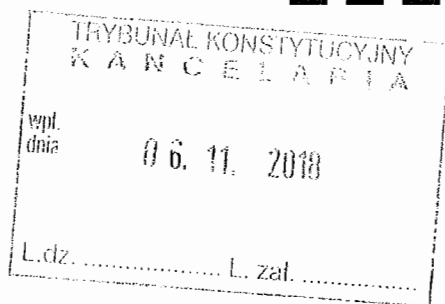


**DZP**

ODPIS



Domański Zakrzewski Palinka sp.k.  
Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa  
T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01  
www.dzp.pl

Warszawa, dnia 6 listopada 2018 roku

**Trybunał Konstytucyjny****Al. J. Ch. Szucha 12A****00-918 Warszawa****Wnioskodawca:**

Związek Zawodowy Funkcjonariuszy oraz  
Pracowników Straży Miejskich i Gminnych

**reprezentowany przez:**

dr Tomasz Zalaśński, radca prawny,  
Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.  
Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa

**Uczestnicy postępowania:**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
Prokurator Generalny  
Rada Ministrów

**WNIOSEK****o kontrolę konstytucyjności prawa**

W imieniu Wnioskodawcy, działając w ramach udzielonego mi pełnomocnictwa, wnoszę – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: „**Konstytucja RP**”) – o stwierdzenie, że **przepis art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. 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**”) **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**”) – **jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.**

Niniejszy wniosek został złożony na podstawie Uchwały Nr 1/III/2018 z dnia 23 marca 2018 r. Krajowej Komisji Wykonawczej Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych (dalej: „**Związek**” lub „**Wnioskodawca**”).

## UZASADNIENIE

### I. Legitymacja wnioskodawcy oraz wymagania formalne wniosku

Zgodnie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP ogólnokrajowym organom związków zawodowych przysługuje legitymacja szczególna do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego – zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP – jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, powinien:

- określać przedmiot oraz wzorzec kontroli, a także zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu z wzorcem kontroli z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie,
- zawierać uzasadnienie, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy,
- powoływać przepis prawa lub postanowienie statutu wskazujące, że wnioskodawca jest ogólnokrajowym organem lub ogólnokrajową władzą.

Celem poniższych uwag jest wykazanie, że wniosek spełnia wskazane wyżej kryteria.

Podstawowym aktem normatywnym określającym sprawy objęte zakresem działania Wnioskodawcy jest ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. poz. 1881, tekst jedn. z 2015 r. ze zm.). Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Ponadto – zgodnie z art. 4 tej ustawy – związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby broniąc ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Zakres spraw objętych działaniem związku zawodowego obejmuje zatem *„te wszystkie sprawy, które mieszczą się w pojęciu interesów zawodowych i socjalnych pracowników [...] np. sprawy dotyczące warunków*

*pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń pieniężnych, świadczeń socjalnych, świadczeń ubezpieczeniowych itp.*"<sup>1</sup>.

W świetle Statutu Związku<sup>2</sup> podstawowymi celami jego działania są:

- ochrona członków i ich rodzin oraz rencistów i emerytów przed obniżeniem poziomu ich życia (§22 ust. 3 Statutu),
- wpływ na politykę kształtowania korzystnych warunków służby i płacy, oraz innych świadczeń na rzecz członków (§22 ust. 4 Statutu),
- walka o zapewnienie właściwych świadczeń chorobowych i emerytalno – rentowych (§22 ust. 8 Statutu),
- inne działania mające istotny wpływ na ochronę zdrowia i socjalnych interesów członków i ich rodzin (§22 ust. 9 Statutu).

Na tej podstawie należy stwierdzić, że ochrona praw emerytalnych oraz dążenie do możliwie najpełniejszego zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych mieści się ściśle w zakresie działania Wnioskodawcy.

W zakresie tym mieści się także podejmowanie uchwał w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności ustaw, które dotyczą statusu emerytalnego funkcjonariuszy i pracowników wykonujących prace o szczególnym charakterze, które w swej treści pomijają niezbędne regulacje dotyczące statusu emerytalnego funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych. Przeciwdziałanie takiej dyskryminacji jest w oczywisty sposób objęte zakresem działania Wnioskodawcy.

Związek Zawodowy Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych stanowi ogólnokrajową organizację związkową i działa na terenie całego kraju (§2 i §4 Statutu). Związek skupia 40 terenowych organizacji związkowych i oddziałów z całego kraju<sup>3</sup>. Jednostki terenowe i oddziały Związku reprezentowane są w Krajowej Komisji Wykonawczej, stanowiącej jego ogólnokrajowe władze (zgodnie z §28 ust. 1 Statutu) i uprawnionej do reprezentowania Związku wobec organów władzy publicznej (§28 ust. 2 lit. a Statutu).

Uchwała nr 1/III/2018 z dnia 23 marca 2018 r. Krajowej Komisji Wykonawczej, stanowiąca podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, służy realizacji celów Związku wskazanych w §22 ust. 3, 4, 8 i 9 jego Statutu. W uchwale tej wskazano zarówno wzorce kontroli konstytucyjności, jak i kwestionowane przepisy aktu normatywnego, a także zakres w jakim kwestionuje się ich zgodność Konstytucją RP.

<sup>1</sup> Z. Salwa, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz* [w:] *Prawo pracy*, Warszawa 2003

<sup>2</sup> Statut Związku stanowi załącznik 2 do niniejszego wniosku.

<sup>3</sup> Szczegółowy wykaz organizacji związkowych stanowiących jednostki terenowe i oddziały Związku zawarty jest w Dziale 1, rubryka 3 Krajowego Rejestru Sądowego (KRS 0000118843), którego odpis stanowi załącznik 1 do niniejszego wniosku.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że Wnioskodawca posiada legitymację do wniesienia niniejszego wniosku i stawiając zarzuty zawarte w *petitum* wniosku nie wykroczył poza jej granice.

## II. Istota problemu konstytucyjnego

Problem konstytucyjny będący podstawą złożenia niniejszego wniosku polega na tym, że:

- funkcjonariusze i pracownicy straży gminnych stanowią grupę zawodową, która nie jest objęta regulacją dotyczącą emerytur pomostowych, w sytuacji gdy ich zadania wymagałyby takiej ochrony.
- Funkcjonariusze i pracownicy straży gminnych objęci są powszechnym systemem emerytalnym i nabywają prawa emerytalne na zasadach ogólnych właściwych dla wszystkich innych grup zawodowych. Oznacza to, że funkcjonariusz i pracownik straży gminnej, pomimo szczególnego charakteru pełnionej służby, docelowo – po zmianach systemu emerytalnego z 2012 r. – nabędzie prawo do emerytury po ukończeniu 67. roku życia.
- Pełnienie służby i praca w straży gminnej do 67. roku życia, z uwagi na jej charakter i obciążenia związane ze służbą, jest fizycznie niemożliwe, a przynajmniej znacząco utrudnione.
- Szczególny charakter pracy i służby w strażach gminnych, które są bliskie niektórym służbom mundurowym (np. Policji) wymaga stworzenia dla funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych ochrony emerytalnej adekwatnej do charakteru realizowanych obowiązków służbowych.
- Ustawodawca nie zapewnia jednak funkcjonariuszom i pracownikom straży gminnych należytej ochrony emerytalnej, pozostawiając tę formację zarówno poza systemem emerytur mundurowych, jak i emerytur pomostowych. Stan ten, w odniesieniu do emerytur pomostowych – w ocenie Wnioskodawcy – rodzi istotne wątpliwości konstytucyjne dotyczące zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.
- Wątpliwości konstytucyjne stają się tym wyraźniejsze, gdy porówna się status prawny, zadania i kompetencje oraz uprawnienia i obowiązki pracowników i funkcjonariuszy straży gminnych (nieobjętych dodatkową ochroną emerytalną) i funkcjonariuszy Policji (objętych wzmożoną ochroną emerytalną na podstawie Ustawy o emeryturach mundurowych), czy funkcjonariuszy np. Straży Ochrony Kolei (objętych wzmożoną ochroną emerytalną na podstawie Ustawy o emeryturach pomostowych).

W związku z powyższym Wnioskodawca zdecydował się wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc, że funkcjonariusze i pracownicy straży gminnych są dyskryminowani w zakresie ich ochrony emerytalnej, w porównaniu do przedstawicieli innych grup zawodowych posiadających prawo do emerytury pomostowej, co narusza zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli

do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadę równości i zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), a w konsekwencji godzi także w prawo funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych do należytego zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

Należy w tym miejscu ponadto zauważyć, że wnioskodawca wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 21 kwietnia 2016 r. z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa, który zakresem zaskarżenia obejmował wybrane przepisy zarówno ustawy o emeryturach mundurowych, jak i ustawy o emeryturach pomostowych. W dniu 7 lipca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi (Tw 9/16). W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak *„w kontekście zarzutów pominięcia strażników gminnych w systemie emerytur pomostowych jedynie norma wywiedziona z art. 13 w zw. z art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych – rozpatrywanych samoistnie bądź w zw. z art. 3 ust. 3 i załącznikiem 2 ustawy – może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.”*

Niniejszy wniosek obejmuje zakres zaskarżenia wskazany jako prawidłowy w postanowieniu Tw 9/16.

### III. Uwagi wprowadzające

#### 1. Pominięcie ustawodawcze jako podstawa zarzutu konstytucyjnego

Wnioskodawca opiera swoją argumentację na przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstrukcji *„pominięcia ustawodawczego”*. Zgodnie z poglądem doktryny prawa z pominięciem ustawodawczym mamy do czynienia wówczas, gdy *„ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie – wbrew standardowi konstytucyjnemu”*<sup>4</sup>. Pominięcie ustawodawcze cechuje niepełne (fragmentaryczne) uregulowanie przez prawodawcę danego zagadnienia, przejawiające się w zbyt wąskim z punktu widzenia nakazów konstytucyjnych zakresie zastosowania lub normowania<sup>5</sup>, albo w omieszkaniu uchwalenia normy, która stanowiła integralną część mechanizmu, jaki skądinąd jest objęty normowaniem<sup>6</sup>. Trybunał Konstytucyjny posiada zatem kompetencję do oceny konstytucyjności aktu normatywnego *„z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”*<sup>7</sup>. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w akcie takim unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. Kompetencja ta wynika z faktu,

<sup>4</sup> P. Radzewicz: Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny, Państwo i Prawo 2013/9, s. 3 i n.

<sup>5</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04 (OTK ZU 2005, nr 3/B, poz. 131).

<sup>6</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 40/09 (OTK ZU 2010, nr 4/A, poz. 40).

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98 (OTK ZU 2000, nr 3, poz. 112).

że ocenie Trybunału podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, czyli również brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji<sup>8</sup>. A zatem, choć kognicji Trybunału, jako „ustawodawcy negatywnego” nie może podlegać orzekanie o zaniechaniach ustawodawczych, to w jej zakresie mieści się badanie pominięcia ustawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym prowadzi do naruszenia Konstytucji RP, w szczególności wynikającej z niej zasady równości i zakazu dyskryminacji.

Wnioskodawca zdecydował się skonstruować zakres zaskarżenia w powyższy sposób, ze świadomością trudności argumentacyjnych wynikających z konstrukcji pominięcia ustawodawczego oraz braku kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności zaniechania ustawodawczego. Trybunał Konstytucyjny w swoim dorobku orzecznictwym – w szczególności w niedawnej sprawie K 39/13, dotyczącej ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej – skutecznie dopuszczał możliwość odwoływania się do pominięcia ustawodawczego w celu ochrony praw emerytalnych grupy zawodowej, której zadania służbowe i obowiązki publiczne, a także ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych pracowników i funkcjonariuszy oraz wzmożone ryzyko utraty zdrowia w związku ze służbą, wskazują na konieczność objęcia wzmożoną ochroną emerytalną. Bynajmniej nie jest to wówczas rodzaj „przywileju emerytalnego”, lecz naturalna, w świetle wartości towarzyszących Konstytucji RP, konsekwencja szczególnego charakteru pełnionej służby.

W niniejszym wniosku mamy do czynienia z sytuacją zbliżoną do zawistej przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 39/13. Określona grupa zawodowa – funkcjonariusze i pracownicy straży gminnych – została w sposób dyskryminujący pominięta w regulacji przyznającej szczególną ochronę emerytalną grupom zawodowym, wykonującym zadania publiczne o szczególnym charakterze, którym towarzyszy podobne ryzyko utraty lub pogorszenia stanu zdrowia oraz ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych osób wykonujących te prace.

## **2. Status emerytalny funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych**

Straż gminna jest samorządową umundurowaną formacją tworzoną w drodze uchwały rady gminy (art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, D. U. poz. 928, tekst jedn. z 2018 r. ze zm.) 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

<sup>8</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99 (OTK ZU 2002, nr 4/B, poz. 244).

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).

Komendant straży gminnej, kierujący jej działalnością zatrudniany jest na podstawie umowy o pracę (art. 7 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych).

Wobec tego, jako pracownicy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zarówno komendant straży gminnej, jak i strażnicy oraz „*inni pracownicy zatrudnieni w straży*” należą do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu.

### 3. Charakter prawny i rola systemu emerytur pomostowych

Ustanowienie emerytur pomostowych stanowiło jeden z elementów przeprowadzonej w 1998 r. reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której celem była stopniowa likwidacja możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę i zrównanie uprawnień emerytalnych wszystkich ubezpieczonych w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Twórcy reformy zakładali, że „*wszelkie dodatkowe uprawnienia będą finansowane z innych niż powszechna składka na ubezpieczenie emerytalne źródeł, a także będą regulowane w trybie odrębnym*”<sup>9</sup>. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o emeryturach pomostowych, przyczyną wprowadzenia reformy były nie tylko niekorzystne zmiany demograficzne, ale również szybki rozwój technologii, rozwój cywilizacyjny i gospodarczy. Wobec tego, zdaniem projektodawców, dotychczasowe przepisy regulujące kwestię wcześniejszego przejścia na emeryturę przez niektóre grupy zawodowe stały się anachroniczne i nieadekwatne do obecnych warunków i charakteru pracy. Dlatego też rozwiązania przyjęte w Ustawie o emeryturach pomostowych – w tym prawo do tzw. wcześniejszej emerytury – obejmują zamkniętą grupę ściśle określonych podmiotów. Mają one charakter wygasający i w zamyśle projektodawców stanowią „*formę wywiązania się państwa ze zobowiązań podjętych wobec pewnych grup zawodowych*”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Uzasadnienie Projektu ustawy o emeryturach pomostowych (druk nr 1070, VI kadencja).

<sup>10</sup> Tamże.

Emerytura pomostowa jest świadczeniem terminowym, wypłacanym przez ściśle określony czas, w przeciwieństwie do emerytury z systemu powszechnego, która ma charakter dożywotni. Z chwilą osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego prawo do emerytury pomostowej ustaje, a w jej miejsce zainteresowany uzyskuje emeryturę ustalaną na zasadach określonych w Ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Stąd nazwa emerytur „pomostowych” – świadczenia te mają charakter przejściowy i przysługują ubezpieczonym w okresie bezpośrednio poprzedzającym moment nabycia uprawnień emerytalnych z systemu powszechnego.

Przyznanie prawa do ubiegania się o emeryturę pomostową uzasadnione jest szczególnymi warunkami lub szczególnym charakterem pracy wykonywanej przez grupy ubezpieczonych określone w Załączniku nr 1 i nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych. Przyjęte w art. 3 ust. 1 i 3 definicje prac w szczególnych warunkach oraz prac o szczególnym charakterze – których wykonywanie przez określony czas stanowi podstawową przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – nie znajdują bezpośredniego zastosowania przy ustaleniu prawa do tego świadczenia. Jak podkreśla się w literaturze, *„ich znaczenie prawne sprowadza się jedynie do wskazania kryteriów, w oparciu o które zostały ustanowione wykazy takich prac zawarte w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy [o emeryturach pomostowych]. O nabyciu prawa do emerytury pomostowej decyduje umieszczenie danego rodzaju pracy w wykazach prac w szczególnych warunkach lub prac o szczególnym charakterze”*, a nie fakt podpadania danego rodzaju pracy pod definicję ustawową.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 Ustawy o emeryturach pomostowych *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 którym wymienia się m.in. funkcjonariuszy straży ochrony kolei; członków zespołów ratownictwa medycznego oraz członków zawodowych ekip ratownictwa (chemicznego, górskiego, morskiego, górnictwa otworowego); a także nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych.

Prawo do emerytury pomostowej powstaje z dniem spełnienia warunków wymaganych do jego nabycia. Warunki te określa art. 4 Ustawy o emeryturach pomostowych, zgodnie z którym prawo do emerytury pomostowej przysługuje pracownikowi, która spełnia łącznie następujące przesłanki:

- urodził się po dniu 31 grudnia 1948 r.,



- ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat,
- osiągnął wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn,
- 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,
- 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 o emeryturach pomostowych lub art. 32 i art. 33 Ustawy o emeryturach i rentach z FUS,
- po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 Ustawy o emeryturach pomostowych,
- nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy.

W literaturze przyjmuje się, że otwierający powyższe wyliczenie warunków posiadania statusu pracownika odnosi się wyłącznie do przesłanki wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, ale już nie do chwili złożenia wniosku o emeryturę pomostową. Z przepisów nie wynika bowiem obowiązek pozostawania w zatrudnieniu przez osobę, która się o nią ubiega. Dotyczy to również ostatniej przesłanki, odnośnie do rozwiązania stosunku pracy. W konsekwencji prawo do emerytury pomostowej przysługuje nie tylko pracownikowi, ale również ubezpieczonemu, który w dniu, w którym osiągnął wiek uprawniający do nabycia tego świadczenia nie pozostawał już w zatrudnieniu – o ile rozwiązał stosunek pracy po osiągnięciu wymaganego przez Ustawę okresu pracy<sup>11</sup>.

Z analizy przesłanek nabycia prawa do emerytury pomostowej wynika, że świadczenie to adresowanym jest do pracowników, którzy rozpoczęli wykonanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w systemie emerytalnym zdefiniowanego świadczenia (przed 1 stycznia 1999 r.), w którym występowało zróżnicowanie wieku emerytalnego w zależności od rodzaju wykonywanej pracy. Celem ustanowienia emerytury pomostowej było więc *„zaspokojenie ekspektatyw emerytalnych pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, objętych nowym systemem emerytalnym, których narastanie rozpoczęło się jeszcze przed rozpoczęciem reformy emerytalnej”*<sup>12</sup>. Jednocześnie chodzi jednak wyłącznie o tych pracowników, którzy po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonują pracę w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze określone w art. 3 ust. 1 i 3 Ustawy o emeryturach pomostowych. W konsekwencji regulacja ta ma charakter przejściowy – została pomyślana w taki sposób, by z czasem zmniejszała się liczba pracowników, którzy spełniają

<sup>11</sup> K. Antonów (red.), Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz, LEX 2014

<sup>12</sup> Tamże.

warunki uzyskania omawianego świadczenia (w szczególności warunków wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed dniem 1 stycznia 1999 r.) – aż do całkowitego wygaszenia tego prawa z chwilą przejścia na emeryturę z FUS ostatniego pracownika spełniającego wszystkie przesłanki wymienione w art. 4 tej ustawy.

Należy również zaznaczyć, że w stosunku do niektórych spośród grup zawodowych wymienionych w Załącznikach nr 1 i nr 2 Ustawa o emeryturach pomostowych ustala szczególne warunki nabycia emerytury poprzez obniżenie wymaganego wieku emerytalnego lub zmniejszenie okresu zatrudnienia, albo przez wprowadzenie dodatkowych modyfikatorów (np. orzeczenie o niezdolności do wykonywania pracy danego rodzaju wydane przez lekarza medycyny pracy). Ustawodawca wyróżnił w ten sposób m.in. członków ekip ratownictwa górskiego (co najmniej 50 lat dla kobiet i co najmniej 55 lat dla mężczyzn, okres pracy jako członek zawodowych ekip ratownictwa górskiego, wynoszący co najmniej 10 lat) i pilotów statków powietrznych (co najmniej 50 lat dla kobiet i co najmniej 55 lat dla mężczyzn, okres pracy wynoszący co najmniej 15 lat, orzeczenie o niezdolności do wykonywania pracy).

Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 2 Ustawy o emeryturach pomostowych, za równorzędne z okresami pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze należy traktować okresy służby pełnionej przez żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych. Osoby te mogą nabyć prawo do emerytury pomostowej, jeśli nie spełniają warunków do nabycia prawa do emerytury mundurowej lub prawo takie utracili (art. 13 ust. 1 Ustawy o emeryturach pomostowych). Istotą regulacji art. 13 w zw. z art. 4 Ustawy o emeryturach pomostowych jest zabezpieczenie prawa funkcjonariuszy formacji wskazanych w art. 13 ust. 1 do nabycia uprawnień emerytalnych w trybie uwzględniającym szczególny charakter wykonywanych zadań w sytuacji, gdy z jakichś względów nie spełniają warunków do nabycia emerytury mundurowej (np. warunku osiągnięcia wymaganej wysługi) lub utracili do niej prawo (np. wskutek skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej). Przepis art. 13 w zw. z art. 4 Ustawy o emeryturach pomostowych z punktu widzenia osób wykonujących zadania obarczone szczególnym ryzykiem lub związane z ograniczeniami ich konstytucyjnych praw i wolności pełni więc funkcję gwarancyjną. Funkcja ta wyraża się w objęciu tej kategorii osób szczególnym reżimem emerytalnym, stosownie do szczególnego charakteru wykonywanej przez nie pracy (pełnionej służby) – na wypadek, gdyby nie uzyskały one emerytury z systemu zaopatrzeniowego.

#### **4. Charakter prawny zadań straży gminnych – praca o szczególnym charakterze**

Pomimo licznych podobieństw charakteru wykonywanych zadań i płynących stąd zagrożeń dla zdrowia i życia, okres służby pełnionej przez funkcjonariuszy tej formacji nie jest traktowany na

równi z okresami pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jak ma to miejsce w przypadku osób wymienionych w art. 13 ust. 1 Ustawy. Ponadto, niezależnie od szerokiej definicji pracy o szczególnym charakterze zawartej w art. 3 ust. 3 Ustawy o emeryturach pomostowych, konkretyzując ją wykaz zawarty w Załączniku nr 2 nie uwzględnia pracowników straży gminnej (strażników gminnych). Na tle analizowanej regulacji w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym katalog prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze jest zamknięty, co oznacza, że inne prace nie mogą mieć cech pracy „o szczególnym charakterze” lub „w szczególnych warunkach”, choćby sposób ich wykonywania i ich jakość mogła obniżyć się z wiekiem<sup>13</sup>. Inaczej mówiąc, prace niewymienione w tym wykazie, niezależnie od ich charakteru i stopnia dolegliwości dla pracownika nie mogą być uznane za prace świadczone w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, i tym samym stanowić podstawy do przyznania pracownikowi emerytury pomostowej<sup>14</sup>. Tymczasem praca wykonywana przez strażników gminnych posiada cechy pracy o szczególnym charakterze i odpowiada definicji zawartej w art. 3 ust. 3 Ustawy o emeryturach pomostowych. Jest ona, po pierwsze, pracą wymagającą 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 niezbędną 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 urzędzeń 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).

Po drugie, 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

<sup>13</sup> Por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2011 r. (IV SA/PO 335/11).

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 października 2010 r. (II SA/BD 840/10).

się możliwości należytego jej wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu przed osiągnięciem wieku emerytalnego<sup>15</sup>. Jednocześnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że definicja pracy o szczególnym charakterze silnie akcentuje kwestię odpowiedzialności pracownika, zatem „dominującą rolę odgrywa [tu] czynnik interesu publicznego, ochrony innych osób przed niebezpieczeństwem związanym z faktem, że pracownik, który wykonuje te szczególnie odpowiedzialne czynności może nie mieć już należytej sprawności psychofizycznej, ze względu na jej naturalne obniżenie podyktowane wiekiem. W związku z tym istotne jest, aby taki pracownik nie podejmował czynności wymagających wyższej sprawności psychofizycznej. W interesie publicznym leży więc odsunięcie takiego pracownika od wykonywania czynności obarczonych szczególnym ryzykiem, a w interesie pracownika umożliwienie mu nabycia «przejściowych» świadczeń, przed uzyskaniem pełnych praw emerytalnych”<sup>16</sup>.

Dokonując analizy Ustawy o emeryturach pomostowych należy zwrócić uwagę, że do katalogu prac o szczególnym charakterze zaliczono pracę funkcjonariuszy straży ochrony kolei (dalej: „SOK”; pkt 7 Załącznika nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych). 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. Z drugiej jednak strony w zakresie obowiązków i ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych Ustawa o strażach gminnych upodabnia status strażnika gminnego do statusu funkcjonariusza Policji.

<sup>15</sup> Wyrok z 16 marca 2010 r. (K 17/09).

<sup>16</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2012 r. (I UK 276/11).

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.

## 5. Charakter prawny zadań straży gminnych – podobieństwa do zadań Policji

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. 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 (w przypadku Policji – „zdolność do służby w formacjach uzbrojonych podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować”, w przypadku straży gminnych – wystarczy „sprawność pod względem fizycznym i psychicznym”, bez dodatkowych modyfikatorów) oraz nie może być skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (w przypadku Policji chodzi o jakiegokolwiek przestępstwa, w przypadku straży gminnych ograniczenie to dotyczy popełnionych umyślnie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego). 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<sup>17</sup>, 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.

#### **IV. Zarzut naruszenia przez art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 oraz załącznikiem nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych przepisów art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP**

Powyższe stwierdzenia prowadzą do wniosku, że art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 oraz Załącznikiem nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych, w zakresie w jakim nie uwzględniają pracy strażników gminnych w katalogu prac o szczególnym charakterze, dotknięte są wadą pominięcia prawodawczego. Pominięcie to narusza konstytucyjną zasadę równości, skutkuje bowiem zróżnicowaniem zakresu uprawnień emerytalnych podmiotów wykazujących te same cechy relewantne (art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

Istotą konstytucyjnej zasady równości jest adresowany do władz publicznych nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zróżnicowanie takie należy uznać za niekonstytucyjne wówczas, gdy „traktuje

<sup>17</sup> Dodatkowo w Policji może działać tylko jeden związek zawodowy (art. 67 ust. 2 Ustawy o Policji). Ograniczenia takiego nie doznaje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych przez strażników gminnych (miejskich).

się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego”<sup>18</sup>. W poszukiwaniu owego uzasadnienia należy brać pod uwagę „kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań [...]”. Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach”<sup>19</sup>. Powinny się one wykazywać relewantnością, tj. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Powinny być również proporcjonalne, tj. waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które doznają uszczerbku wskutek nierównego traktowania podmiotów podobnych. Kryteria te powinny także pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie podmiotów o wspólnych cechach relewantnych. Do wartości tych należą w szczególności zasady sprawiedliwości społecznej<sup>20</sup>.

W świetle powyższej analizy należy stwierdzić 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). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „odrębne zasady nabywania uprawnień emerytalnych [...] są następstwem odmiennego rodzaju działalności zawodowej wykonywanej przez daną grupę uprawnionych w warunkach zwiększonych zagrożeń, rygorów i ograniczeń”, wobec tego „przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń”<sup>21</sup>. Wobec tego – a *contrario* – za niesprawiedliwe (tj. sprzeczne z konstytucyjnymi standardami równości i równego traktowania wywodzonymi z art. 32 Konstytucji RP) uznać należy przyjęcie odmiennych rozwiązań co do zakresu uprawnień emerytalnych w warunkach istnienia obiektywnych podobieństw w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej porównywanych grup zawodowych. W szczególności zaś za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości należy uznać rozwiązanie, które w katalogu podmiotów uprawnionych do nabycia emerytury pomostowej

<sup>18</sup> Wytok TK z dnia 16 grudnia 1997 r. (K 8/97).

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Por. Wyroki TK z dnia 12 grudnia 1994 r. (K 3/94), z dnia 23 października (K 4/95).

<sup>21</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 września 1997 r. (K 25/96).

na podstawie art. 13 w zw. z art. 4 Ustawy pomija strażników gminnych, uniemożliwiając potraktowanie okresu pełnionej przez nich służby się na równi z okresem wykonywania pracy o szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach – pomimo wskazanych wyżej podobieństw wykonywanych przez nich zadań do zadań funkcjonariuszy Policji.

Zarzucana niezgodność przepisów art. 13 w zw. z art. 4 i w zw. z art. 3 ust. 3 oraz Załącznikiem nr 2 do Ustawy o emeryturach pomostowych z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP wynika z faktu nieuwzględnienia w tych przepisach funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych, jako grupy podmiotów, którym przysługuje prawo do nabycia emerytury pomostowej. 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. Równoważność okresów służby i pracy o szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach wynikająca z art. 13 ust. 2 Ustawy, a także wykonywanie prac o szczególnym charakterze uwzględnionych w Załączniku 2 skutkuje objęciem dodatkową ochroną emerytalną. Tymczasem strażnik gminny, który realizuje zadania o zbliżonym znaczeniu publicznym i związane z podobnymi wymogami, obowiązkami i zagrożeniami (w tym z ryzykiem pogorszenia stanu zdrowia), co funkcjonariusz Policji lub SOK, jest tej szczególnej ochrony pozbawiony. Zróżnicowanie to budzi wątpliwości natury konstytucyjnej nie tylko w rezultacie porównania sytuacji prawnej funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych z ogólną sytuacją funkcjonariuszy i pracowników uwzględnionych w art. 13 ust. 1 i w art. 3 ust. 3 Ustawy o emeryturach pomostowych (w tym w szczególności funkcjonariuszy Policji i SOK), ale również wskutek zestawienia szczególnego statusu prawnego i obowiązków strażników gminnych, a także ograniczeń ich konstytucyjnych praw podmiotowych będących konsekwencją pełnionej służby, ze statusem pozostałych uczestników powszechnego systemu emerytalnego.

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. Zakres ten nie obejmuje wszystkich osób wykonujących pracę (służbę), której charakter uzasadnia szczególny status emerytalny, ani też wszystkich prac o szczególnym charakterze. W szczególności nie uwzględnia on prac o wspólnych cechach relewantnych (np. stráže gminne i SOK), ani też faktu, że niektóre zadania wykonywane przez strażników gminnych wykazują daleko idące podobieństwo do zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji. 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.



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. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istoty zasady równości upatruje się w równym traktowaniu „wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu”. Równe traktowanie oznacza tu więc traktowanie „według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Konieczne jest zatem ustalenie owej cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały różnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. Różnicowanie to wtedy jest sprzeczne z Konstytucją, kiedy „*traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego*”<sup>22</sup>. W poszukiwaniu takiego uzasadnienia należy wziąć pod uwagę „*kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań [...] Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach*”<sup>23</sup>. Kryteria te powinny odpowiadać trzem wymogom. Po pierwsze – muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Wprowadzane różnicowanie musi mieć zatem charakter racjonalny. Po drugie – kryteria te muszą być proporcjonalne, to znaczy waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie – muszą one pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej<sup>24</sup>.

Ocena zasadności zarzutów wskazujących na naruszenie zasady równości przez kwestionowane przepisy wymaga więc w pierwszej kolejności ustalenia, czy istnieje cecha wspólna uzasadniająca podobne traktowanie adresatów danej normy. W przedmiotowej sprawie będzie to jakościowa tożsamość wynikająca z posiadania cech pozwalających zakwalifikować daną pracę, jako pracę o szczególnym charakterze, a także podobieństwo niektórych zadań wykonywanych przez strażników gminnych i przez funkcjonariuszy Policji, ze wszystkimi tego konsekwencjami (ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności funkcjonariuszy, narażenie na utratę zdrowia lub życia, etc.).

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

<sup>22</sup> Wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97 (OTK 1997/5-6, poz. 70).

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Por. orzeczenia TK z: 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94 (OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42); 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95 (OTK w 1995 r., cz. II, s. 93); wyroki TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P. 4/96 (OTK ZU nr 1/1997, poz. 3); 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 24); 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

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 RP.

W świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ustrojodawca pozostawił więc określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego w gestii ustawodawcy zwykłego, dając parlamentowi szeroką swobodę w zakresie urzeczywistnienia tego prawa. Z przepisu art. 67 ust. 1 nie da się zatem wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia, swoboda ustawodawcy wyboru optymalnego modelu prawa do zabezpieczenia społecznego nie jest nieograniczona. Jak zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, *„ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa; ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości tych świadczeń”*<sup>25</sup>. 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.

Jak stwierdził Trybunał – odnosząc się wprawdzie do emerytur mundurowych, ale uwagi te można odnieść przez analogię do systemu emerytur pomostowych – *„odrębne zasady nabywania uprawnień emerytalnych w systemach służb mundurowych są następstwem odmiennego rodzaju działalności zawodowej wykonywanej przez daną grupę uprawnionych w warunkach zwiększonych zagrożeń, rygorów i ograniczeń. W Polsce przesłanka ta leży u podstaw tworzenia i utrzymywania szczególnych systemów ubezpieczenia społecznego, które mają charakter zawodowy”*<sup>26</sup>. W tej sytuacji *„przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń”*<sup>27</sup>. Z tego rodzaju „niesprawiedliwością” mamy jednak do czynienia na tle

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2).


<sup>26</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36)

<sup>27</sup> Tamże.

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 to 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.

Wobec powyższego, wnoszę jak w petitum.



dr Tomasz Zalasinski  
Radca prawny WA-7449

W załączeniu przedstawiam:

- 1) Odpis KRS Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży miejskich i Gminnych (Numer KRS 0000118843),
- 2) Statut Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych,
- 3) Uchwała nr 1/III/2018 Krajowej Komisji Wykonawczej Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych z dnia 23 marca 2018 r. (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 4) Pełnomocnictwo (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 5) Protokół z posiedzenia Krajowej Komisji Wykonawczej Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych, które odbyło się w dniu 23 marca 2018 r. Serocku (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 6) Lista obecności na Krajowej Komisji Wykonawczej Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych z dnia 23 marca 2018 r. (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem).
- 7) Uchwały Zjazdów Delegatów Oddziałów o wydelegowaniu członków związku na posiedzenie Krajowej Komisji Wykonawczej Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży miejskich i Gminnych (uchwała z dnia 13 marca – Oddział Łódź, uchwała z dnia 19 marca – Oddział Kraków, uchwała z dnia 19 marca – Oddział Świętokrzyski, uchwała z dnia 19 marca – Oddział Warszawa, uchwała z dnia 19 marca Oddział Bydgoszcz),
- 8) 5 odpisów wniosku wraz z załącznikami.