

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

al. J.Ch. Szucha 12a, 00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Związek Zawodowy Celnicy PL

reprezentowany przez:

radcę prawnego

prof. dr hab. Marka Chmaj

Kancelaria Radcowska Chmaj i Wspólnicy sp.k.

ul. Flory 9 lok. 11

00-586 Warszawa

Adres do doręczeń j.w.

Uczestnicy postępowania:

1. **Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,**
2. **Prokurator Generalny.**

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (j.t. Dz.U. 2004, Nr 8, poz. 67 ze zm.)

Działając w imieniu Wnioskodawcy, Związku Zawodowego Celnicy PL (*pełnomocnictwo przedkładam w załączeniu*), na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (j.t. Dz.U. 2004, Nr 8, poz. 67 ze zm.), w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie powołanej powyżej ustawy, pomija funkcjonariuszy Służby Celnej,
z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Legitymacja do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jeśli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. W myśl art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek pochodzący od organizacji, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Związek Zawodowy Celnicy PL (dalej: „ZZC”) w myśl § 6 Statutu Związku Zawodowego Celnicy PL (dalej: „Statut ZZC”) jest ogólnokrajową, dobrowolną, samorządną organizacją zawodową zrzeszającą funkcjonariuszy celnych, pracowników zatrudnionych w Służbie Celnej, byłych funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w Służbie Celnej, emerytów i rencistów zatrudnionych uprzednio w Służbie Celnej, powołaną do reprezentowania i obrony ich interesów zawodowych i socjalnych. Związek w swojej

działalności statutowej jest organizacją niezależną od kierownictwa służbowego, pracodawców, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji.

Terenem działania ZZC jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2 Statutu ZZC). Zgodnie z art. 144 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, funkcjonariusze mogą się zrzeszać w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. 2001, nr 79, poz. 854 ze zm.). Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, związki zawodowe mają prawo tworzyć ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 stycznia 2003 r. (sygn. Tw 58/02, OTK-B 2003/3/159): „Rejestracja ma znaczenie z punktu przyznania związkowi zawodowemu osobowości prawnej, co umożliwia realizowanie przysługujących mu zadań. Nie każdy jednak związek zawodowy, choćby był zarejestrowany, spełniać będzie cechy, które pozwolą na uznanie go za związek ogólnokrajowy. Rozstrzygnięcie tego problemu możliwe jest wyłącznie w świetle istniejącej jego struktury organizacyjnej. Do oceny ogólnokrajowego charakteru danego związku zawodowego, nie wystarcza analiza jego nazwy. Nazwa związku zawodowego nie musi bowiem przesądzać zakresu faktycznie prowadzonej przez ten związek działalności. O ogólnokrajowym charakterze związku zawodowego, nie przesądza również samo wskazanie w jego statucie odpowiednich struktur organizacyjnych, mających podejmować działalność w sferze lokalnej. Jeśli bowiem dany związek zawodowy w rzeczywistości nie posiada zorganizowanej struktury, opartej na odpowiednio powołanych organach terenowych, nie jest możliwe przypisanie mu cechy ogólnokrajowego związku zawodowego. W tym ujęciu należy stwierdzić, iż na mocy jednoznacznego brzmienia art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, taki związek zawodowy nie posiada czynnej legitymacji procesowej do składania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków o zbadanie hierarchicznej zgodności norm”. Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, iż o ogólnokrajowym zasięgu działania ZZC przesądza zorganizowana struktura Związku, w ramach której funkcjonują 24 jednostki terenowe – Koła i Organizacje Izbowe.

W myśl art. 1 ustawy o związkach zawodowych, związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Zgodnie z § 9 Statutu ZZC, do celów statutowych ZZC należy, m.in.: obrona praw, godności oraz interesów funkcjonariuszy celnych i pracowników zatrudnionych w Służbie Celnej, zwolnionych funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej,

emerytów i rencistów Służby Celnej, a w szczególności: prowadzenie działań zmierzających do osiągnięcia przez funkcjonariuszy celnych pełnego statusu funkcjonariuszy mundurowych wraz z systemem zaopatrzenia emerytalnego i rentowego jak w innych służbach mundurowych, ochrona funkcjonariuszy celnych i pracowników SC i ich rodzin oraz rencistów i emerytów przed obniżeniem poziomu ich życia, zapewnianie właściwych świadczeń chorobowych i emerytalno-rentowych, inne działania, mające istotny wpływ na ochronę zawodowych i socjalnych interesów funkcjonariuszy celnych i pracowników SC, emerytów, rencistów oraz ich rodzin. ZZC realizuje swoje cele m.in. poprzez występowanie, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o wszczęcie kontroli aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem działania Związku (§ 10 pkt 5 Statutu ZZC).

Należy uznać, że kwestionowany we wniosku przepis art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) dotyczy sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie odnoszącym się do ich uprawnień emerytalnych. Na podstawie Statutu ZZC, jednym z podstawowych uprawnień ZZC jest ochrona i dbałość o prawa socjalne funkcjonariuszy SC. Pominięcie funkcjonariuszy SC w kategorii podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w istotny sposób prowadzi do pogorszenia uprawnień emerytalno-rentowych, których ochrona jak zostało powyżej wskazane należy do obowiązków statutowych ZZC. Zatem, kwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dotyczy spraw objętych zakresem działania ZZC.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że spełnione są warunki wynikające z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji oraz art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Mając na uwadze treść postanowień Statutu ZZC, należy stwierdzić, iż przepisy prawa, których konstytucyjność Wnioskodawca kwestionuje w niniejszym wniosku dotyczą spraw objętych zakresem działania Związku. Wystąpienie przez ZZC z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zbadania konstytucyjności ww. regulacji ma na celu zapewnienie ochrony interesów członków Związku w sytuacji zagrożenia ich konstytucyjnych praw.

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, warunkiem *sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku podmiotów posiadających legitymację szczególną, poza wykazaniem, że kwestionowany akt normatywny mieści się w zakresie działania wnioskodawcy, jest uchwała właściwego organu wyrażająca wolę wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego i wskazująca przedmiot kontroli (zob. postanowienie TK z dnia 14 stycznia 2003 r., Tw 64/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 12; z dnia 8 sierpnia 2005 r., Tw 25/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 4 i powołane tam orzeczenia). Zgodnie ze Statutem ZZC, organem uprawnionym do podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jest Zarząd Główny ZZC (§ 26 pkt 1 i 3 lit. o) w zw. z § 10 pkt 5 Statutu ZZC).

Uchwałą nr 4/2012 z dnia 29 lutego 2012 r., Zarząd Główny ZZC, którego funkcje z mocy § 27 pkt 7 Statutu ZZC pełni Prezydium Zarządu Głównego, działając na podstawie § 26 pkt 3 lit. o) Statutu ZZC, postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z niniejszym wnioskiem. Zarząd Główny ZZC ustanowił pełnomocnika w osobie radcy prawnego prof. dr hab. Marka Chmaj upoważnionego do sporządzenia niniejszego wniosku i do reprezentacji ZZC przed Trybunałem Konstytucyjnym w postępowaniu wszczętym wnioskiem. Zarząd Główny ZZC, uchwałą nr 4a/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. upoważnił Wiceprzewodniczącą Panią Marię Mrugała do udzielenia w imieniu Prezydium – łącznie z Panem Sławomirem Siwym Przewodniczącym Związku – pełnomocnictwa dla prof. dr hab. Marka Chmaj w sprawie określonej w uchwale nr 4/2012. Na tej podstawie, Prezydium ZG, uprawnione do reprezentowania Związku zgodnie z § 27 pkt 2 w zw. z § 26 pkt 3 lit. a) Statutu ZZC, w osobach Sławomira Siwego – Przewodniczącego Zarządu Głównego oraz Pani Marii Mrugały – Wiceprzewodniczącej, udzieliło pełnomocnictwa do przygotowania i wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z prawem udzielania substytucji radcy prawnemu prof. dr hab. Markowi Chmaj.

2. Zagadnienia materialnoprawne – merytoryczne uzasadnienie wniosku

2.1 Przedmiot zaskarżenia – art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

Przedmiotem niniejszego wniosku jest stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ze względu na brak stosownej regulacji (pominięcie prawodawcze). W ocenie Wnioskodawcy art. 1 ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy, w zakresie w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie powołanej powyżej ustawy, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Na wstępie, odwołując się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny rozróżnia w swoim orzecznictwie zaniechania prawodawcze i pominięcia prawodawcze. Zaniechanie prawodawcze polega na tym, że prawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza uregulowaniem prawnym. Natomiast pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca normuje w danym akcie normatywnym jakieś zagadnienie, ale dokonuje tego w sposób niepełny, regulując je tylko fragmentarycznie. W efekcie w akcie normatywnym brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy orzekanie o zaniechaniach prawodawczych, natomiast jak wskazuje praktyka orzecznicza kognicji Trybunału podlega badanie pominięć prawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym nie prowadzi do naruszenia Konstytucji. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy pominął on uregulowanie jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Należy podkreślić, że w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny powinien oceniać zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (por. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244).

W niniejszej sprawie przedmiotem zarzutu jest pominięcie prawodawcze w przedstawionym rozumieniu, co uzasadnia zdaniem Wnioskodawcy, kompetencje Trybunału do jego rozpatrzenia.

Zgodnie z art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy „Funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, zwanym dalej „funkcjonariuszami”, zwolnionym ze służby, przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu

wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członkom ich rodzin - w razie śmierci żywiciela rodziny”.

Zaskarżony przepis ustala w swej treści krąg podmiotów uprawnionych do otrzymywania tzw. emerytury policyjnej. Przynależność do wskazanych w przepisie służb mundurowych stanowi podstawę do nabycia uprawnień emerytalnych na preferencyjnych warunkach. System zaopatrzenia emerytalnego, zgodnie z założeniem ustawodawcy, jest systemem korzystniejszym niż powszechny system emerytalny. Cechuje go szereg odmienności. Ustawodawca nie oparł prawa do emerytury policyjnej wyłącznie na kryterium zaprzestania aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem ustawowo określonego wieku. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych decydującym o przyznaniu emerytury jest osiągnięcie minimalnego okresu służby. Zgodnie z treścią art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy prawo do emerytury policyjnej przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w objętych przepisami tej ustawy służbach mundurowych. Na innych, preferencyjnych zasadach, w porównaniu z powszechnym systemem emerytalnym ustalana jest podstawa wymiaru emerytury. Liczona jest ona od uposażenia należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku i wzrasta o określony procent podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby oraz okresy składkowe poprzedzające służbę (zob. art. 5 i art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Wprowadzenie dla wymienionych w art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych korzystniejszego systemu emerytalnego znajduje uzasadnienie w szczególnych warunkach pełnienia służby przez funkcjonariuszy. Służbę tą charakteryzuje często nielimitowany czas pracy, większy stopień dyspozycyjności, często szczególne warunki pracy związane z narażeniem życia i zdrowia, ale również szczególne znaczenie, jakie państwo przypisuje służbie pełnionej przez tych funkcjonariuszy (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU (A), Nr 2, poz. 31, str. 189). „Odrębność systemu emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych służy także zapewnieniu odpowiednich warunków służby dla funkcjonariuszy, przyczynia się bowiem do prowadzenia prawidłowej polityki kadrowej, pozwalającej na takie ukształtowanie stanu kadrowego, który umożliwiłaby prawidłowe wykonywanie przez te kadry zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Jednocześnie system ten powinien gwarantować poczucie bezpieczeństwa funkcjonariuszom tych służb”. (Sprawozdanie Stenograficzne z 9. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 stycznia

1994 r., str. 210). Należy także podkreślić, że pełnienie służby w określonych odrębnymi ustawami służbach mundurowych ma wymiar publiczny. Działania podejmowane przez funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych mogą w istotnym stopniu mieć wpływ na możliwość korzystania przez obywateli z ich praw, natomiast sposób realizacji przez funkcjonariuszy ich uprawnień kształtuje nie tylko społeczne zaufanie do nich, ale ma istotny wpływ na zaufanie do organów państwa, kształtując tym samym ich autorytet (zob. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20).

Funkcjonariuszy Służby Celnej charakteryzuje niewątpliwie specyfika właściwa dla pozostałych służb mundurowych. Zgodnie z regulacjami wynikającymi z ustawy o Służbie Celnej o przyjęciu do służby decyduje spełnienie szeregu określonych ustawowo wymagań. Analiza przepisów ustawy o Służbie Celnej nie uzasadnia pozbawienia funkcjonariuszy SC prawa do korzystniejszego systemu emerytalnego. Argumentów, przemawiających za takim rozwiązaniem nie ma również w uzasadnieniu projektu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Kwestionowany art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy od 94 r. (wejście w życie ustawy) był czterokrotnie nowelizowany, zmiany polegały na rozszerzeniu zakresu podmiotowego zastosowania przepisu. Analiza kolejnych zmian ustawy podkreśla niekonstytucyjność art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w zakresie w jakim przepis ten pomija funkcjonariuszy Służby Celnej. W tym miejscu należy także wskazać, że od 1998 r. podejmowane są uzgodnienia między stroną rządową a stroną związkową, m.in. w kwestii zmian w systemie emerytalnym. Mimo uznania przez stronę rządową zasadności argumentacji funkcjonariuszy Służby Celnej przemawiającej za zapewnieniem korzystniejszych warunków zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszom Służby Celnej, porównywalnych z innymi służbami mundurowymi, dotychczasowe zobowiązania strony rządowej nie znalazły praktycznej realizacji (zob. stanowisko strony rządowej na spotkaniu w dniu 30.01.2008 r. oraz porozumienie zawarte 30 listopada 98 r. między stroną rządową a stroną związkową). Z treści zawartego w 98 r. porozumienia wynikało wyraźne zobowiązanie rządu do ukształtowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej na poziomie porównywalnym do innych służb mundurowych np. Straży Granicznej.

2.2 Niezgodność art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zdanie drugie powołanego przepisu stanowi natomiast, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49, s. 416). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Odrębnym zagadnieniem jest ocena zakresu swobody ustawodawcy w sferze kształtowania przesłanek nabywania i utraty prawa do emerytury oraz jej zakresu.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszy stopień swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego; nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane przy poszanowaniu pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona (zob. m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 538). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia prawa do emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy, jak i stosunku służbowego lub samodzielnie prowadzonej działalności zarobkowej. „Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb” (zob. m.in. wyrok TK, sygn. SK 45/04, z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, s. 24; 13 lutego 2007 r., sygn. K. 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10). Jednocześnie musi to czynić z poszanowaniem konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej i równości.

W kontekście powyższego właściwym wydaje się w tym miejscu odwołanie do utrwalonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, w kwestii roli ustawodawcy w zapewnieniu prawa do zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Trybunału ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych (zob. orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K. 23/95, OTK w 1995 r., t. II, poz. 33, s. 121). Skoro do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów, to zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, s. 40).

Dla hierarchicznej kontroli zgodności aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny punktem wyjścia jest zarówno domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, jak i racjonalności prawodawcy. Trybunał interweniuje natomiast w tych wszystkich wypadkach, w których prawodawca przekroczy zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych

wynikających z art. 2 Konstytucji stanie się ewidentne (zob. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 134). W sprawach dotyczących problematyki społecznej zwraca uwagę także na to, aby zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego nie było nadmierne (zob. orzeczenie z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, a także wyrok w sprawie o sygn. K 1/00).

W ocenie Wnioskodawcy, prawodawca pomijając funkcjonariuszy Służby Celnej w dyspozycji art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy istotnie przekroczył zakres swojej swobody regulacyjnej, naruszając tym samym wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie uprawnień socjalnych mogą być uzasadnione słabą kondycją budżetu państwa. Niemniej wydaje się, że w rozpatrywanym przypadku brak jest takiego uzasadnienia. Jak zostało powyżej wskazane, art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy był kilkakrotnie nowelizowany, ustawodawca decydował się kilkakrotnie na rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystniejszego systemu emerytalnego. Jednocześnie mimo zobowiązań rządu do uwzględnienia w grupie uprzywilejowanej funkcjonariuszy Służby Celnej funkcjonariusze tej służby uznawanej za mundurową nie zostali objęci zakresem działania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w dyspozycji art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie znajduje uzasadnienia w argumentach racjonalności i proporcjonalności. Analizując przepisy prawne odnoszące się do funkcjonariuszy Służby Celnej jak też innych funkcjonariuszy służb mundurowych trudno jest wskazać na argumenty uzasadniające takie zróżnicowanie. Wydaje się, że wprowadzając ograniczenia w zakresie uprawnień emerytalnych ustawodawca powinien je odnosić do wszystkich służb mundurowych.

Wnioskodawca nie kwestionuje szerokiego zakresu swobody ustawodawcy w zakresie ubezpieczeń społecznych, ale podkreśla, że swoboda ta nie może oznaczać dowolności w stanowieniu prawa. Ustawodawca jest bowiem zawsze związany wartościami i zasadami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.3 Niezgodność art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Konstytucyjna zasada równości jest jednym z najczęściej powoływanych wzorców kontroli. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do służb mundurowych wskazuje, że Trybunał zasadniczo odmawia uznania za kategorię podmiotów

podobnych funkcjonariuszy służb mundurowych, wskazując jednocześnie, że każdorazowo dowód takiego naruszenia należy do wnioskodawcy.

W związku z powyższym odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji należy na wstępie wskazać, że postulat równości mieści w sobie kilka elementów, tj. chodzi w nim o równość praw, równość wobec prawa (w tym równość ochrony prawnej) oraz o równość w prawie, która to oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych w procesie tworzenia prawa. Tak rozumiana równość nie może oznaczać identyczności. Z cechy praw człowieka, jaką jest sytuacyjność (sytuacyjne rozwarstwienie), wynika obowiązek dla organów państwa niwelowania istniejących różnic pomiędzy jednostkami, tak aby osiągnąć faktyczny parytet równości.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się taką cechą mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednich argumentach, nie mogą mieć charakteru arbitralnego (por. np. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, wyroki z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 i 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie. Równocześnie kryterium to można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonującymi argumentami (zob. wyroki z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Ewentualne wyjątki od zasady równości powinny odpowiadać następującym wymaganiom:

1) różnicowania muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. To znaczy, że wprowadzane odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno dokonywać różnicowania według dowolnie ustalonego kryterium;

2) różnicowania muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia z: 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31; 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42; 16 grudnia 1996 r., sygn. U 1/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 55; 4 lutego 1997 r., sygn. P 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3 oraz wyroki z: 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41; 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72; 23 kwietnia 2009 r., sygn. K 65/07).

W niniejszym wniosku istotne jest również przypomnienie poglądów Trybunału na relację między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej podkreśla istnienie ścisłego związku. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, by równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Wprowadzanie różnicowania podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że różnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33).

W doktrynie wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować

bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123).

Trybunał Konstytucyjny interpretuje pojęcie sprawiedliwości społecznej w połączeniu z pojęciem równości, stojąc na stanowisku, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziałem ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97).

W ocenie Wnioskodawcy w analizowanym przypadku brak jest przekonujących argumentów dla wprowadzania odmiennych regulacji w uprawnieniach do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych. Należy podkreślić, że w pracach nad projektem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy również nie wskazano uzasadnienia dla takiego zróżnicowania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał odrębność kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych w stosunku do innych, „niemundurowych” grup zawodowych (por. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3/4/1997, poz. 36). Jako uzasadnienie tej odrębności Trybunał w powołanym orzeczeniu wskazywał przede wszystkim specyfikę służby funkcjonariuszy służb mundurowych i swoistość ponoszonego ryzyka. Natomiast w orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK 3/4/1997, poz. 36), Trybunał stwierdził, że odrębności te „są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się” (zob. też wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31). Ponadto, warto podkreślić, że za dopuszczalnością wyodrębnienia grupy służb mundurowych przemawia możliwość przeniesienia funkcjonariusza pomiędzy służbami mundurowymi przy zachowaniu ciągłości

służby (Policji, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego), a także wspólne przepisy emerytalne dla tych służb- z wyłączeniem Służby Celnej.

Jednocześnie nie sposób w tym miejscu się nie odnieść do ugruntowanego poglądu Trybunału, w którym konsekwentnie podkreśla, że „w istocie służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby, jak chociażby Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencja Wywiadu i Straż Pożarna. (...) W konsekwencji, z samej przynależności do omawianej kategorii nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny” (wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmienne uregulowanie statusu funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, w szczególności wtedy, gdy uzasadnione to było specyfiką danej służby (por. też orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16).

Zdaniem Wnioskodawcy, w tym przypadku do naruszenia zasady równości doszło na etapie tworzenia prawa. Wnioskodawca przyznaje, że brak jest podstaw do jednakowego kształtowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych, ale jednocześnie podkreśla, że funkcjonariusze Służby Celnej, mimo że ustawowo są zaliczeni do służb mundurowych - co stanowi w tym przypadku cechę relewantną, zostali pozbawieni, bez stosownego uzasadnienia w argumentach konstytucyjnych, prawa do korzystania z systemu emerytalnego przysługującego pozostałym funkcjonariuszom służb mundurowych. Zdaniem Wnioskodawcy, jeżeli ustawodawca przyznał funkcjonariuszom celnym status służby mundurowej i jednocześnie w art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zapewnił funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do korzystniejszego systemu emerytalnego, wyłączając z kategorii podmiotów uprzywilejowanych funkcjonariuszy Służby Celnej, powinien swoje stanowisko uzasadnić. W innym wypadku, decyzja taka powinna zostać uznana za arbitralną, a tym samym naruszającą przepisy konstytucji.

Cechą wspólną jest w tym przypadku, jak zostało powyżej wskazane, przynależność do służb mundurowych. Funkcjonariusze służb mundurowych powinni być traktowani równo w zakresie uprawnień emerytalnych, nie oznacza to, że ustawodawca ma obowiązek przyjąć

jednakowe granice czasowe wobec funkcjonariuszy np. Straży Granicznej i Służby Celnej, ale powinien zapewnić wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do korzystania z systemu emerytalnego ukształtowane w oparciu o ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a więc na jednakowych zasadach.

W tym miejscu należy raz jeszcze podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, celem Służby Celnej jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego wspólnoty Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar i wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego. Na podstawie ustawy o Służbie Celnej do szczegółowych zadań Służby Celnej zalicza się m.in.: kontrolę przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów, wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego, wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów, wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, kontrolę, szczególny nadzór podatkowy, wymiar i pobór podatku akcyzowego, pobór opłaty paliwowej, rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganie ich sprawców, rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony dóbr kultury oraz ochrony własności intelektualnej, a także przestępstw i wykroczeń związanych z wprowadzaniem na polski obszar celny oraz wyprowadzaniem z polskiego obszaru celnego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami.

Zadania Służby Celnej mają, jak widać na przykładowym ich wyliczeniu, wymiar wieloaspektowy. Stanowią one realizację celów przypisywanych tradycyjnie, z jednej strony – służbom pionu śledczego, z drugiej zaś – skarbowego. Należy zwrócić uwagę na doniosłość prawidłowego wykonywania zadań Służby Celnej dla budżetu państwa. Powszechnie znane są też ryzyka towarzyszące wykonywaniu służby oraz ich skala – w szczególności wywierana na celników presja korupcyjna oraz częstotliwość stykania się ze środowiskami przestępczymi. Wieloaspektowy, publiczny wymiar Służby Celnej powoduje, że w istotnym stopniu jej działania a nawet wyobrażenia o nich, kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy. Stąd też wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Służby Celnej muszą być tak wysokie, aby podstawy ich autorytetu umacniały. Okoliczność, że wymagania takie w stosunku do nich są niejednokrotnie wyższe niż w

stosunku do innych służb nie oznacza, że w stosunku do innych służb nie mogą być zwiększone, o ile tego wymagać będzie sytuacja.

W świetle art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, pomijając w swej dyspozycji funkcjonariuszy służby celnej wbrew konstytucyjnemu zakazowi prowadzi do dyskryminacji funkcjonariuszy służby celnej, mimo że ustawodawca zaliczył Służbę Celną na podstawie art. 1 ustawy o służbie celnej do służb mundurowych (z przepisu jednoznacznie wynika, że służba celna jest jednolitą umundurowaną formacją, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier).

Przynależność funkcjonariuszy Służby Celnej do służb mundurowych podkreślał także kilkakrotnie Trybunał Konstytucyjny (zob. zwłaszcza wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK-A 2004/9/93), gdzie Trybunał wskazał, że funkcjonariusze celni są zaliczani do tzw. służb mundurowych, podkreślając jednocześnie specyfikę ich służby wyznaczoną przede wszystkim przez zakres przyznanych im kompetencji oraz szczególne warunki pełnienia służby. (zob. też wyroki z: 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36 oraz 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2). W sprawie o sygn. SK 14/98 (wyrok z 14 grudnia 1999 r., OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) Trybunał stwierdził, że: „stosunki służbowe żołnierzy zawodowych (a także innych służb mundurowych) nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat (...) od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków”. Z kolei w sprawie o sygn. K. 25/96, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejszą zasadę nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru, wymienił m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu

politycznym i zrzeszania się. Powyższe uwagi zachowują, zdaniem wnioskodawcy, aktualność i w analizowanej sprawie. Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych od kandydatów do służby celnej, z drugiej zaś – zasadniczo łączy się ona z przyznaniem prawa do korzystniejszych zasad nabywania uprawnień emerytalno-rentowych w przypadku funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby wywiadu wojskowego, centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej pomijając Funkcjonariuszy Służby celnej.

Analiza merytoryczna uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy służby celnej wskazuje na różne ich ukształtowanie na przestrzeni ostatnich 15 lat.

Regulacje prawne dotyczące służby celnej powstały w latach 90 tych XX wieku. Ustawa o służbie cywilnej, która weszła w życie w 1996 r. włączyła funkcjonariuszy celnych do służby cywilnej. (zob. T. Węgiel, *Historia celnictwa polskiego*, w *Wiadomości Celne* 1/2/2009 s. 11).

Zgodnie z art. 89 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r., Nr 156, poz. 1641 ze zm.) funkcjonariuszy Służby Celnej z dniem 15 września 1999 r. objęto powszechnym system ubezpieczeń społecznych. Funkcjonariusze Służby Celnej podlegali zgodnie z tą ustawą obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym i wypadkowym. W 2003 r. ustawodawca wyłączając z systemu powszechnego żołnierzy zawodowych i innych funkcjonariuszy służb mundurowych pozostawił funkcjonariuszy Służb Celnych w systemie powszechnym. Jak wskazuje się w opinii Biura Analiz Sejmowych (zob. BAS-WAL – 8480/09) ta zmiana „pozwala domniemywać, że ustawodawca nie traktuje funkcjonariuszy Służby Celnej jako „służby mundurowej”, dla których przewidziany jest odrębny system zaopatrzenia społecznego”. Należy zgodzić się z prezentowanym w przywołanej opinii stanowiskiem, że pominięcie przez ustawodawcę funkcjonariuszy Służby Celnej może wskazywać, że nie należą oni do służb mundurowych. Temu założeniu jednak przeczy obecna treść art. 1 ustawy o Służbie Celnej, gdzie wyraźnie wskazuje się, że Służba Celna jest formacją mundurową. W związku z powyższym, w ocenie Wnioskodawcy, brak jest w tym przypadku argumentów pozwalających za konstytucyjnym uzasadnieniem zasadności wyłączenia funkcjonariuszy Służby Celnej z preferencyjnego systemu emerytalnego przysługującego pozostałym funkcjonariuszom służb mundurowych.

Spójność systemowa, obowiązującego rozwiązania wobec zbliżonego charakteru służb mundurowych i wielu elementów wspólnych, jak szczególne wymogi decydujące o przyjęciu do służby, praca wymagająca dużej sprawności fizycznej, dużej odporności na stres, próby korupcji, budzi istotne wątpliwości konstytucyjne. Podkreślić w tym miejscu należy, że funkcjonariusze Służby Celnej pełnią służbę w specyficznych i trudnych warunkach, podobnie jak np. funkcjonariusze Straży Granicznej (którzy są objęci „preferencyjnym” systemem emerytalnym) mają np. uprawnienia kontrolne w zakresie ruchu drogowego.

W rezultacie stwierdzić należy, że pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w treści art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie znajduje prawnego uzasadnienia, prowadząc tym samym do wniosku o niekonstytucyjności badanej regulacji.

2.4 Podsumowanie.

W ocenie Wnioskodawcy, w niniejszej sprawie doszło do naruszenia o charakterze i skali uzasadniających uznanie zaskarżonych przepisów za niekonstytucyjne. W związku z powyższym, wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

RADCA PRAWNY

Prof. dr hab. Marek Chmaj
WA 4735

Załączniki:

1. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
2. odpis z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczący Wnioskodawcy,
3. Statut ZZC,
4. protokół z posiedzenia ZG ZZC w dniu 29 lutego 2012 r.,
5. lista obecności,
6. uchwała nr 4a/2012 ZG ZZC z dnia 29 lutego 2012 r.,
7. uchwała nr 4/2012 ZG ZZC z dnia 29 lutego 2012 r. wraz z uzasadnieniem,
8. 5 egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami.