



Warszawa, 25 maja 2020 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 20/19  
BAS-WAK-53/19

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych z 6 listopada 2018 r. (sygn. akt K 20/19), jednocześnie wnosząc 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 – prace 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.

Ponadto wnoszę o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W dniu 7 listopada 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych z 6 listopada 2018 r. (sygn. akt K 20/19).

Przedmiotem kontroli jest art. 13 w związku z art. 4, art. 3 ust. 3 i załącznikiem nr 2 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1924, dalej: u.e.p.) „w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1383, ze zm.) – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP”.

2. Kwestionowane przepisy u.e.p. odpowiednio stanowią. Art. 3 ust. 3 u.e.p. określa, że: „Prace o szczególnym charakterze to prace wymagające 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, związanego z procesem starzenia się; wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do ustawy”.

Art. 4 u.e.p. stanowi: „Prawo do emerytury pomostowej, z uwzględnieniem art. 5–12, przysługuje pracownikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) urodził się po dniu 31 grudnia 1948 r.;
- 2) ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat;

- 3) osiągnął wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn;
- 4) ma okres składkowy i nieskładkowy, ustalony na zasadach określonych w art. 5–9 i art. 11 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn;
- 5) przed dniem 1 stycznia 1999 r. wykonywał prace w szczególnych warunkach lub prace w szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy lub art. 32 i art. 33 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- 6) po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3;
- 7) nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy”.

Art. 13 ust. 1 u.e.p. przewiduje, że: „Żołnierze zawodowi, funkcjonariusze Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej nabywają prawo do emerytury pomostowej, na zasadach określonych w art. 4, jeżeli nie spełniają warunków do nabycia prawa lub utracili prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób”.

Art. 13 ust. 2 u.e.p. określa, że: „Przy ustalaniu prawa do emerytury pomostowej osobom, o których mowa w ust.1, okresy służby pełnionej przez te osoby traktuje się na równi z okresami pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, odpowiednio do art. 3 ust.4–7” (art. 13 ust. 2 u.e.p.).

Z kolei zakwestionowany załącznik nr 2 do u.e.p. zawiera wykaz 24 prac o szczególnym charakterze.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

1. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają: art. 2 (zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, zasada sprawiedliwości), art. 32 ust. 1 i 2 (zasada równości), art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji.

2. Wnioskodawca podnosi zarzut pominięcia ustawodawczego. Uzasadniając tak postawioną tezę, odwołuje się do dorobku orzeczniczego TK, a w szczególności

do wyroku z 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13. W tej sprawie Trybunał stwierdził, 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, 675, 1623 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 502, 696 i 1822) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 oraz z 2014 r. poz. 486, 1055, 1215, 1395 i 1662) są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

3. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 32 Konstytucji, ponieważ: po pierwsze, „Straż gminna jest samorządową umundurowaną formacją tworzoną w drodze uchwały rady gminy [...] w celu ochrony porządku publicznego na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych). Ponieważ - zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych - straż jest jednostką organizacyjną gminy, osobom zatrudnionym w straży przysługuje status pracowników samorządowych. Źródłem ich praw i obowiązków jest zatem stosunek pracy. Ustawa wyróżnia przy tym zasadniczo dwie grupy pracowników straży gminnej: strażników gminnych, wykonujących zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego (art. 10 ust. 2 Ustawy o strażach gminnych), do których przepisy Ustawy o pracownikach samorządowych mają zastosowanie jedynie w zakresie nieuregulowanym w Ustawie o strażach gminnych (art. 32), oraz innych pracowników zatrudnionych w straży, których prawa i obowiązki są w całości uregulowane w przepisach Ustawy o pracownikach samorządowych (art. 33)” (wniosek, s. 6 i 7). Każda z tych grup zatrudnionych podlega powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu.

Po drugie, od funkcjonariuszy straży gminnej wymaga się szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej. „Zgodnie 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 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. Również realizacja zadań związanych z ochroną spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwaniem nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego, ochroną obiektów komunalnych i urzędów użyteczności publicznej czy konwojowaniem wartościowego mienia – ze względu na towarzyszące im obciążenia fizyczne i psychiczne – wymagają szczególnej sprawności. Praca strażników gminnych niewątpliwie wiąże się też z wymogiem szczególnej odpowiedzialności. Odpowiedzialność ta jest konsekwencją specyfiki zadań powierzonych straży gminnej jako umundurowanej formacji tworzonej do ochrony porządku publicznego (art. 1 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych) (wniosek, s. 11)”.

Po trzecie, „możliwość wykonywania pracy przez strażników gminnych 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. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na warunek ten składają się w istocie dwie przesłanki: zmniejszenie się zdolności pracy w stopniu uniemożliwiającym jej wykonywanie przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz zmniejszenie się możliwości należytego jej wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu przed osiągnięciem wieku emerytalnego” (wniosek, s. 11).

Po czwarte, strażnikom nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej, choć wykonują, o czym była mowa wyżej, pracę o szczególnym charakterze. Ustawodawca nierówno potraktował podmioty podobne. W katalogu prac o szczególnym charakterze zostali ujęci funkcjonariusze straży ochrony kolei, a pominięci funkcjonariusze straży gminnej. „Zakres uprawnień i charakterystyka czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy SOK w wykonaniu ustawowych zadań tej formacji (art. 60 ust. 2 Ustawy o transporcie kolejowym) oraz uprawnień i czynności określonych w Ustawie o strażach gminnych (art. 12 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych) wykazują daleko idące podobieństwo. Niektóre z nich zostały określone w sposób identyczny. W obu przypadkach funkcjonariuszom przysługuje

prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, prawo ujmowania określonych kategorii osób w celu ich niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji oraz prawo nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym, przeprowadzania czynności wyjaśniających, występowania do sądu z wnioskiem o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Funkcjonariusze obu formacji mogą stosować środki przymusu bezpośredniego lub posługiwać się bronią palną, a ich użycie lub wykorzystanie oraz dokumentowanie tego użycia i wykorzystania odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (art. 14 ust. 4 Ustawy o strażach gminnych, art. 60 ust. 5 Ustawy o transporcie kolejowym). Wprawdzie zgodnie z art. 60 ust. 7 i 8 Ustawy o transporcie kolejowym do wykonywania przez funkcjonariusza SOK czynności, o których mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1, 2, 6 oraz w ust. 4-7 odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o Policji, a odesłania takiego brakuje w Ustawie o strażach gminnych” (wniosek, s. 12).

Po piąte, „Można wskazać wiele podobieństw między kompetencjami i zadaniami straży gminnych a zadaniami Policji. Zarówno Policja, jak i straże gminne są umundurowanymi formacjami tworzonymi w celu ochrony porządku publicznego (art. 1 ust. 1 Ustawy o Policji, art. 1 Ustawy o strażach gminnych). W obu przypadkach do zadań tych formacji należą ochrona spokoju w miejscach publicznych (art. 1 ust. 2 pkt 2 Ustawy o Policji, art. 1 1 ust. 1 pkt 1 Ustawy o strażach gminnych), a także inicjowanie i udział w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 1 ust. 2 pkt 3 Ustawy o Policji, art. 1 1 ust. 1 pkt 8 Ustawy o strażach gminnych). Zarówno funkcjonariusze Policji, jak i strażnicy gminni mają prawo do: legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości (art. 15 ust. 1 pkt 1 Ustawy o Policji, art. 12 ust. 1 pkt 2 Ustawy o strażach gminnych), ujmowania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla 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. 12 ust. 1 pkt 4 Ustawy o Policji, art. 15 ust. 1 pkt 3 Ustawy o strażach gminnych) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży w razie istnienia uzasadnionego

podejrzania popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary [...]” (wniosek, s. 13).

Po szóste, „istnieje daleko idące podobieństwo statusu prawnego strażników gminnych i funkcjonariuszy formacji wymienionych w art. 13 ust. 1 Ustawy o emeryturach pomostowych, a także np. funkcjonariuszy SOK - formacje te łączy szereg cech istotnych z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji równego traktowania z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego. 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)” (wniosek, s. 15).

Reasumując, za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości należy uznać rozwiązanie, które pomija strażników gminnych w katalogu podmiotów uprawnionych do nabycia emerytury pomostowej. „Prawodawca w sposób nie znajdujący uzasadnienia w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych dokonał zatem dyskryminującego zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych w stosunku do podmiotów objętych regulacją Ustawy o emeryturach pomostowych”. Wobec tego „sposób 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” (wniosek, s. 16).

4. Wnioskodawca podnosi zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji. „Treść art. 67 ust. 1 rozpatrywana w związku z art. 32 Konstytucji prowadzi jednak do wniosku, 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. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, system emerytalny powinien mieć powszechny i jednolity charakter, dopuszcza on jednak odrębności w zakresie systemów emerytalnych właściwych dla różnych grup zawodowych szczególnych z uwagi na pełnione funkcje publiczne. W takich przypadkach odrębności te nie powinny być jednak nadmierne [...]. Słabsza

ochrona emerytalna funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych, wynikająca z braku uwzględnienia tej formacji w systemie emerytur pomostowych, stanowi zatem naruszenie istoty prawa wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej” (wniosek, s. 18).

### III. Analiza formalna

1. Sejm pragnie zwrócić uwagę na problem natury formalnej, który wyłania się z wniosku. Przede wszystkim zastrzeżenie budzi poddanie kontroli konstytucyjności art. 13 u.e.p. przywołanego w *petitum* pisma inicjującego postępowanie w sprawie. Przepis ten stanowi, że: „Żołnierze zawodowi, funkcjonariusze Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej nabywają prawo do emerytury pomostowej, na zasadach określonych w art. 4, jeżeli nie spełniają warunków do nabycia prawa lub utracili prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób” (art. 13 ust. 1 u.e.p.). Z kolei art. 13 ust. 2 u.e.p. przewiduje, że: „Przy ustalaniu prawa do emerytury pomostowej osobom, o których mowa w ust.1, okresy służby pełnionej przez te osoby traktuje się na równi z okresami pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, odpowiednio do art.3 ust.4-7”.

Artykuł 13 ust. 1 u.e.p. przyznaje żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom Policji, a także innych służb mundurowych prawo do emerytury pomostowej. Uprawnienie to ma charakter względny, gdyż ustawodawca formułuje wobec policjanta i innych funkcjonariuszy (dalej: policjanta) dwa alternatywnie określone warunki. Pierwszy polega na niespełnieniu przesłanek uprawniających do tzw. emerytury mundurowej, która wypłacana jest z zaopatrzenia emerytalnego policjantów, zaś drugi – na utracie tego prawa. Z kolei w świetle art. 13 ust. 2 u.e.p. służba w Policji i w innych służbach, która uprawnia do emerytury mundurowej, jest w świetle ustawy o emeryturach pomostowych, pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Powyższa uwaga ma znaczenie dla sprawy zawisłej przed TK.



Przede wszystkim strażnicy gminni podlegają powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu i nie podlegają zaopatrzeniu emerytalnemu policjantów i innych służb, które zostało ukształtowane ustawą z 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 288, ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa). A zatem nie są uprawnieni do emerytury mundurowej. Tym samym nie mogą spełnić ani pierwszego, ani też drugiego warunku, o którym mowa w zaskarżonym przepisie. W takim stanie rzeczy nie powinno się, jak chce tego wnioskodawca, analizować regulacji zawartej w art. 13 u.e.p. przez pryzmat pominięcia ustawodawczego, a jedynie w kontekście zaniechania ustawodawczego. W kategoriach pominięcia ustawodawczego można traktować sytuację, w której strażnik byłby uprawniony do emerytury mundurowej. Wówczas nieuwzględnienie w art. 13 ust. 1 u.e.p. strażnika należałoby uznać za pominięcie, które powstało wskutek luki, uniemożliwiającej pełne skorzystanie z przysługujących mu przywilejów emerytalnych.

Reasumując, w stanie prawnym ukształtowanym ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym, 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. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że „pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął 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” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Przez pominięcie prawodawcze Trybunał rozumie również „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 przyznanych 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" (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

Żadna z powyższych sytuacji nie zachodzi w analizowanym przypadku. Konkluzja ta uprawnia Sejm do sformułowania wniosku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej u.o.TK), o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 13 u.e.p., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Również Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie wzorca kontroli, którym jest art. 32 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie wskazał żadnych argumentów, uzasadniających dyskryminacyjne traktowanie strażników gminnych. W dalszej części pisma Sejm ustosunkuje się tylko do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa, której źródłem jest art. 32 ust. 1 Konstytucji.

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (L. Garlicki, Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r.,

sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” (szerzej K. Ślęzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1492 i n.). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw

socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecnictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, uwagi do art. 67, s. 5-6; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, uwagi do art. 67, s. 710).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00, zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

## **V. Analiza zgodności**

1. Kwestia emerytur pomostowych była trzykrotnie przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W każdej ze spraw podnoszono zarzut naruszenia

zasady równości w kontekście pominięcia ustawodawczego określonych zawodów lub wykonywanych prac w wykazie, stanowiącym załącznik nr 1 i nr 2 do u.e.p.

Pierwsza sprawa została rozstrzygnięta wyrokiem z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09. Trybunał nie uchylił domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Orzekł między innymi, że art. 3 ust. 2 u.e.p., załącznik nr 1 i nr 2 do tej ustawy, w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową, a także w zakresie, w jakim pomijają inne prace nauczycieli niż wymienione w punkcie 21 załącznika nr 2 są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo, Trybunał uznał, że art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Kolejna sprawa, która zawisła przed TK, została rozstrzygnięta wyrokiem z 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09. Trybunał stwierdził, że art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim w katalogu czynników ryzyka pomija czynniki fizyczne i chemiczne, a także załącznik nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet, a także w zakresie, w jakim uwzględniają tylko te prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W trzeciej sprawie, odnoszącej się do emerytur pomostowych, nie zostało również uchylone domniemanie konstytucyjności pominięcia ustawodawczego. Wyrokiem z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09, TK orzekł, że zaskarżone przepisy wraz z załącznikiem nr 1 i nr 2 w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach pomijają prace w ekspozycji na wibrację miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym, prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz

w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych, a także prace pracowników ochrony zdrowia, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W każdym z przywoływanych orzeczeń, Trybunał badał zgodność pominięć określonych zawodów lub warunków wykonywania pracy z konstytucyjną zasadą równości. W żadnej ze spraw nie dopatrył się naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tezy tych rozstrzygnięć można ująć następująco.

Po pierwsze, istotą reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r. 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). W zamian za utratę prawa do emerytury w obniżonym wieku przez osoby, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed reformą systemu ubezpieczeń społecznych, ustawodawca przewidział możliwość uzyskania emerytury pomostowej. Stanowi ona element tzw. systemu wygasającego i dotyczy wyłącznie osób, których szczególne uprawnienia zostały w całości lub w części ukształtowane w różnych systemach ubezpieczeń społecznych (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09).

Po drugie, emerytury pomostowe zostały wprowadzone do polskiego prawa przez ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych. „Wcześniejszym ich odpowiednikiem były emerytury w obniżonym wieku emerytalnym dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, wypłacane na podstawie art. 32 i art. 33 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach z FUS) oraz rozporządzenia 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.; por. M. Zieleniecki, *Uprawnienia emerytalne osób wykonujących pracę*

w szczególnych warunkach, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 1015-1024)” (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09).

Po trzecie, emerytury pomostowe, choć 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.) (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Po czwarte, „ustawodawca 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” (wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Trybunał dostrzegł, że zmiany gospodarcze, techniczne i technologiczne znacząco wpłynęły na warunki wykonywania niektórych rodzajów prac zawartych w tym wykazie. „W tym stanie rzeczy pominięcie w wykazie prac o szczególnym charakterze nauczycieli nie narusza zasady równości. [...] jednostkowe sytuacje zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia czy życia innych osób w związku z wykonywaniem pracy nauczyciela mogą być eliminowane w inny sposób (np. podczas lekarskich badań okresowych, wizytacji i hospitacji zajęć czy ocen okresowych nauczycieli) oraz – *explicite* – że «nauczyciele, nieobjęci projektowanymi rozwiązaniami, nie muszą do 60 czy 65 roku życia uczyć w szkole», a mogą poszukiwać innego zatrudnienia w edukacji lub zmienić zawód (uzasadnienie

rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 1070/VI kadencja, s. 11)” (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Nie uszło uwadze TK, że „do uprawnionych do emerytury pomostowej zaliczają się osoby wykonujące konkretne prace, a nie całe grupy branżowe. Dlatego też w wykazie prac o szczególnym charakterze znalazły się najbardziej obciążające formy pracy personelu medycznego, tj. ratowników medycznych (pkt 18 załącznika nr 2 u.e.p.), personelu medycznego oddziałów psychiatrycznych i leczenia uzależnień (pkt 23) czy personelu medycznego w zespołach operacyjnych dyscyplin zabiegowych i anestezjologii w warunkach ostrego dyżuru (pkt 24)” (wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09).

Po piąte, selektywność ustawy, jak podnosi TK, koresponduje z jej rolą w systemie prawa ubezpieczeń społecznych. Jest oczywistym, 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 (sprawozdanie ekspertów z 2000 r., s. 7). Skoro z powodów obiektywnych wszyscy nie mogą przechodzić na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym, ustawodawca musi dokonać wyboru tych sytuacji, w których tego typu rozwiązania są – trwale lub przejściowo – niezbędne” (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

2. Problem konstytucyjny, jaki wyłania się z wniosku, dotyczy naruszenia zasady równości przez pominięcie ustawodawcze. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.e.p. „Prace o szczególnym charakterze to prace wymagające 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, związanego z procesem starzenia się; wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do ustawy”. W załączniku nr 2 do ustawy ujęto 24 prace o szczególnym charakterze, do których należy zatrudnienie w charakterze funkcjonariusza straży ochrony kolei (dalej: SOK) i nie należy – w charakterze strażnika straży gminnej (dalej: SG), utworzonej na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1795; dalej: u.s.g.). W tym zróżnicowaniu wnioskodawca upatruje naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.



3. Straż ochrony kolei ma długą tradycję, sięgającą okresu dwudziestolecia międzywojennego. Istotny wpływ na status prawny tej formacji miała ustawa z dnia 9 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 292). Na jej podstawie „zostały utworzone trzy spółki przewozowe oraz jedna spółka zarządzająca liniami kolejowymi «PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.». W skład tej ostatniej weszła Straż Ochrony Kolei, powołana w drodze decyzji administracyjnej, działająca w strukturach zarządcy infrastruktury kolejowej, to jest podmiotu gospodarczego, którego funkcjonowanie określa kodeks spółek handlowych. Tym samym straż ochrony kolei utraciła status formacji państwowej” (uzasadnienie projektu ustawy o Straży Kolejowej, druk sejmowy nr 1116/ V kad.). Zadania i funkcje straży ochrony kolei kształtuje ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.; dalej: u.t.k.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji straży ochrony kolei (Dz. U. Nr 164, poz. 1718, ze zm.; dalej: rozporządzenie MI).

Z kolei „Zgodnie z art. 1 ustawy, straż gminna to samorządowa umundurowana formacja paramilitarna, której celem jest ochrona porządku publicznego na terenie gminy. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta, straż gminna nosi nazwę straż miejska, przy czym różnice w nazewnictwie nie mają żadnego wpływu na zakres kompetencji straży gminnych i straży miejskich. Lokalny charakter straży gminnych stanowi gwarancje dobrej znajomości danego terenu, rozeznania potrzeb i oczekiwań zamieszkujących go mieszkańców i sytuacji, które mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminie” (W. Lis, *Straże gminne w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL”, 2014, t. XXIV, s. 167-168). Straż jest jednostką organizacyjną gminy (art. 6 u.s.g.). Rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy. W takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Gmina nie ma prawnego obowiązku powołania do życia straży. Decyzja o jej utworzeniu i rozwiązaniu należy do organu stanowiącego gminy. Status strażnika jest określony w u.s.g., zaś w sprawach w niej nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych (art. 32 u.s.g.).

4. Zarówno SOK, jak i SG zostały powołane do ochrony porządku publicznego (art. 60 ust 1 pkt 1 u.t.k.; art 1 i art. 10 ust. 1 u.s.g.).

4.1. Do zadań straży gminnych należy w szczególności: a) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; b) czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; c) kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 i 2435 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1495); d) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia; ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; e) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; f) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób; g) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; h) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych (art. 11 u.s.g.).

Wykonując powyżej określone zadania, funkcjonariusz straży gminnej ma prawo, w szczególności do: a) udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego; b) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości; c) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji; d) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu

zabronionego pod groźbą kary; e) dokonywania sprawdzenia prewencyjnego osób doprowadzanych w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie, a także w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia lub zdrowia; f) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia; g) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia; h) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym; i) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych; j) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji. W związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z Policją. Strażnik ma prawo stosować przymus bezpośredni i używać broni palnej. Przy wykonywaniu czynności korzysta on z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 12-art. 14, art. 23 u.s.g.).

#### 4.2. Zadania SOK, określone w u.t.k. i rozporządzeniu MI, obejmują:

a) kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, b) ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych (art. 60 ust. 1 u.t.k.); c) opracowywanie i realizację programów ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych oraz przedstawianie w tym zakresie wniosków do zarządcy infrastruktury; d) ochronę obszaru kolejowego przed dostępem osób nieuprawnionych i nieupoważnionych; e) kontrolę wstępu na obszar kolejowy, do budynków, budowli i urządzeń kolejowych; f) prowadzenie działalności profilaktycznej związanej z ochroną życia ludzi z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych; g) gromadzenie i analizę danych o zjawiskach zagrożenia osób i mienia w celu przeciwdziałania tym zjawiskom; h) wykonywanie poza

obszarem kolejowym zadań określonych w przepisach odrębnych (rozporządzenie MI).

Wykonując powyżej określone zadania, funkcjonariusz straży ochrony kolei ma prawo w szczególności do: a) legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości; b) ujęcia, w celu niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji, osób, w stosunku do których zachodzi uzasadniona potrzeba podjęcia czynności wykraczających poza uprawnienia straży ochrony kolei; c) zatrzymywania i kontroli pojazdu drogowego poruszającego się na obszarze kolejowym i przyległym pasie gruntu w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przy użyciu tego pojazdu; d) nakładania grzywien, w drodze mandatu karnego, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia; e) przeprowadzania czynności wyjaśniających, występowania do sądu z wnioskiem o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 60 ust. 2 i 3 u.t.k.). Do wykonywania przez funkcjonariusza straży ochrony kolei czynności, o których mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 6 oraz w ust. 4–7 u.t.k., stosuje się odpowiednio przepisy o Policji. Funkcjonariusz straży ochrony kolei ma prawo do stosowania przymusu bezpośredniego i broni palnej. Straż ochrony kolei współdziała z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, organami Krajowej Administracji Skarbowej i Inspekcją Transportu Drogowego (art. 62 u.t.k.). W związku z wykonywaniem czynności korzysta on z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Jest też, według u.t.k., pracownikiem zarządcy infrastruktury kolejowej.

4.3. Ustawa o strażach gminnych i ustawa o transporcie kolejowym ustala warunki, jakie musi spełnić kandydat na strażnika SG i funkcjonariusza SOK. Zgodnie z art. 24 u.s.g. strażnikiem może być osoba, która: 1) posiada obywatelstwo polskie; 2) ukończyła 21 lat; 3) korzysta z pełni praw publicznych; 4) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe; 5) cieszy się nienaganną opinią; 6) jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym; 7) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 8) ma uregulowany stosunek do służby wojskowej. Z kolei funkcjonariuszem straży ochrony kolei może być osoba,

która: 1) posiada obywatelstwo polskie; 2) posiada pełną zdolność do czynności prawnych; 3) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe; 4) ma uregulowany stosunek do służby wojskowej; 5) cieszy się nienaganną opinią; 6) posiada zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych; 7) nie była karana za przestępstwa umyślne (art. 59 ust. 4 u.t.k.).

4.4. Powyżej opisany stan prawny, który kształtuje status strażnika SG i funkcjonariusza SOK, uprawnia do kilku wniosków natury ogólnej. Przede wszystkim SG i SOK stanowią umundurowaną formację powołaną do ochrony porządku publicznego. Podstawą nawiązania stosunku pracy z gminą lub zarządcą infrastruktury kolejowej pracy jest umowa o pracę. Ponadto wykonując zadania z zakresu ochrony porządku publicznego, strażnicy i funkcjonariusze mogą stosować przymus bezpośredni i używać broni palnej, legitymować i zatrzymywać, doprowadzać do jednostki Policji, nakładać grzywny, współdziałać między innymi z Policją. Nadto u.s.g. i u.t.k. wymaga od nich posiadania odpowiedniej zdolności fizycznej i psychicznej, która w raz z upływem lat, jak podnosi wnioskodawca, może stanowić przeszkodę w dalszym zatrudnieniu. Tę przeszkodę dostrzega ustawodawca, który przyznaje funkcjonariuszowi SOK prawo do emerytury pomostowej i takiego uprawnienia nie przyznaje strażnikowi SG. I tym samym narusza on, zdaniem wnioskodawcy, art. 32 Konstytucji.

5. Mimo istniejących podobieństw w ukształtowaniu statusu prawnego omówionych wyżej grup podmiotów, Sejm nie zgadza się z twierdzeniem, iż ustawodawca naruszył zasadę równości, pomijając strażnika gminnego w załączniku nr 2 do u.e.p. Na rzecz takiego stanowiska Sejmu, przemawiają następujące argumenty.

Przede wszystkim, jak wskazuje doświadczenie życiowe, 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 (tak P. Marczak, *Zagrożenie hałasem. Wybrane zagadnienia*, Kancelaria Senatu 2012). „Z względu na różne

oddziaływanie hałasu na organizm człowieka, a tym samym różną szkodliwość dla zdrowia, hałasy słyszalne można podzielić w zależności od ich poziomu na pięć następujących grup: poniżej 35 dB(A) – nieszkodliwe dla zdrowia, mogą być denerwujące lub przeszkadzać w pracy wymagającej skupienia; od 35 do 70 dB(A) – wpływają na zmęczenie układu nerwowego człowieka, poważnie utrudniają zrozumiałość mowy, zasypianie i wypoczynek; od 70 do 85 dB(A) – wpływają na znaczne zmniejszenie wydajności pracy, mogą być szkodliwe dla zdrowia i powodować uszkodzenie słuchu; od 85 do 130 dB(A) – powodują liczne schorzenia organizmu ludzkiego, uniemożliwiają zrozumiałość mowy nawet z odległości 0,5 m; powyżej 130 dB(A) – powodują trwałe uszkodzenie słuchu, wywołują pobudzenie do drgań organów wewnętrznych człowieka powodując ich schorzenia” (I. Leśnikowska-Matusiak, A. Wnuk, *Wpływ hałasu komunikacyjnego na stan środowiska akustycznego człowieka*, „Transport samochodowy” 2014, nr 3, s. 45). „Szacuje się, że przejazd tramwaju z prędkością 50 km/h odległości 7,5 m od osi toru na wysokości 1,2 m powyżej główki szyny powoduje przekroczenie poziomu 80 dB. Natomiast przejazd pociągu pasażerskiego i towarowego z prędkościami nie przekraczającymi 100 km/h prowadzi do generowania około 90 dB” (F. Tomaszewski, M. Orczyk, *Porównanie hałasu panującego we wnętrzu wybranych typów pojazdów szynowych podczas jazdy*, „Pojazdy szynowe” 2014, nr 3, s. 1). Ustalono także, że pociąg emituje dźwięk od 79 do 95 dB (I. Leśnikowska-Matusiak, A. Wnuk, *op. cit.*, s. 44). Wibracje są kolejnym czynnikiem, na który narażone jest zdrowie pracownika kolei. Drgania (wibracje) wywołane są przejazdami pociągów. „Drgania te dochodząc poprzez podłoże do budynków wywierają wpływ na: konstrukcję budynków, ludzi przebywających w budynkach oraz na wrażliwe na drgania urządzenia jeśli takie znajdują się w budynku [...] (K. Stypuła, *Praktyczne aspekty stosowania zasad ochrony środowiska przed drganiami w procesie przygotowania i realizacji inwestycji kolejowych*, „Przegląd Komunikacyjny” 2019, nr 8, s. 1-2). Oznacza to, że strażnik ochrony kolei wykonuje swoją pracę w trudnych warunkach, mogących mieć wpływ na jego kondycję psychofizyczną.

Ponadto prawo do emerytury pomostowej ma charakter wygasający i przysługuje tylko tym grupom zawodowym, które korzystały z prawa do emerytury w obniżonym wieku z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych

w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. 1983 r. Nr 8, poz. 43, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 1983 r.). Zostało ono wydane na podstawie, uchylonej w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982 r. Nr 40, poz. 267, ze zm.). Załącznik do rozporządzenia RM z 1983 r. zawierał wykaz A (prac w szczególnych warunkach) i wykaz B (prac w szczególnym charakterze). W żadnym z tych wykazów nie ujęto strażników gminnych, których byt prawny został przywrócony wraz z odbudową samorządu terytorialnego. A zatem strażnikom, których status określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1795), nie przysługiwało prawo do emerytury w obniżonym wieku z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r. Ta okoliczność niewątpliwie zaważyła na pominięciu ich w załączniku nr 2 do u.e.p.

Sytuacja prawna funkcjonariuszy SOK w kwestii wygaszonego prawa do emerytury w obniżonym wieku z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze kształtuje się odmiennie. Wprawdzie w wykazie A i B załączonym do rozporządzenia RM z 1983 r. nie wymienia się *expressis verbis* funkcjonariuszy SOK, to jednak okres zatrudnienia w tej formacji nie jest tu irrelevantny. Przede wszystkim SOK powołana została do życia na podstawie ustawy z 2 grudnia 1960 r. o kolei (t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 52, poz. 310, ze zm.), a funkcjonariusze SOK podlegali branżowemu ubezpieczeniu społecznemu, ukształtowanemu ustawą z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. Nr 23, poz. 99, ze zm.; dalej: u.e.k.). Ustawa ta przewidywała natomiast obniżony wiek emerytalny dla pracowników kolei, wynoszący odpowiednio 55 lat dla kobiet i 60 lat – dla mężczyzn. Warunkiem przejścia na emeryturę kolejową było legitymowanie się odpowiednim stażem emerytalnym, w tym zatrudnieniem na kolei. I tak kobieta mogła przejść na emeryturę kolejową, jeśli udowodniła 20 lat stażu pracy, w tym 15 lat na kolei, zaś mężczyzna – 25 lat i 15 lat na kolei.

Praca w jednostkach organizacyjnych PKP, a taką była – jak się wydaje – formacja SOK, miała także wpływ na prawo do emerytury w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Wprawdzie wykaz A, stanowiący załącznik do rozporządzenia RM z 1983 r. (Dział VII wykazu), obejmował prace zakładowych służb kolejowych bezpośrednio związane z utrzymaniem ruchu

pociągów, prace konduktorów wagonów sypialnych, prace przy remoncie parowozów na gorąco, prace czyścicieli palenisk, popielników i dymnic parowozowych i nie obejmował zatrudnienia w SOK, to skądinąd okres zatrudnienia na kolei w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym miał tu istotne znaczenie.

W myśl § 3 rozporządzenia RM z 1983 r. za okres zatrudnienia wymagany do uzyskania emerytury, zwany dalej „wymaganym okresem zatrudnienia”, uważa się okres wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, liczony łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia. Z kolei § 4 przewidywał, że „Pracownik, który wykonywał prace w szczególnych warunkach, wymienione w wykazie A, nabywa prawo do emerytury, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn, 3) ma wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach. Do okresów zatrudnienia w szczególnych warunkach, o których mowa w ust. 1, zalicza się także okresy [...] zatrudnienia na kolei w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin [...]”. Z regulacji tej wynika, iż okresy zatrudnienia w Polskich Kolejach Państwowych i w jej jednostkach organizacyjnych są pracą – w rozumieniu rozporządzenia RM z 1983 r. – w szczególnych warunkach (zob. art. 5 u.e.k.). Do takich konkluzji doszedł również Sąd Najwyższy, który stoi na stanowisku, że: „Zawarta w § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego regulacja ma charakter branżowy, gdyż rozszerza zamieszczony w wykazie A katalog prac w szczególnych warunkach, których wykonywanie uprawnia do wcześniejszej emerytury, o dodatkowe rodzaje pracy lub służby” (wyrok SN z 23 października 2013 r., sygn. akt II UK 127/13). Tak więc § 4 ust. 3 rozporządzenia RM z 1983 r. stanowi samodzielną podstawę uwzględnienia pracy w jednostkach organizacyjnych PKP, jako pracy w warunkach szczególnych, uprawniającej do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Innymi słowy, zatrudnienie w SOK należy uznać, w świetle § 4 ust. 3 rozporządzenia RM z 1983 r., za pracę w szczególnych warunkach.

Okoliczność ta ma znaczenie w kontekście *ratio legis* „emerytury pomostowej”, która z założenia jest świadczeniem wygasającym i likwidującym dotychczasowe przywileje branżowe, które przysługiwały pracownikom Polskich Kolei Państwowych. Jak podnosi TK, „użyta na określenie nowych świadczeń nazwa «emerytury pomostowe» sugeruje raczej, że mają one być rozwiązaniem przejściowym («pomostem» między dotychczasowym systemem z licznymi możliwościami



przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym i nowym systemem, w którym tego typu rozwiązania mają być wyjątkiem), a nie wprowadzonym na stałe. Obok wykładni językowej, do takiego rozumienia art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS skłania także wykładnia systemowa i teleologiczna tego przepisu. Podstawowe znaczenie mają tutaj zwłaszcza założenia reformy ubezpieczeń społecznych, takie jak dążenie do ujednoczenia zasad przechodzenia na emeryturę (także pod względem wieku emerytalnego), likwidacji przywilejów branżowych, racjonalizacji i zwiększenia efektywności systemu emerytalnego, dopasowania go do zmian demograficznych i gospodarczych, a także pełniejszej realizacji zasady równości” (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Nadto, z zasadą równości w pełni koresponduje pominięcie strażników gminnych w załączniku nr 2 do u.e.p., którzy podlegają – obok innych służb, straży i inspekcji – powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. I tak np. Straż Leśna jest służbą umundurowaną, działającą w strukturach lasów państwowych, powołaną do ochrony lasów oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody. Strażnicy korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Mogą stosować przymus bezpośredni i używać broni palnej. Do wykonywania przez strażnika leśnego niektórych zadań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o Policji (zob. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 6, ze zm.) Również Państwowa Straż Łowiecka jest umundurowaną, uzbrojoną i wyposażoną w terenowe, oznakowane środki transportu formacją podległą wojewodzie. Zadaniem Państwowej Straży Łowieckiej jest kontrola realizacji przepisów ustawy, a w szczególności w zakresie ochrony zwierzyny; zwalczania kłusownictwa i wszelkiego szkodnictwa łowieckiego, zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie łowiectwa. Strażnicy korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Mogą stosować przymus bezpośredni i używać broni palnej. Do wykonywania przez strażnika niektórych zadań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o Policji (ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 67, ze zm.). Innym przykładem formacji umundurowanej, uzbrojonej i powołanej do ochrony porządku publicznego jest Straż Parku, Państwowa Straż Rybacka i Inspekcja Transportu Drogowego. Pracownicy tych jednostek organizacyjnych podlegają powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych.

Tym samym art. 4, art. 3 ust. 3 w związku z załącznikiem nr 2 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 – prace 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 Konstytucji.

6. Zdaniem wnioskodawcy, analizowane pominięcie ustawodawcze narusza konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego, a tym samym jest niezgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sejm nie zgadza się z takim zarzutem z następujących powodów.

Po pierwsze, strażnicy gminni mają zagwarantowane prawo do emerytury, ukształtowane u.e.r. Podlegając powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, przechodzą na emeryturę w wieku 65 lat dla mężczyzn i 60 lat – dla kobiet. Tym samym ustawodawca zrealizował, mając na uwadze zasadę równości i sprawiedliwości społecznej, konstytucyjne prawo zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku, wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, art. 67 ust. 2 Konstytucji pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna podkreśla szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. „Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość” (wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09).

Po trzecie i najważniejsze, w orzecznictwie TK utworzył sobie pogląd, 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” (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Po czwarte, obniżenie wieku emerytalnego dla niektórych grup zawodowych, jak chce tego wnioskodawca, wiąże się z kosztami, „które muszą ponosić wszyscy zatrudnieni, płacąc odpowiednio podwyższone składki ubezpieczeniowe. Ograniczenie zakresu osób uprawnionych do wcześniejszego przejścia na emeryturę sprzyja bardziej równomiernemu rozłożeniu obciążeń, związanych z finansowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, między poszczególne grupy zawodowe” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Po piąte, emerytura pomostowa nie jest świadczeniem wypłacanym z ubezpieczenia społecznego, a jej cechy wskazują raczej na socjalny charakter: „[...] prawo do emerytury pomostowej, mimo jej nazwy i powstania prawa do tego świadczenia z mocy prawa, po spełnieniu warunków zawartych w ustawie (art. 15 ustawy), nie można w każdym przypadku utożsamiać z prawem do emerytury, o którym mowa w art. 39 k.p., gdyż świadczenie to jest bardziej zbliżone do świadczeń socjalnych z szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego niż do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, uregulowanych w prawie ubezpieczeń społecznych, a ponadto jest finansowane z odrębnego Funduszu Emerytur Pomostowych. Nie ma ponadto charakteru stałego, ale przysługuje tylko do nabycia uprawnień do stałych świadczeń emerytalnych lub osiągnięcia przez mężczyznę wieku 65 lat (art. 16 ustawy). Tymczasowy charakter tego świadczenia upodabnia je raczej do świadczeń przedemerytalnych” (wyrok SN z 7 grudnia 2012 r., sygn. akt II PK 123/12).

Mając powyższe na uwadze, a w szczególności wygasający charakter emerytury pomostowej, która w ocenie SN jest świadczeniem o charakterze socjalnym i nie jest, zdaniem TK, „klasyczną” emeryturą wypłacaną z systemu ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim uwzględniając dotychczasowy dorobek orzeczniczy TK, który przesądził, że pominięcie określonych prac i zawodów w katalogu uprawnionych do e.p. nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 4 i art. 3 ust. 3 w związku z załącznikiem nr 2 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 – prace 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. 67 ust. 1 Konstytucji.

7. Wnioskodawca podnosi, że „Konsekwencją 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”. I dalej: „Dokonana wyżej charakterystyka zadań i kompetencji, a także ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariusza i pracownika straży gminnej, w porównaniu z zadaniami funkcjonariusza Policji (objętego systemem emerytur pomostowych na podstawie art. 13 w zw. z art. 4) oraz pracownika SOK (objętego systemem emerytur pomostowych na podstawie art. 3 ust. 3 w zw. z Załącznikiem nr 2 do Ustawy), wskazuje na istnienie szeregu podobieństw między tymi formacjami. Cechą relewantną w tym przypadku jest posiadanie szeregu uprawnień «policyjnych» pozwalających na stosowanie imperium państwowego wobec jednostki, ograniczenie praw konstytucyjnych funkcjonariuszy będące konsekwencją służby, a także – w szczególności – wysokie ryzyko pogorszenia stanu zdrowia w związku z realizacją zadań służbowych. W związku z powyższym należy przyjąć, że przepisy art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 oraz Załącznikiem nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

Powyżej sformułowany zarzut naruszenia zasady zaufania obywatela do prawa i państwa, a także zasady sprawiedliwości społecznej ma charakter akcesoryjny i subsydiarny wobec zarzutu naruszenia zasady równości. Opiera się on na twierdzeniu, że zróżnicowanie podmiotów, tj. funkcjonariuszy SOK i strażników SG jest arbitralne i nieuzasadnione, a tym samym naruszające zasadę równości. Arbitralność tego zróżnicowania godzi, zdaniem wnioskodawcy, w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę zaufania do państwa i prawa, których źródłem jest art. 2 Konstytucji.

W opinii Sejmu, nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ wnioskodawca – oprócz argumentu o nieusprawiedliwionym zróżnicowaniu sytuacji podmiotów podobnych – nie wskazał innych, uzasadniających niezgodność z art. 2 Konstytucji, przywołanym jako wzorzec kontroli. Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości

społecznej i zasady zaufania obywatela do państwa ma, zdaniem Sejmu, charakter akcesoryjny wobec arbitralnego zróżnicowania podmiotów.

Sejm stoi na stanowisku, o czym była już mowa, że zróżnicowanie jest zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ strażnicy gminni i funkcjonariusze SOK nie są podmiotami podobnymi. Istnieją pomiędzy nimi różnice, które pozwalają na ich odmienne traktowanie. Tymi różnicami są: a) szczególne warunki wykonywania pracy funkcjonariuszy SOK, której towarzyszy natężenie hałasu i wibracji, charakterystyczne dla dworców kolejowych i pociągów, a także b) wygasłe prawo pracowników jednostek organizacyjnych PKP do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, zaś źródłem tego uprawnienia jest § 4 ust. 3 rozporządzenia RM z 1983 r. Przepis ten stanowił samodzielną podstawę uwzględnienia pracy w jednostkach organizacyjnych PKP, jako pracy w warunkach szczególnych, uprawniającej do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Niezależnie od powyższego, należy przypomnieć, że SG jest jedną z wielu formacji umundurowanych i uzbrojonych powołanych do ochrony porządku prawnego. Służba w tych formacjach nie jest, w świetle u.e.p., ani pracą w szczególnych warunkach, ani też w szczególnym charakterze. Funkcjonariusze innych straży i inspekcji podlegają, w myśl zasady równości ubezpieczonych, powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych.

Skoro istniejące zróżnicowanie funkcjonariusza SOK i strażnika SG jest dopuszczalne konstytucyjnie, nie istnieje zatem potrzeba rozważania zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej racji Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w przedmiocie kontroli kwestionowanych przepisów z wyżej wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi, ze względu na zbędność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek