

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *24 lutego* 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący i sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Andrzej Rzepliński

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Stowarzyszenia Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

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 2015 r. poz. 900, ze zm.) z

art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE:

W dniu 21 grudnia 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Stowarzyszenia Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Stowarzyszenie) o zbadanie zgodności 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.2015.900, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym), w zakresie w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają strażników gminnych (miejskich), których status określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U.2013.1383, ze zm.) z art. 32 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) przesłanką skutecznego wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest złożenie wniosku przez uprawniony podmiot. Wyliczenie podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem w sprawach wskazanych w art. 188 Konstytucji, zawiera art. 191 ust. 1 Konstytucji, przy czym podmioty o tzw. ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji) mogą kwestionować jedynie te akty normatywne, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK wniosek przedstawiony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji, podlega wstępnemu rozpoznaniu. Na tym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym (art. 81 ust. 1 ustawy o TK) w składzie trzech sędziów (art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o TK) bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK (art. 60–62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3–5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

3. W rozpatrywanej sprawie z wnioskiem o abstrakcyjną kontrolę norm wystąpiło Stowarzyszenie. Jak przekonuje wnioskodawca, Stowarzyszenie „jest ogólnokrajową organizacją zawodową skupiającą komendantów straży miejskich i gminnych, zastępców oraz osoby pełniące obowiązki komendanta straży miejskich i gminnych, jako grupę zawodową, która podjęła działalność w formie stowarzyszenia na rzecz straży miejskich i gminnych”.

3.1. Należy zatem przypomnieć, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się interpretacją wyrażenia – „organizacja zawodowa”, użytego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Trybunał podkreślał, że „organizacja zawodowa” jest wyrazem współdziałania jednostek w ramach wolności zrzeszania się. Nie każde jednak zrzeszenie

jednostek może być uznane za organizację zawodową. Cechą wyróżniającą tego typu organizację jest okoliczność, że skupia ona osoby fizyczne wykonujące dany zawód rozumiany jako stałe wykonywanie jakiejś pracy w celach zarobkowych, związane z koniecznością posiadania odpowiedniego wykształcenia i stosownych kwalifikacji. Wykonywanie określonego zawodu stanowi zatem wyłączną domenę aktywności osób fizycznych. Brak jest natomiast możliwości uznania za zawód takiej sfery działalności, którą podejmują także osoby prawne. W przypadku zawodów zaufania publicznego organizacje zawodowe powoływane są przez samego ustawodawcę. Nie wyklucza to oczywiście możliwości powoływania do życia innych organizacji zawodowych przez samych zainteresowanych (postanowienie z 24 października 2006 r., Tw 53/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 162).

W postanowieniu z 30 maja 2000 r. (U 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że organizacja zawodowa w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji musi spełniać trzy przesłanki, tj. „kryterium podmiotowe (zrzeszać osoby fizyczne), kryterium przedmiotowe (członkowie danej organizacji winni stale i w celach zarobkowych wykonywać jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód) oraz kryterium funkcjonalne (podstawowym celem i funkcją takiej organizacji winno być reprezentowanie całego środowiska, całej grupy zawodowej)” (por. postanowienia TK z: 12 lutego 2003 r., Tw 59/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 8 oraz 26 marca 2003 r., Tw 60/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 10).

3.2. Odnosząc powyższe kryteria do rozpatrywanej sprawy, Trybunał stwierdza, że nie została spełniona przesłanka przedmiotowa oraz funkcjonalna uznania Stowarzyszenia za organizację zawodową.

Stosownie bowiem do § 10 statutu członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia może być komendant straży miejskiej lub gminnej, a także zastępca komendanta oraz osoba pełniąca obowiązki komendanta. Statut nie przewiduje zatem tego, aby członkowie Stowarzyszenia wykonywali konkretny zawód, tj. zawód strażnika

gminnego (miejskiego) określony w ustawie o strażach gminnych. Warunkiem przynależności do Stowarzyszenia jest wyłącznie zajmowanie wskazanego stanowiska, tj. komendanta straży, zastępcy komendanta, pełniącego obowiązki komendanta. Skoro zatem stowarzyszenie skupia tylko osoby zatrudnione na określonym stanowisku, nie zaś wykonujące określony zawód, to tym samym przesłanka przedmiotowa uznania stowarzyszenia za organizację zawodową nie została spełniona.

W konsekwencji również przesłanka funkcjonalna nie została zrealizowana, gdyż członków Stowarzyszenia nie można utożsamiać z osobami, które wykonują zawód strażnika gminnego. Komendanci (zastępcy, pełniący obowiązki komendanta) nie tworzą zatem grupy zawodowej – strażników gminnych, której interesy (związane z wykonywaniem tej profesji) mieliby reprezentować jako organizacja zawodowa.

W ocenie Trybunału wnioskodawca, kształtując cele działania i zasady członkostwa w swojej organizacji, funkcjonuje jako stowarzyszenie nie zaś jako organizacja zawodowa. Stowarzyszenie jest zatem dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, utworzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U.2015.1393). Stowarzyszeniu nie przysługuje jednak kompetencja do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie należy ono do kręgu podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji.

Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK).

4. Trybunał zwraca jednocześnie uwagę na to, że prawo inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm przysługuje wyłącznie ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych.

4.1. W ocenie Trybunału kontroli legitymacji wnioskodawcy nie można ograniczyć jedynie do odczytania jego nazwy, czy też wywiedzenia

ogólnokrajowego charakteru ze statutowo określonego terytorialnego zakresu działania, obejmującego obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Aby stwierdzić, czy dany podmiot jest uprawniony do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego, trzeba zbadać dane ujawnione w rejestrze, w szczególności wpisy zawarte w rubryce 3 działu 1, informujące o jednostkach terenowych lub oddziałach organizacji.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że organizacje, które rzeczywiście posiadają takie struktury, mają możliwość ich ujawnienia zgodnie z § 148 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (Dz.U.2014.835).

4.2. Na podstawie dołączonego do akt sprawy odpisu aktualnego z Krajowego Rejestru Sądowego (nr 0000329427) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że Stowarzyszenie nie posiada jednostek terenowych ani oddziałów, o czym świadczy brak wpisów w rubryce 3 działu 1 rejestru.

Trybunał zauważa przy tym, że zgodnie z § 18 ust. 1 i 2 statutu Zarząd Krajowy tworzy w drodze uchwały Prefektury Wojewódzkie Stowarzyszenia, które uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Wnioskodawca nie przedstawił jednak żadnego dowodu na to, że posiada takie jednostki (Prefektury Wojewódzkie) na terenie całego kraju.

4.3. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskodawca nie wykazał, że posiada cechę ogólnokrajowości w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

5. Wątpliwości Trybunału budzi również możliwość uznania uchwały Krajowego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia z 9 marca 2015 r. za podstawę skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wniosku.

5.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że podstawą wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa jest w przypadku podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji uchwała ogólnokrajowych organów związków zawodowych oraz ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych. Uchwała ta musi w sposób jednoznaczny wyrażać wolę wszczęcia postępowania przed Trybunałem w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Konieczne jest wobec tego, aby legitymowany organ wskazał konkretne przepisy aktu normatywnego, które kwestionuje, a także przepisy aktu hierarchicznie wyższego, które mają stanowić podstawę kontroli w danej sprawie (art. 62 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK).

5.2. Tymczasem, Krajowe Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia podjęło uchwałę nr 6/2015 w sprawie sporządzenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o „stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym (...) w związku z pominięciem wśród uprawnionych do emerytur mundurowych strażników gminnych (miejskich)”.

W uchwale tej nie wskazano zatem wzorców kontroli, tj. nie sprecyzowano, które przepisy Konstytucji zostały zdaniem wnioskodawcy naruszone. Oznacza to, że pełnomocnik, sporządzając wniosek, samodzielnie określił w nim wzorce kontroli, a tym samym przekroczył zakres udzielonego w uchwale upoważnienia. Działanie pełnomocnika w granicach upoważnienia implikuje zaś sporządzenie wniosku, o którego zakresie zaskarżenia (przedmiocie i wzorcach kontroli) przesądził w uchwale podmiot legitymowany szczegółowo (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji; por. postanowienie TK z 6 czerwca 2012 r., Tw 18/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 474).

5.3. W związku z powyższym, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że rozpatrywany wniosek, w zakresie, w jakim samoistnie wskazuje wzorce kontroli, pochodzi od nieuprawnionego podmiotu.

Okoliczność ta jest podstawą odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.


Leon Kieres


Małgorzata Pyziak-Szafricka




Andrzej Rzepliński

Za zgodność z oryginałem

Warszawa, dnia 25 listopada 2016r.

DIREKTOR ZESPOŁU
Wydział Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosek


Beata Szepietowska

