



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 grudnia 2021 r.

Pozycja 66

## POSTANOWIENIE z dnia 30 listopada 2021 r. Sygn. akt K 20/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca  
Stanisław Piotrowicz  
Julia Przyłębska  
Jakub Stelina,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 listopada 2021 r., wniosku Krajowej Komisji Wykonawczej Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych o zbadanie zgodności:

art. 13 w związku z art. 4 i w związku z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965, ze zm.) wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim „wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związane[j] z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy straży gminnych, powołanych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1383, tekst jedn. z 2013 r. ze zm.) (...)”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. We wniosku wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 6 listopada 2018 r., Krajowa Komisja Wykonawcza Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych (dalej: wnioskodawca) zwróciła się o zbadanie zgodności art. 13

w związku z art. 4 i w związku z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965, ze zm.; dalej: ustawa pomostowa, u.e.p.) wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim „wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanej z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy straży gminnych, powołanych na podstawie” ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: u.s.g.), z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca zarzucił ustawodawcy naruszenie zakazu dyskryminacji w kształtowaniu systemu pomostowych uprawnień emerytalnych przez pominięcie funkcjonariuszy straży miejskich i gminnych. Dowodzi, że sytuacja faktyczna tych funkcjonariuszy jest zbliżona do sytuacji formacji wymienionych w art. 13 u.e.p., ze względu na wykonywanie tych samych zadań, które powierza się policjantom w art. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: ustawa o Policji). Zatem odmienne potraktowanie strażników miejskich (i gminnych) sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą równości oraz zakazem dyskryminacji podmiotów podobnych. W uzasadnieniu podniesionych zarzutów wnioskodawca wskazał, że Trybunał w swoim orzecznictwie stanął na stanowisku, że odrębne zasady nabywania uprawnień emerytalnych powinny być następstwem odmiennego rodzaju działalności zawodowej wykonywanej przez daną grupę uprawnionych w warunkach zwiększonych zagrożeń, rygorów i ograniczeń, wobec czego przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych (zob. orzeczenie z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36). Zdaniem wnioskodawcy, za sprzeczne z Konstytucją należy uznać w szczególności rozwiązanie, „które w katalogu podmiotów uprawnionych do nabycia emerytury pomostowej na podstawie art. 13 w zw. z art. 4 Ustawy [pomostowej] pomija strażników gminnych, uniemożliwiając potraktowanie okresu pełnionej przez nich służby (...) na równi z okresem wykonywania pracy o szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach – pomimo (...) podobieństw wykonywanych przez nich zadań do zadań funkcjonariuszy Policji”. Pominięcie strażników miejskich i gminnych stanowi – zdaniem wnioskodawcy – arbitralne zróżnicowanie sytuacji prawnej grup podobnych, czyli wykonujących zadania zbliżone do zadań powierzonych funkcjonariuszom Policji lub Służby Ochrony Kolei (dalej: SOK) i uznanych przez ustawodawcę za pracę o szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach.

1.2. Wnioskodawca odniósł się do dopuszczalności kontroli konstytucyjności luki w prawie. Wskazał, że w kontekście funkcjonariuszy straży gminnych (i miejskich) zachodzą przesłanki uznania jej za podlegające kontroli TK pominięcie prawodawcze. Potwierdzeniem tej tezy ma być, zdaniem wnioskodawcy, wyrok TK z 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27), w którym dopuścił możliwość skutecznego odwołania się do pominięcia funkcjonariuszy Służby Celnej w celu ochrony praw emerytalnych tej grupy zawodowej, „której zadania służbowe i obowiązki publiczne, a także ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych pracowników i funkcjonariuszy oraz wzmożone ryzyko utraty zdrowia w związku ze służbą, wskazują na konieczność objęcia wzmożoną ochroną emerytalną. Bynajmniej nie jest to wówczas rodzaj «przywileju emerytalnego», lecz naturalna, w świetle wartości towarzyszących Konstytucji RP, konsekwencja szczególnego charakteru pełnionej służby” (s. 6 wniosku).

1.3. Następnie wnioskodawca wskazał argumenty, które – jego zdaniem – przemawiają za uznaniem pracy w straży gminnej (lub miejskiej) za pracę o szczególnym charakterze. Wśród okoliczności dowodzących, że spełnia ona definicję zawartą w art. 3 ust. 3 u.e.p. wskazał, że wymaga ona szczególnej sprawności psychofizycznej. Stwierdził, że „[z]godnie z art. 24 pkt 6 Ustawy o strażach gminnych jednym z warunków zatrudnienia w charakterze strażnika gminnego jest sprawność pod względem fizycznym i psychicznym. Sprawność taka wydaje się niezbędna dla prawidłowego wykonywania czynności zastrzeżonych dla tej grupy (...). Szczególnej sprawności wymagają zwłaszcza czynności polegające na ujmowaniu osób stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego i mienia, oraz doprowadzaniu tych osób do najbliższej jednostki Policji”. Ponadto możliwość wykonywania tej pracy w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu zmniejsza się wraz z postępowaniem procesu starzenia się.

Wnioskodawca wskazał także, że objęcie funkcjonariuszy straży gminnych (i miejskich) przywilejem emerytur pomostowych wynikać powinno z podobieństwa ich zadań do zadań Policji. Dzielą oni następujące uprawnienia i kompetencje: legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, art. 12 ust. 1 pkt 2 u.s.g.); ujmowania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia – przy czym funkcjonariusze Policji mają prawo do ich zatrzymania, a strażnicy gminni – prawo do ich ujęcia i obowiązek niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji (art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, art. 12 ust. 1 pkt 3 u.s.g.); dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary – przy czym zakres uprawnień strażników gminnych jest ograniczony do bagaży podręcznych takiej osoby (art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy o Policji, art. 12 ust. 1 pkt 3a u.s.g.); zwracania się o pomoc do przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawa (art. 15 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o Policji, art. 12 ust. 1 pkt 9 u.s.g.). Podobieństwa do Policji wykazują także zasady zatrudniania w strażach gminnych.

1.4. Następnie wnioskodawca przeszedł do uzasadnienia zarzutów naruszenia przez wskazane w *petitum* wniosku przepisy art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wskazał, że pominięcie funkcjonariuszy i pracowników straży miejskich (i gminnych) wśród grup podmiotów uprawnionych do emerytur pomostowych stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości, skutkuje bowiem zróżnicowaniem zakresu uprawnień emerytalnych podmiotów, które wykazują te same cechy relewantne. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej dotyczącej pojęcia cechy relewantnej, jako uzasadniającej przyjęcie odmiennej regulacji wobec podmiotów się nią odznaczających wskazał, że funkcjonariusze straży gminnych (i miejskich) mają status zbliżony, jeżeli chodzi o kompetencje i powierzone zadania, nie tylko do policjantów, ale także do funkcjonariuszy SOK. Stwierdził, że „[w] powyższych przypadkach mamy do czynienia ze stosunkiem pracy lub służbą, której towarzyszy szczególna odpowiedzialność i która wymaga szczególnej sprawności psychofizycznej, a możliwość jej należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się. Co więcej, strażnicy gminni uczestniczą bezpośrednio w realizacji zadań, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 Ustawy o Policji (art. 9 ust. 5 Ustawy o strażach gminnych)”. Mimo tego podobieństwa, podnosi wnioskodawca, strażnik gminny pozbawiony jest przywilejów przysługujących tym grupom.

Wnioskodawca stwierdził także, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek skonkretyzowanej formy świadczenia socjalnego.

Jednak jeżeli przepis ten odczytywać w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji, to zdaniem wnioskodawcy, należy wywieść wniosek, że „stopień realizacji przez państwo prawa do zabezpieczenia społecznego oraz jego forma nie powinny być zróżnicowane w ramach grup zawodowych cechujących się wspólną cechą relewantną”. Wnioskodawca powołał się także na jedno z orzeczeń Trybunału, w którym TK stwierdził, że „odrębne zasady nabywania uprawnień emerytalnych w systemach służb mundurowych są następstwem odmiennego rodzaju działalności zawodowej wykonywanej przez daną grupę uprawnionych w warunkach zwiększonych zagrożeń, rygorów i ograniczeń. W Polsce przesłanka ta leży u podstaw tworzenia i utrzymywania szczególnych systemów ubezpieczenia społecznego, które mają charakter zawodowy” a „przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń” (s. 18 wniosku). Wnioskodawca stwierdził, że nieuwzględnienie strażników miejskich (i gminnych) wśród grup uprawnionych do pobierania emerytury pomostowej jest taką właśnie niesprawiedliwością.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 25 maja 2020 r., w imieniu Sejmu, przedłożył wyjaśnienia w sprawie analizowanego wniosku i wniósł o stwierdzenie, że „art. 4 i art. 3 ust. 3 w związku z załącznikiem nr 2 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1924) w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę strażników straży gminnych, powołanych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1795), są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji” oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

2.1. Marszałek zauważył, że wątpliwości budzi żądanie w niniejszym postępowaniu kontroli art. 13 u.e.p., który przyznaje funkcjonariuszom Policji i innych służb enumeratywnie w nim wskazanych względne, tj. uwarunkowane spełnieniem pewnych warunków, uprawnienie do emerytury pomostowej (ust. 1) oraz wskazuje, że służba w tych formacjach, która to uprawnia do emerytury mundurowej, jest w świetle ustawy pomostowej, pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (ust. 2). Warunkami uprawniającymi funkcjonariuszy służb wymienionych w art. 13 ust. 1 u.e.p. do nabycia omawianego przywileju jest niespełnienie wymogów niezbędnych do przyznania im emerytury mundurowej lub utrata tego prawa do tego świadczenia. Niedopuszczalność samoistnej kontroli art. 13 u.e.p. wynika z faktu, że jest on, zdaniem Marszałka, normatywnym następstwem uregulowania przyjętego w ustawie 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019 r. poz. 288, ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa lub u.z.), która nie przyznaje funkcjonariuszom straży miejskich i gminnych tego rodzaju prawa, a co za tym idzie nie mogą spełnić wymogów określonych w analizowanym przepisie.

Reasumując, Marszałek stanął na stanowisku, że „funkcjonariusze straży gminnej nie korzystają z prawa do emerytury mundurowej, a ich pominięcie w konstrukcji art. 13 u.e.p. nie może być uznane za lukę uprawniającą do interwencji Trybunału Konstytucyjnego” (s. 9 stanowiska Sejmu).

2.2. Analizę zasadności pozostałych argumentów wnioskodawcy Marszałek rozpoczął od wskazania orzecznictwa Trybunału dotyczącego różnych aspektów ustawy pomostowej (wyroki TK z: 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21; 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). We wszystkich tych orzeczeniach Trybunał podtrzymywał domniemanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów tej ustawy. Jak zauważył Marszałek, przyjętą przez nie linię orzecniczą można scharakteryzować przez wskazanie kilku zasadniczych elementów.

Pierwszym z nich jest istota reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r., którą było „ujednoczenie prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca osiągnął ten cel, likwidując przywileje emerytalne określonych grup zawodowych (emerytury branżowe) i wprowadzając powszechny wiek emerytalny dla wszystkich ubezpieczonych, a także wygaszając dotychczasowe zasady przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym przez osoby pracujące w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (dotychczasowe orzecznictwo zob. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99; 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99)”. Na podstawie ustawy pomostowej zostało przyznane jako rekompensata tymczasowe uprawnienie do nowego rodzaju świadczenia, tj. emerytury pomostowej. Wcześniejszym odpowiednikiem było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1983 r.). Drugim z kluczowych, zdaniem Marszałka, argumentów kształtujących pogląd Trybunału na tę kwestię jest fakt, że chociaż „emerytury pomostowe (...) są świadczeniami emerytalnymi, różnią się od emerytur wypłacanych na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.; dalej: u.e.r.). Różnice te wynikają z: a) obniżonego o co najmniej 5 lat wieku emerytalnego; b) wymogu stażu co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 4 pkt 5 u.e.p.), c) wykazu prac, ujętego w załączniku nr 1 i 2 do u.e.p.; d) przejściowego charakteru – emerytury pomostowe są wypłacane do czasu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego; e) wygasającego charakteru – warunkiem uzyskania emerytury pomostowej jest wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r.; f) odrębnego źródła finansowania – środki na emerytury pomostowe nie pochodzą z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (a więc ze zwykłych składek na ubezpieczenie emerytalne), lecz z odrębnego Funduszu Emerytur Pomostowych (por. art. 29-40 u.e.p.)” (s. 14-15 stanowiska Marszałka).

Kolejnym elementem orzecznictwa TK, istotnym dla rozstrzygnięcia konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, jest zdaniem Marszałka Sejmu, *ratio* ustawy pomostowej. Ustawodawca – zauważył Marszałek – wyszedł z założenia, że emerytura pomostowa będzie przysługiwała osobom pracującym w najtrudniejszych warunkach, które nie mogą być usunięte przez pracodawcę żadnymi środkami profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej (zob. definicja pracy w szczególnych warunkach – art. 3 ust. 1 u.e.p.). Dlatego też w wykazie prac w szczególnych warunkach nie znalazły się prace, w wypadku których istnieje możliwość skutecznego zapobiegania trwałemu uszkodzeniu zdrowia pracownika, co z uwagi na ciągle rozwijającą się medycynę i nauki pokrewne wpływa na zawężanie ich katalogu. Marszałek wskazał również, za wyrokiem TK o sygn. K 17/09, że „możliwości wykonywania [każdej] pracy obniżają się z wiekiem, ponieważ z upływem lat życia maleją u pracowników różne sprawności i cechy pozwalające sprostać wymaganiom pracy (...). Skoro z powodów obiektywnych wszyscy nie mogą przechodzić na emeryturę w obniżonym wieku emerytal-

nym, ustawodawca musi dokonać wyboru tych sytuacji, w których tego typu rozwiązania są – trwale lub przejściowo – niezbędne”.

2.3. Istoty problemu konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu Marszałek upatruje w naruszeniu zasady równości przez pominięcie prawodawcze. W załączniku nr 2 do u.e.p., stanowiącym katalog prac o szczególnym charakterze, których wykonywanie uprawnia do otrzymywania emerytury pomostowej, prawodawca uwzględnił szereg grup zawodowych, w tym funkcjonariuszy SOK, pomijając przy tym funkcjonariuszy straży gminnych (i miejskich). W dalszym toku swojego wywodu, Marszałek odniósł się do historycznych i systemowych uwarunkowań regulacji dotyczących tych formacji. Można je skonkludować, stwierdzając, że mimo istnienia wielu podobieństw, zdaniem Marszałka, ustawodawca nie uchybił konstytucyjnej zasadzie równości, wprowadzając tak daleko idące różnice w statusie funkcjonariuszy SOK i strażników gminnych (i miejskich). Przekonanie to oparł przede wszystkim na doświadczeniu życiowym, które wskazuje, że „funkcjonariusze SOK wykonują pracę w warunkach niekorzystnych oddziaływań akustycznych pociągów. Dworce i perony są źródłem intensywnej emisji hałasu, który może negatywnie oddziaływać na ich sprawność fizyczną i psychiczną. Szkodliwe działanie hałasu na organizm człowieka przejawia się np. w postaci zaburzeń orientacji, drażliwości, wysokiego ciśnienia, bólu i zawrotów głowy, a nawet czasowego lub trwałego uszkodzenia słuchu, występowania szumów usznych” (s. 21 stanowiska Sejmu).

2.4. Marszałek wskazał także, że przyczyną pominięcia funkcjonariuszy straży gminnych i miejskich było to, że prawo do emerytury pomostowej przysługuje jedynie tym grupom zawodowym, które korzystały z prawa do emerytury w obniżonym wieku, zgodnie z rozporządzeniem z 1983 r. Zostało ono wydane na podstawie uchylonej, przez wprowadzenie reformy emerytalnej w 1999 r., ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.). Regulacja ta nie mogła dotyczyć funkcjonariuszy straży gminnych, gdyż zostały one przywrócone dopiero wraz z odbudowaniem samorządu terytorialnego w Polsce. W tym kontekście Marszałek wskazał także, że mimo nieuwzględnienia funkcjonariuszy SOK w tych historycznych aktach prawnych ówczesny prawodawca przyjął indywidualną regulację, uchwalając ustawę z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz. U. Nr 23, poz. 99, ze zm.), przewidującą obniżony wiek emerytalny, wynoszący odpowiednio 55 lat dla kobiet – po 20 latach pracy, z czego 15 na kolei i 60 lat dla mężczyzn – po 25 latach pracy, z czego 15 na kolei. Uwzględnienie funkcjonariuszy SOK wśród grup podmiotów uprawnionych do emerytury pomostowej, jest zatem – zdaniem Marszałka – realizacją celu tej ustawy, ma ona stanowić uprawnienie tymczasowe przysługujące w okresie przejściowym zmierzającym do likwidacji branżowych przywilejów emerytalnych.

2.5. Za dowód na zgodność zakwestionowanych przepisów z konstytucyjną zasadą równości służy Marszałkowi Sejmowi także nieuwzględnienie w ich treści funkcjonariuszy innych, istotnych dla porządku publicznego formacji, tj. Straży Leśnej i Państwowej Straży Łowieckiej. Ich funkcjonariusze – argumentuje Marszałek – podobnie jak funkcjonariusze straży gminnych są umundurowani, korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, mogą także używać broni palnej oraz stosować środki przymusu bezpośredniego. Beneficjentami powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych są również funkcjonariusze Straży Parku, Państwowej Straży Rybackiej i Inspekcji Transportu Drogowego.

2.6. Na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy prawa do zabezpieczenia społecznego, które zagwarantowane jest w art. 67 ust. 1

Konstytucji. Marszałek wskazał, że strażnicy miejscy (i gminni) korzystają z powszechnego systemu emerytalnego uprawniającego do otrzymania świadczenia emerytalnego po osiągnięciu 60 lat – przez kobiety oraz 65 lat – przez mężczyzn. Podniósł, że wskazaną normę konstytucyjną należy stosować łącznie z ust. 2 tego artykułu, który uprawnia ustawodawcę zwykle do określenia zasad i form zabezpieczenia społecznego. Ponadto powołał się na orzecznictwo TK, z którego wynika, że „zarówno prawo do emerytury w obniżonym wieku, które przysługiwało na podstawie wcześniejszych przepisów, jak i prawo do emerytury pomostowej stanowią szczególne uprawnienia emerytalne i nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji. Osoby pozbawione prawa do emerytury pomostowej nabywają bowiem po spełnieniu odpowiednich przesłanek prawo do emerytury zwykłej na podstawie ustawy o świadczeniach z FUS” (s. 26 stanowiska Sejmu). Mając powyższe na uwadze oraz zauważając, iż w ocenie SN emerytura pomostowa jest świadczeniem o charakterze socjalnym i nie jest, zdaniem TK, „klasyczną” emeryturą wypłacaną z systemu ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim uwzględniając dotychczasowy dorobek orzecniczy TK, który przesądził, że pominięcie określonych prac i zawodów w katalogu uprawnionych do e.p. nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 4 i art. 3 ust. 3 w związku z załącznikiem nr 2 u.e.p. w analizowanym zakresie są zgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2.7. Marszałek odniósł się także do zarzutu naruszenia – przez wskazaną we wniosku lukę w prawie – uregulowanej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Marszałka, ma on charakter subsydiarny wobec zarzutu naruszenia zasady równości i opiera się na założeniu, że zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy straży gminnych (i miejskich) oraz SOK ma arbitralny charakter, dlatego jego odrębne rozpatrywanie nie jest konieczne w konsekwencji przyjęcia, iż zaskarżona regulacja zgodna jest z wzorcem głównym.

3. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 2 czerwca 2020 r. przedstawił stanowisko, że postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3.1. Wątpliwości PG co do dopuszczalności merytorycznej oceny niniejszego wniosku dotyczą możliwości kontroli konstytucyjności regulacji niepełnej. Po wskazaniu przesłanek decydujących o objęciu luki w prawie kognicją Trybunału, PG stwierdził, że „[w]nioskodawca, pomimo powołania się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszczające badanie zarzutów zbyt wąskiego zakresu zastosowania kwestionowanej regulacji, nie odniósł się do wypracowanych w tym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie pominięcia od zaniechania ustawodawczego i nie uprawdopodobnił konstytucyjnej konieczności uwzględnienia przez kwestionowaną regulację pracy strażników straży gminnych” (s. 9-10 stanowiska PG).

3.2. PG stwierdził, że wszystkie wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli mają charakter samoistny. Ma to istotne znaczenie w szczególności co do dopuszczalności oceny zgodności kontrolowanej normy prawnej z art. 2 Konstytucji. Zaznaczył, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów potwierdzających prawidłowość tego zarzutu. Za spełnienie tego wymogu nie mogą zostać uznane lakoniczne wzmianki o zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa zawartych w części uzasadnienia dotyczących naruszenia art. 32 ust. 1 i 2: „[k]onsekwencją tego pominięcia ustawodawczego jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa arbitralne zróżnicowanie sytuacji prawnej w zakresie ochrony emerytalnej funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych w stosunku do

pracowników i funkcjonariuszy objętych regulacją Ustawy”; „[o] fragmentaryczności uregulowania zawartego w art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 oraz Załącznikiem nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych przesądza zbyt wąski z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2), sprawiedliwości społecznej i zaufania do państwa (art. 2) oraz prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2) zakres podmiotowy i przedmiotowy kwestionowanych przepisów”; „[s]posób ukształtowania katalogu tych podmiotów budzi także wątpliwości z punktu widzenia zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (zasadą lojalności państwa wobec obywatela) oraz z art. 32 Konstytucji RP” (s. 10-11 stanowiska PG). W związku z tym PG wnosi o umorzenie postępowania w zakresie tego zarzutu z uwagi na niespełnienie warunków wniosku inicjującego kontrolę trybunalską przewidzianych w art. 47 ust. 2 pkt 2-4 u.o.t.p.TK.

3.3. PG podniósł także, że wnioskodawca wbrew orzecznictwu TK nie przedstawił odrębnych argumentów potwierdzających naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji, które mają odrębne zakresy normowania. Analizując merytorycznie argumenty wnioskodawcy w zakresie naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku ze zróżnicowaniem statusu funkcjonariuszy straży gminnych (i miejskich) oraz SOK, PG wskazał, że uznanie podmiotów za podobne może nastąpić jedynie na podstawie analizy całokształtu cech, które wyznaczają ich sytuację prawną w danej dziedzinie. W szczególności, dla stwierdzenia wystąpienia cechy relewantnej, nakazującej jednakowe traktowanie dwóch grup podmiotów, nie jest wystarczające wskazanie jednostkowych cech wspólnych. Wnioskodawca nie powiązał, zdaniem PG, wymienionych we wniosku zadań i kompetencji strażników miejskich (i gminnych) oraz funkcjonariuszy Policji i SOK, które miałyby jego zdaniem decydować o konieczności przyjęcia względem strażników miejskich (i gminnych) regulacji odpowiadających korzystniejszemu, przysługującemu im zaopatrzeniu emerytalnemu (zob. s. 20 stanowiska PG). Prokurator stwierdził, że „[w]nioskodawca nie tylko nie dokonał analizy całokształtu przepisów istotnych dla prawidłowego określenia statusu prawnego i zadań realizowanych przez porównywane podmioty w kontekście kwestionowanej regulacji, ale nie przeprowadził też testu równości, a nawet nie ustalił kryterium, na podstawie którego ustawodawca zróżnicował podmioty, które – jego zdaniem – posiadają tę samą cechę relewantną”. A zatem, zdaniem PG, analizowany wniosek nie spełnia wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, dlatego postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Wniosek nie spełnia też, zdaniem PG, wymogów dopuszczalności merytorycznej oceny zarzutu niezgodności kontrolowanych przepisów z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prokurator wskazał, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. (...). Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego 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. (...) 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 zabez-



pieczenia 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” (s. 21-22 stanowiska PG za wyrokiem TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

Za istotę tego prawa PG uznał „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku”. Argumentacja wnioskodawcy sprowadza się – zdaniem PG – do wskazania, że z orzecznictwa TK wynika, iż akceptowalne jest istnienie odrębnych zasad nabywania i ustalania wysokości emerytur mundurowych, a przyjęcie jednolitych standardów w tym zakresie nie byłoby sprawiedliwe ze względu na różnice w sytuacji zawodowej, społecznej i ekonomicznej uprawnionych. Wnioskodawca stwierdził, że niesprawiedliwością tego rodzaju jest nieuwzględnienie funkcjonariuszy straży miejskich (i gminnych) wśród grup podmiotów uprawnionych do emerytury pomostowej. PG stwierdził, że tak skonstruowane uzasadnienie nie zawiera argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności, a nawet nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, na czym – według wnioskodawcy – polega niezgodność kwestionowanej regulacji z powołanym wzorcem kontroli. Analizując treść wniosku, nie można bowiem rozstrzygnąć, czy zastrzeżenia wnioskodawcy dotyczą naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, w przedstawionym powyżej rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, czy niezachowania określonych zasad konstytucyjnych przy ustawowym określaniu zakresu i formy realizacji tego prawa.

W świetle powyższego PG wniósł o umorzenie niniejszego postępowania także w zakresie zarzutu naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niezrealizowanie wymogów art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 u.o.t.p.TK.

4. Wnioskodawca wniósł do Trybunału pisma procesowe (z 19 czerwca i 2 lipca 2020 r.), polemiczne wobec stanowisk Sejmu oraz PG.

4.1. W pierwszej kolejności odniósł się do zarzutów wobec dopuszczalności ingerencji Trybunału w sytuacji, gdy prawodawca nie wprowadził regulacji, którą wnioskodawca uważa za niezbędną dla zapewnienia zgodności zaskarżonego aktu prawnego z ustawą zasadniczą. Wnioskodawca stwierdził, że przedmiotem niniejszego postępowania jest w istocie podmiotowe pominięcie prawodawcze, które Trybunał w swym orzecznictwie definiuje jako sytuację „gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania” (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Wskazał także orzeczenia Trybunału, w których podobne przypadki zostały objęte kontrolą sądu konstytucyjnego (zob. s. 6 pisma z 19 czerwca 2020 r.). Wnioskodawca zacytował również jedno z postanowień Trybunału, w którym stwierdził on, że „w kontekście zarzutów pominięcia strażników gminnych w systemie emerytur pomostowych jedynie norma wywieziona z art. 13 w zw. z art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych – rozpatrywanych samodzielnie bądź w zw. z art. 3 ust. 3 i załącznikiem nr 2 ustawy – może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie z 7 lipca 2016 r., sygn. Tw 9/16, OTK ZU B/2016, poz. 446).

4.2. Następnie wnioskodawca wskazał, że Marszałek nie ma racji w odniesieniu do zarzutu braku uzasadniania naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji. Stwierdził, że, „dyskryminacja jest kwalifikowaną formą nierównego traktowania, której arbitralność ujawnia się w wyborze zakazanego konstytucyjnie, dyskryminacyjnego kryterium różnicowania sytuacji prawnej adresatów regulacji. Z przedstawionej we Wniosku analizy sytuacji funkcjonariuszy Straży Gminnej i funkcjonariuszy służb objętych emeryturami pomostowymi (w szczególności Policji i Straży Ochrony Kolei) nie wyłania się żadne uzasadnione konstytucyjnie kryterium ich różnicowania” (s. 7 pisma z 19 czerwca 2020 r.). Co prowadzić powinno – zdaniem wnioskodawcy – do przekonania o dyskryminacji strażników miejskich (i gminnych). W dalszym toku wyводу, wnioskodawca wskazał, że podstawowym – jego zdaniem – kryterium odróżniającym funkcjonariuszy straży gminnych od policjantów jest w istocie lokalny charakter ich formacji. Wnioskodawca zauważył, że nawet jeśli z uwagi na tę okoliczność ustawodawca uznał straże gminne za mniej istotne niż inne służby zorganizowane na szczeblu krajowym, nie uzasadnia to jednak dokonanego różnicowania w statusie ich funkcjonariuszy.

Jeżeli chodzi o podobieństwo do służb objętych przywilejami wynikającymi z ustawy pomostowej wnioskodawca wskazał, że zgodnie z art. 24 pkt 6 u.s.g., wymagana jest odpowiednia sprawność psychofizyczna – „[s]prawność taka wydaje się niezbędna dla prawidłowego wykonywania czynności zastrzeżonych dla tej grupy pracowników straży gminnej, a szerzej – zadań straży w ogóle. Szczególnej sprawności wymagają zwłaszcza czynności polegające na ujmowaniu osób stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego i mienia, oraz doprowadzaniu tych osób do najbliższej jednostki Policji[,] (...) realizacja zadań związanych z ochroną spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwaniem nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego, ochroną obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej czy konwojowaniem wartościowego mienia” (s. 8 pisma z 19 czerwca 2020 r.). Stwierdził ponadto, że służba funkcjonariuszy straży gminnych wiąże się, podobnie jak funkcjonariuszy Policji czy SOK, ze szczególną odpowiedzialnością, co wynika z powierzonej im ochrony porządku publicznego, z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego (w tym broni palnej). Powołał się tu na orzecznictwo Sądu Najwyższego, który „silnie akcentuje kwestię odpowiedzialności pracownika: «dominującą rolę odgrywa [tu] czynnik interesu publicznego, ochrony innych osób przed niebezpieczeństwem związanym z faktem, że pracownik, który wykonuje te szczególnie odpowiedzialne czynności może nie mieć już należytej sprawności psychofizycznej, ze względu na jej naturalne obniżenie podyktowane wiekiem. W związku z tym istotne jest, aby taki pracownik nie podejmował czynności wymagających wyższej sprawności psychofizycznej. W interesie publicznym leży więc odsunięcie takiego pracownika od wykonywania czynności obciążonych szczególnym ryzykiem, a w interesie pracownika umożliwienie mu nabycia „przejściowych” świadczeń, przed uzyskaniem pełnych praw emerytalnych»” (s. 8-9 pisma z 19 czerwca 2020 r., i s. 7 pisma z 2 lipca 2020 r.). Dla potwierdzenia tezy o podobieństwie zadań strażników gminnych i policjantów wnioskodawca przypomniał, że na podstawie wydanego 31 marca 2020 r. przez Wojewodę Mazowieckiego – działającego na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374) – polecenia, wójtowie zostali zobowiązani do oddania straży gminnych do dyspozycji terytorialnie właściwych jednostek Policji i organizacji wspólnych patroli z tą służbą.

4.3. Wnioskodawca oświadczył również, że podtrzymuje samodzielny charakter zarzutów podniesionych w stosunku do zaskarżonej normy prawnej w odniesieniu do jej sprzeczności z art. 2 Konstytucji, mimo że Sejm uznał je za argumenty akcesoryjne, a Prokurator Generalny stwierdził, że są one nieprawidłowo skonstruowane. Wnioskodawca stwierdził, że uzasadnienie wniosku zawierało wskazanie dwóch zasad wynikających bezpośrednio

z tego przepisu – zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa a także ocenił, na czym polega ich naruszenie – na arbitralnym, a więc dysfunkcyjnym z punktu widzenia zasad państwa prawnego zróżnicowaniu funkcjonariuszy objętych systemem emerytur pomostowych oraz funkcjonariuszy straży gminnych. Powołał się w tym zakresie w szczególności na wymogi stawiane prawodawcy przez klauzulę solidaryzmu społecznego. Stwierdził, że „jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, «solidarność społeczna znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej». Jej zasadniczą treścią i elementem jest takie rozłożenie ciężarów w obliczu kryzysu lub reformy, aby ich ciężar «obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny niektórych tylko warstw czy grup zwłaszcza gdyby mieli to być emeryci i renciści»”. Ma ona, zdaniem wnioskodawcy, znaczenie gdyż „jest bezpośrednio łączona z nierównym i arbitralnym traktowaniem podmiotów podobnych: «[w]szelkie zróżnicowanie w prawie jest bowiem dopuszczalne wówczas, o ile jest usprawiedliwione. Sprawiedliwość wymaga więc, aby zróżnicowanie praw podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej»” (s. 5 pisma z 2 lipca 2020 r.).

4.4. Wnioskodawca uznał za bezzasadne uwagi PG, jakoby zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji był sformułowany w sposób, który uniemożliwia jego merytoryczne rozpoznanie w związku z jego niedostatecznym określeniem i uprawdopodobnieniem. Wskazał, że w uzasadnieniu wniosku bezpośrednio powiązał omawiany zarzut z innymi wzorcami kontroli i wykazał sposób jego naruszenia (s. 18-19 wniosku) przez „słabszą niż w świetle uregulowań systemu emerytury pomostowej rozpatrywaną w świetle zasad równości, niedyskryminacji, sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do państwa i prawa ochrony emerytalnej funkcjonariuszy i strażników straży gminnej” (s. 9 pisma z 2 lipca 2020 r.).

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Legitymacja wnioskodawcy.

1.1. Na wstępie Trybunał musiał przesądzić czy Krajowej Komisji Wykonawczej Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych (dalej: wnioskodawca) przysługuje legitymacja do inicjowania kontroli konstytucyjności w trybie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Stanowi on, że do wszczęcia postępowania przed Trybunałem w celu podważenia domniemania konstytucyjności aktu normatywnego (lub jego części) są pośród innych podmiotów uprawnione także ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych. Niniejsze postępowanie zostało wszczęte w wyniku podjęcia przez Krajową Komisję Wykonawczą Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych uchwały nr 1/III/2018 z 23 marca 2018 r. Trybunał na tej podstawie stwierdził, że została ona podjęta przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego, wyraża wolę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego oraz określa przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia, wyznaczonym w tym wniosku. Zobowiązuje ona także do udzielenia wskazanemu radcy prawnemu pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia właściwego wniosku oraz reprezentowania wnioskodawcy w toku postępowania przed Trybunałem.

1.2. Konstytucja stanowi także, że ogólnokrajowy organ związku zawodowego posiada jedynie ograniczoną przedmiotowo legitymację do inicjowania postępowania przed Try-

bunałem Konstytucyjnym. W świetle art. 191 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne są jedynie wnioski o dokonanie kontroli konstytucyjności wobec takich aktów normatywnych (lub ich części), które dotyczą spraw objętych zakresem jego działania. Wnioskodawca, wypełniając ciążący na nim obowiązek ustanowiony przez art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), wskazał, że na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 4 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881, ze zm.) związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich godności, praw, interesów: zawodowych, socjalnych, materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych, a zaskarżone przez niego przepisy dotyczą zasad nabywania praw do tzw. emerytury pomostowej przez żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych.

1.3. W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że analizowany w niniejszym postępowaniu wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji), a przepisy, których kontrolę inicjuje, są związane z zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

## **2. Dopuszczalność kontroli nieuwzględnienia funkcjonariuszy straży gminnych (i miejskich) wśród grup uprawnionych do wcześniejszego świadczenia emerytalnego.**

2.1. Przedmiotem niniejszego postępowania jest tzw. regulacja niepełna, która nie została *expressis verbis* wymieniona w art. 188 Konstytucji, określającym zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszej kolejności Trybunał musiał zatem ustalić, czy jest właściwy, by dokonać kontroli zgodności konkretnej luki w prawie. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, że uregulowania niepełne można podzielić na dwie zasadnicze formy: pominięcie i zaniechanie legislacyjne. To ostatnie występuje przede wszystkim wówczas, gdy prawodawca zobowiązany jest do uregulowania jakiejś dziedziny aktem normatywnym i obowiązku tego świadomie nie spełnił, tj. nie ustanawia norm regulujących te zagadnienia (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Ze względu na to, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd konstytucyjny nie jest upoważniony do badania zaniechań prawodawczych, to z punktu widzenia jego kognicji obojętne jest, czy obowiązek wydania aktu wyznacza norma konstytucyjna (tak zazwyczaj w przypadku ustaw), czy jest on wyznaczony przez akt niższej rangi (tak zazwyczaj w przypadku aktów wykonawczych).

Pominięcie legislacyjne, które w świetle orzecznictwa konstytucyjnego może podlegać kontroli trybunalskiej, ma miejsce wówczas, gdy brak regulacji nie wynika ze świadomej decyzji prawodawcy. Trybunał wskazał, że jedną z jego form może być pominięcie reguł – wszystkich lub tylko niektórych – wykonania pewnej czynności konwencjonalnej, uregulowanej w wydanym przez uprawniony podmiot akcie prawnym, przez co nie można owej czynności skutecznie dokonać. Jest to „typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie. (...) Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiłyby czynienie użytku z przyznaných kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przy-

padkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę” (wyrok o sygn. K 21/11).

2.2. Wyznaczenie granic pomiędzy tymi kategoriami budzi zwykle wątpliwości, choć w orzecznictwie Trybunału odnaleźć można narzędzia ułatwiające ten proces. Pierwszym kryterium umożliwiającym przeprowadzenie tej dystynkcji jest *ratio* kwestionowanej regulacji. Jej analiza powinna odpowiedzieć na pytanie, czy nieuwzględnienie pewnego zagadnienia przy uregulowaniu konkretnej kwestii nie jest celowym zabiegiem ustawodawcy. Wówczas Trybunał Konstytucyjny, będąc w polskim systemie konstytucyjnym jedynie negatywnym ustawodawcą, powinien umorzyć postępowanie z uwagi na niemożność wydania wyroku, gdyż ocena konstytucyjności takiego działania ustawodawcy nosić mogłaby znamię prawotwórstwa (zob. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6, wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123). Wówczas instancją uprawnioną do oceny prawodawcy, który zaniechał ciążącego na nim obowiązku, jest elektorat.

Kolejną okolicznością wskazującą na to, który z rodzajów luki w prawie stanowi przedmiot kontroli w konkretnym postępowaniu przed Trybunałem, zwłaszcza jeżeli dotyczy to nieuwzględnienia pewnej grupy podmiotów w badanej regulacji, jest stopień podobieństwa pomiędzy kategoriami lub grupami uwzględnionymi w kwestionowanym przepisie i tymi pozostawionymi poza tą regulacją. W przypadku dopatrzenia się jakościowej tożsamości między nimi, Trybunał powinien uznać owo pominięcie za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości (zob. wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 oraz postanowienia TK z: 17 października 2018 r., sygn. SK 11/17, OTK ZU A/2018, poz. 61; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU A/2018, poz. 76). Trybunał przypomina jednak, że ocena ta powinna być dokonywana z zachowaniem daleko idącej wstrzeźliwości, ponieważ wywiedzenie nieprawidłowych wniosków co do relewantności wspólnych cech konfrontowanych kategorii lub podmiotów prowadzi może do wykroczenia poza przypisaną Trybunałowi kompetencję do kontroli prawa (zob. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40; postanowienie TK z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30).

Ostatnim z kryteriów decydujących o dopuszczalności trybunalskiej ingerencji w takich wypadkach jest wystąpienie wynikającego z ustawy zasadniczej obowiązku spoczywającego na barkach prawodawcy pozytywnego uregulowania danej kwestii w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

2.3. W ocenie Trybunału, analizowana luka w prawie nie spełnia tak przedstawionych wymogów. Ustawodawca zwykły celowo nie wyposażył strażników miejskich (i gminnych) w uprawnienie do świadczenia pomostowego. Przyjęcie tego założenia wynika przede wszystkim z domniemania racjonalności prawodawcy. Art. 32 i art. 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763; dalej: u.s.g.) wyraźnie wskazują bowiem, że co do nieuregulowanych w niej kwestii odpowiednie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282). Wydaje się to racjonalne, gdyż wynika z samorządowego charakteru straży gminnych, który przejawia się w powierzeniu uprawnień nadzorczych wobec nich właściwemu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Ustawa o pracownikach samorządowych *expressis verbis* przesądza, że grupa ta nie będzie korzystała z uprawnienia do wcześniejszego świadczenia emerytalnego.

Ponadto w zakresie uprawnień wynikających z art. 12 u.s.g. nadzór nad strażami gminnymi sprawuje wojewoda przy pomocy właściwego miejscowo wojewódzkiego komendanta Policji. Trybunał uważa, że podkreśla to lokalny, podporządkowany Policji charakter

analizowanej formacji, co stanowi wystarczającą przesłankę przyjęcia, że odmiennosc przepisów dotyczących zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy np. Policji i strażników gminnych jest świadomym zamierzeniem ustawodawcy zwykłego.

2.4. Trybunał nie podzielił zdania wnioskodawcy, że przyznanie strażom gminnym uprawnień, które ustawodawca zwykły powierzył także Policji stanowi wystarczającą przesłankę uznania, że zachodzi między tymi grupami jakościowa tożsamość uzasadniająca merytoryczne rozpoznanie zarzutów podniesionych w tej sprawie. Warto także zauważyć, że wyłączeni spod uregulowań umożliwiających pobieranie świadczenia pomostowego są także funkcjonariusze innych formacji mundurowych – w szczególności Straży Leśnej i Państwowej Straży Łowieckiej. Podobnie jak stráže gminne są one służbami umundurowanymi, korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, mogą stosować przymus bezpośredni i używać broni palnej, do wykonywania ich obowiązków stosuje się odpowiednio niektóre przepisy ustawy o Policji, mają ograniczony obszar właściwości. Ich funkcjonariusze, podobnie jak strażnicy gminni, nie posiadają uprawnień do otrzymywania świadczenia pomostowego. Znaczenia tych zawodów nie sposób przecenić, nie znaczy to jednak, że jego wyrazem musi być uprawnienie do preferencyjnych warunków pobierania świadczenia emerytalnego. Okoliczność ta wzmacnia przekonanie o intencjonalnym wyłączeniu funkcjonariuszy straży gminnych (i miejskich) z katalogu grup uprawnionych do emerytury pomostowej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.