



**BO/Wiz-467-2/16**

**Pan  
Artur Hołubiczko  
Prefekt Krajowej Rady Komendantów  
Straży Miejskich i Gminnych RP  
ul. Krakowska 80 blok 3  
42-200 Częstochowa**

W związku pismem z dnia 16 marca 2016 r., znak: SM-OOP.001.1.15.2016 zawierającym prośbę o skierowanie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – wniosku o stwierdzenie, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 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 2013 r. poz. 667 ze zm., dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych przepisy te pomijają strażników gminnych (miejskich), są niezgodne z art. 32 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) – wyjaśniam, co następuje:

W wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że powołane przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym – w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1404 ze zm.) – są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od lat podkreśla się, że sam fakt pełnienia służby w ramach formacji mundurowej nie jest kryterium nakazującym zrównanie uprawnień funkcjonariuszy – w szczególności w sferze uprawnień emerytalnych. Na przykład w wyroku z dnia 19 października 2004 r., sygn. akt K 1/04, Trybunał zauważył, że z *samego określenia przez ustawodawcę danej formacji*

*jako mundurowej lub umundurowanej nie można a priori wysnuwać wniosku, że status prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny. Stanowisko to Trybunał potwierdził w powołanym wyroku o sygn. akt K 39/13.*

W konsekwencji sam fakt, że w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1383 ze zm.) użyto określenia „umundurowana formacja”, nie oznacza, iż strażników miejskich należy traktować tak samo jak funkcjonariuszy służb, o których mowa w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym. Wskazać należy bowiem na trzy kluczowe różnice w stosunkach służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych i strażników miejskich: mianowanie, jako sposób nawiązania stosunku służbowego, dyspozycyjność i obowiązek szczególnego poświęcenia się w trakcie wykonywania obowiązków służbowych.

Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych powstają w wyniku mianowania, które jest aktem administracyjnym, jednostronnie rozstrzygającym indywidualną sprawę, powodującym powierzenie stanowiska i nawiązanie stosunku pracy (T. Kuczyński [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, Stosunek służbowy, System prawa Administracyjnego, tom 11, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 24). Ustawa o strażach gminnych, określając status strażników, nie wskazuje, że wynika on z mianowania. Przeciwnie *ustawa o strażach gminnych wyraźnie wskazuje, że zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego wykonują "pracownicy straży", zwani dalej "strażnikami" (art. 10 ust. 2 cyt. ustawy). W ustawie używa się pojęć takich jak "stosunek pracy" (art. 30 ust. 2 ustawy), "obowiązki pracownicze" (art. 29a ust. 1), "z dniem zatrudnienia" (art. 26), "Strażnika zatrudnia się po raz pierwszy na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy (...)" (art. 25 ust. 1), czy "(...) strażnika można zatrudnić na czas określony nie dłuższy niż 3 lata albo na czas nieokreślony" (art. 25 ust. 3). Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 tej ustawy, strażą kieruje komendant, "zatrudniany na podstawie umowy o pracę" przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji (...). Wójt, burmistrz (prezydent miasta) jest również przełożonym Komendanta. W dalszej kolejności trzeba wskazać, że w sprawach dotyczących strażników, a nieuregulowanych w ustawie, mają zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych (art. 32 cyt. ustawy). Z kolei zgodnie z art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach*

*samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202), w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy, a spory ze stosunku pracy pracowników samorządowych rozpoznają właściwe sądy pracy (wyrok NSA z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 1118/15).*

Nawiązanie stosunku służbowego poprzez mianowanie oznacza nierówność stron w postaci władztwa podmiotu zatrudniającego, co przejawia się w uprawnieniu do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków związanych z zatrudnieniem (M. Liwo, Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych, Warszawa 2013, s. 274). Oznacza to dyspozycyjność zatrudnionego, który ma obowiązek poddania się, w granicach określonych przepisami prawa, aktom przełożonego odpowiedniego szczebla (T. Kuczyński, Stosunki służbowe..., s. 19) oraz uprawnienie organów państwowych do kształtowania warunków służby uzależniony od potrzeb służby (P. Szustakiewicz, Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna, Warszawa 2012, s. 26). Żaden z przepisów ustawy o strażnikach miejskich nie wskazuje na takie ukształtowanie stosunków służbowych pomiędzy strażnikami miejskimi a ich przełożonymi. Naruszenie obowiązku wykonywania poleceń przełożonych skutkuje odpowiedzialnością dyscyplinarną. Odpowiedzialność ta dotyczy naruszeń dyscypliny służbowej, czyli czynów godzących w podstawowe zasady wykonywania służby i w prawidłowe wykonywanie zadań a także nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej, a więc takich czynów, których popełnienie godzi w dobre imię służby i honor funkcjonariusza publicznego, lub też naruszających ogólne przyjęte normy postępowania. Ustawa o strażnikach miejskich nie przewiduje trybu odpowiedzialności dyscyplinarnej dla strażników niedopełniających swoich obowiązków.

Ponadto w wyroku z dnia 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że funkcjonariusz służb mundurowych wykonuje swoje zadania *w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia*. Pragmatyki służbowe wskazują na obowiązek wykonywania zadań służbowych nawet z poświęceniem życia. Ustawa o strażnikach miejskich na taki obowiązek nie wskazuje.

Okoliczność ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia wniosku o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego. Dodać również należy, że w wyroku o sygn. akt K 39/13 nie stwierdzono potrzeby włączenia wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej

do systemu emerytur mundurowych. Wyrok ten był bowiem oparty na założeniu, że część funkcjonariuszy Służby Celnej wykonuje zadania tożsame z niektórymi zadaniami Policji – chodzi o bezpośrednie rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw. To podobieństwo, w opinii Trybunału Konstytucyjnego, *przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia*, co oznacza, że wykonujących takie zadania funkcjonariuszy Służby Celnej – ale tylko takich – należy w świetle orzeczenia Trybunału objąć preferencyjnymi regulacjami z zakresu emerytur mundurowych.

Analiza statusu prawnego oraz zadań funkcjonariuszy straży gminnych nie pozwala zaś na uznanie, że funkcjonariusze ci wykonują czynności na tyle podobne do czynności Policji, które – w świetle wyroku o sygn. akt K 39/13 – uzasadniałyby objęcie ich emeryturami mundurowymi. Wszak – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – *samo wykonywanie działań ukierunkowanych na ściganie przestępstw nie może uzasadniać roszczenia o objęcie uważanym za korzystniejszy systemem emerytalnym*. Kluczowe dla wyroku Trybunału było to, że zadania niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej, związane ze ściganiem przestępstw i wykroczeń, niosą za sobą równie poważne ryzyko utraty życia czy poniesienia uszczerbku na zdrowiu, co zadania wykonywane przez policjantów. W przypadku straży gminnych – ze względu na ustawowo ukształtowany zakres zadań tej formacji – nie istnieje tego typu analogia.

Ze względu na przedstawione wyżej argumenty wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym – w zakresie w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych przepisy te pomijają strażników gminnych (miejskich) – jest nieuzasadnione.

Prezes  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski