



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-606469-IX-09/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, *15/04/2008*

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Wpływają do mnie skargi kwestionujące niektóre rozwiązania dotyczące podwyższania emerytur wojskowych przyjęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 lutego 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych (Dz. U. Nr 21, poz. 110 ze zm.). Skarżący w swoich listach wskazują, że ich zdaniem poszczególne przepisy wymienionego rozporządzenia nie znajdują wyraźnego umocowania w ustawie. Badając te skargi doszedłem do wniosku, iż w istocie pierwotnym problemem jest kształt upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.) zwanej dalej ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym, na podstawie którego zostało wydane wspomniane powyżej rozporządzenie. Upoważnienie to w istocie bowiem nie spełnia warunków określonych art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, co w praktyce uniemożliwia badanie, czy poszczególne przepisy rozporządzenia w sposób prawidłowy wykonują ustawę.

Wskazać należy, że w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym emerytura dla żołnierza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej i wzrasta o : 1) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok służby; 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów; 3) 1,3% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o którym mowa w pkt 2. Ponadto stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym emeryturę podwyższa się o :

1) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio :

- a) w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych,
- b) w składzie załóg okrętów podwodnych,
- c) w charakterze nurków i płetwonurków,
- d) w zwalczaniu fizycznym terroryzmu;

2) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio :

- a) w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach,
- b) w składzie załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających,
- c) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów,
- d) w służbie wywiadowczej za granicą,
- e) w oddziałach specjalnych.

Z kolei art. 15 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przewiduje, że emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych.

Zgodnie zaś z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki podwyższania emerytury, o których mowa w ust. 2 i 3 art. 15. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane wymienione na wstępie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lutego 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych. Zawarte w tym rozporządzeniu poszczególne rozwiązania (dotyczące m. in. limitu godzin lotów uprawniającego do podwyższenia

emerytury, służby w składzie etatowym załóg okrętów, a nie - jak stanowi ustawa - w składzie załóg okrętów, limitu dni pełnienia służby na okrętach, a także limitu służby połączonej z wyjściem w morze) są kwestionowane w skargach kierowanych do mnie. Skarżący wskazują m. in., że literalne odczytanie przepisów art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym prowadzi do wniosku, że emerytura powinna być podwyższana za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio m. in. w składzie personelu latającego, w składzie załóg okrętów czy też w charakterze skoczków spadochronowych. Ustawa nie określa bowiem żadnych limitów godzinowych, dni czy liczby skoków, po przekroczeniu których powinno nastąpić podwyższenie emerytury. Analizując te skargi uznałem, iż są one przede wszystkim następstwem tego, że zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym upoważnienie do wydania rozporządzenia nie ma charakteru szczegółowego i nie zawiera stosownych wytycznych. W art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zostały określone warunki podwyższania emerytury, zaś ich uszczegółowienie powinno nastąpić w rozporządzeniu wydawanym przez Radę Ministrów. Jednakże ustawodawca nie wskazał Radzie Ministrów jakichkolwiek kryteriów, którymi powinna się ona kierować normując szczegółowo materię ujętą w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 28

listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, OTK z 2005 r., Nr 10/A, poz. 188) upoważnienie ustawowe powinno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu). Szczegółowe wytyczne mają zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy.

Upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym spełnia - moim zdaniem - konstytucyjny wymóg szczegółowości pod względem podmiotowym. Wskazuje ono bowiem Radę Ministrów jako organ właściwy do wydania rozporządzenia. Upoważnienie - jak się wydaje - spełnia również wymóg szczegółowości pod względem przedmiotowym, skoro jako zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu wskazuje warunki podwyższania emerytury, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Nie spełnia ono natomiast konstytucyjnego warunku szczegółowości pod względem treściowym, mianowicie nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, które organowi zobowiązanemu do wydania rozporządzenia mogłyby wyznaczyć kierunki i granice uszczegółowienia ustawowych warunków podwyższania emerytury zawartych we wspomnianych przepisach art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 23/07, OTK z 2008 r. Nr 5/A, poz. 82) „(...) sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii : po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne; całkowity

brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia; po drugie, do ustalenia, czy sposób sformułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami co do wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 Konstytucji)."

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że wytyczne, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP nie muszą być zawarte w samym przepisie zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest również ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile ich treść pozwala na zrekonstruowanie wytycznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK z 1999 r. Nr 6, poz. 120; wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 162). Niewątpliwie jednak wytyczne powinny być zawarte w tekście ustawy, na podstawie której wydawane jest rozporządzenie, skoro rozporządzenie służy wykonaniu konkretnej ustawy.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że ani art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym ani też pozostałe przepisy tej ustawy nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Nie wskazują one kierunków rozwiązań, jakie powinna w akcie wykonawczym przyjąć Rada Ministrów regulując w sposób szczegółowy warunki podwyższania emerytury określone przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Taki kształt upoważnienia ustawowego powoduje, iż w istocie w omawianym zakresie organ wydający rozporządzenie dysponuje dużą dozą dowolności w regulowaniu warunków podwyższania emerytury. Nie jest bowiem skrępowany kierunkami i wskazówkami

wyznaczonymi mu przez ustawodawcę. Tymczasem - co nie powinno budzić wątpliwości - w przypadku gdy przekazywana do uregulowania w rozporządzeniu materia dotyczy sytuacji prawnej obywateli, wytyczne zawarte w ustawie muszą być bardziej szczegółowe. Tak też powinno być w zakresie objętym niniejszym wnioskiem, gdyż materia wynikająca z treści upoważnienia ustawowego pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

W związku z poczynionymi uwagami należy uznać, iż art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie spełnia konstytucyjnego warunku szczegółowości pod względem treściowym.

W razie uwzględnienia wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wnoszę również o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego upoważnienia ustawowego na okres dwunastu miesięcy (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP). Wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dniem jego ogłoszenia mogłoby bowiem uniemożliwić w ogóle podwyższanie emerytur wojskowych z uwagi na brak w tym zakresie stosownych regulacji. Natomiast okres dwunastu miesięcy powinien być okresem wystarczającym do wprowadzenia przez ustawodawcę stosownych zmian w treści upoważnienia ustawowego z uwzględnieniem standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także powinien pozwolić na wydanie aktu wykonawczego na podstawie nowego upoważnienia.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

