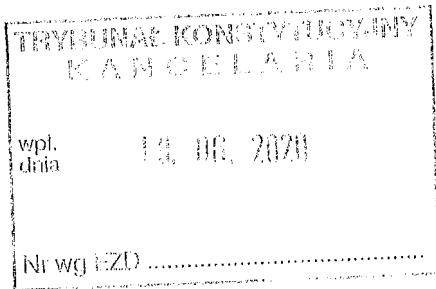


Warszawa, dnia 19 czerwca 2020 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J. Ch. Szucha 12a

00 – 918 Warszawa

Wnioskodawca:

Związek Zawodowy Funkcjonariuszy oraz
Pracowników Straży Miejskich i Gminnych

reprezentowany przez:

r. pr. dr Tomasza Zalaśńskiego,

Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

Rondo ONZ 1

00 – 124 Warszawa

Sygn. K 20/19

PISMO PROCESOWE WNIOSKODAWCY

- odniesienie się do uwag sformułowanych w stanowisku Sejmu RP

W imieniu Wnioskodawcy, działając na podstawie pełnomocnictwa znajdującego się w aktach sprawy o sygn. K 20/19 – w związku z przedstawieniem przez Sejm RP pismem z dnia 15 maja 2020 r. stanowiska w sprawie wniosku Związku Zawodowego Funkcjonariuszy oraz Pracowników Straży Miejskich i Gminnych – po analizie tego stanowiska **w całości podtrzymuję dotychczasowe zarzuty oraz tezy zawarte we wniosku o kontrolę konstytucyjności prawa z dnia 6 listopada 2018 r. (dalej: „Wniosek”)**.

W odniesieniu do tez zawartych we wskazanym wyżej stanowisku, w imieniu Wnioskodawcy, przedstawiam poniższe uwagi polemiczne.

I. Stanowisko Sejmu RP

Sejm RP w stanowisku z dnia 25 maja 2020 r. (dalej: „**Stanowisko**”) wnosi o stwierdzenie, że art. 4 i art. 3 ust. 3 w związku z załącznikiem nr 2 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1924 t.j. ze zm., dalej: „**ustawa o emeryturach pomostowych**”), w zakresie w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę strażników straży gminnych, powołanych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 928, t.j. ze zm. dalej: „**ustawa o straży gminnej**”), są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Sejm RP wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Uzasadniając powyższe wnioski, Sejm RP podnosi wątpliwości w zakresie poddania kontroli konstytucyjności art. 13 ustawy o emeryturach pomostowych jako pominięcia ustawodawczego. Argumentację tę wywodzi z faktu, że strażnicy gminni podlegają powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu i nie obejmują ich przepisy 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r., poz. 723 t.j. ze zm., dalej: „**ustawa zaopatrzeniowa**”). Brak wypełniania przesłanek ustawowych z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej – zdaniem Sejmu RP – powoduje, że zaskarżonej regulacji nie można analizować przez pryzmat pominięcia ustawowego, a jedynie w kontekście zaniechania ustawodawczego. Jak wskazano w Stanowisku Sejmu RP: *„w stanie prawnym ukształtowaną ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym, funkcjonariusze straży gminnej nie korzystają z prawa do emerytury mundurowej, a ich pominięcie w konstrukcji art. 13 u.e.p. nie może być uznane za uprawniającą do interwencji Trybunału Konstytucyjnego”*¹. W związku z powyższym Sejm RP formułuje wniosek o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 13 ustawy o emeryturach pomostowych ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ponadto Sejm RP wnosi o umorzenie postępowania w zakresie wzorca kontroli, którym jest art. 32 ust. 2 Konstytucji. Na uzasadnienie tego wniosku wskazuje, że: *„Wnioskodawca nie wskazał żadnych argumentów uzasadniających dyskryminacyjne traktowanie strażników gminnych.”*². Z tego też powodu Sejm RP ustosunkowuje się w Stanowisku jedynie do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie wzorców kontroli, w kontekście przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji, Sejm RP wskazuje na dopuszczalność wprowadzenia różnicowania prawnego podmiotów z uwagi na brak charakteru absolutnego zasady równości wobec prawa. Jak wskazuje Sejm RP, nierówne traktowanie podmiotów podobnych jest możliwe jeżeli spełnione zostały łącznie następujące przesłanki: *„1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z*

¹ Stanowisko Sejmu RP, s. 9.

² Stanowisko Sejmu RP, s. 10.

innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.”³.

W kontekście art. 67 Konstytucji Sejm RP wskazuje, że ustawodawca posiada swobodę w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. Podpiera to orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wskazując, że: *„swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości”⁴.*

Dokonując analizy zgodności zakresu regulacji dotyczącej emerytur pomostowych z Konstytucją, Sejm RP w Stanowisku przedstawia następujące tezy:

- 1) W dotychczasowym orzecznictwie TK nie dopatrzyl się naruszenia zasady równości przez obowiązującą regulację emerytur pomostowych. Sejm RP przytacza wyroki Trybunału Konstytucyjnego: (i) z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 17/09 – sprawa dotyczyła pominięcia jako samodzielnej przesłanki uzyskania emerytury pomostowej pracy w warunkach hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę w systemie zmianowym, a także pominięcie innych prac nauczycieli niż wymienione w punkcie 21 załącznika nr 2⁵; (ii) z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 27/09 – sprawa dotyczyła pominięcia w katalogu czynników ryzyka czynników fizycznych i chemicznych, a także nieuwzględnienie w wykazie prac o szczególnym charakterze kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400kJ u mężczyzn i 4600kJ u kobiet, a także w zakresie, w jakim uwzględniają tylko te prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym, które są wykonywane bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra⁶; (iii) z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie o sygn. akt K 23/09 – sprawa dotyczyła pominięcia prac w ekspozycji na wibrację miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym, prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych, a także prace pracowników ochrony zdrowia. Jak wskazuje Sejm RP, w żadnej z tych spraw Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzyl się naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji⁷.
- 2) Wnioskodawca – zdaniem Sejmu RP – bezzasadnie powołał się we Wniosku na sytuację funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei. Argumentami, które uzasadniają ich odmienne traktowanie w stosunku do strażników miejskich zgodnie ze Stanowiskiem mają być: (i) długa tradycja, sięgająca okresu dwudziestolecia międzywojennego oraz wpływ ustawy z dnia 9 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2020 r., poz. 292 t.j. ze zm.) na status prawny formacji⁸; (ii) warunki wykonywania pracy przez funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei, którzy: *„wykonują pracę w warunkach niekorzystnych oddziaływań akustycznych pociągów.*

³ Stanowisko Sejmu RP, s. 10.

⁴ Stanowisko Sejmu RP, s. 11.

⁵ Stanowisko Sejmu RP, s. 12.

⁶ Stanowisko Sejmu RP, s. 12.

⁷ Stanowisko Sejmu RP, s. 13.

⁸ Stanowisko Sejmu RP, s. 16.

*Dworce i perony są źródłem intensywnej emisji hałasu, który może negatywnie oddziaływać na sprawność fizyczną i psychiczną*⁹. Jako argument uzasadniający szczególny charakter pracy podnoszone jest również, że: *„Wibracje są kolejnym czynnikiem, na który narażone jest zdrowie pracownika kolei. Drgania (wibracje) wywoływane są przejazdami pociągów.”*¹⁰. Zdaniem Sejmu powyższe czynniki uzasadniają przyjęcie wykonywania przez funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei pracy w trudnych warunkach mogących mieć wpływ na ich kondycję psychofizyczną. (iii) brak ujęcia funkcjonariuszy straży gminnej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. 1983 r. nr 8, poz. 43, ze zm., dalej: **„rozporządzenie RM z 1983 r.”**)¹¹; (iv) pominięcie w kontekście emerytury pomostowej również innych służb mundurowych – takich jak Straż Leśna, Straż Łowiecka, Straż Parku, Państwowa Straż Rybacka czy Inspekcja Transportu Drogowego¹².

- 3) Wskazane we Wniosku pominięcie ustawodawcze nie narusza konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W pierwszej kolejności Sejm RP wskazuje, że strażnicy gminni mają obecnie zagwarantowane prawo do emerytury. Kolejno wskazywana jest swoboda ustawodawcy w kształtowaniu form i zakresu zabezpieczenia społecznego. W następnej części podkreślany jest szczególny charakter emerytur pomostowych. Argumentem przemawiającym za zasadnością Stanowiska Sejmu RP mają być wysokie koszty obniżenia wieku emerytalnego dla niektórych grup zawodowych. Ostatnim argumentem jest socjalny i wygasający charakter emerytury pomostowej¹³.
- 4) Zdaniem Sejmu RP nie doszło ponadto do naruszenia zasady zaufania obywatela do prawa i państwa, ani zasady sprawiedliwości społecznej. Jak podnosi Sejm RP: *„nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzuty niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ wnioskodawca – oprócz argumentu o nieusprawiedliwionym zróżnicowaniu sytuacji podmiotów podobnych- nie wskazał innych, uzasadniających niezgodność z art. 2 Konstytucji przywołanym jako wzorzec kontroli.”*¹⁴. Sejm podnosi jednocześnie, że zróżnicowanie jest zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ *„strażnicy gminni i funkcjonariusze SOK nie są podmiotami podobnymi. Istnieją pomiędzy nimi różnice, które pozwalają na ich odmienne traktowanie.”*¹⁵. Dlatego też, zdaniem Sejmu, skoro zróżnicowanie sytuacji Straży Ochrony Kolei i straży gminnej jest dopuszczalne konstytucyjne, dlatego nie istnieje potrzeba rozważania zarzuty naruszenia art. 2 Konstytucji.

⁹ Stanowisko Sejmu RP, s. 21.

¹⁰ Stanowisko Sejmu RP, s. 22.

¹¹ Stanowisko Sejmu RP, s. 22.

¹² Stanowisko Sejmu RP, s. 23.

¹³ Stanowisko Sejmu RP, s. 25.

¹⁴ Stanowisko Sejmu RP, s. 28.

¹⁵ Stanowisko Sejmu RP, s. 29.

II. Odniesienie się do uwag Sejmu RP

Trudno zgodzić się z tezami przedstawionymi w Stanowisku Sejmu RP. Skłaniają one do polemiki, której podstawowe tezy wraz z uzasadnieniem przedstawione zostaną poniżej.

1. Analiza formalna: pominięcie a zaniechanie ustawodawcze

Na wstępie należy odnieść się do sformułowanej przez Sejm RP tezy o niemożności zakwalifikowania normy wywiedzionej z art. 13 w zw. z art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych jako pominięcia prawodawczego.

Po pierwsze, powołane przez Sejm RP na uzasadnienie swoich tez orzecznictwo TK należy uznać za przywołane nietrafnie. Orzecznictwo to można przywołać na dowód wprost przeciwny, że kwestionowane normy należy kwalifikować jako pominięcie prawodawcze. Tak na przykład cytowany przez Sejm RP w Stanowisku¹⁶ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 roku (sygn. akt K 21/11) definiuje tzw. pominięcie prawodawcze podmiotowe, czyli sytuację „*gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania*”¹⁷. Co więcej, w następnym akapicie Trybunał jasno wskazał, iż jest to największa z grup stwierdzanych przez niego pominięć: „*Podsumowując swoje orzecznictwo w zakresie pominięć prawodawczych, Trybunał stwierdził m.in., że pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów*”¹⁸.

Po drugie, wbrew stanowisku Sejmu RP, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zauważał podmiotowe pominięcie prawodawcze i stwierdzał jego niezgodność z Konstytucją RP. Przykładem może być powoływany przez Wnioskodawcę wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13), w którym wprost stwierdzono – w podobnej przedmiotowo sprawie, dotyczącej ochrony emerytalnej – niezgodność ustawy zaopatrzeniowej z art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim pomijają wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wymienił swoje wcześniejsze wyroki, w których przyjął stanowisko, że rozstrzyganie o tego typu pominięciach prawodawczych jest elementem stałej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego: „*Trybunał dopuścił orzekanie o pełności regulacji w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji jako podstawowego lub związkowego wzorca kontroli, m.in. w sprawach dotyczących pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych (niekoniecznie gwarantowanych przez Konstytucję), które powodowało ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczeń z naruszeniem zasady równości. Jako przykłady tego typu orzeczeń można wskazać wyroki z:*

¹⁶ Stanowisko Sejmu RP, s. 8-10.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11.

¹⁸ Tamże.

- 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62 (sentencja: (...) w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa (...), jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP);
- 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 (sentencja: (...) w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej);
- 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83 (sentencja: (...) w zakresie, w jakim pomija prawo osób (...) do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej);
- 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 (sentencja: (...) w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej);
- 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 (sentencja: (...) w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej);
- 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56 (sentencja: (...) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

W związku z powyższą praktyką orzeczniczą Trybunał stwierdza, że zarzucane przez wnioskodawców pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych podlega rozpoznaniu merytorycznemu¹⁹. Sprawa K 20/19, z uwagi na przedmiot oraz charakter prawny postawionych zarzutów naruszenia Konstytucji RP, wykazuje wysokie podobieństwo do sprawy K 39/13.

Po trzecie, kwalifikacja kwestionowanej we Wniosku normy jako pominięcia prawodawczego została jednoznacznie i wprost potwierdzona przez sam TK w postanowieniu z dnia 7 lipca 2016 r. sygn. akt Tw 9/16. W rozstrzygnięciu tym Trybunał stwierdził wyraźnie, że „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 nr 2 ustawy - może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego”²⁰.

W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie sposób zatem zasadnie twierdzić, że zarzucane we Wniosku pominięcia prawodawcze jest w istocie zaniechaniem, skoro analogiczne sprawy były wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jako pominięcia prawodawcze.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. sygn. K 39/13.

²⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2016 r. sygn. akt Tw 9/16.

2. Wzorce kontroli konstytucyjności. Kwestia uzasadnienia zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP)

Za nietrafne należy uznać zarzut Sejmu RP dotyczący braku należytego uzasadnienia przez Wnioskodawcę zarzutu naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten statuuje zakaz dyskryminacji. Jak wskazuje się w doktrynie: *„Zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym, więc arbitralnym charakterze. Ma on charakter uniwersalny, zarówno pod względem podmiotowym (...), jak i przedmiotowym. Skoro bowiem art. 32 ust. 2 odnosi ten zakaz do <<życia politycznego, społecznego lub gospodarczego>>, to obejmuje nim wszystkie dziedziny, w których jednostka (inne podmioty wolności i praw) może stykać się bezpośrednio z działaniami władz publicznych”²¹*. Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym aspekcie jest jednoznaczne. Mówi ono wprost, iż: *„niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych (vide: art. 233 ust. 2 Konstytucji). Zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”²²*. Jest to stała linia orzecznicza TK dotycząca zakazu dyskryminacji, który już w wyroku z 1988 roku stwierdził, iż: *„Podstawowym kryterium oceny klasyfikacji podmiotów (adresatów norm) dokonywanych w prawie jest to, że klasyfikacje te obok zgodności z innymi, pragmatycznymi kryteriami, muszą być sprawiedliwe społecznie”²³*.

Podsumowując, dyskryminacja jest kwalifikowaną formą nierównego traktowania, której arbitralność ujawnia się w wyborze zakazanego konstytucyjnie, dyskryminacyjnego kryterium różnicowania sytuacji prawnej adresatów regulacji. Z przedstawionej we Wniosku analizy sytuacji funkcjonariuszy Straży Gminnej i funkcjonariuszy służb objętych emeryturami pomostowymi (w szczególności Policji i Straży Ochrony Kolei) nie wyłania się żadne uzasadnione konstytucyjnie kryterium ich różnicowania. Obowiązująca sytuacja prawna jest zatem przejawem dyskryminacji funkcjonariuszy Straży Gminnej²⁴. Uzasadnia to zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Warto wskazać, że tym co wyróżnia Straż Gminną na tle służb, którym ustawodawca przyznał prawo do emerytur pomostowych jest jej lokalny charakter. Może to powodować uznanie przez ustawodawcę Straży Gminnej jako jednostki mniej istotnej od zorganizowanych na szczeblu krajowym i silnie zcentralizowanych służb takich jak Policja czy Straż Ochrony Kolei. Kryterium to pozostaje jednak bez jakiegokolwiek związku – uzasadnionego w świetle pozostałych wartości konstytucyjnych – z dokonaniem różnicowaniem, co uzasadnia zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji RP i przesądza o jego dyskryminującym charakterze.

²¹ L. Garlicki, M. Zubik, *Uwaga 26 do art. 32*, w: (red.) L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, Warszawa 2006, s. 125.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10.

²³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87.

²⁴ Zob. Wniosek, s. 12-15.

3. Analiza zgodności zawarta w Stanowisku

3.1. Teza o braku naruszenia Konstytucji RP w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK dotyczącego emerytur pomostowych

Przytoczone przez Sejm RP wyroki Trybunału Konstytucyjnego – wbrew tezom zawartym w Stanowisku – nie uzasadniają zarzutu bezzasadności Wniosku, ale – przeciwnie – potwierdzają, że kwestionowane normy powinny być przedmiotem negatywnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Pierwsze z przytaczanych w Stanowisku orzeczeń, wydane w dniu 16 marca 2010 r. sprawie o sygn. K 17/09 stanowi o warunku zakwalifikowania pracy jako pracy o szczególnym charakterze, na który składają się w dwie przesłanki: (i) zmniejszenie się zdolności pracy w stopniu uniemożliwiającym jej wykonywanie przed osiągnięciem wieku emerytalnego; oraz (ii) zmniejszenie się możliwości należytego jej wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu przed osiągnięciem wieku emerytalnego²⁵. W tym kontekście podkreślić należy, że praca strażników gminnych wymaga szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej. Wynika to wprost z art. 24 pkt 6 Ustawy o strażach gminnych, który stanowi o tym, że 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). Kwestię odpowiedzialności pracowniczej w kontekście uprawnień emerytalnych pracowników poruszał w swoim orzecznictwie m.in. Sąd Najwyższy, który wskazuje, że definicja pracy o szczególnym charakterze szczególnie silnie akcentuje kwestię odpowiedzialności pracownika: „dominującą rolę odgrywa [tu] czynnik interesu publicznego, ochrony innych osób przed niebezpieczeństwem związanym z faktem, że pracownik, który wykonuje te szczególnie odpowiedzialne czynności może nie mieć już należytej sprawności psychofizycznej, ze względu na jej naturalne obniżenie podyktowane wiekiem. W związku z tym istotne jest, aby taki pracownik nie podejmował czynności wymagających wyższej sprawności psychofizycznej. W interesie publicznym leży więc odsunięcie takiego pracownika od wykonywania czynności obarczonych szczególnym ryzykiem, a w interesie pracownika umożliwienie mu nabycia «przejściowych» świadczeń, przed uzyskaniem pełnych praw

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie o sygn. akt K 17/09.

*emerytalnych*²⁶. Bez wątpienia w niniejszej sprawie zachodzą wszystkie wskazane wyżej przesłanki, nakazujące uznanie pracy strażników gminnych jako pracy o szczególnym charakterze.

Dodatkowo, w przytaczanym przez Sejm RP wyroku K 17/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy nieprzynające niektórym grupom nauczycieli prawa do emerytury pomostowej nie są niezgodne z Konstytucją, gdyż: „*nienależyte wykonywanie obowiązków przez nauczyciela nie będzie zagrażać bezpieczeństwu publicznemu czy zdrowiu lub życiu innych osób w stopniu większym niż wykonywanie innych zawodów wymagających kontaktu z ludźmi*”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest to jedna z przesłanek, która odróżnia pracę nauczyciela od np. pilotów czy kierowców komunikacji miejskiej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawodawca dostrzegł taki rodzaj związku jedynie w sytuacji pracy nauczycieli wykonywanej w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest to uzasadnione z uwagi na profil wychowanków tych instytucji.

Funkcjonariusze straży gminnej spełniają wymogi stawiane przez TK w dotychczasowym orzecznictwie jako przesłanki zakwalifikowania do emerytur pomostowych. Spełniają wymogi adresowane do kierowców komunikacji miejskiej i nauczycieli. Nienależyte wykonywanie pracy przez strażników gminnych może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu. Straż gminna uprawniona jest m.in. do stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz posługiwania się bronią palną. 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). Nieprawidłowe użycie broni palnej spowodowane przykładowo pogorszeniem się wzroku funkcjonariusza straży gminnej wynikające z procesu starzenia niewątpliwie może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu. Głównym zadaniem straży gminnej jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Powoduje to, że strażnicy gminni stale mają kontakt z osobami o profilu charakterologicznym przekraczającym pod względem uciążliwości kontakt z osobami znajdującymi się np. w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych. Ujmowanie osób podejrzanych o popełnienie czynów zabronionych przez osoby, które nie cechują się należyłą sprawnością fizyczną (ze względu na wiek) zagraża zarówno osobom ujmowanym, jak i osobom dokonującym ujęcia.

W drugim z przytaczanych orzeczeń – wyroku w sprawie K 27/09 – Trybunał Konstytucyjny w części dotyczącej niekonstytucyjności pominięcia w zakresie emerytur pomostowych rozważał czy zadania zawodowe kierowcy samochodów ciężarowych odbiegają od zadań kierowcy autobusów i motorniczych tramwajów. Trybunał uznał, że wnioskodawca nie przytoczył argumentów wskazujących na istnienie relewantnej cechy wspólnej łączącej pracę przedstawicieli tych grup zawodowych. Dlatego też zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przeprowadzanie tzw. testu równości stało się bezzasadne. Przywołanie tego orzeczenia jest jednak bezprzedmiotowe w niniejszej sprawie. Szczególny charakter służby funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych, choćby z uwagi na uprawnienia do posługiwania się bronią palną, jest nieporównywalny z obciążeniami związanymi z pracą kierowców samochodów ciężarowych, autobusów czy motorniczych tramwajów.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2012 r. (I UK 276/11).

Wnioskodawca w piśmie wszczynającym postępowanie wskazał na szereg istotnych cech, których występowanie przesądza o zbliżonym charakterze obowiązków i zadań funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei oraz funkcjonariuszy straży gminnych. Podobieństwa te wyraźnie potwierdził również Sejm RP w swoim Stanowisku. Stwierdzono w nim, że: „Przed wszystkim SG i SOK stanowią umundurowaną formację powołaną do ochrony porządku publicznego. Podstawą nawiązania stosunku pracy z gminą lub zarządcą infrastruktury kolejowej pracy jest umowa o pracę. Ponadto wykonując zadania z zakresu ochrony porządku publicznego, strażnicy i funkcjonariusze mogą stosować przymus bezpośredni i używać broni palnej, legitymować i zatrzymywać, doprowadzać do jednostki Policji, nakładać grzywny, współdziałać między innymi z Policją. Nadto u.s.g. i u.t.k. wymaga od nich posiadania odpowiedniej zdolności fizycznej i psychicznej, która w raz z upływem lat, jak podnosi wnioskodawca, może stanowić przeszkodę w dalszym zatrudnieniu.”²⁷. W dalszej części Sejm RP potwierdza dalsze podobieństwa, a jako istotną różnicę wskazuje jedynie warunki pracy Straży Ochrony Kolei, w których jej funkcjonariusze narażeni są na nadmierny hałas i wibracje. Jest to jednak argument nietrafiony, gdyż charakter pracy straży gminnych związany m.in. z kontrolą ruchu drogowego może narażać ich na podobne niedogodności wynikające z hałasu. Ponadto praca w warunkach nadmiernego hałasu – o czym przesądził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 27/09 odnosząc się do pracy motorniczych tramwajów – nie jest samoistną przesłanką uznania szczególnego charakteru wykonywanej pracy w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych.

W trzecim z przytaczanych w Stanowisku Sejmu RP wyroków Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził naruszenia Konstytucji RP wobec pominięcia w katalogu podmiotów uprawnionych do emerytury pomostowej osób wykonujących pracę narażającą ich na wibrację miejscową i ogólną, pracę w pyłe zwłókniającym, pracę w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz działanie pól elektromagnetycznych, a także prace pracowników ochrony zdrowia. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa (sygn. K 23/09), trudno jest – z tych samych względów co orzeczenie wcześniejsze – odnosić do niniejszej sprawy. Stany faktyczne, a w szczególności rodzaje wykonywanej pracy o charakterze szczególnym, będące przedmiotem sprawy K 23/09 i niniejszej sprawy różnią się diametralnie. Choćby uprawnienie do posługiwania się bronią palną, obowiązek zwalczania przestępczości i dbałość o zachowanie porządku publicznego wystarczająco odróżnia pracę straży gminnych od prac, które były przedmiotem oceny w sprawie K 23/09.

Z powyższych względów żadne z przywołanych orzeczeń TK nie uprawnia do stosowania analogii w zakresie oceny konstytucyjnej szczególnego charakteru wykonanych prac, które są przedmiotem analizy konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

3.2. Teza o braku wspólnych cech relewantnych pracy straży gminnej i Straży Ochrony Kolei

We Wniosku dokonano porównania cech oraz zakresu obowiązków wynikających ze służby i pracy w straży gminnej oraz Straży Ochrony Kolei i Policji. Wnioskodawca w żadnym wypadku nie kwestionował zasadności decyzji ustawodawcy o nadaniu uprawnienia do emerytury pomostowej funkcjonariuszom Straży Ochrony Kolei. Tymczasem Sejm RP w swym Stanowisku wiele uwagi poświęca uzasadnieniu słuszności uznania służby w Straży Ochrony Kolei za służbę o szczególnym

²⁷ Stanowisko Sejmu RP, s. 19.

charakterze uprawniająca do emerytury pomostowej. Wnioskodawca się z tymi wywodami w pełni zgadza. We Wniosku porównano zakres obowiązków i uprawnień straży gminnych, Straży Ochrony Kolei oraz Policji wykazania istniejących między nimi podobieństw. W szczególności zwrócenia uwagi a to, że poza wspólnym celem, jakim jest ochrona porządku publicznego, służba w straży gminnej jest bliższa służbie w Policji (przeciwdziałanie przestępczości), niż służbie w Straży Ochrony Kolei (ochrona bezpieczeństwa podróży). Porównanie to miało na celu wykazanie, że funkcjonariusze straży gminnych tym bardziej powinni zostać objęci ochroną wynikającą z ustawy o emeryturach pomostowych. Nie mają bowiem uprawnień – pomimo bliskości i częstokroć wspólnego realizowania zadań z funkcjonariuszami Policji (zob. załącznik 1) – ani do emerytury mundurowej, ani do emerytury pomostowej.

Sejm RP w swoim Stanowisku stara się podkreślić różnice istniejące między strażami gminnymi a Strażą Ochrony Kolei, zwracając uwagę na: (i) długą tradycję działalności Straży Ochrony Kolei sięgająca okresu dwudziestolecia międzywojennego²⁸ oraz (ii) wpływ ustawy z dnia 9 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2020 r., poz. 292 t.j. ze zm.). W ocenie Wnioskodawcy argumenty te przemawiają za uwzględnieniem Straży Ochrony Kolei wśród formacji uprawnionych do emerytury pomostowej, ale w żadnym stopniu nie odnoszą się do kwestii naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji wobec funkcjonariuszy i pracowników straży gminnych. Jakim argumentem wobec pominięcia straży gminnych w zakresie zabezpieczenia emerytalnego ma bowiem fakt, że Straż Ochrony Kolei na wieloletnią tradycję? Z punktu widzenia konstytucyjnego istotne znaczenie ma porównanie statusów obu formacji i wskazanie na istnienie między nimi cech relewantnych, a w szczególności cech relewantnych uprawniających uznanie służby w strażach gminnych za pracę o szczególnym charakterze w świetle ustawy o emeryturach pomostowych.

Wbrew twierdzeniom Sejmu RP, pomiędzy strażami gminnymi a Strażą Ochrony Kolei zachodzą podobieństwa uzasadniające podobne traktowanie tych formacji w kontekście emerytur pomostowych. Zakres uprawnień i charakterystyka czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei 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 bardzo daleko idące podobieństwa. Co więcej, część z nich została określona w sposób identyczny. Przede wszystkim, 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

²⁸ Abstrahując w tym miejscu od historii straży gminnych, której poprzedników upatruje się w powstałych już w średniowieczu tzw. Policji miejskich. Zob. J. Suproniuk, *Policja miejska i przepisy policyjne w Polsce XIII-XVI w.*, [w:] *Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych*, tom 66, Poznań – Warszawa 2006.

i broni palnej (art. 14 ust. 4 Ustawy o strażach gminnych, art. 60 ust. 5 Ustawy o transporcie kolejowym).

Dodatkowo należy wskazać, że istotna część argumentacji Sejmu RP opiera się o rozporządzenie Rady Ministrów z 1983 r., które stanowiło podstawę do ustalenia grup zawodowych, korzystających z prawa do emerytury w obniżonym wieku z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze²⁹. Rozporządzenie to wydane było na podstawie uchylonej, w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982 r. Nr 40, poz. 267, ze zm.)³⁰. Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 1983 r. zawierał wykaz A (prac w szczególnych warunkach) i wykaz B (prac w szczególnym charakterze). Jak wskazuje Sejm RP, w żadnym z tych wykazów nie ujęto strażników gminnych.

Argumenty podnoszone w tym zakresie przez Sejm RP są nietrafne. Pominięcie straży gminnych w przywołanym rozporządzeniu wynika stąd, że straż gminna, podobnie jak samorząd terytorialny, wówczas nie istniały. Powoływanie się na ww. wykazy jest zatem całkowicie nieuzasadnione. Tworzenie straży gminnych w Polsce rozpoczęto na podstawie ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. z dnia 10 maja 1990 r. nr 30 poz. 179). Co wyraźnie podkreśla, że geneza tej formacji jest bliska Policji. Rozdział 4 tej ustawy poświęcony był w całości strażom miejskim. Zgodnie z nim na podstawie art. 23 ust. 1 burmistrzowie i prezydenci miast mogli, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, tworzyć umundurowane straże miejskie. Zgodnie z art. 23 ust. 3 przepisy rozdziałów 1-3 ustawy o Policji stosowało się odpowiednio do straży miejskich. Obecnie straże gminne formowane są na podstawie odrębnej ustawy.

3.3. Teza o akcesoryjnym charakterze zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji

Naruszenie zasady równości oraz zakazu dyskryminacji w przedmiotowej sprawie może mieć swoje konsekwencje także w obszarze norm konstytucyjnych wywodzonych z zasad zaufania obywateli do państwa oraz sprawiedliwości społecznej. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie prawa konstytucyjnego zasady te, w szczególności zasada równości i sprawiedliwości społecznej, były często ze sobą wiązane instrumentalnie, a ich naruszenia współwystępowały. Nie zmienia to jednak faktu, że normy prawne wynikające z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP są niezależnymi od siebie wzorcami kontroli konstytucyjności i tak też zostały wyartykułowane w petitum Wniosku. Wnioskodawca nie przyjmował akcesoryjnego charakteru tych wzorców kontroli, gdy formułował petitum Wniosku. Dlatego także wobec argumentacji Sejmu RP wnosimy o pełne rozpoznanie wszystkich zarzutów naruszenia Konstytucji RP, postawionych we wniosku, zgodnie z zasadą skargowości.

3.4. Funkcje i zadania straży gminnych w sytuacjach kryzysowych

Sformułowana we Wniosku teza o bliskości zadań straży gminnych oraz Policji, zbliżonym celom powołania i funkcjonowania tych formacji, a także ścisłej współpracy między nimi, potwierdza się wyraźnie w warunkach konieczności wprowadzenia zarządzania kryzysowego na terenie kroju. W dniu

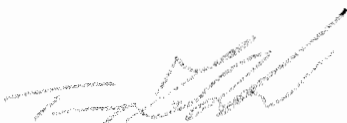
²⁹ Stanowisku Sejmu RP, s. 21.

³⁰ Stanowisku Sejmu RP, s. 22.

31 marca 2020 r. Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z 2020 r.), wydał polecenie zgodnie, z którym wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast zostali zobowiązani do oddania straży gminnych do pełnej dyspozycji komendantów właściwych terytorialnie jednostek Policji, organizacji wspólnych patroli z Policją zgodnie ze wskazaniem komendantów właściwych terytorialnie jednostek Policji.³¹ Analogiczne polecenia wydali wszyscy wojewodowie.

W sytuacjach szczególnego zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, funkcjonariusze i pracownicy straży gminnych i miejskich stanowią istotne wsparcie organizacyjne i kadrowe dla działań Policji i realizują zadanie wspólnie z funkcjonariuszami Policji. Ponoszą tym samym podobne ryzyka utraty zdrowia i życia lub pogorszenia stanu zdrowia, co funkcjonariusze Policji. Z punktu widzenia bezpieczeństwa emerytalnego ich sytuacja jest jednak nieporównywalnie gorsza, gdyż nie posiadają – jak funkcjonariusze Policji – uprawnień do emerytury mundurowej, ani nawet – jak pracownicy Straży Ochrony Kolei, których stopień zaangażowania w ochronę porządku publicznego jest mniejszy niż straży gminnych – uprawnień do uzyskania emerytury pomostowej.

W związku z powyższym Wnioskodawca podtrzymuje zarzuty postawione we Wniosku.



dr Tomasz Zaiasinski
Radca prawny

W załączeniu:

- Polecenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 marca 2020 r. (WBZK – IV.68.1.7.2020).

³¹ Polecenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 marca 2020 r. (WBZK – IV.68.1.7.2020).