



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATURA KRAJOWA

ZASTĘPCA PROKURATORA GENERALNEGO

Warszawa, dnia 18.07.2016 r.

PK VIII TK 35.2016

Do albat KK K-2116
+ strona interwencji
21.03.16
[Signature]

Pan

Artur Hołubiczko

Prefekt

Krajowej Rady Komendantów

Straży Miejskich i Gminnych

Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Krakowska 80 blok 3

42-200 Częstochowa

Szanowny Panie Prefekcie,

Odpowiadając na Pana pismo z dnia 16 marca 2016 r., uprzejmie informuję, że brak jest dostatecznie uzasadnionych podstaw do wystąpienia przez Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności 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: u.z.e.f.) z art. 32 Konstytucji, w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych przepisy te pomijają strażników gminnych (miejskich), których status określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.).

Prawo do zabezpieczenia społecznego wielokrotnie było przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których przyjmowano, że *art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny.*

Inaczej natomiast należy ocenić działalność ustawodawcy w tej sferze, która wykracza poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sferze ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprzednio przyznane uprawnienia. Kontrola jego działalności nie jest w tym wypadku dokonywana w perspektywie konstytucyjnych zasad ograniczenia wolności lub praw jednostek. Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje jednak zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163 i powołane w nim orzeczenia).

Podmiot zamierzający zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym musi mieć zatem na uwadze, że, domagając się zbadania konstytucyjności systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, do którego przynależność stanowi szczególny rodzaj *przywileju* wobec osób korzystających z systemu powszechnego, odnosi się do sfery, której ustawodawca nie ma obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji.

Jeśli zatem ustawodawca zdecydował, że strażnicy gminni (miejscy) nabywają prawo do świadczeń emerytalnych na zasadach określonych w powszechnym systemie emerytalnym, to zagwarantował korzystanie z prawa przewidzianego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Jak podkreśla Pan Prefekt w swoim piśmie, inspiracją dla działań zmierzających do zainicjowania procedury przez Prokuratora Generalnego przed Trybunałem Konstytucyjnym był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. o sygn. akt K 39/13, dotyczący – w ogólnym ujęciu – świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że **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.)**, 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 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Na skutek tego orzeczenia funkcjonariusze Służby Celnej zostali wewnętrznie zróżnicowanie w korzystaniu ze świadczeń emerytalnych, według przyjętego przez Trybunał Konstytucyjny kryterium wykonywania określonych zadań. Do systemu odrębnego, tworzącego system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, zaliczeni bowiem zostali jedynie funkcjonariusze, którzy *bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji*. Przy czym, *podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia (op. cit.)*, z pozostawieniem pozostałych funkcjonariuszy w powszechnym systemie emerytalnym.

Intencją podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 39/13 było objęcie wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej prawem korzystania z odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego właściwego dla służb mundurowych. Tymczasem Trybunał – tylko w ściśle określonym zakresie – uwzględnił zarzut wnioskodawców.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprawdzie funkcjonariusze poszczególnych służb mundurowych nie są – co do zasady – podmiotami podobnymi przez sam fakt przynależności do służby mundurowej, to jednak podobieństwo funkcjonariuszy poszczególnych służb może wynikać z podobieństwa wykonywanych przez nich zadań. W konsekwencji Trybunał uznał, że funkcjonariusze Służby Celnej wykonujący zadania o charakterze policyjnym są podmiotami podobnymi do funkcjonariuszy Policji, i dlatego w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego powinni być potraktowani podobnie.

Omawiany wyrok od chwili jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (tj. 10 marca 2015 r. Dz. U. poz. 334) bezpośrednio wywołał skutek w postaci zmiany stanu prawnego w określonym w nim zakresie.

O ile zastosowanie kryterium podobieństwa zadań wykonywanych przez Policję i Służbę Celną znalazło w pełni swoje uzasadnienie na gruncie zasady równości (art. 32 Konstytucji), o tyle zastosowanie tego kryterium w praktyce nie zawsze jest możliwe, choćby z uwagi na instytucję przeniesienia służbowego do komórek organizacyjnych w trakcie całej służby, w których wykonywane są różne zadania.

Skutkiem treści wyroku w sprawie o sygn. K 39/13 była inicjatywa ustawodawcza podjęta przez obywateli w postaci obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy nr 30), przewidującego objęcie wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej emerytalnym systemem zaopatrzeniowym właściwym dla służb mundurowych. Obecnie projekt ten znajduje się na etapie prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji

Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (www.sejm.gov.pl, stan na dzień 15.06.2016).

Przenosząc wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 39/13 i wywołane przez niego skutki prawne i faktyczne, na przedstawioną przez Pana Perfekta sprawę, powstaje wątpliwość co do zasadności inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie jest bowiem jasne i oczywiste, czy ewentualny wniosek Prokuratora Generalnego, w którym podniesiony zostanie zarzut pominięcia w ustawie o emeryturach mundurowych strażników gminnych (miejskich) zostanie uwzględniony w pełni, czy stanie się powodem wewnętrznego zróżnicowania strażników w oparciu o kryterium wykonywania zadań o charakterze *czysto* policyjnym.

Mając na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko w takim zakresie, w jakim kwestionowane przepisy godzą w Konstytucję, a do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym, gospodarczym i społecznym, droga inicjatywy legislacyjnej wydaje się w tej sprawie najwłaściwsza.

2 poniedziałek
Robert Hermand