



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 maja 2023 r.

Pozycja 47

POSTANOWIENIE z dnia 25 kwietnia 2023 r. Sygn. akt K 7/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Bartłomiej Sochański
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 kwietnia 2023 r., wniosku Rady Krajowej Związku Zawodowego Inspekcji Transportu Drogowego o zbadanie zgodności:

- 1) 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019 r. poz. 288, ze zm.),
 - 2) art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, ze zm.)
- w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych, pomijają funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego, którzy wykonują zadania określone w art. 50 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.), z art. 32 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Rada Krajowa Związku Zawodowego Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: wnioskodawca lub RKZZITD) na podstawie uchwały nr 3/2019 z 3 czerwca 2019 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że 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, 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub u.z.e.f.) oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych lub u.e.p.) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych, pomijają funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD), którzy wykonują zadania określone w art. 50 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym lub u.t.d.), są niezgodne z art. 32 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca wskazał najpierw, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy został, zgodnie z intencją ustawodawcy ukształtowany jako bardziej korzystny niż system powszechny. Dotyczy to zarówno, tzw. emerytury mundurowej nabywanej na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jak i emerytury pomostowej nabywanej na podstawie ustawy o emeryturach pomostowych dotyczącej podmiotów, które utraciły prawo do emerytury mundurowej lub nie spełniły warunków do jej nabycia. Zgodnie z art. 12 u.z.e.f., prawo do emerytury policyjnej przysługuje funkcjonariuszowi, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w jednej z wymienionych w tym przepisie formacji. Preferencyjny charakter ma też ustanowiona w art. 5 i art. 15 u.z.e.f. podstawa wymiaru emerytury, która „[l]iczona jest (...) od uposażenia należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku i wzrasta o określony procent podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby oraz okresy składkowe poprzedzające służbę” (s. 9 wniosku).

Ustawa o emeryturach pomostowych natomiast wskazuje, że osoby, które nie spełniły warunków do nabycia prawa do tzw. emerytury mundurowej lub je utraciły, zyskują prawo do emerytury pomostowej, jeżeli spełnią łącznie wszystkie następujące warunki: urodziły się po 31 grudnia 1948 r.; mają okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat; osiągnęły wiek wynoszący co najmniej 55 lat w wypadku kobiet i 60 lat w wypadku mężczyzn; mają okres składkowy i nieskładkowy, ustalony na zasadach określonych w art. 5-9 i art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.; dalej: u.e.r.FUS), wynoszący co najmniej 20 lat w wypadku kobiet i co najmniej 25 lat w wypadku mężczyzn; przed 1 stycznia 1999 r. wykonywały pracę w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p. lub art. 32 i art. 33 u.e.r.FUS; po 31 grudnia 2008 r. wykonywały pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p.; nastąpiło z nimi rozwiązanie stosunku pracy (art. 4 u.e.p.).

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, pominięcie funkcjonariuszy ITD wykonujących obowiązki wynikające z art. 50 ust. 1 u.t.d. wśród grup uprawnionych do preferencyjnych warunków zabezpieczenia emerytalnego, zarówno emerytur mundurowych, jak i pomostowych,

narusza konstytucyjną zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że tacy funkcjonariusze znajdują się w sytuacji podobnej do sytuacji wielu grup korzystających z tych przywilejów, zwłaszcza funkcjonariuszy Policji. Zdaniem wnioskodawcy, wynika to przede wszystkim z tego, że do zadań tej formacji należy wśród innych obowiązków ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienia spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania (w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz.U. z 2019 r. poz. 161; dalej: ustawa o Policji). Wnioskodawca zauważył, że zadania ITD odpowiadają zasadniczo temu opisowi. Podobieństwo pomiędzy tymi grupami wynika zatem przede wszystkim ze zbieżności faktycznie podejmowanych przez nie czynności służbowych oraz stopnia narażenia życia i zdrowia związanego z ich wykonywaniem. Inspektorzy ITD, co podkreślił wnioskodawca, wykonują te czynności z wykorzystaniem takich samych narzędzi jak policjanci. W szczególności mają prawo do: nakładania i pobierania kar pieniężnych w formie mandatów karnych (art. 56 u.t.d., art. 95 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia; Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.); używania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej (art. 57 i art. 66 u.t.d. oraz art. 16 ust. 1 ustawy o Policji.) oraz wykonywania czynności służbowych z wykorzystaniem umundurowania, legitymacji służbowej i znaków identyfikacyjnych (art. 69 u.t.d. oraz art. 61 ustawy o Policji). Ponadto „[c]echą wspólną, ze względu na którą grupy tych funkcjonariuszy powinny być traktowane przez ustawodawcę równo, [są] (...) wymagania związane z dostępem do służby, umundurowanie, posiadanie broni, dostęp do pojazdów uprzywilejowanych” (s. 18 wniosku). Wnioskodawca, przywołując orzecznictwo Trybunału, wskazał, że „z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się taką cechą mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednich argumentach, nie mogą mieć charakteru arbitralnego” (s. 12 wniosku). Zauważył również, że wyjątki od zastosowania tej normy konstytucyjnej dopuszczalne są jedynie w ekstraordynaryjnych sytuacjach, które powinny spełniać warunek relewantności, proporcjonalności i subsydiarności.

Innymi argumentami przesądzającymi, zdaniem wnioskodawcy, o podobieństwie funkcjonariuszy ITD do funkcjonariuszy służb objętych dobrodziejstwami ustawy o emeryturach pomostowych są analogiczne regulacje opisujące, kto może zostać dopuszczony do służby w tych formacjach. Art. 76 u.t.d. wymaga, by kandydat na inspektora ITD legitymował się odpowiednim wykształceniem, tj. co najmniej złożeniem egzaminu maturalnego oraz uzyskaniem świadectwa dojrzałości (ust. 1 pkt 3) oraz odbył kurs specjalistyczny i przede wszystkim zdał egzamin kwalifikacyjny (ust. 2). Ponadto kandydat do służby w ITD musi posiadać obywatelstwo polskie (ust. 1 pkt 1), mieć nieposzlakowaną opinię, być niekarany za przestępstwo umyślne (ust. 1 pkt 2), posiadać prawo jazdy co najmniej kategorii B (ust. 1 pkt 4). Wszyscy kandydaci na inspektorów ITD muszą również uzyskać pozytywną opinię psychologiczną oraz poddać się odpowiednim badaniom w celu ustalenia, czy są zdolni do wykonywania obowiązków służbowych (ust. 4 pkt 2). Wnioskodawca podkreślił, że wymagania te kandydaci na inspektorów ITD dzielą nie tylko z kandydatami do służby w Policji, lecz także z kandydatami do służby w Straży Granicznej (art. 31 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Dz. U. z 2022 r. poz. 1061, ze zm.; zob. s. 23-24 wniosku).

Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, prawidłowe wykonywanie zadań doniosłych dla bezpieczeństwa publicznego powierzonych ITD, wymaga dużej sprawności fizycznej, odporności na stres, posługiwania się bronią oraz odporności na próby skorumpowania. W rezultacie, Rada Krajowa stwierdziła, że „pominięcie funkcjonariuszy ITD, wykonujących zadania określone w art. 50 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, w treści art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie znajduje prawnego uzasadnienia”.

1.3. Wnioskodawca wskazał również, że cechą wyróżniającą służby mundurowe od innych formacji i organów władzy publicznej, uzasadniająca uprzywilejowane traktowanie w zakresie zabezpieczenia emerytalnego są warunki pełnienia służby, a w szczególności: nie-limitowany czas pracy, większy stopień dyspozycyjności, narażenie życia i zdrowia, ale również znaczenie, jakie państwo przypisuje służbie pełnionej przez tych funkcjonariuszy. Wnioskodawca na udowodnienie tej tezy posłużył się stenogramem z posiedzenia Sejmu, podczas którego dyskutowana była potrzeba wprowadzenia tych uregulowań. Jeden z uczestników debaty stwierdził, że „[o]drębność systemu emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych służy także zapewnieniu odpowiednich warunków służby dla funkcjonariuszy, przyczynia się bowiem do prowadzenia prawidłowej polityki kadrowej, pozwalającej na takie ukształtowanie stanu kadrowego, który umożliwiłaby prawidłowe wykonywanie przez te kadry zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Jednocześnie system ten powinien gwarantować poczucie bezpieczeństwa funkcjonariuszom tych służb” (s. 20-21 wniosku).

Wnioskodawca podkreślił również, że kwestionowane przepisy były dotychczas wielokrotnie nowelizowane w kierunku poszerzenia zakresu podmiotowego przyznawanych na ich podstawie przywilejów. Jako przykład takiej zmiany wskazał objęcie tym szczególnym reżimem funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej. Zmiana tych przepisów była wymuszana wyrokami Trybunału, które wskazywały pominięcie jakiejś grupy zawodowej za niezgodne z Konstytucją. Tak było w wypadku funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (zob. wyrok TK z 3 marca 2015 r. o sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27; s. 26-27 wniosku).

Reasumując wszystkie swoje spostrzeżenia, wnioskodawca przywołał wyrok Trybunału z 16 grudnia 1997 r. (sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70; wnioskodawca wskazał złe źródło wykorzystanego w piśmie cytatu), w którym TK stwierdził, że „różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając różnicowanie w prawie, o ile jest ono uzasadnione” (s. 28 wniosku).

2. W piśmie z 26 czerwca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszej sprawie.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 30 listopada 2020 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu. Stwierdził w nim, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 u.z.e.f. są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wniósł ponadto o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 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) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W piśmie z 17 marca 2021 r. wnioskodawca ustosunkował się do stanowiska Sejmu z 30 listopada 2020 r. Zaznaczył, że „ewentualne uwzględnienie wniosków pisma Marszałka Sejmu przez Trybunał mogłoby uniemożliwić podniesienie przez Wnioskodawcę stosownej argumentacji na rozprawie”.

Po pierwsze, wnioskodawca odniósł się do wniosku Marszałka Sejmu o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji. Marszałek stwierdził, że argumenty podniesione we wniosku w odniesieniu do naruszenia wymagań ustanowionych przez ten przepis są powierzchowne, a jego analiza ograniczona jest li tylko do jednego akapitu, a co za tym idzie, należy umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Odpowiadając na ten zarzut, wnioskodawca stwierdził, że art. 2 Konstytucji został przywołany w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec pomocniczy, a nie jako wzorzec samodzielny. Uzupełnienie wzorców kontroli o art. 2 Konstytucji miało za zadanie zrekonstruowanie w pełniejszy sposób treści prawa do zabezpieczenia społecznego przez odwołanie do zasady sprawiedliwości społecznej. RKZZITD podkreśliła, że „art. 67 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do rozróżnienia (1) minimalnego prawa do zakresu zabezpieczenia społecznego (istota prawa) oraz (2) sfery uprawnień ustawowych, które wprawdzie wykraczają poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, ale muszą pozostawać w zgodzie z innymi zasadami i normami konstytucyjnymi (...). Z treści wniosku jednoznacznie wynika, że Wnioskodawca odwołuje się do sfery uprawnień ustawowych, które ograniczone są przywołaną zasadą sprawiedliwości społecznej” (s. 3 pisma wnioskodawcy).

Po drugie, wnioskodawca odniósł się do argumentów Marszałka uzasadniających umorzenie postępowania w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Marszałek uznał, że najważniejszym elementem argumentacji RKZZITD było wskazanie, iż Trybunał przesądził niegdyś, że pominięcie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wśród grup uprawnionych do emerytury pomostowej jest sprzeczne z ustawą zasadniczą, a podobieństwo pomiędzy tymi służbami przesądza o zasadności oczekiwania analogicznego potraktowania funkcjonariuszy ITD. Marszałek Sejmu stwierdził jednak, że cechą relewantną, na podstawie której TK przesądził o niekonstytucyjności we wspomnianym wypadku, było to, że zadaniem funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej jest przede wszystkim rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń. Zdaniem Marszałka, wynika z tego uprawnienie do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz dochodzeniowo-śledczych ukierunkowanych na wykrywanie przestępstw i ich sprawców, podczas gdy inspektorzy ITD mimo powierzenia im ważnych zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego nie posiadają takich możliwości. To zdaniem Marszałka przesądza o możliwości różnicowania sytuacji prawnej tych grup. Odpowiadając na te zarzuty, wnioskodawca stwierdził, że Marszałek źle zinterpretował orzecznictwo TK w odniesieniu do cechy relewantnej wyróżniającej służby mundurowe, których funkcjonariusze korzystają z tych uprawnień. Zdaniem wnioskodawcy, Marszałek zdaje się ją widzieć w podejmowaniu i prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, ukierunkowanych na wykrywanie przestępstw i ściganie ich sprawców. Tymczasem wśród grup wymienionych w art. 1 u.z.e.f. znajdują się takie, które tego przymiotu nie spełniają: Państwowa Straż Pożarna, Straż Marszałkowska, Służba Więzienna. Zatem różnice w uprawnieniach ITD oraz Służby Celno-Skarbowej nie stanowią wystarczającego powodu, by zaprzeczyć obowiązkowi równego ich traktowania. Wnioskodawca przywołał orzeczenie TK z 23 września 1997 r. (sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36), w którym Trybunał przesądził, że cechami wspólnymi służb wymienionych w art. 1 u.z.e.f., przesądzającymi o nadaniu im funkcjonariuszom specjalnych uprawnień emerytalnych są: 1) pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej; 2) koncentrowanie się obowiązków służbowych na wykonywaniu zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach; 3) wymagający sprawności fizycznej i psychicznej charakter powierzonych im zadań; 4) bezpośrednie narażenie zdrowia i życia związane z wykonywaniem tych zadań w celu zagwarantowania bezpieczeństwa obywateli, czego konsekwencją są np. powierzone im uprawnienia do użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej; 5) ograniczenie udziału w życiu publicznym, jak również ogranicze-

nie możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia i posiadania innych źródeł utrzymania. Zdaniem wnioskodawcy, ITD spełnia wszystkie te wymagania (s. 6-7 pisma wnioskodawcy).

5. Prokurator Generalny w piśmie z 22 kwietnia 2021 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W piśmie z 25 maja 2021 r. wnioskodawca ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego z 22 kwietnia 2021 r. Podtrzymał wszystkie zarzuty wobec zaskarżonych we wniosku przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o emeryturach pomostowych.

Najpierw odniósł się do wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z uwagi na to, że wniosek dotyczy w istocie zaniechania legislacyjnego – wyłączonego z właściwości Trybunału Konstytucyjnego – nie zaś pominięcia ustawodawczego. Wnioskodawca zauważył, że nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, iż uzasadnieniem odmiennego uregulowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych i funkcjonariuszy ITD jest odmienny stosunek służbowy. Prokurator Generalny wskazał, że przyznanie funkcjonariuszom służb mundurowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych wynika z tego, że pozostają w stosunku służbowym, podczas gdy w funkcjonariusze ITD w stosunku pracy. RKZZITD odrzuciła także twierdzenie Prokuratora Generalnego, jakoby to stosunek służbowy definiował służbę w służbie mundurowej. „Wnioskodawca wskazuje konsekwentnie, że stosunek zatrudnienia pracowników ITD został ukształtowany w ten sposób, że odpowiada w pełni charakterystyce stosunku służby. Choć funkcjonariusze ITD są pracownikami służby cywilnej (co już samo w sobie wskazuje na ich szczególny status na tle innych osób pozostających w stosunku pracy), to jednocześnie ciążą na nich obowiązki takie same, jak w innych służbach mundurowych oraz funkcjonują oni w strukturze, która odpowiada charakterystyce służb mundurowych, zrekonstruowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i przywołanej przez Prokuratora Generalnego” (s. 3 pisma wnioskodawcy z 25 maja 2021 r.). Podobieństwo to wynika przede wszystkim, zdaniem wnioskodawcy, z hierarchicznego ukształtowania ITD, obowiązku pozostawania w pełnej dyspozycyjności, regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także obowiązku wykazania się przymiotami osobistymi, właściwymi dla funkcjonariuszy formacji mundurowych. Zastrzeżenia te wnioskodawca odnosi także do argumentów Prokuratora Generalnego wobec umorzenia postępowania w zakresie, w jakim dotyczy ono art. 13 ust. 1 u.e.p.

Wnioskodawca odniósł się także do stwierdzenia Prokuratora Generalnego, iż z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Zdaniem wnioskodawcy należy uznać, że z tego przepisu ustawy zasadniczej nie wynika ciążący na ustawodawcy obowiązek przyznania jakiegokolwiek grupie podmiotów wykonujących określone czynności jakiegokolwiek konkretnego świadczenia w ramach zabezpieczenia społecznego. Wnioskodawca wskazał, że „podniósł zarzut sprzeczności przepisów prawa nie z normą wywodzoną z samego art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, ale z normą wywodzoną z art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) w powiązaniu z art. 2 Konstytucji RP (zasada sprawiedliwości społecznej)”. Przypomniął, że we wniosku stanowiącym asumpt do podjęcia przez Trybunał niniejszego postępowania zwrócił uwagę na to, iż „na gruncie [zaskarżonych] przepisów i w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zrekonstruować można normę wyrażającą zakaz nadmiernego zróżnicowania systemów zabezpieczenia społecznego. Z przepisów tych wynika również zakaz dowolnego (arbitralnego) przyporządkowywania określonych grup zatrudnionych do poszczególnych systemów emerytalnych. W przed-

miotowej sprawie, naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego odczytywanego łącznie z zasadą sprawiedliwości polegało, w ocenie Wnioskodawcy, na pominięciu grupy funkcjonariuszy w sposób całkowicie nieuzasadniony, nieracjonalny i nieproporcjonalny. Podsumowując, Wnioskodawca – wbrew sugestii Prokuratora Generalnego – nie wniósł o dokonanie kontroli zgodności przepisów prawa z normami wynikającymi kolejno z art. 67 ust. 1, art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ale wniósł o zbadanie zgodności z normą wynikającą łącznie z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji oraz zgodności z normą wynikającą z art. 32 Konstytucji RP” (s. 4 pisma wnioskodawcy z 25 maja 2021 r.).

Następnie wnioskodawca odniósł się do wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania z uwagi na niepowołanie argumentów lub dowodów na poparcie tezy o niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych regulacji. Stwierdził, że przesłanka określona w art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK ma charakter formalny, a nie materialny oraz że podniósł argumentację dotyczącą wszystkich sformułowanych przez siebie zarzutów na stronach 17-29. Wnioskodawca zauważył, że Prokurator Generalny prowadzi polemikę z jego argumentami, zatem zarzut, jakoby ich nie sformułował, nie może zostać uznany za przekonujący.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy do inicjowania postępowania przed Trybunałem.

Rozpatrywany wniosek został złożony na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji. Stanowią one, że uprawnione do zainicjowania postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności norm przed Trybunałem są także ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jednak tylko wówczas, gdy zakwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Do zadań Związku Zawodowego Inspekcji Transportu Drogowego, zgodnie z jego statutem, należy m.in. obrona praw i interesów jego członków (§ 10 oraz § 11 pkt 21 statutu). Zadania te realizuje w szczególności przez formułowanie i prezentację stanowisk w sprawach dotyczących systemu opieki socjalnej inspektorów w Polsce, wykonywania zawodu inspektora Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD) i praw pracowniczych (§ 11 pkt 22 statutu). Należy przyjąć, że wniosek dotyczący nieuwzględnienia funkcjonariuszy ITD w zakwestionowanych przepisach mieści się w ramach pojęcia obrony praw, godności i interesów członków Związku. Jego zakres przedmiotowy spełnia zatem wymagania ustanowione w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z przepisami statutu, Rada Krajowa Związku Zawodowego Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: wnioskodawca) jest ogólnokrajowym, naczelnym organem tego związku uprawnionym do reprezentowania interesów członków Związku wobec pracodawcy, organów samorządowych, organów państwowych i resortowych oraz osób fizycznych, we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla Ogólnego Zebrania Członków Związku lub Zebrania Delegatów (§ 21 statutu). W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że wnioskodawca jest organem uprawnionym do złożenia wniosku inicjującego ten rodzaj postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał stwierdził również, że rozpoznawany wniosek został wniesiony do TK w wyniku prawidłowo podjętej uchwały wnioskodawcy wskazującej *expressis verbis*, jakich zagadnień powinien on dotyczyć.

Trybunał stwierdził zatem, że wniosek spełnia formalne wymagania dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku wynikające z art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji.

2. Dopuszczalność rozstrzygnięcia o nieuwzględnieniu funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego w przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o emeryturach pomostowych.

2.1. Ocena dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku, który zainicjował to postępowanie powinna rozpocząć się od wyjaśnienia, czy wskazane w niniejszej sprawie przez wnioskodawcę uregulowanie niepełne 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019 r. poz. 288, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1626, ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub u.z.e.f.) oraz ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 164; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych lub u.e.p.) podlega kognicji Trybunału. Możliwość jego ingerencji w takich wypadkach uzależniona jest od charakteru konkretnej luki w prawie. Trybunał biorąc pod uwagę przedstawione niżej argumenty uznał, że w niniejszej sprawie nie zachodzi możliwość jego ingerencji w przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o emeryturach pomostowych. Konstytucja nie ustanawia bowiem obowiązku jednakowego uregulowania uprawnień emerytalnych inspektorów ITD oraz funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych. Fakt ten stanowi wystarczającą przesłankę dla umorzenia niniejszego postępowania.

2.1.1. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się o dopuszczalności kontroli konstytucyjności regulacji niepełnych. Pierwszym organem, który dostrzegł konieczność ich oceny w polskim systemie prawnym był Sąd Najwyższy. W wyroku z 6 stycznia 1999 r. (sygn. akt III RN 108/98, OSNP nr 20/1999, poz. 639), SN stwierdził, że brak wydania rozporządzeń przewidzianych w ustawie stanowi delikt konstytucyjny oraz że „niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy (art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 w związku z art. 92 Konstytucji RP) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny” (zob. M. Grzybowski, *Raport z działalności Trybunału Konstytucyjnego ogłoszony podczas XIV Kongresu Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych. Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, s. 2-3; źródło: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf). Kontrowersje wokół oceny uregulowań niepełnych wynikają przede wszystkim z wątpliwości, czy wskazywanie, że brak pewnych treści w obowiązujących przepisach narusza gwarancje konstytucyjne, jest do pogodzenia z rolą negatywnego ustawodawcy, którą w kelsenowskim modelu kontroli konstytucyjności przypisuje się sądom konstytucyjnym. Ostatecznie Trybunał podzielił pogląd, że dla pełnej realizacji postanowień Konstytucji traktowanej współcześnie jako wyraz „obiektywnego systemu wartości” (zob. wyrok TK z 23 marca 1999 r. o sygn. K 2/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 38) konieczne jest zapewnienie sądom konstytucyjnym możliwości stwierdzenia, iż niewywiązanie się z obowiązku uwzględnienia wskazanych przez ustrojodawcę treści w powszechnie obowiązujących przepisach stanowi formę naruszenia ustawy zasadniczej.

By zapobiec zbyt daleko idącej ingerencji sądu konstytucyjnego w polityczny proces stanowienia prawa, Trybunał zaakceptował dychotomiczny, co do zasady, podział uregulowań niepełnych na zaniechania i pominięcia legislacyjne. TK przesądził, że wyłącznie pominięcia objęte jest jego kognicją. Podział ten jest jednak nieostry i brakuje kryteriów, które bezwzględnie przesądzałyby o zaliczeniu ocenianego uregulowania do jednej z tych kategorii. Niemniej w wyroku z 6 listopada 2012 r. o sygn. K 21/11 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119),

który stanowi najbardziej reprezentatywne ujęcie poglądów dotyczących omawianej tu kwestii, TK stwierdził, że „zaniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw. (...) Pominięcie prawodawcze zachodzi [natomiast] niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominał reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. 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 umożliwiałyby 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 przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę. Z przypadkiem pominięcia, który w praktyce nastęrcza najwięcej trudności, mamy do czynienia wtedy, 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”. W wielu wydanych dotąd orzeczeniach TK wskazywał, że zaniechanie legislacyjne cechuje się wolicjonalnym charakterem (zob. wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU 7/2001, poz. 216; wyrok z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54; postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU 1/A/2015, poz. 6; postanowienie z 19 września 2019 r., sygn. SK 5/18, OTK ZU A/2019, poz. 56).

2.1.2. Kluczowe wydaje się jednak, czy Konstytucja nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek konkretnego uregulowania danej kwestii. W niniejszym postępowaniu należy zatem zadać pytanie, czy prawodawca był na podstawie jednego ze wskazanych przez wnioskodawcę wzorca kontroli zobowiązany do ukształtowania emerytalnych uprawnień funkcjonariuszy ITD w sposób identyczny lub podobny, jak zrobił to w odniesieniu do Policjantów i innych funkcjonariuszy służb mundurowych. Konstytucyjna regulacja prawa do zabezpieczenia społecznego nie wskazuje żadnych konkretnych wymagań, które ustawodawca powinien realizować kształtując sytuację prawną poszczególnych grup zawodowych w tym zakresie pozostawiając władzy politycznej możliwość przyjmowania takich rozwiązań, jakie wydają się celowe dla realizacji interesów państwa. Nie oznacza to jednak, że Trybunał nie może kontrolować prawidłowości przepisów emerytalnych. Podstawą jego ingerencji w takich sytuacjach jednak jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych wynikający z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Trybunał przypomina, że o zaistnieniu takiego konstytucyjnego wymagania decyduje posiadanie przez obie porównywane grupy tej samej cechy relewantnej, która uzasadnia specjalną ochronę państwa (zob. postanowienie TK z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób) wymaga wyraźnego wskazania w wypadku zaskarżenia konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresienia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca” (wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; zob. również wyroki z: 6 lutego 2010 r., sygn. P 16/09 OTK

ZU nr 2/A/2010, poz. 12 oraz 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU A/2018, poz. 45, a także postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39) Prokurator Generalny słusznie zauważa, cytując orzecznictwo Trybunału, że uzasadniając zarzut nierównego traktowania nie może ograniczać się do wskazania, że kontrolowany przepis nie zawiera konkretnej regulacji, która satysfakcjonowałaby wnioskodawcę.

W świetle powyższego należy zbadać, czy zachodzi jakościowa tożsamość lub znaczące podobieństwo pomiędzy funkcjonariuszami ITD a grupami objętymi przywilejami wynikającymi z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o emeryturach pomostowych. Wnioskodawca powołuje się w tym przedmiocie na wyrok Trybunału z 3 marca 2015 r. (sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27), w którym orzekł, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 u.z.e.f. 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 (...)”, są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Zdaje się jednak zapominać, że Trybunał przesądził wówczas, iż służby mundurowe postrzegane jako grupa są wewnątrznie zróżnicowane. To oznacza, że „z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji jako mundurowej lub umundurowanej nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny”, a także, iż „nie wynika z tego [również] 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” (zob. sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27). W cytowanym orzeczeniu TK stwierdził, że charakter obowiązków i zadań wyznaczonych Służbie Celno-Skarbowej uzasadniają tezę, iż istnieje obowiązek przyznania jej funkcjonariuszom takich samych preferencyjnych uprawnień jak te, z których korzystają funkcjonariusze Policji.

Trybunał podziela stanowisko Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że ITD fundamentalnie różni się nie tylko od Policji, lecz także od Służby Celno-Skarbowej, której *casus* wnioskodawca przywołuje jako przesądzający o słuszności swoich argumentów. ITD powstała, by realizować trzy podstawowe funkcje: kontrolną, fiskalną i reglamentacyjną. Pierwsza z nich polega na egzekwowaniu prawa przez kontrole podmiotów uczestniczących w ruchu drogowym. Druga koncentruje się wokół nakładania, a następnie ściągania opłat za naruszenia prawa w tym względzie. Funkcja reglamentacyjna zaś związana jest z uprawnieniami licencyjnymi, tj. wydawaniem zezwoleń na prowadzenie konkretnej działalności gospodarczej związanej z transportem drogowym. Ponadto inspektorzy ITD mają prawo do nakładania kar pieniężnych oraz ich pobierania w zakresie swojego funkcjonowania, do prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, do kierowania do sądu wniosków o ukaranie, do udziału w rozprawach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego, a także do wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia objęte zakresem funkcjonowania ITD.

Wnioskodawca wskazał, że funkcjonariusze ITD ramię w ramię z policjantami pełnią służbę na drogach. Stwierdzenie to mogłoby sugerować, że w tym zakresie ustawodawca powierzył im te same uprawnienia i obowiązki. Tymczasem, kontroli prowadzonej przez ITD podlegają tylko ci kierowcy, którzy kierują pojazdami na zasadach określonych w art. 129a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.). Oznacza to, że zakres uprawnień policyjnych ITD ograniczony jest do 1) kierowców, którzy wykonują przewóz drogowy w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2201; dalej: ustawa o transporcie drogowym lub u.t.d.), 2) badania w celu ustalenia w organizmie zawartości alkoholu lub obecności środka działającego podobnie do alkoholu, 3) kierowców,

którzy naruszyli przepisy ruchu drogowego, w wypadku zarejestrowania tych naruszeń przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych, przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe albo na statku powietrznym urządzeń rejestrujących, 4) kierowców, którzy rażąco naruszyli przepisy ruchu drogowego lub spowodowali zagrożenie jego bezpieczeństwa, 5) kierowców, którzy wykonują przewóz drogowy w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2147), 6) kierowców, którzy wykonują transport odpadów w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.). Oznacza to, że uprawnienia inspektorów ITD względem ruchu drogowego stanowią jedynie niewielką część uprawnień realizowanych przez Policję.

Inspektorzy ITD, mimo że współpracują z funkcjonariuszami Policji, nie posiadają istotnych uprawnień policyjnych. W szczególności nie prowadzą postępowań przygotowawczych w zakresie przestępstw w ruchu drogowym ani też czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ponadto w doktrynie utrwalil się pogląd, że nie wszystkie organy wykonujące zadania w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego muszą zyskiwać status – w tym przywileje socjalne – służb mundurowych. Ustawodawca zachowuje daleko idącą swobodę w tym, jaki charakter przypisze powoływanemu organowi. W polskiej doktrynie powszechnie akceptuje się sytuację, kiedy organy policji administracyjnej, które tak jak ITD dbają o porządek i bezpieczeństwo publiczne, traktowane są jak organy administracji rządowej lub organy samorządowe, nie zaś jak służby mundurowe. Funkcjonariusze (pracownicy) większości z nich korzystają z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Można w tym względzie wymienić Państwową Inspekcję Farmaceutyczną, Inspekcję Weterynaryjną czy strażę gminne i miejskie.

2.1.3. Choć sam brak wynikającego z Konstytucji obowiązku ustawodawcy do jednakowego lub podobnego uregulowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy ITD stanowi wystarczającą przesłankę umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, warto zwrócić uwagę na wolicjonalny charakter analizowanego rozwiązania. Skoro wnioskodawca przedmiotem zainteresowania Trybunału w niniejszym postępowaniu uczynił art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b ust. 1 u.z.e.f., a także art. 13 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy ITD wykonujących zadania określone w art. 50 pkt 1 u.t.d., niezbędne jest ustalenie, czy świadomie wyłączył inspektorów ITD z katalogu grup korzystających z przywilejów emerytalnych przysługujących funkcjonariuszom służb mundurowych.

Zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy, zwłaszcza przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy były wielokrotnie nowelizowane przez dodawanie kolejnych grup uprawnionych do emerytury mundurowej, co miało bezpośredni wpływ na krąg uprawnionych do pobierania emerytury pomostowej. Pierwotnie ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dotyczyła jedynie żołnierzy oraz funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej. W kolejnych latach wraz ze zmianami w strukturze służb mundurowych stopniowo dodawano kolejne grupy: 1) funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (na podstawie art. 130 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. Nr 27, poz. 298); 2) funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (na podstawie art. 175 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 74, poz. 676); 3) funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (na podstawie art. 161 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. Nr 104, poz. 708); 4) funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego (na podstawie art. 22 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 104, poz. 711); 5) funkcjonariuszy tych służb za-

trudnionych w nich po 31 grudnia 2012 r. (na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, 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, Dz. U. poz. 664); 6) funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (na podstawie art. 266 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz. U. z 2018 r. poz. 138; dalej: ustawa o Służbie Ochrony Państwa); 7) funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (na podstawie art. 9 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej, Dz. U. poz. 730). Natomiast jeżeli chodzi o art. 13 ust. 1 u.e.p., jako immanentnie związany z przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pierwotnie gwarantował emerytury pomostowe żołnierzom zawodowym, funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej. W 2017 r. uzupełniono ten katalog na podstawie art. 317 ustawy o Służbie Ochrony Państwa o funkcjonariuszy tej formacji. Wydaje się zatem, że prawodawca świadomie, mimo pewnych podobieństw pomiędzy charakterem obowiązków służbowych inspektorów ITD oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, pominął tę grupę w przepisach o emeryturach mundurowych.

Intencja ustawodawcy co do ukształtowania katalogu grup uprawnionych do emerytur pomostowych w zakresie żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych nie została jasno przedstawiona w uzasadnieniu projektu ustawy o emeryturach pomostowych. Projektodawca wskazał jedynie, że „[p]rojekt przewiduje objęcie prawem do emerytury pomostowej funkcjonariuszy i żołnierzy zwolnionych ze służby, którzy nie spełniają warunków do nabycia prawa do emerytury «mundurowej». Z tego względu dla resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych powstaną skutki finansowe z tytułu konieczności opłacania składek na FEP za te osoby. Przykładowo dla ok. 100 osób rocznie, skutki te wyniosą ok. 140 tys. zł w skali roku” (s. 39 uzasadnienia projektu ustawy o emeryturach pomostowych, druk sejmowy nr 1070/VI kadencja Sejmu). Intencji ustawodawcy w analizowanym zakresie nie wskazuje również przebieg prac parlamentu nad tym projektem. Podczas prac we właściwych komisjach sejmowych (Komisji Finansów Publicznych, Komisji Polityki Społecznej i Rodziny) i Senacie uwagi i proponowane poprawki nie dotyczyły bowiem analizowanych zagadnień. Nie odnosiły się doń także zastrzeżenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przedstawione 15 grudnia 2008 r. we wniosku o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm. Wątpliwości Prezydenta budziło w szczególności „bardzo znaczące ograniczenie liczby osób uprawnionych do emerytur pomostowych (z ponad 1 mln do około 250 tys.). Ograniczenie w zakwestionowanej przeze mnie ustawie kręgu osób uprawnionych do świadczeń wynika z przyjętego sposobu określenia prac w szczególnych warunkach i prac o szczególnym charakterze. Dodatkowo podnieść należy, że liczne osoby wykonujące prace określone w wykazach dołączonych do ustawy nie nabędą prawa do emerytury pomostowej ze względu na przyjęte warunki nabywania tego świadczenia” (s. 2 wniosku Prezydenta RP z 15 grudnia 2008 r.). Prezydent wskazywał również na samą ideę emerytur pomostowych, z uwagi na to, że wybór pomiędzy przekwalifikowaniem, dalszą pracą a przejściem na to świadczenie z powodu jego niewystarczającej – zdaniem Prezydenta – wysokości będzie iluzoryczny. Sejm nie podzielił jednak obaw głowy państwa i 19 grudnia 2008 r. ponownie uchwalił tę ustawę. Zważywszy jednak na charakter ustawy o emeryturach pomostowych względem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy należałoby przyjąć, że niemożność jej określenia nie ma przesądającego znaczenia. Niewątpliwie bowiem intencją prawodawcy było uczynienie upraw-

nienia do emerytury pomostowej pochodnym względem prawa do emerytury mundurowej. Zatem skoro, jak wykazano wyżej, ustawodawca świadomie nie uwzględnił grupy reprezentowanej przez wnioskodawcę w katalogu podmiotów uprawnionych do emerytury mundurowej, intencję tę należy odnieść także do zaskarżonego przepisu ustawy o emeryturach pomostowych.

Na tej podstawie należy przyjąć, że w ramach przysługujących ustawodawcy uprawnień do ukształtowania systemu zabezpieczeń społecznych w Polsce, przede wszystkim w zakresie przyjęcia katalogu podmiotów uprzywilejowanych w tej sferze, mógł nie uwzględnić funkcjonariuszy ITD wśród grup uprawnionych do emerytury mundurowej czy pomostowej. W świetle powyższego, Trybunał nie jest właściwy do oceny ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o emeryturach pomostowych we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie.

2.2. Abstrahując od tych zasadniczych rozważań, Trybunał zauważył, że wnioskodawca – a także Prokurator Generalny i Sejm – mylą się twierdząc, że problemem konstytucyjnym w tej sprawie jest niekompletny charakter przepisów o szczególnych uprawnieniach emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych przejawiający się w nieuwzględnieniu wśród uprzywilejowanych grup funkcjonariuszy ITD. Trybunał stwierdził, że rzeczywistym problemem konstytucyjnym jest tutaj status funkcjonariuszy ITD. Spostrzeżenie to ma fundamentalne konsekwencje dla wymaganego przepisami zakresu zaskarżenia, które wnioskodawca powinien był wskazać w piśmie inicjującym postępowanie. Trybunał jest przekonany, że przedmiotem zaskarżenia powinny być nie przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawy o emeryturach pomostowych, a art. 77 u.t.d., który w sprawach dotyczących statusu funkcjonariuszy i pracowników ITD, a nieuregulowanych w ustawie o transporcie drogowym odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o służbie cywilnej. Art. 98 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691) tymczasem wyraźnie przewiduje, że członkowie korpusu służby cywilnej objęci są ogólnymi zasadami zabezpieczenia emerytalnego. Przez odesłanie zawarte w tym przepisie ustawodawca przesądził zatem jednoznacznie, że pracownicy ITD korzystają z powszechnego systemu emerytalnego. W konsekwencji należy stwierdzić, że bez względu na merytoryczne argumenty uzasadniające przyjęcie takiego rozwiązania, nie może być mowy w tym wypadku o uregulowaniu niepełnym, gdyż ustawodawca przewidział, jakie przepisy wyznaczają emerytalne uprawnienia inspektorów ITD.

Stan ten mógłby być interpretowany inaczej, gdyby z prac legislacyjnych można było wywnioskować, że ustawodawca niejako przypadkowo przyjął takie rozwiązanie. W analizowanym w niniejszym postępowaniu wypadku przyjęcie takiego założenia jest jednak niemożliwe. Na przestrzeni ponad dwóch dekad obowiązywania ustawy o transporcie drogowym była ona wielokrotnie nowelizowana, także art. 77 ust. 1 był wielokrotnie zmieniany, choć przede wszystkim w zakresie uaktualnienia Dziennika Ustaw, w którym publikowane były kolejne zmiany w brzmieniu ustawy o służbie cywilnej. Rzadziej zmianom podlegał ust. 2 tego przepisu, który wskazuje wyjątki od odpowiedniego stosowania wobec pracowników ITD przepisów ustawy o służbie cywilnej. Żadna z tych nowelizacji nie dotyczyła jednak odesłania do odpowiedniego stosowania ustawy o służbie cywilnej w kontekście uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy ITD. Trybunał stanął na stanowisku, że brak merytorycznej ingerencji w kwestię emerytalnych uprawnień tej grupy przy jednoczesnym zainteresowaniu ustawodawcy innymi zagadnieniami regulowanymi w ustawie o transporcie drogowym, także w zakresie obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy ITD, świadczy o woli prawodawcy zachowania mocy obowiązującej analizowanego rozwiązania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.