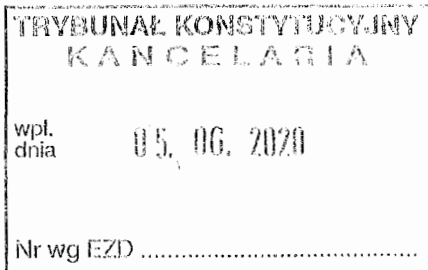




**PK VIII TK 126.2019**

**(K 20/19)**



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych o zbadanie zgodności art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1924) wraz z załącznikiem nr 2, do którego odsyła art. 3 ust. 3, 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 – z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

**UZASADNIENIE**

Związek Zawodowy Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych (dalej: Wnioskodawca lub Związek) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że „art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. [z] art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. poz. 965 tekst jedn. z 2015 r. ze zm., dalej: <Ustawa o emeryturach pomostowych> [aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1924; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych lub u.e.p.] wraz z załącznikiem nr 2, do którego odsyła art. 3 ust. 3 – 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 (Dz. U. poz.1383 tekst jedn. z 2013 r. ze zm., dalej: <Ustawa o strażach gminnych>; [aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1795, dalej: ustawa o strażach gminnych lub u.s.g.] – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP” (s. 1-2 wniosku).

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego wniosku Związku, wymaga uprzedniego odniesienia się do kwestii formalnych, związanych z dopuszczalnością rozpoznania tego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny.

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu wszystkich zarzutów objętych wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70.). „Obowiązek ten dotyczy też wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu stosownie do art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Nadanie na etapie wstępnego rozpoznania dalszego biegu wnioskowi jednego z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie przesądza w efekcie o merytorycznym rozpoznaniu takiego wniosku” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 63; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowy organ związku zawodowego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej. Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od ogólnokrajowego organu związku zawodowego, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

„Definicję podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, tj. związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, należy ustalać przede wszystkim przez odwołanie się do przepisów konstytucyjnych, które posługują się tymi samymi nazwami” (A. Mączyński, J. Podkowiak, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016., s. 1241). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „[z]wiązek zawodowy jest szczególną formą realizacji wolności zrzeszania się nakierowaną na ochronę praw i obowiązków osób wykonujących pracę zarobkową. (...) Związek zawodowy działa w odniesieniu do pewnej kategorii interesów wyznaczonych szczególną cechą podmiotów, które zrzesza. W dotychczasowym orzecznictwie wskazywano, że istotą działania związku zawodowego jest reprezentowanie praw i interesów zawodowych oraz socjalnych swoich członków, bezpośrednio związanych z ich pracowniczym statusem. Tak wyznaczony zakres działań jest specyficzny dla związku zawodowego” (wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o pTK), uzasadnienie wniosku złożonego przez

podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów.

„Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (...), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (...). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólne lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi spoczywa na wnioskodawcy. Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „<[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej> (...). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli” (postanowienie z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10 oraz powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

W niniejszej sprawie w *petitum* wniosku, sporządzonego przez pełnomocnika, jako podmiot uprawniony do złożenia wniosku wskazano Związek Zawodowy Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych. Podstawą wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego była uchwała nr 1/III/2018 z dnia 23 marca 2018 r. Krajowej Komisji Wykonawczej, będącej ogólnokrajowym organem związku zawodowego. Uchwała ta, którą dołączono do wniosku, określa przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku.

Analiza wniosku oraz dołączonego do niego statutu Związku (w szczególności § 22 ust. 3-4 i 9) wskazuje, że zaskarżone przepisy, które określają warunki nabycia prawa do emerytury pomostowej, dotyczą spraw objętych zakresem działania związku zawodowego zrzeszającego strażników i innych pracowników straży gminnych.

Powyższe ustalenie nie przesądza jednak o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku. Dalsza analiza wskazuje bowiem, że wniosek nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym merytoryczne rozpoznanie tego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny.

W *petitum* wniosku jako przedmiot zaskarżenia wskazano art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2, do którego odsyła art. 3 ust. 3 u.e.p. Wnioskodawca zaskarżył wywodzoną z tych przepisów regulację 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”. Taki sposób określenia przedmiotu kontroli oraz analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją wskazuje, że Wnioskodawca

uznaje kwestionowaną regulację za niepełną. W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy powinny bowiem uwzględniać wśród prac o szczególnym charakterze pracę strażników straży gminnych (*vide* – art. 10 ust. 2 u.s.g.), określanych we wniosku jako „funkcjonariusze straży gminnych”. Przedmiotem wniosku nie jest zatem treść normatywna art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2, do którego odsyła art. 3 ust. 3 u.e.p., lecz to, czego – w ocenie Wnioskodawcy – brakuje w normie wywodzonej z tych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawowe, które nie podlega Jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 3; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Wnioskodawcy, nieuwzględnienie przez zaskarżone przepisy ustawy o emeryturach pomostowych, wśród prac o szczególnym charakterze, pracy strażników straży gminnych stanowiło pominięcie prawodawcze.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie analizowano kryteria pomocne w odróżnieniu zaniechania ustawodawczego od pominięcia.

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyjmowanych w dotychczasowym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, wskazał, że „w tym celu należy co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (...), a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że w przypadku, gdy zarzut dotyczy zbyt wąskiego zastosowania kwestionowanej regulacji, a więc „gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest doprowadzenie – na skutek braku regulacji prawnej – do nierówności podmiotów wobec prawa, kwalifikacja regulacyjnej bezczynności ustawodawcy jako pominięcia albo zaniechania zależy od ustalenia, czy z Konstytucji wynika obowiązek objęcia regulacją całej grupy podmiotów. Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji przy spełnieniu warunku <jakościowej tożsamości> sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje <norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej>” (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wydanym, również w pełnym składzie Trybunału, postanowieniu z dnia



25 listopada 2015 r., sygn. Ts 248/13, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 581; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał specyfikę zarzutów dotyczących braku określonej regulacji oraz wskazywał, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. „<[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66; *vide* też – powołane tam orzecznictwo, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2019 r., sygn. SK 12/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 26 oraz z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU z 2019 r., seria A poz. 69). Trybunał Konstytucyjny zwracał przy tym uwagę, że „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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45).

W niniejszej sprawie, Wnioskodawca, pomimo powołania się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszczające badanie zarzutów zbyt wąskiego zakresu zastosowania kwestionowanej regulacji, nie odniósł się do

wypracowanych w tym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie pominięcia od zaniechania ustawodawczego i nie uprawdopodobnił konstytucyjnej konieczności uwzględnienia przez kwestionowaną regulację pracy strażników straży gminnych.

W *petitum* wniosku jako samodzielne wzorce kontroli kwestionowanej regulacji wskazane zostały przepisy art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku brak jest jednak odpowiedniego odwołania do treści normatywnej art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca nie przedstawił wykładni tego wzorca kontroli, nie określił na czym – jego zdaniem – polega niezgodność zaskarżonych przepisów z tym wzorcem ani nie wskazał argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Nie można uznać za spełnienie tych wymogów lakonicznych wzmianek o zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji, zawartych w części uzasadnienia wniosku dotyczącej naruszenia art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, w których Wnioskodawca stwierdził, że „[k]onsekwencją tego pominięcia ustawodawczego jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa arbitralne zróżnicowanie sytuacji prawnej w zakresie ochrony emerytalnej funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych w stosunku do pracowników i funkcjonariuszy objętych regulacją Ustawy” (s. 16 wniosku); że „[o] fragmentaryczności uregulowania zawartego w art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 oraz Załącznikiem nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych przesądza zbyt wąski z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2), sprawiedliwości społecznej i zaufania do państwa (art. 2) oraz prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2) zakres podmiotowy i przedmiotowy kwestionowanych przepisów” (*ibidem*) oraz że „[s]posób ukształtowania katalogu tych podmiotów budzi także wątpliwości

z punktu widzenia zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa (zasadą lojalności państwa wobec obywatela) oraz z art. 32 Konstytucji RP” (s. 17 wniosku).

Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „samo wskazanie w *petitum* wniosku wzorca kontroli bez odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, *op. cit.*)

Należy zatem stwierdzić, że w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 ustawy otpTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tym względzie.

Z kolei, powołując jako wzorce kontroli art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, Wnioskodawca nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego artykułu ustawy zasadniczej. Analiza uzasadnienia wniosku wskazuje, że Wnioskodawca utożsamia zakaz dyskryminacji, zawarty w art. 32 ust. 2 Konstytucji, z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, zawartego w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Tymczasem przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić

w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 i z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77 oraz powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że:

- a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz
- b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca nie przedstawił odrębnej argumentacji na poparcie zarzutu naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację zakazu dyskryminacji, wynikającego z art. 32 ust. 2 Konstytucji, wnioski nie spełniają wymogu wynikającego z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK, gdyż całkowicie pomijają przyjęte w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie zakazu dyskryminacji, wynikającego z art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Podobnymi brakami obarczone jest też uzasadnienie wniosku odnoszące się do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy o emeryturach pomostowych z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości była wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że z zasady tej „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

równy, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, iż „charakter normy określonej w art. 32 Konstytucji polega na tym, że stwierdzenie jej naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie <prostego> zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzwonne jest uwzględnienie norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji” (postanowienie z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. Ts 211/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 99). „Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca różnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli różnicowanie odpowiada kryteriom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; *vide* także – wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 75/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 96; *vide* także – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 38).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca, stwierdzając, że występuje „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 [straży ochrony kolei] – formacje te łączy szereg cech istotnych z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji równego traktowania z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego” (s. 15 wniosku), nie przedstawił argumentacji, która mogłaby uprawdopodobnić jego tezę, że w kontekście kwestionowanej regulacji strażnicy straży gminnych stanowią podmioty podobne do funkcjonariuszy służb wymienionych w art. 13 ust. 1 u.e.p. lub funkcjonariuszy straży ochrony kolei.

Zdaniem Wnioskodawcy, „[z]akres uprawnień i charakterystyka czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy SOK w wykonaniu ustawowych zadań tej formacji (art. 60 ust. 2 Ustawy o transporcie kolejowym [ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 710 ze zm.;

dalej: ustawa o transporcie kolejowym lub u.t.k.]) 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 grzywien 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). Wprowadzie 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. Z drugiej jednak strony w zakresie obowiązków i ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych Ustawa o strażach gminnych upodabnia status strażnika gminnego do statusu funkcjonariusza Policji. W związku z powyższym należy przyjąć, że zadania i kompetencje powierzone na mocy Ustawy o strażach gminnych ich funkcjonariuszom i pracownikom stanowią z całą pewnością pracę o szczególnym charakterze, a tym samym powinny zostać objęte systemem emerytur pomostowych. Niektóre z tych zadań zbliżają nawet funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych do grupy służb mundurowych” (s. 12 wniosku).

Według Wnioskodawcy, „[m]ożna 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. 11 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. 11 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 bezpośrednie 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 podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary (przy czym zakres uprawnień strażników gminnych jest ograniczony do bagaży podręcznych takiej osoby - art. 12 ust. 1 pkt 8 Ustawy o Policji, art. 15 ust. 1 pkt 3a Ustawy o strażach gminnych), a także zwracania się o pomoc do przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawa (art. 12 ust. 1 pkt 11 Ustawy o Policji, art. 15 ust. 1 pkt 9 Ustawy o strażach gminnych). Podobne są także niektóre warunki przyjęcia do tych formacji – zarówno funkcjonariusz Policji, jak i strażnik gminny



musi posiadać obywatelstwo polskie, odpowiednią sprawność fizyczną i psychiczną (...) oraz nie może być skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (...). W przypadku funkcjonariuszy Policji konieczne jest posiadanie nieposzlakowanej opinii (art. 25 ust. 1 Ustawy o Policji), w przypadku strażników gminnych – wystarczy opinia nienaganna (art. 24 pkt 5 Ustawy o strażach gminnych). Zarówno służba w Policji, jak i zatrudnienie w straży gminnej wiąże się z ograniczeniem w korzystaniu z niektórych konstytucyjnych praw i wolności. Ani funkcjonariusze Policji, ani strażnicy gminni nie mogą podejmować innego zajęcia zarobkowego bez zgody przełożonego (art. 62 ust. 1 Ustawy o Policji, art. 31 Ustawy o strażach gminnych), nie mogą być członkami partii politycznych (art. 63 ust. 1 Ustawy o Policji, art. 31 Ustawy o strażach gminnych) i chociaż mogą zrzeszać się w związkach zawodowych, nie mają prawa do strajku (art. 67 ust. 2 Ustawy o Policji, art. 30 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych). Zadania funkcjonariusza i pracownika straży gminnej stanowią zatem materialnie pracę o szczególnym charakterze, wykazują ponadto pewien stopień podobieństwa do zadań służb mundurowych, z zastrzeżeniem, że straż gminna w przeciwieństwie do formacji mundurowych nie wchodzi w skład administracji rządowej, lecz stanowi element administracji samorządowej” (s. 13-14 wniosku).

Powołując się na zbieżność niektórych, wybranych zadań i kompetencji strażników straży gminnych i funkcjonariuszy Policji oraz funkcjonariuszy straży ochrony kolei, Wnioskodawca nie dokonał analizy całokształtu regulacji określających status prawny podmiotów, które uznał za podobne, i nie odniósł się do występujących pomiędzy nimi różnic, nie podjął też próby rozważenia tego, czy pomimo występujących odmienności podmioty należące do porównywanych grup można uznać za podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Należy przypomnieć, że teza Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych o podobieństwie strażników straży gminnych i funkcjonariuszy Policji w kontekście uprawnień emerytalnych była

już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. Tw 9/16, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania biegu wnioskowi Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych o zbadanie zgodności art. 3 ust. 3 u.e.p. i załącznika nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych oraz 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 (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 288 ze zm.; dalej ustawa o emeryturach policyjnych) – z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, uznając za oczywiście bezzasadne zarzuty naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy o emeryturach policyjnych art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 446). W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał Konstytucyjny, oceniając analogiczne jak w niniejszej sprawie okoliczności, powołane przez Wnioskodawcę na potwierdzenie tezy o podobieństwie strażników straży gminnych i funkcjonariuszy Policji, wskazał na odmienne zasady zatrudnienia funkcjonariuszy Policji i strażników straży gminnych i przysługujące im różne uprawnienia oraz zauważył, że „[z]wiązek, porównując zadania wykonywane przez straż gminą i Policję, wskazuje na te, które związane są z ochroną porządku publicznego, (...). Co natomiast istotne, wnioskodawca nie zwraca uwagi na pozostałe zadania Policji, które dotyczą ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa publicznego, tj. zadania określone w art. 1 ust. 2 pkt 1, 4-10 ustawy o Policji [ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.; dalej: ustawa o Policji]. Z przepisów tych wynika, że do podstawowych zadań Policji (m.in.) należą: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (pkt 1);

wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (pkt 4); nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach (pkt 5); gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (pkt 8). Wskazane zadania istotnie odróżniają pracę funkcjonariuszy Policji od pracy strażników gminnych” (*ibidem*).

Przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. Tw 9/16 analiza porównawcza statusu prawnego strażników straży gminnych i funkcjonariuszy Policji oraz zadań straży gminnych i Policji pozostaje aktualna. Wskazane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy stanowiące o tych zadaniach Policji, które nie należą do straży gminnych, nie uległy bowiem zmianie. Wnioskodawca, formułując w niniejszej sprawie po raz kolejny tezę o podobieństwie strażników straży gminnych i funkcjonariuszy Policji, nie odniósł się jednak do wskazanych w postanowieniu Tw 9/16 zasadniczych odmienności pracy strażników straży gminnych i funkcjonariuszy Policji i nie podjął próby podważenia dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny oceny braku podobieństwa tych grup podmiotów.

Powołując się na zbieżność niektórych, wybranych uprawnień strażników straży gminnych i funkcjonariuszy straży ochrony kolei, Wnioskodawca, podobnie jak w przypadku porównania strażników straży gminnych z funkcjonariuszami Policji, nie odniósł się do odmienności w zadaniach wykonywanych przez straże gminne i straż ochrony kolei. Wnioskodawca nie uwzględnił, że chociaż zadania zarówno straży ochrony kolei, jak i straży gminnych obejmują ochronę porządku publicznego (art. 1 ust. 1 i art. 11 ust. 1 u.s.g. oraz art. 60 ust. 1 pkt 1 u.t.k.), to do straży ochrony kolei należy ponadto ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych (art. 60 ust. 1 pkt 2 u.t.k.) i nie podjął próby rozważenia, czy pomimo

tej różnicy w zadaniach praca strażników straży gminnych może być uznana za podobną do pracy funkcjonariuszy straży ochrony kolei.

Tymczasem uznanie podmiotów za podobne może nastąpić wyłącznie w oparciu o całokształt cech, które wyznaczają ich sytuację prawną w danej dziedzinie. W szczególności, dla stwierdzenia wystąpienia cechy relewantnej, nakazującej jednakowe traktowanie dwóch grup podmiotów, nie jest wystarczające wskazanie jednostkowych cech wspólnych. Jak konsekwentnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[o]cena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być (...) poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, **jak też cechy różniące** [podkr. wł.]” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „W każdym wypadku Trybunał musi uwzględnić specyfikę przedmiotu zaskarżenia i z tego punktu widzenia ocenić, w jakiej mierze wskazana cecha odzwierciedla podobieństwo tych podmiotów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*).

Ponadto Wnioskodawca nie powiązał wymienionych w uzasadnieniu wniosku zadań i kompetencji strażników straży gminnych oraz funkcjonariuszy Policji i funkcjonariuszy straży ochrony kolei, które miałyby, jego zdaniem, świadczyć o podobieństwie tych grup podmiotów, z treścią i celem kwestionowanej regulacji.

W związku z powyższym należy uznać, że tezy Wnioskodawcy o podobieństwie pracy strażników straży gminnych do pracy funkcjonariuszy Policji i funkcjonariuszy straży ochrony kolei nie zostały uprawdopodobnione, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności rozpoznania zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Brak uprawdopodobnienia twierdzenia o konieczności uznania porównywanych grup podmiotów za jedną kategorię podmiotów podobnych uznawany jest bowiem w orzecznictwie

Trybunału Konstytucyjnego za uchybienie formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpatrzenie podniesionego przez skarżącego zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Należy również zauważyć, że Wnioskodawca nie tylko nie dokonał analizy całokształtu przepisów istotnych dla prawidłowego określenia statusu prawnego i zadań realizowanych przez porównywane podmioty w kontekście kwestionowanej regulacji, ale nie przeprowadził też testu równości, a nawet nie ustalił kryterium, na podstawie którego ustawodawca zróżnicował podmioty, które – jego zdaniem – posiadają tę samą cechę relewantną.

W związku z powyższym należy uznać, że w niniejszej sprawie uzasadnienie wniosku w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w którym Wnioskodawca poprzestał na wskazaniu niektórych, wybranych bez odpowiedniego powiązania z treścią i celem zaskarżonych przepisów, cech wspólnych porównywanych grup podmiotów i nie odniósł się do występujących pomiędzy nimi różnic oraz nie przeprowadził testu równości, nie spełnia wymogu wynikającego z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Dalsza analiza wniosku wskazuje, że również zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie spełnia warunków merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Art. 67 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]bywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, przy czym „[z]akres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67

Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. (...). Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. (...) Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje jednak zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego należy – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. (...) Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z

osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Definiując istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do świadczeń emerytalnych jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że konstytucyjny standard jest w tym względzie wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide m.in.* – wyrok z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 oraz postanowienie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 322; *vide również* – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie, w części uzasadnienia wniosku dotyczącej zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji, powołując się na orzeczenie z dnia 23 września 1997 r., w którym Trybunał Konstytucyjny zaakceptował istnienie odrębnych zasad nabywania i ustalania wysokości emerytur mundurowych i zauważył, że wobec obiektywnych różnic w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej uprawnionych przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby sprawiedliwe (sygn. K. 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36), Wnioskodawca stwierdził: „[z] tego rodzaju <niesprawiedliwością> mamy jednak do czynienia na tle porównania sytuacji prawnej uczestników powszechnego systemu emerytalnego i objętych tym systemem funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych, a podmiotów objętych systemem emerytur pomostowych, czy emerytur mundurowych. Niewątpliwie w grę wchodzi tu owe <obiektywne różnice> natury zawodowej, ekonomicznej i społecznej, które znajdują swoje zakotwiczenie normatywne w Ustawie o strażach gminnych. Nie

chodzi tu jednak – rzecz jasna – o prawo do konkretnego świadczenia lub statusu emerytalnego, ale o zachowanie równości w zakresie stopnia ochrony emerytalnej formacji legitymujących się cechą relewantną decydującą o ich podobieństwie. 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 Polskiej” (s. 18-19 wniosku).

Tak skonstruowane uzasadnienie nie tylko nie zawiera argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności, ale nawet nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, na czym – według Wnioskodawcy – polega niezgodność kwestionowanej regulacji z powołanym wzorcem kontroli. Analizując treść wniosku, nie można bowiem rozstrzygnąć, czy zastrzeżenia Wnioskodawcy dotyczą naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, w przedstawionym powyżej rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, czy niezachowania określonych zasad konstytucyjnych przy ustawowym określaniu zakresu i formy realizacji tego prawa.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK, co czyni rozpoznanie wniosku także w tej części niedopuszczalnym.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Krzysztof Horobad*  
Zastępca Prokuratora Generalnego