



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 maja 2012 r.

Sygn. akt K 4/12

BAS-WPTK-307/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	11. 05. 2012
L.dz. ....	I. zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów (sygn. akt K 4/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) przedstawiła 25 stycznia 2012 r. Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek o zbadania konstytucyjności art. 26 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.; dalej: u.o.p.). W *petitum* wniosku wskazano, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 5 Konstytucji, „w zakresie niedopuszczalnego pozbawienia gwarancji emerytalnej strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych ujawniającym się faworyzowaniem równorzędnej zadaniowo grupy strażaków Państwowej Straży Pożarnej”, przez to, że „obecne dopełnienie wieku emerytalnego przez strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych określone na poziom 65 roku życia, godzi w bezpieczeństwo państwa i obywateli, bo prowadzi wprost do obniżenia standardów ratownictwa lotniskowego, a tym samym powoduje brak zapewnienia obywatelom kraju odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa lub oferuje bezpieczeństwo o niedopuszczalnie zaniżonym standardzie” (wniosek, s. 2).

2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji, grupa posłów może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek o zbadanie zgodności ustawy (jej przepisów) z Konstytucją. W ocenie wnioskodawcy, w tym wypadku wątpliwości budzi art. 26 ust. 1-9 u.o.p., który stanowi, że:

a) „Strażakowi jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także członkowi ochotniczej straży pożarnej, zwanemu dalej «osobą poszkodowaną», który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu, przysługuje: 1) jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu; 2) renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy; 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu” (ust. 1);

b) „Członkom rodziny osoby poszkodowanej, która zmarła wskutek okoliczności, o których mowa w ust. 1, przysługuje: 1) jednorazowe odszkodowanie

z tytułu śmierci osoby poszkodowanej; 2) renta rodzinna; 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu” (ust. 2);

c) „Jednorazowe odszkodowania, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, przysługują na zasadach określonych dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej w wysokości kwot ustalanych na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych i są wypłacane przez podmioty ponoszące koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej” (ust. 3);

d) „Renty, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, przysługują: 1) osobom poszkodowanym będącym członkami ochotniczych straży pożarnych oraz członkom ich rodzin – na zasadach, w trybie i wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach; 2) osobom poszkodowanym będącym strażakami jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz członkom ich rodzin – na zasadach, w trybie i wysokości określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych” (ust. 4);

e) „Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 2 pkt 3, ustala i wypłaca, z zastrzeżeniem ust. 6, podmiot ponoszący koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej na podstawie przepisów o odszkodowaniach przysługujących w związku ze służbą w Państwowej Straży Pożarnej” (ust. 5);

f) „Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 2 pkt 3, przysługujące osobie poszkodowanej lub członkowi rodziny osoby poszkodowanej będącej członkiem jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ustala i wypłaca właściwy komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej” (ust. 6);

g) „Wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 2 pkt 3, ustala się według następujących zasad: 1) w razie utraty lub całkowitego zniszczenia mienia odszkodowanie ustala się według ceny zakupu obowiązującej w czasie ustalania odszkodowania, z uwzględnieniem stopnia zużycia mienia; 2) w razie uszkodzenia mienia odszkodowanie stanowi równowartość przywrócenia go do stanu sprzed wypadku; jeżeli jednak stopień uszkodzenia jest znaczny albo koszty naprawy przekroczyłyby wartość uszkodzonego mienia, wypłaca się odszkodowanie w wysokości określonej w pkt 1” (ust. 7);

h) „Osobie poszkodowanej, której świadczenia odszkodowawcze, o których mowa w ust. 1, przysługują także z tytułu stosunku pracy lub służby albo

ubezpieczenia społecznego lub majątkowego, przyznaje się jedno świadczenie wybrane przez zainteresowanego” (ust. 8);

i) „Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3 oraz w ust. 2 pkt 1 i 3, z uwzględnieniem rodzaju dokumentów stanowiących podstawę do wszczęcia, prowadzenia i zakończenia postępowania, treści orzeczenia kończącego postępowanie oraz trybu odwoławczego” (ust. 9).

## II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Jak wynika z *petitum* i uzasadnienia wniosku, grupa posłów kwestionuje zgodność przepisów u.o.p. z art. 32 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 2 Konstytucji ze względu na to, że nie zawierają one regulacji dotyczących statusu emerytalnego strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych (dalej: strażaków lotniskowych) tożsamych z unormowaniami kształtującymi prawo do emerytury strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Rodzaj wykonywanej pracy strażaków lotniskowych oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, ciężar nałożonych na nich obowiązków, stopień zagrożenia życia i zdrowia podczas wykonywania pracy – według wnioskodawcy – jest identyczny. Regulacje prawa międzynarodowego oraz unijnego nakazują istnienie służb ratowniczych na lotnisku. Określają również wymagane kwalifikacje strażaków lotniskowych, zbliżone lub przewyższające umiejętności strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Wnioskodawca podkreśla, że: „Mylne jest przekonanie, że strażacy Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych operują jedynie przy rzadkich incydentach na terenie lotniska” (wniosek, s. 11). Pomimo wykonywania tożsamych zadań i pracy o identycznym charakterze, strażacy lotniskowi należą do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego i uzyskują prawo do emerytury dopiero po osiągnięciu wieku 65 lat. Jako naruszający konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wskazany został art. 26 u.o.p., ponieważ: „Przepis ten ogranicza się jedynie do jednostronnego przedstawienia uprawnień strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych w razie nastąpienia uszczerbku na zdrowiu lub poniesieniu szkody w mieniu. Jest to przepis niezawierający jednak postanowień odnoszących się do zabezpieczenia emerytalnego strażaków lotniskowych. Ustawa w tym względzie uznaje regulacje standardowe, nie przewidując żadnych uprzywilejowanych norm gwarantujących

korzystne zabezpieczenie emerytalne dla strażaków lotniskowych. [...] Przepis art. 60 ust. 1 Ustawy o Państwowej Straży Pożarnej wskazuje, że Strażak po 15 latach służby nabywa prawo do zaopatrzenia emerytalnego według zasad i na warunkach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy [...]. Tożsamej regulacji brak jest w przepisie art. 26 Ustawy o ochronie przeciwpożarowej, co oznacza, że strażacy Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych uzyskują uprawnienia emerytalne na zasadach ogólnych (po 65 roku), pracując przecież w tożsamy niebezpiecznych warunkach i przechodząc tożsamą drogę szkolenia, ponosząc tożsamą odpowiedzialność. Jest to sprzeczne z art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (wniosek, s. 15-16).

2. Natomiast niezgodność art. 26 u.o.p. z art. 5 Konstytucji wnioskodawcy upatrują w tym, że strażacy lotniskowi uzyskują prawo do emerytury po osiągnięciu wieku 65 lat. Taka regulacja eliminuje możliwość zapewnienia obywatelom jakiegokolwiek bezpieczeństwa (wniosek, s. 21-23).

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 26 u.o.p. z konstytucyjną zasadą równości „w zakresie niedopuszczalnego pozbawienia gwarancji emerytalnej strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych ujawniającym się faworyzowaniem równorzędnej zadaniowo grupy strażaków Państwowej Straży Pożarnej”. Wskazany zakres zaskarżenia nie pozostawia wątpliwości, że celem wnioskodawcy nie jest dokonanie kontroli konstytucyjności uregulowania, które zostało w sposób pozytywny ukształtowane w badanych przepisach, lecz określony brak regulacji. Trzeba zatem ocenić, czy we wniosku podniesiono zarzut pominięcia ustawodawczego, czy też grupa posłów formułuje postulat *de lege ferenda*. W tym drugim wypadku, chodziłoby o uzupełnienie systemu prawnego o regulację, w zaproponowanym przez wnioskodawcę brzmieniu, której wprowadzenia prawodawca nie przewidział.

2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek kontrolować, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, Trybunał „nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć zgodnie z konstytucją powinien był unormować” (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Powyższa linia orzecznicza została podtrzymana po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97). Dalsze istotne wyjaśnienia Trybunał Konstytucyjny przedstawił w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01), stwierdzając, że: „[P]unktem wyjścia [...] jest odróżnienie sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniu ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, bo – jak wskazuje się jednolicie w orzecznictwie – «brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej» [...]. Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji”. A zatem, wyłącznie w wypadku regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwa jest jej kontrola ze względu na nieunormowanie określonych zagadnień;

dopuszczalne jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności na tle zasady równości (zob. przykładowo wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06; zob. także P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2003, s. 241-243; tenże, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne, Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 397-405; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 109, 151-155; D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 69-77; M. Safian, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 31-32; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 195-196, P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 181-184).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (wyrok TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Rozpoznawanie zarzutów dotyczących braku regulacji wymaga więc daleko posuniętego rygoryzmu co do stwierdzenia jakościowej tożsamości (albo przynajmniej wyraźnego podobieństwa) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. „Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt

SK 17/02; zob. także postanowienie TK z 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 15/11 wraz z wskazanym tam orzecnictwem i literaturą). W żadnym wypadku kontrola „pominięcia ustawodawczego” nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00).

3. Wnioskodawca zakwestionował art. 26 ust. 1-9 u.o.p. Istotą zarzutu niekonstytucyjności jest brak regulacji, która umożliwiłaby strażakom lotniskowych uzyskanie prawa do emerytury na takich samych warunkach co strażakom Państwowej Straży Pożarnej. Brak unormowania o treści tożsamej z art. 12 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 (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej u.z.e.f.) jest zatem istotą argumentacji wnioskodawcy.

Artykuł 12 u.z.e.f. brzmi następująco: „Emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służby Więziennej, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych”. A zatem – jak już wspomniano – art. 26 u.o.p. miałby być niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, gdyż nie zawiera regulacji stwierdzającej, że prawo do emerytury przysługuje strażakowi lotniskowemu po 15 latach pracy.

4. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej reguluje zagadnienia realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem przez:



zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, prowadzenie działań ratowniczych (ochrona przeciwpożarowa) – art. 1 u.o.p. Składa się ona z siedmiu rozdziałów: przepisy ogólne (rozdział 1), zapobieganie pożarowi, klęsce żywiołowej lub innemu miejscowemu zagrożeniu (rozdział 2), organizacja ochrony przeciwpożarowej (rozdział 3), działania ratownicze (rozdział 5), uprawnienia strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej i członków ochotniczej straży pożarnej, świadczeniach rzeczowych i finansowych (rozdział 6), przepisy przejściowe i końcowe (rozdział 7). Zgodnie z art. 15 u.o.p., jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: (a) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; (b) jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; (c) zakładowa straż pożarna; (d) zakładowa służba ratownicza; (e) gminna zawodowa straż pożarna; (f) powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; (g) terenowa służba ratownicza; (h) ochotnicza straż pożarna; (i) związek ochotniczych straży pożarnych; (j) inne jednostki ratownicze. Staż lotniskowa jest szczególnym rodzajem zakładowej straży pożarnej, o której mowa w art. 15 pkt 2 u.o.p., jednakże nie wyczerpuje całego zakresu tego pojęcia.

Artykuł 26 u.o.p. znajduje się w rozdziale 5: „Uprawnienia strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej i członków ochotniczych straży pożarnych”. W ust. 1-2 określa on rodzaje świadczeń, do których są uprawnieni strażacy jednostki ochrony przeciwpożarowej albo członkowie ich rodzin: (a) jednorazowe odszkodowanie (w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo z tytułu śmierci strażaka), (b) rentę z tytułu całkowitej albo częściowej niezdolności do pracy/renty rodzinnej, (c) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu. Prawo do świadczenia powstaje, jeśli strażak doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach. Artykuł 26 ust. 3-4 u.o.p. odsyła do przepisów innych ustaw – przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz przepisów o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach – w celu ustalenia zasad i trybu przyznania oraz wysokości jednorazowego odszkodowania oraz rent. Zasady ustalenia odszkodowania z tytułu szkody w mieniu, jego wypłaty, wysokości znajdują się w ust. 5-7. Natomiast art. 26 ust. 8 u.o.p. zawiera normę ustalającą prawo wyboru

świadczenia w przypadku ich zbiegu, a art. 26 ust. 9 u.o.p. – upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia określającego tryb przyznawania jednorazowego odszkodowania oraz odszkodowania z tytułu szkody na mieniu.

Istotna, z punktu widzenia dopuszczalności kontroli konstytucyjności, jest odpowiedź na pytanie o materię regulacji zaskarżonego zakresu art. 26 u.o.p. Analiza wspomnianego przepisu prowadzi do wniosku, że wnioskodawca postuluje wprowadzenie całkowicie nowej regulacji, niezależnej od treści art. 26 u.o.p. Unormowanie to odnosiłoby się wyłącznie do strażaków lotniskowych, jako szczególnej grupy zakładowej straży pożarnej, o której mowa w art. 15 pkt. 2 u.o.p. Wnioskodawca wyznacza więc inny zakres podmiotowy postulowanego rozwiązania legislacyjnego niż art. 26 ust. 1-2 u.o.p., który określa zakres podmiotowy prawa do świadczeń. O ile bowiem prawo do świadczeń określonych w art. 26 u.o.p. mają wszyscy strażacy jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 u.o.p., w tym strażacy zawodowych straży pożarnych albo członkowie ich rodzin, to prawo do postulowanego świadczenia uzyskiwaliby jedynie strażacy lotniskowi. A zatem, *in casu* nie może być mowy o bliskości *meritum* obowiązującej regulacji art. 26 ust. 1-2 u.o.p. (w odniesieniu do jej hipotezy) oraz rozwiązania prawnego sugerowanego przez wnioskodawcę.

Także w zakresie dyspozycji art. 26 u.o.p., w szczególności jego ust. 1 i 2, oraz postulowanej regulacji, występują znaczne różnice. Istotą żądanego przez wnioskodawcę unormowania jest ustalenie prawa do emerytury strażaków lotniskowych po 15 latach pracy, bez względu na wiek. Natomiast art. 26 u.o.p. w ogóle nie odnosi się do zagadnień emerytalnych. Nie można w jego treści odnaleźć regulacji, choćby częściowej, odnoszącej się do wyboru właściwego dla strażaków lotniskowych systemu zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenia społecznego albo zabezpieczenia emerytalnego), ustalającej warunki uzyskania prawa do emerytury, w tym określającej wiek, w jakim można nabyć świadczenie emerytalne.

Artykuł 26 u.o.p. ustala trzy rodzaje świadczeń przynależnych strażakom (ich rodzinom), ale wśród nich nie zostało wymienione świadczenie emerytalne. Świadczenia te mają charakter kompensacyjny i muszą pozostawać w związku z udziałem strażaka w działaniach ratowniczych albo ćwiczeniach, na skutek których powstał uszczerbek na zdrowiu lub szkoda w mieniu. Nie mają natomiast zabezpieczać strażaków przed ryzykiem emerytalnym (niezdolności do pracy ze

względu na osiągnięcie określonego wieku). Są to zatem świadczenia różnego rodzaju i dlatego ustawodawca ustanowił je w różnych aktach prawnych – świadczenia kompensacyjne umieszczono w u.o.p., a warunki uzyskania prawa do emerytury określono w art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej u.e.r.) oraz art. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych oraz pkt. 20 załącznika nr 2 do tej ustawy. pt. „Wykaz prac o szczególnym charakterze” (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.; dalej u.e.p.).

Wyznaczony przez wnioskodawcę zakres badania art. 26 u.o.p. w rzeczywistości jest – zdaniem Sejmu – postulatem ustawodawczym wprowadzenia, obok zaskarżonych, nowego unormowania i nie może zostać zakwalifikowany jako pominięcie prawodawcze, które ewentualnie mogłoby podlegać kontroli przez Trybunał Konstytucyjny z perspektywy standardów ustawy zasadniczej. We wskazanym zakresie wnioskodawca określa hipotezę nowego przepisu, alternatywną w stosunku do hipotezy art. 26 u.o.p. oraz całkowicie nową dyspozycję żądanego unormowania, która nie jest normatywnie powiązana z treścią zakwestionowanego przepisu. Sejm nie dostrzega tożsamości (podobieństwa, adekwatności) materii regulowanej w zaskarżonym przepisie i materii rzekomo pozostawionej poza jego zakresem, na którą wskazuje wnioskodawca. Treść art. 26 u.o.p. w ogóle nie odnosi się bowiem do kwestii emerytalnych strażaków lotniskowych. *Ergo* przepis ten nie może stanowić także punktu odniesienia (podstawy) dla ewentualnego pominięcia w systemie prawa unormowania postulowanego przez wnioskodawcę (brak związku normatywnego pomiędzy świadczeniami określonymi w art. 26 u.o.p. a *meritum* wskazanym przez wnioskodawcę). Uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, w zakresie wskazanym we wniosku, prowadziłoby do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania (zob. na ten temat w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00).

Warto zauważyć, że z pozytywnej treści art. 26 u.o.p. wynika nakaz traktowania wszystkich strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej w sposób jednakowy. Wszyscy są uprawnieni do uzyskania świadczenia wskazanego w art. 26 ust. 1-2 u.o.p., zarówno strażacy Państwowej Straży Pożarnej, jak i strażacy zakładowych straży pożarnych, w tym strażacy lotniskowi.

*Nota bene* postulat ustawodawczy wnioskodawcy jest daleko idący. Skoro bowiem sytuacja prawna strażaków lotniskowych ma zostać zrównana z pozycją strażaków Państwowej Straży Pożarnej, to ci pierwsi powinni zostać wyłączeni z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i włączeni do systemu zabezpieczenia emerytalnego, a świadczenie emerytalne powinno być wypłacane z budżetu państwa. Konsekwencją takiego uregulowania musi być zatem zmiana charakteru zatrudnienia strażaków lotniskowych (powinni uzyskać status funkcjonariusza państwowego); w inny sposób musiałyby zostać określone także zasady ich wynagradzania. Zmiana katalogu świadczeń przysługujących strażakom lotniskowym wymagałoby więc szerokiej interwencji ustawodawcy. Tak daleko idąca (hipotetyczna) zmiana stanu prawnego dowodzi – obok argumentów sformułowanych wcześniej – że zarzut wnioskodawcy nie odnosi się do pominięcia ustawodawczego (brak części regulacji), ale spełnia kryteria tzw. zaniechania ustawodawczego, które leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z powyższym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie w jakim dotyczy badania zgodności art. 26 u.o.p. z art. 32 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Wnioskodawca stawia także zarzut niezgodności art. 26 u.o.p. z art. 5 Konstytucji. Naruszenie standardu konstytucyjnego w tym wypadku ma polegać na wyznaczeniu wieku emerytalnego na poziomie 65 lat (dodać należy, iż jest to powszechny wiek emerytalny dla mężczyzn; dla kobiet wynosi on 60 lat), co z kolei godzi w bezpieczeństwo państwa i obywateli.

Należy zwrócić uwagę, że art. 26 u.o.p. nie w żadnym ustępie nie ustala wieku emerytalnego dla strażaków lotniskowych. Jak już wcześniej wyjaśniano, w ogóle nie odnosi się do kwestii emerytalnych. Istnieje zatem daleko idąca rozbieżność pomiędzy treścią normatywną art. 26 u.o.p. a stawianym przez wnioskodawcę zarzutem. W tym sensie można przyjąć, że przedmiot kontroli został wskazany niewłaściwie. Zagadnienie warunków uzyskania prawa do emerytury strażaków lotniskowych jest przedmiotem regulacji art. 24 u.e.r. Ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Trzeba także zauważyć, że strażacy lotniskowi mają prawo do emerytury pomostowej, jeśli: (a) urodzili się po dniu 31 grudnia 1948 r.; (b) mają okres pracy

o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat; (c) osiągnęli wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn; (d) mają okres składkowy i nieskładkowy, ustalony na zasadach określonych w u.e.r. wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn; (e) przed dniem 1 stycznia 1999 r. wykonywali prace w szczególnych warunkach albo prace w szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p. lub art. 32 i art. 33 u.e.r.; (f) po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonywali pracę w szczególnych warunkach albo o szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p.; (g) nastąpiło z nimi rozwiązanie stosunku pracy. Zgodnie z pkt 20 załącznika nr 2 do u.e.p. – „Wykaz prac o szczególnym charakterze”, takimi pracami są: „Prace pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-5 i 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, uczestniczących bezpośrednio w akcjach ratowniczych”.

W związku z powyższym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie, w jakim dotyczy badania zgodności art. 26 u.o.p. z art. 5 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kpacz