



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-712621-III/12/TO

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa,

8. IV. 2013

Pan
Bartłomiej SIENKIEWICZ

Minister Spraw Wewnętrznych

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ze skargą zwrócił się emerytowany funkcjonariusz Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji. Problematyka skargi koncentruje się na odmowie wydania zaświadczenia potwierdzającego pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej określonych w § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz.U. Nr 86, poz. 734 ze zm.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) emeryturę podwyższa się o 0,5 % podstawy za każdy rok służby

pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu. Jednocześnie na podstawie art. 15 ust. 6 cyt. ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 4 maja 2005 r., w którym w § 4 pkt 1 i 2 określiła m.in. normy roczne służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu. Emeryturę podwyższa się o 0,5 % podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu, jeżeli funkcjonariusz w czasie wykonywania obowiązków służbowych:

- 1) podejmował, co najmniej 6 razy w ciągu roku, czynności operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze albo interwencje w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało **bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia;**
- 2) uczestniczył, co najmniej przez 30 dni w ciągu roku, w fizycznej ochronie osób lub mienia w warunkach, w których istniało **bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia.**

Postanowienia odmawiające wydania zaświadczenia potwierdzającego pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej były przedmiotem zainteresowania sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 5 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt II SA/Wa 1181/10) stwierdził m.in., że § 4 pkt 1 rozporządzenia z dnia 4 maja 2005r. nie wykroczył poza zakres delegacji ustawowej. W wyroku z dnia 28 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/Wa 1493/10) WSA w Warszawie zauważył, że warunkiem niezbędnym uznania, że policjant uczestniczył w działaniach uprawniających do podwyższenia emerytury jest wystąpienie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia policjanta. Zagrożenie takie musi być rzeczywiste - wprost wynikające - a nie dające się jedynie przewidzieć. Zagrożenie nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, lecz musi być obiektywne i konkretne. Chodzi przy tym o konkretne sytuacje zagrożenia z określeniem ich daty, miejsca, przebiegu zdarzenia, podczas którego określona osoba swoim zachowaniem stwarzała niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia funkcjonariusza. To niebezpieczeństwo powinno mieć wymiar zbliżony do pojęcia czynnej napaści na funkcjonariusza lub usiłowania czynnej napaści. Nie może chodzić tu o niebezpieczeństwo potencjalne, wynikające z samego faktu, iż policjant wykonuje czynności służbowe i może być narażony na działanie bliżej nieokreślonego napastnika. Tym samym warunków tych nie spełniają

wszystkie co do zasady czynności wykonywane przez policjantów w ramach nałożonych obowiązków służbowych, których potencjalnie niebezpieczny charakter wynika jedynie ze specyfiki służby w Policji.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż znaczna część wojewódzkich sądów administracyjnych prezentuje stanowisko odmienne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 8 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 178/10) wskazuje m.in., że analiza treści przepisu § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005r. (...), w zestawieniu z treścią przepisu art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), prowadzi do wniosku o jego niezgodności z regulacją ustawową jako aktem wyższego rzędu. W ustawie brak jest upoważnienia do dookreślenia i przez to także do zawężenia w rozporządzeniu kryterium podwyższenia emerytury, określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy; co uczyniono w § 4 pkt 1 tego rozporządzenia, używając zwrotu "bezpośrednio". Stąd unormowanie zawarte w przepisie § 4 pkt 1 rozporządzenia, w zakresie, w jakim wprowadza kryterium bezpośredniości w odniesieniu do zagrożenia życia lub zdrowia podczas wykonywania przez funkcjonariusza wymienionych w tym przepisie obowiązków służbowych, wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 2 grudnia 2010 r. (sygn. akt III SA/Gd 462/10) wskazuje ponadto, że zwrot "bezpośrednio" oznacza bowiem, że coś dotyczy czegoś wprost. Wobec tego, bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia wiąże się z faktycznym, a nie hipotetycznym zagrożeniem tych dóbr. Co jednak najistotniejsze w art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy, ustawodawca nie posługuje się tym zwrotem. W ustawie brak jest upoważnienia do dookreślenia i przez to także do zawężenia w rozporządzeniu kryterium podwyższenia emerytury, określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy; co uczyniono w § 4 pkt 1 tego rozporządzenia, używając zwrotu "bezpośrednio". Podobnie orzekały wojewódzkie sądy administracyjne w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 535/10), Gliwicach (sygn. akt IV/Gl 347/11), Opolu (sygn. akt II SA/Op 427/11) czy Warszawie (sygn. akt VIII SA/Wa 393/10).

Analiza powyższych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz przepisów ustawy i rozporządzenia prowadzi do wniosku, iż normy prawne wynikające z treści § 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w zakresie w jakim nakładają na ich adresatów konieczność wykazania okresów służby w warunkach

„bezpośrednio” zagrażających życiu lub zdrowiu wywołują wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z ustawą (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji), a także art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Cel ustawy jest pewnym stanem rzeczy, którą chce realizować ustawodawca przez wydanie danej ustawy. Cel ustawy można ustalić w oparciu o analizę jej przepisów. Nie może on być określany w oderwaniu od jej przepisów czy „samoistnie, arbitralnie” i poza konstrukcją ustawy. Naruszenie celu ustawy przez rozporządzenie, stosownie do treści art. 92 ust. 1 Konstytucji, jest zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego równoznaczne z wykroczeniem poza zakres delegacji ustawowej, bowiem przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych. Związek ten wyraża się w tym, że ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzą całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo regulują pewien zakres stosunków społecznych¹. Wprowadzone przedmiotowym rozporządzeniem kryterium „bezpośredniości” stoi w kolizji z hipotetycznym zagrożeniem życia lub zdrowia określonym w ustawie. Innymi słowy rozporządzeniem zmieniono treść ustawy. Tym samym zakłócony został związek pomiędzy rozporządzeniem a ustawą co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Upoważnienie ustawowe zezwalające na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym - § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” - Dz. U. Nr 100, poz. 908). Akt wykonawczy do ustawy nie może bowiem w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2010 r., P 16/09).

W świetle powyższego wydaje się zatem konieczne dostosowanie przepisów rozporządzenia do norm prawnych wynikających z ustawy, dlatego też na podstawie art. 12 pkt 2 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą

¹ K. Działocha „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” art. 92 Konstytucji, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2001 r. str 29-30.

o spowodowanie zbadania przedstawionego problemu i ewentualnie, podjęcia inicjatywy prawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

Leżąc wprawy swoich
Jenę fiji