



RPW/73537/2016 P
Data: 2016-11-29



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DP-WL-028-73/2016/ES

Warszawa, dnia 28 listopada 2016 r.

(dot. III.7060.277.2016.LN)

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -11- 29

ZAK. _____ NR _____

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanowimy Panie Rzeczniku

W związku z wystąpieniem stowarzyszenia pod nazwą „Krajowa Rada Komendantów Straży Miejskich i Gminnych RP z siedzibą w Częstochowie”, zwanego dalej „stowarzyszeniem” (pismo z dnia 16 marca br. sygn. SM-00P.001.1.15.2016), dotyczącym zarzutu niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów 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 2016 r. poz. 708) zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową”, w zakresie, w jakim jej regulacje wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają strażników gminnych (miejskich), uprzejmie informuję, co następuje.

W piśmie z dnia 16 marca 2016 r. stowarzyszenie wskazuje na nieuzasadnione oraz pozostające w jego ocenie w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa zróżnicowanie w zakresie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy służb wskazanych w art. 1 ustawy zaopatrzeniowej, tj. 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 pozostających w stosunku pracy strażników gminnych (miejskich). Powyższe stanowisko, jak i wiążące się z nim roszczenia o objęcie strażników gminnych (miejskich) systemem zaopatrzenia emerytalnego właściwym dla funkcjonariuszy powoływanych służb, stowarzyszenie opiera przy tym zasadniczo na powoływanym argumencie „podobieństw pomiędzy strażą gminną (miejską) i Policją wynikających z ustawowo określonych zadań, uprawnień i obowiązków”, a także okoliczności, że straż gminna (miejska), podobnie jak Policja, stanowi formację umundurowaną.

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy na wstępie, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej w zakresie uprawnień emerytalnych obu analizowanych grup, tj. strażników gminnych (miejskich) oraz funkcjonariuszy objętych zakresem regulacji ustawy zaopatrzeniowej, samo w sobie nie może uzasadniać zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub

zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają.

Z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień, a mianowicie:

- 1) należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów;
- 2) następnie konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej;
- 3) jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest przy tym dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Dlatego też przy ocenie spełnienia zasady równości wobec prawa należy w pierwszej kolejności porównać sytuację podmiotów prawa charakteryzujących się takim samym zespołem cech istotnych (relewantnych) w równym stopniu. Tylko bowiem takie podmioty powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasadnicze znaczenie w odniesieniu do zasady równości ma zatem ustalenie charakteryzującej daną grupę osób cechy istotnej (relewantnej), która przesądza o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub znajdujące się w porównywalnej sytuacji (vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. K 27/11).

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, iż już wstępna analiza przedstawionego przez stowarzyszenie zestawienia podstawowych regulacji dotyczących zadań i zakresów uprawnień straży gminnych (miejskich) oraz Policji wskazuje, że obie ww. grupy niewątpliwie nie są „jakościowo tożsame”, a nawet nie zachodzi między nimi daleko idące podobieństwo. Zakres obowiązków straży gminnych (miejskich) koncentruje się bowiem na zadaniach w przedmiocie ochrony porządku publicznego na terenie gminy, obejmujących m.in.: ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych, kontrolę publicznego transportu zbiorowego, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, a także konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy (vide art. 11 ust. 1 pkt 1, 2a, 3, 5 i 8 ustawy o *strazach gminnych*). Straż gminna (miejska) spełnia zatem służebną rolę wobec społeczności lokalnej, o czym wprost stanowi art. 1 ust. 2 ustawy o *strazach gminnych*.

Z kolei podstawowe zadania Policji obejmują w szczególności ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego

oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Jednocześnie funkcjonariusze Policji posiadają znacznie szerszy zakres uprawnień w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego aniżeli strażnicy gminni (miejscy) (vide art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o Policji oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o strażach gminnych).

Wskazać należy przy tym, iż zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w powoływanym przez stowarzyszenie wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 sam fakt wykonywania przez inne grupy zawodowe sektora publicznego (przykładowo: funkcjonariuszy Straży Parku, strażników Służby Leśnej, strażników Państwowej Straży Łowieckiej, strażników Państwowej Straży Rybackiej, funkcjonariuszy ochrony kolei) zadań polegających na ściganiu określonych przestępstw lub wykroczeń, tj. zadań zbliżonych do tych, jakie wykonują funkcjonariusze grup wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej, „nie może uzasadniać roszczenia o objęcie uważanym za korzystniejszy systemem emerytalnym.” W świetle powyższego przedmiotowe podobieństwo realizowanych zadań nie uzasadnienia zatem samo w sobie objęcie systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy innych służb, a co dopiero podmiotów niebędących funkcjonariuszami (niepozostających w służbie).

Podkreślenia wymaga, iż o podobieństwie (tożsamości) obu analizowanych grup, mającym uzasadniać traktowanie ich jako podmiotów wykazujących się wspólną cechą relewantną, nie może przesądzać jedynie częściowo podobny zakres realizowanych obowiązków czy też ich związek, w obu przypadkach, z realizacją zadań z zakresu szeroko pojmowanej ochrony porządku publicznego.

Obok wspomnianej wyżej cechy wspólnej należy bowiem mieć na uwadze szereg istotnych cech wskazujących na odmiennosc obu ww. grup, w tym związanych w szczególności z:

- 1) odmienną organizacją/strukturą organizacyjną straży gminnych (miejskich) oraz analizowanych służb, w tym zwłaszcza Policji;
- 2) odmiennym zakresem i charakterem zadań realizowanych przez straże gminne (miejskie), jako jednostki organizacyjne gminy (wykonujące zadania własne gminy) oraz przez Policję – jako formację państwową;
- 3) odmiennym sposobem nawiązania stosunku pracy i służby;
- 4) a nade wszystko odmiennymi zasadami odbywania służby (opartej o zasadę hierarchicznego podporządkowania funkcjonariusza zwierzchnikom) oraz świadczenia pracy (opartej o prawną równorzędność pracodawcy i pracownika).

Straż gminna (miejska) jest samorządową umundurowaną formacją, której możliwość utworzenia w ściśle określonym celu, jakim jest ochrona porządku publicznego na terenie jednostki samorządu terytorialnego, należy do wyłącznej kompetencji decyzji rady gminy, na terenie której ma działać. Kompetencja ta ma jednak charakter fakultatywny i nie pozostaje w związku z utworzeniem Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W przeciwieństwie do straży gminnej (miejskiej), realizującej zadania na terenie gminy, która utworzyła daną formację i spełniającą rolę służebną wobec społeczności lokalnej, ustawodawca nie ograniczył zakresu działania funkcjonariuszy Policji do ściśle określonego terytorium wskazując, że jest to umundurowana formacja służąca społeczeństwu, co oznacza, że jest to formacja o ogólnokrajowym zasięgu działania.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że strażnicy gminni (miejscy) mają znacznie ograniczony w stosunku do funkcjonariuszy Policji zakres kompetencji. Zadania straży sprowadzają się przede wszystkim do czynności o charakterze administracyjno-porządkowym i mieszczą się w sferze porządku publicznego, natomiast Policja realizuje również zadania pozostające w sferze bezpieczeństwa publicznego, wykonując przy tym czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze.

Różnice dotyczące obu formacji występują również w zakresie kryteriów doboru oraz szkolenia, którego zakres przedmiotowy jest w przypadku Policji znacznie bardziej rozbudowany. W związku z czym ustawodawca nie dopuszcza możliwości przeniesienia do Policji strażnika gminnego (miejskiego) w trybie art. 25a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782), ani też zaliczenia czasu pracy w straży gminnej (miejskiej) do czasu służby w Policji.

Koszty funkcjonowania straży pokrywane są z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która utworzyła daną formację. Natomiast w przypadku funkcjonariuszy Policji ich świadczenia wypłacane są z budżetu państwa, a dodatkowo łączy ich z państwem stosunek służby.

W analizowanej sprawie zasadnicze znaczenie posiada przy tym fakt, iż straż gminna (miejska) będąca jednostką organizacyjną gminy, wykonuje na terenie gminy zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego poprzez swoich pracowników – strażników (vide art. 6 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o strażach gminnych). Tym samym strażnicy gminni (miejscy) nie pełnią służby, lecz pozostają w stosunku pracy – są pracownikami, do których w zakresie nieuregulowanym w ustawie o strażach gminnych znajdują zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych (vide art. 32 ustawy o strażach gminnych).

Jak natomiast wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 września 1997 r. (sygn. K 25/96) „odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli (...). Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza”.

Z tych względów nie sposób uznać ww. grup za podobne w stopniu istotnym lub znajdujące się w porównywalnej sytuacji. Konsekwencją wskazanych wyżej różnic jest z kolei oparcie przysługujących obu analizowanym grupom uprawnień emerytalnych na odmiennych i rozłącznych konstrukcjach systemowych. Obie grupy podmiotów znajdują się zatem w odmiennej sytuacji – nie posiadają wspólnej cechy istotnej, co znalazło wyraz w odrębnym uregulowaniu sytuacji prawnej dotyczącej ich uprawnień emerytalnych.

W niniejszym kontekście zauważyć należy ponadto, iż także w powoływanym wyroku z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. K 39/13) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju” z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Korzystniejsze zasady nabywania przez

funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej są uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby." Nie wynika z tego jednak, jak zaznacza TK, „*obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie „mundurowej”, bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów*”, co tym bardziej należałoby odnieść do innych niż funkcjonariusze ww. służb grup zawodowych, w tym pracowników.

Jak zatem wynika z powyższego odrębne, korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych określonych w ustawie zaopatrzeniowej wynikają ze szczególnych warunków pełnienia służby. Roszczenia o objęcie zaopatrzeniowym systemem emerytalnym kolejnej grupy zawodowej nie uzasadnia natomiast sam fakt wykonywania zadań częściowo zbliżonych do tych, jakie wykonują funkcjonariusze tych grup, w tym nawet – jak wskazał TK – działań ukierunkowanych na ściganie przestępstw. Zauważyć należy przy tym, iż gdyby przyjąć jako kryterium uzasadniające przedmiotowe żądanie analizowaną okoliczność częściowego „*podobieństwa realizowanych zadań*”, o objęcie ww. systemem emerytalnym mogłyby występować nie tylko inne grupy zawodowe sektora publicznego, ale także grupy sektora prywatnego, jak np. zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, bądź nawet umowy cywilnoprawnej pracownicy ochrony.

Ponadto, jak wprost wskazał Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku z dnia 3 marca 2015 r., „*z Konstytucji nie wynika obowiązek ustawodawcy obejmowania kolejnych grup zawodowych systemem zaopatrzenia społecznego czy tworzenia przepisów na jego wzór. Wręcz przeciwnie. Z konstytucyjnych zasad, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) wynika obowiązek dla ustawodawcy objęcia powszechnym systemem emerytalnym wszystkich grup zawodowych, w tym pracowników, rolników i funkcjonariuszy. W jego ramach ustawodawca może – według starannie wyważonych racji – różnicować zasady nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia, zawsze zachowując istotę tego prawa. W zakresie kształtowania prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym prawa emerytalnego, ustawodawca ma znaczny zakres swobody. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie regulacji socjalnych odpowiadających założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. W konsekwencji Trybunał może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko wtedy, jeżeli kontrolowane przepisy ustaw godzą w sposób oczywisty w istotę prawa (...).*” Powyższe nie wydaje się jednak mieć miejsca w przedmiotowej sytuacji.

Reasumując, zważywszy na wskazane wyżej istotne różnice pomiędzy obiema analizowanymi grupami, związane w szczególności z faktem, iż strażnicy gminni (miejscy) pozostają w stosunku pracy, a nie służby, odmienne potraktowanie ww. strażników oraz funkcjonariuszy służb mundurowych wskazanych w art. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zakresie uprawnień emerytalnych znajduje konstytucyjne uzasadnienie, a tym samym nie pozostaje w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP. Tym samym brak jest wystarczającego uzasadnienia dla objęcia strażników gminnych (miejskich) przepisami ustawy zaopatrzeniowej.

Z poważaniem

