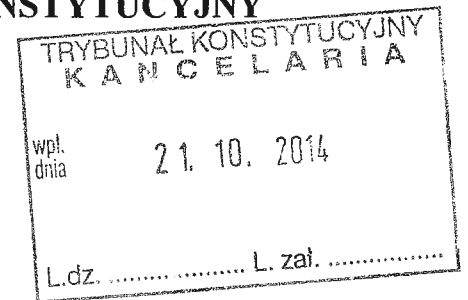




PG VIII TK 111/13

K 39/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY



W związku z:

- 1) wnioskiem Grupy Posłów o stwierdzenie niezgodności:
 - a) 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.), w obecnie obowiązującym brzmieniu, z przepisami art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wymienionej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej,
 - b) art. 18a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez „ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw” (Dz. U. z 2012 r., poz. 637), z przepisami art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wymienionej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej,

- c) art. 18b ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez „ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw”, z przepisami art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wymienionej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej;
- 2) wnioskiem Związku Zawodowego Celnicy PL o stwierdzenie niezgodności art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a – w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wymienionej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej – z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 3) tożsamymi wnioskami Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej RP i Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej o stwierdzenie, że:
- a) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.) – w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych – jest niezgodna z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a – w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z wymienionej ustawy – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- c) art. 18a ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym „ustawą z dnia 11 maja 2012 r. zmieniającą Ustawę o emeryturach mundurowych” (Dz. U. z 2012 r., poz. 664) – w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z wymienionej ustawy – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- d) art. 18b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym „ustawą z dnia 11 maja 2012 r. zmieniającą Ustawę o emeryturach mundurowych” (Dz. U. z 2012 r., poz. 664) – w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z wymienionej ustawy – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- e) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.) wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła – 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, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.) – w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wymienionej ustawy pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej – są zgodne z przepisami art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.) – w zakresie, w jakim przewiduje zabezpieczenie społeczne dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego – jest zgodna z przepisami art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.) wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła – 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, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej – jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji;

- 4) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania.

Uzasadnienie

Grupa Posłów na Sejm RP VII kadencji (dalej: Posłowie Wnioskodawcy lub Wnioskodawcy) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.; dalej: u.z.e.f., ustawa o emeryturach mundurowych lub zaskarżona ustawa) z przepisami art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie zaskarżonej ustawy pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej. Przepisy art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 u.z.e.f. zostały zaskarżone w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. (zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu wniosku błędnie podano jej tytuł) o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 664; dalej: ustawa zmieniająca z 2012 r.).

Związek Zawodowy Celnicy PL (dalej: ZZC lub Wnioskodawca II) złożył wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 1 u.z.e.f. – w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie zaskarżonej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej – z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej RP (dalej: ZZZSC lub Wnioskodawca III) złożyło wniosek o stwierdzenie, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.; dalej: u.S.C.) – w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, jest niezgodna z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Alternatywnie, na wypadek nieuwzględnienia – sformułowanego w punkcie 1 wniosku – zarzutu niezgodności ustawy o Służbie Celnej ze wskazanymi przepisami Konstytucji, ZZZSC wniosło o stwierdzenie, że art. 1, art. 18a i art. 18b u.z.e.f. (dwa ostatnie w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2012 r.) – w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z wymienionej ustawy – są niezgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W ostatnim punkcie ZZZSC wniosło o stwierdzenie, że art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.; dalej: u.e.p. lub ustawa o emeryturach pomostowych) wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła – 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, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej – jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Tożsamy wniosek z powyższym co do treści stawianych zarzutów naruszenia Konstytucji, jak i ich uzasadnienia złożyła Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej (dalej: FZZSC lub Wnioskodawca IV).

Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wnioski te zostały dołączone do wcześniej złożonego wniosku Grupy Posłów w celu ich łącznego rozpoznania, z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.

Zaskarżone we wnioskach przepisy u.z.e.f. mają następujące brzmienie:

„Art. 1. 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.”;

„Art. 18a. 1. Funkcjonariuszowi przyjętemu po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. do służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej emerytura przysługuje na zasadach i w wysokości określonych w niniejszym rozdziale.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do funkcjonariusza przyjętego do służby po dniu 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym przyjęciem:

1) pełnił służbę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej, do której został przyjęty przed dniem 1 stycznia 2013 r.;

2) pełnił zawodową służbę wojskową lub służbę kandydacką, do której został powołany przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Art. 18b. 1. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej.

2. Jako równorzędny ze służbą traktuje się okres służby wojskowej uwzględniany przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej.

3. Do wysługi emerytalnej zalicza się również okresy, o których mowa w art. 16 ust. 2.”

Przepis art. 3 ust. 3 u.e.p. stanowi: „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.”

Posłowie Wnioskodawcy w swoim wniosku wskazują, że określony przez ustawodawcę zakres działań i obowiązków funkcjonariuszy celnych jest bardzo szeroki. Funkcjonariusze ci od momentu powołania muszą poddać się regułom pełnienia służby, do których zalicza się pełną dyspozycyjność i zależność od

władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, wysoką sprawność fizyczną i psychiczną, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania oraz ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Status funkcjonariuszy Służby Celnej porównywany jest we wniosku ze statusem funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Posłowie Wnioskodawcy podnoszą, że za ustanowieniem odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego dla służb mundurowych przemawia specyfika stosunku służby i swoistość ponoszonego ryzyka. Służba Celna powszechnie jest uznawana za służbę mundurową. Mimo tego ustawodawca nie objął jej funkcjonariuszy odrębnym systemem emerytalno – rentowym właściwym dla innych służb mundurowych.

Wnioskodawcy akceptują pogląd, zgodnie z którym służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej i specyfika każdej wchodzącej w jej skład grupy zawodowej może uzasadniać ich różnicowanie, jednak uważają, że owa potencjalna możliwość ustawodawcy do odmiennego uregulowania statusu funkcjonariuszy danych służb nie obejmuje i nie może obejmować uprawnień do tworzenia regulacji naruszających konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, czy też tworzenia mechanizmów prawnej dyskryminacji funkcjonariuszy jednej ze służb na tle pozostałych.

Posłowie Wnioskodawcy podkreślają, że funkcjonariuszom celnym należą się korzystniejsze zasady nabywania przez nich uprawnień emerytalno – rentowych, a relewantną cechą uzasadniającą objęcie tych funkcjonariuszy przepisami zaskarżonej ustawy jest ich przynależność do służb mundurowych. Dlatego pominięcie przez ustawodawcę funkcjonariuszy Służby Celnej, przy zaliczaniu do odrębnego systemu emerytalnego właściwego dla służb

mundurowych, narusza zasadę równości i zakaz dyskryminacji, wyrażone w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Pominięcie, w każdym wskazanym we wniosku przepisie zaskarżonej ustawy, funkcjonariuszy Służby Celnej narusza także – zdaniem Wnioskodawców – wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Państwo, które w niczym nieuzasadniony sposób różnicuje i *de facto* dyskryminuje funkcjonariuszy Służby Celnej na tle funkcjonariuszy innych służb, nie budzi zaufania. Ponadto Posłowie Wnioskodawcy dowodzą, że rażąco niesprawiedliwe wydaje się określenie wieku emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej na 67 lat, w sytuacji, gdy funkcjonariusze innych służb mundurowych przechodzą na emeryturę wcześniej.

Zauważyć należy, że zarówno zarzuty względem zaskarżonych przepisów, jak i zawarta w uzasadnieniu wniosku argumentacja, mająca przekonać o ich słuszności, jest tożsama w odniesieniu do każdego zakwestionowanego artykułu, na co zwracają również uwagę sami Posłowie Wnioskodawcy w podsumowaniu wniosku.

ZZC, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje, że wprowadzenie dla funkcjonariuszy służb mundurowych korzystniejszego systemu emerytalnego znajduje uzasadnienie w szczególnych warunkach pełnienia przez nich służby. W ocenie tego Wnioskodawcy, prawodawca, pomijając funkcjonariuszy Służby Celnej w dyspozycji art. 1 u.z.e.f., przekroczył zakres swojej swobody regulacyjnej, naruszając tym samym, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości społecznej oraz art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zaskarżony przepis był kilkakrotnie nowelizowany i ustawodawca każdorazowo decydował się na rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystniejszego systemu emerytalnego. Pominięcie funkcjonariuszy celnych w dyspozycji art. 1 u.z.e.f. nie znajduje uzasadnienia w argumentach racjonalności i proporcjonalności. Ustawodawca,

wprowadzając ograniczenia w zakresie uprawnień emerytalnych, powinien odnosić je do wszystkich służb mundurowych. Wnioskodawca II nie kwestionuje szerokiego zakresu swobody ustawodawcy w zakresie ubezpieczeń społecznych, ale podkreśla, że swoboda ta nie może oznaczać dowolności w zakresie stanowienia prawa. Ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, jednak zmiany te powinny być dokonywane przy poszanowaniu pozostałych zasad i norm konstytucyjnych.

W odrębnym punkcie uzasadnienia wniosku ZZC przytoczył poglądy Trybunału Konstytucyjnego dotyczące rozumienia, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości oraz relacji między nią a zasadą sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Wnioskodawcy II, do naruszenia zasady równości doszło na etapie tworzenia prawa. ZZC przyznaje, że brak jest podstaw do jednakowego kształtowania sytuacji prawnej wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych, ale jednocześnie podkreśla, że funkcjonariusze Służby Celnej, mimo ustawowego zaliczenia do służb mundurowych – co stanowi w omawianym przypadku cechę relewantną, zostali pozbawieni, bez stosownego uzasadnienia w argumentach konstytucyjnych, prawa do korzystania z systemu emerytalnego przysługującego pozostałym funkcjonariuszom służb mundurowych. W ocenie Wnioskodawcy II, jeżeli ustawodawca przyznał funkcjonariuszom celnym status służby mundurowej i jednocześnie w art. 1 u.z.e.f. zapewnił funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do korzystniejszego systemu emerytalnego, to, wyłączając z kategorii podmiotów uprzywilejowanych funkcjonariuszy Służby Celnej, powinien swoje stanowisko uzasadnić. W innym wypadku decyzja taka powinna być uznana za arbitralną, a tym samym naruszającą przepisy Konstytucji. Pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w dyspozycji art. 1 u.z.e.f. jest wyrazem ich dyskryminacji, czym narusza również normę zawartą w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej.

W oparciu o powyższe argumenty ZZC wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 1 u.z.e.f. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

ZZZSC, wskazując w swoim wniosku na istotę przedstawionego problemu konstytucyjnego, podnosi, że funkcjonariusze Służby Celnej są dyskryminowani w zakresie ich ochrony emerytalnej, w porównaniu do funkcjonariuszy innych służb mundurowych oraz przedstawicieli grup zawodowych posiadających uprawnienia do emerytur pomostowych, co narusza zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), 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), a w konsekwencji godzi także w ich prawo do należytego zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Wnioskodawca III, dostrzegając złożoność sytuacji prawnej i „argumentacyjnej” związanej z wykazaniem pominięcia ustawodawczego w zakresie dotyczącym ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej, w *petitum* wniosku zwrócił się o kontrolę konstytucyjności wszystkich aktów normatywnych, podczas prac nad którymi pojawiał się problem konieczności wzmocnienia ochrony emerytalnej funkcjonariuszy celnych, a pominięcie zmian w tym zakresie, w ostatecznej wersji tego aktu normatywnego, przesądziło o obecnym poziomie ochrony emerytalnej tych funkcjonariuszy. ZZZSC sformułował trzy grupy zarzutów, które – zakładając alternatywnie pozostanie w powszechnym systemie emerytalnym lub przeniesienie do systemu emerytur mundurowych – zostały skierowane odpowiednio wobec całej ustawy o Służbie Celnej, trzech przepisów ustawy o emeryturach mundurowych i jednego przepisu ustawy o emeryturach pomostowych.

Wnioskodawca III przedstawił zakres praw emerytalnych funkcjonariuszy celnych na gruncie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.) oraz na podstawie obecnie obowiązującej

ustawy, jak i poglądy – dotyczące tej materii – prezentowane w toku prac parlamentarnych nad tymi aktami prawnymi. Omówił także reformę emerytur mundurowych i powszechnego systemu emerytalnego z 2012 r. oraz regulacje dotyczące możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę funkcjonariuszy Służby Celnej.

W związku z przedstawionym stanem prawnym i faktycznym, Wnioskodawca III wniósł o ocenę całej ustawy o Służbie Celnej w zakresie określonym w *petitum* wniosku. W ocenie ZZZSC, ustawa ta stanowi akt normatywny, który – przy założeniu pozostania funkcjonariuszy celnych w powszechnym systemie emerytalnym – powinien zawierać normy prawne określające standardy szczególnej ochrony emerytalnej tych funkcjonariuszy, właściwe dla służb mundurowych i uzupełniające regulację ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Obowiązek uregulowania tych standardów wynika – zdaniem Wnioskodawcy III – z zobowiązań Rady Ministrów podjętych w porozumieniu ze związkami zawodowymi w 1998 r., a potwierdzonymi werbalnie przy okazji prac parlamentarnych nad ustawami o Służbie Celnej z 1999 r. i 2009 r., ustawą o emeryturach pomostowych oraz reformą ubezpieczeń społecznych z 2012 r. Obowiązek ten wynika także z przepisów Konstytucji ustanawiających nakaz równego traktowania przez władze publiczne i zakaz dyskryminacji (art. 32), prawo do należytej ochrony emerytalnej (art. 67 ust. 1), a także obowiązek ochrony zaufania obywateli do państwa i zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2). Dlatego pominięcie uregulowania ochrony emerytalnej funkcjonariuszy celnych na poziomie adekwatnym do innych służb mundurowych prowadzi do naruszenia wymienionych przepisów ustawy zasadniczej.

Wnioskodawca III przyjmuje, że zarzut powyższy będzie zasadny przy założeniu, iż funkcjonariusze Służby Celnej pozostaną w powszechnym systemie emerytalnym. Natomiast przy założeniu celowości przejścia celników

do systemu emerytur mundurowych stawia zarzuty naruszenia Konstytucji przez wskazane w *petitum* wniosku przepisy ustawy o emeryturach mundurowych.

W odniesieniu do tej ustawy ZZZSC podnosi, że formacje uwzględnione w art. 1 u.z.e.f. oraz Służba Celna charakteryzują się tymi samymi cechami relewantnymi uzasadniającymi zakwalifikowanie ich do jednego systemu emerytalnego. 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 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2), zakres podmiotowy kwestionowanych przepisów ustawy o emeryturach mundurowych świadczy – zdaniem Wnioskodawcy III – o fragmentaryczności tego uregulowania.

Trzonem zasady zaufania obywatela do państwa jest pewność prawa. Analiza toku rządowych i parlamentarnych prac legislacyjnych nad systemem emerytur mundurowych oraz ustawą o Służbie Celnej, a także licznych, składanych w trakcie tych prac, obietnic przedstawicieli Rządu, podpisywanych deklaracji i porozumień, skłania Wnioskodawcę III do wniosku, że funkcjonariusze celni nie byli traktowani w sposób chroniący ich zaufanie do państwa i prawa. Dlatego działania władz prowadzone w toku zmian systemów emerytalnych (powszechnego i mundurowego), których rezultatem jest obecne brzmienie art. 1, art. 18a i 18b u.z.e.f., doprowadziły do naruszenia, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Skoro Służbie Celnej i pozostałym formacjom, wymienionym w art. 1, art. 18a i 18b u.z.e.f., da się przypisać relewantną cechę wspólną, jaką jest przynależność do służb mundurowych, to, w ocenie ZZZSC, zasady wyrażone w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji wymagają jednakowego ich potraktowania w zakresie przepisów regulujących ich ochronę emerytalną.

Treść art. 67 ust. 1, rozpatrywana w związku z art. 32, Konstytucji prowadzi do wniosku, że stopień realizacji przez państwo prawa do zabezpieczenia społecznego oraz jego forma nie powinny być zróżnicowane w

ramach jednej grupy zawodowej. Słabsza ochrona emerytalna funkcjonariuszy celnych – w porównaniu do innych służb mundurowych – wynikająca z ich przynależności do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, stanowi, zdaniem Wnioskodawcy III, naruszenie istoty prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W ostatnim punkcie *petitum* wniosku ZZZSC zakwestionował zgodność przepisu art. 3 ust. 3 u.e.p. wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła. Wnioskodawca wskazuje, że zarzut ten pozostaje w ścisłym związku z przedstawionymi wcześniej zarzutami adresowanymi do ustawy o Służbie Celnej i ustawy o emeryturach mundurowych. W równym stopniu odnosi się do niego argumentacja dotycząca naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Pominięcie funkcjonariuszy celnych w ustawie o emeryturach pomostowych wskazuje, jak głębokie dysproporcje dzielą ich status emerytalny od innych funkcjonariuszy służb mundurowych. Chodzi w tym przypadku o wartość materialną uprawnień emerytalnych zapewniającą odpowiedni poziom bezpieczeństwa socjalnego. W polskim systemie prawnym funkcjonariusze służb mundurowych oraz pracownicy wykonujący inne zawody o szczególnym charakterze są – poza lub ponad ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – objęci ochroną ustawy o emeryturach mundurowych lub ustawy o emeryturach pomostowych. W przypadku funkcjonariuszy celnych prawodawca nie skorzystał z żadnego z tych alternatywnych rozwiązań legislacyjnych, a powinien był to uczynić – zdaniem ZZZSC – nie tylko z uwagi na rolę i charakter Służby Celnej, ale także wcześniejsze zobowiązania wobec jej funkcjonariuszy podejmowane w toku prac nad kolejnymi ustawami regulującymi jej status lub status innych służb mundurowych.

Powyższa argumentacja uzasadnia tezę o pominięciu ustawodawczym w zakresie dotyczącym kwestionowanego przepisu ustawy o emeryturach pomostowych oraz naruszeniu – z uwagi na skutki tego pominięcia

ustawodawczego – przepisów art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Tożsamy wniosek, co do treści stawianych zarzutów naruszenia Konstytucji, jak i ich uzasadnienia, złożyła FZZSC. Wnioskodawca IV poinformował, że działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa socjalnego funkcjonariuszy Służby Celnej są podejmowane i realizowane przez trzy niezależne ogólnokrajowe organizacje związkowe, tj. ZZZSC, FZZSC oraz Związek Zawodowy Szczególnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy Służby Celnej. Z uwagi na swoją samodzielność i odrębność organizacyjną związki te nie zdecydowały się na wybranie jednego z nich, który złożyłby wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego ZZZSC i FZZSC złożyły odrębne wnioski. Jednak z uwagi na ich tożsamość treściową zbędne jest omawianie w niniejszym stanowisku wniosku FZZSC.

Przedstawiony we wszystkich wnioskach problem konstytucyjny sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy pozostawienie funkcjonariuszy celnych w powszechnym systemie emerytalnym i nieprzyznanie im żadnych preferencji umożliwiających chociażby wcześniejsze przejście na emeryturę pozostaje w zgodności z zasadą sprawiedliwości, zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą równości, zakazem dyskryminacji i obowiązkiem państwa do zagwarantowania odpowiedniego zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. W myśl art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniosek

pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 – 5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Analiza treści wniosków złożonych przez ZZC, ZZZSC i FZZSC, dołączonych do nich statutów (w szczególności § 2, § 6 i § 9 pkt 1a statutu ZZC; art. 4 ust. 1, art. 7 pkt 1, pkt 2 i pkt 8 statutu ZZZSC oraz art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 1 pkt 1 statutu FZZSC) oraz wykazów kół terenowych lub organizacji związkowych wchodzących w ich skład wskazuje, że wnioski te spełniają określone wyżej przesłanki.

Wszyscy Wnioskodawcy opierają swoją argumentację na przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstrukcji pominięcia ustawodawczego. Zasadne jest więc zwięzłe przytoczenie poglądów prezentowanych przez Trybunał w tej materii.

Trybunał Konstytucyjny odróżnia pominięcie prawodawcze, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, od zaniechania legislacyjnego (prawodawczego), które nie podlega jego kognicji. Rozróżnienie to nie jest oparte na tak precyzyjnych kryteriach, by w praktyce nie mogły występować trudności z zakwalifikowaniem określonych sytuacji jako zaniechania albo pominięcia (zob. postanowienie z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyrok z dnia 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Niemniej jednak zaniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia i nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw. Ze względu na to, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, Sąd Konstytucyjny nie jest upoważniony do

badania zaniechań prawodawczych, to z punktu widzenia jego kognicji obojętne jest, czy obowiązek wydania aktu wyznacza norma konstytucyjna (tak zazwyczaj w przypadku ustaw), czy jest on wyznaczony przez akt niższej rangi (tak zazwyczaj w przypadku aktów wykonawczych).

Pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej „ważnie” dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie.

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznaných kompetencji lub uprawnień, bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje «zaniechania ustawodawczego» i «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem. Podkreślić przy tym warto pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego

rodzaju oceny. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, *op. cit.*).

Z przypadkiem pominięcia, który w praktyce nastęrcza najwięcej trudności, mamy do czynienia wtedy, 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. Trybunał Konstytucyjny uznał, że pominięcie „może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględnia określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Wówczas, stosując powszechnie uznaną (choć – co trzeba podkreślić – nie zawsze dającą prawidłowy wynik) argumentację *a contrario*, przyjmuje się, że podmioty należące do takiej grupy nie są adresatami danej normy. Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. (...) Podkreślić należy, że zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób) wymaga wyraźnego wskazania w wypadku zaskarżenia konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresienia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca” (wyrok z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

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 (zob. np. wyroki z dnia: 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał przypominał także, że „podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą (...) kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji” (postanowienia z dnia: 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55; 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68 oraz 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39).

Podniesione we wnioskach zarzuty każdorazowo określane są jako pominięcie ustawodawcze w przedstawionym wyżej rozumieniu tego pojęcia. Analiza zakresu zaskarżenia pozwala na takie zakwalifikowanie zarzutów odnoszących się do art. 1, art. 18a ust. 1 u.z.e.f. i art. 3 ust. 3 u.e.p. Zarzut skierowany przeciwko ustawie o Służbie Celnej dotyczy natomiast uregulowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy w sposób odbiegający,

zdaniem Wnioskodawców, od wymagań wynikających z Konstytucji, ale niebędący wynikiem pominięcia.

We wniosku Grupy Posłów zaskarżono art. 18b ust. 1 u.z.e.f., a we wnioskach ZZZSC i FZZSC cały art. 18b u.z.e.f. – w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o emeryturach mundurowych. Podmioty uprawnione do świadczeń emerytalnych na podstawie tej ustawy wyszczególnione są w jej art. 1 i art. 18a ust. 1. Art. 18b u.z.e.f. precyzuje jedynie warunki, w postaci wieku i okresu służby, jakie musi spełnić funkcjonariusz – przyjęty po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. Nieuwzględnienie w tym przepisie pracy w jednostkach Służby Celnej, jako uprawniającej do emerytury po osiągnięciu wieku 55 lat i co najmniej 25 lat służby, jest wynikiem pominięcia funkcjonariuszy celnych w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. W tym ostatnim artykule wyszczególniono bowiem podmioty, którym przysługuje emerytura na zasadach i w wysokości określonych w rozdziale 1a ustawy o emeryturach mundurowych. Wnioskodawcy nie wykazali, że to w następstwie zakwestionowanej redakcji art. 18b u.z.e.f. doszło do wyeliminowania funkcjonariuszy celnych z kręgu uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o służbach mundurowych.

We wnioskach ZZZSC i FZZSC zaskarżono cały art. 18a u.z.e.f. Jak już zaznaczono, katalog funkcjonariuszy służb mundurowych – rozpoczynających służbę po dniu 31 grudnia 2012 r. – uprawnionych do świadczeń wynikających z tej ustawy umieszczono w jej art. 18a ust. 1. Tym samym zarzut pominięcia ustawodawczego może być kierowany jedynie do ust. 1, a nie do całego art. 18a u.z.e.f.

Dlatego w odniesieniu do art. 18a ust. 2 i art. 18b u.z.e.f. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

Zauważyć należy, że w Dzienniku Ustaw z dnia 7 sierpnia 2013 r., pod pozycją 1404, został ogłoszony jednolity tekst ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Ogłoszenie tego tekstu nie spowodowało zmiany treści ustawy w zakresie zaskarżonym we wnioskach ZZZSC i FZZSC.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań celowe jest omówienie powołanych we wnioskach wzorców kontroli.

Art. 32 Konstytucji gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że „równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całokształtu postanowień zawartych w rozdziale II. (...) Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny, znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, ale też samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. (...) wynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego (a także wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję) do podejmowania działań (uregulowań, orzeczeń, przedsięwzięć) mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości” (L. Garlicki, uwagi do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 11). „Zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym, więc arbitralnym charakterze. (...) Uniwersalność zakazu dyskryminacji należy też rozumieć w ten sposób, że obejmuje on zakaz wprowadzania zarówno unormowań pogarszających sytuację określonych

podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i unormowań polepszających sytuację określonej grupy podmiotów (uprzywilejowanie)” (*op. cit.*, s. 17).

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie jest konieczne ponowne szczegółowe jej omawianie.

Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że – począwszy od orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, że równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 oraz wyrok z dnia 21 września 1999 r., sygn. K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

– 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;

– powinny 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;

– muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W celu oceny zasadności zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (tak *explicite* procedurę „testu równości” opisano w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 września 1999 r., sygn. K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43).

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bezpośrednie odniesienie do zasady równości wobec prawa, uwzględniając ją i zarazem korygując, poprzez eliminację sytuacji, w której równe traktowanie wywoływałoby rażącą niesprawiedliwość.

Mimo bliskości treści, zasady sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości. W każdym bowiem razie sprawiedliwość społeczna nie skutkuje nakazem likwidowania wszelkich nierówności, bez względu na okoliczności ich powstania i trwania. W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada

równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 16, 59).

Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana „jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna jest zatem wiązana z zasadą równości. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. K. 2/97, OTK ZU nr 5 – 6/1997, poz. 72). Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (zob. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z dnia 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33 oraz wyrok z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42).

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa, wywodzona z art. 2 Konstytucji, oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której

zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka. Zasada ta, pomimo swej nieokreśloności, wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej treść da się zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty do nadużywania władzy względem obywateli (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 34).

Pogląd powyższy w pełni został zaaprobowany przez Trybunał Konstytucyjny, który syntetycznie podsumowując najważniejsze ustalenia dotyczące tej zasady, w wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, stwierdził dodatkowo: „W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można szereg bardziej szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy, będących konsekwencjami respektowania powyższej zasady; w szczególności następujących:

- zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (...);

- zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (...);

- niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które «dały się na to nabrać», gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (...);

- prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, «wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka

przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach» (...);

– «przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania» (...);

– «prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym – powinien (...) preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji» (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157).

Mimo że niektóre z powyższych tez zostały wyrażone w kontekście badania przepisów z innych sfer niż prawa emerytalne, zachowują one pełną aktualność w niniejszej sprawie.

Art. 67 Konstytucji mówi ogólnie o zabezpieczeniu społecznym, co – zgodnie z ustabilizowaną terminologią – obejmuje całość świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi, będącemu w potrzebie. Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek m.in. osiągnięcia wieku emerytalnego. Art. 67 ustawy zasadniczej ma w poważnym stopniu znaczenie odsyłające, bo „zakres i formy zabezpieczenia społecznego” określić ma ustawa. Poza więc wskazaniem podstawowych sytuacji, gdy obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego (określenie poziomego zakresu tego zabezpieczenia), ustalenie spraw pozostałych zostało powierzone ustawodawcy zwykłemu (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 67, [w:] *Konstytucja ...*, tom III, *op. cit.*, s. 3 – 5).

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem 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 mniejszą swobodę wprowadzania 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 z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa (zob. wyroki z dnia: 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46 oraz 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego nie jest jednak nieograniczona (zob. wyrok z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Ustawodawca nie dysponuje pełną swobodą ani podczas ustalania kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno – rentowych, ani podczas ustalania treści i wysokości świadczeń. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może bowiem naruszyć istoty tego prawa. Do istoty prawa do emerytury należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku.

Podstawowym celem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, po osiągnięciu wieku emerytalnego, jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu takiego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, by osoby te mogły zaspokoić co najmniej podstawowe potrzeby socjalne (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Swoboda ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego jest ograniczona nie tylko przez zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, ale również przez inne zasady, normy i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, odpowiednio długiej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa (zob. wyrok z dnia 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

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 (art. 1 ust. 1 u.S.C.).

Do jej zadań należy realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów, a w szczególności wymiar i pobór należności celnych oraz innych opłat i podatków określonych w ustawie o Służbie Celnej, a także rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i

wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie określonym w ustawie o Służbie Celnej. Zadania te Służba Celna wykonuje podejmując odpowiednio czynności kontrolne, prowadząc postępowania przygotowawcze lub prowadząc postępowania celne, audytowe, podatkowe lub administracyjne (art. 2 u.S.C.).

W jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, oprócz pełniących służbę funkcjonariuszy, mogą być zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.), oraz pracownicy, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269; dalej: u.p.u.p.). Określone w ustawie o Służbie Celnej zadania związane z wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw wykonują wyłącznie funkcjonariusze, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 23 u.S.C.).

Funkcjonariusze celni są uprawnieni do użycia broni palnej i środków przymusu bezpośredniego (art. 66 u.S.C.). Wśród innych uprawnień przysługuje im także prawo do zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy oraz przeszukiwania pomieszczeń, bagażu, ładunku, środków transportu i statków (art. 72 u.S.C.).

Funkcjonariusz Służby Celnej nie może m.in.: być członkiem partii politycznej; być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego oraz spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi; posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (nie dotyczy to

działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego); sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarami z zagranicą lub obrotem krajowym towarami pochodzącymi z zagranicy, lub świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych lub innych osób zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 125 u.S.C.).

Funkcjonariusz celny może otrzymać propozycję przeniesienia do służby cywilnej w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez tego ministra. Funkcjonariuszowi, który przyjął taką propozycję i stał się członkiem korpusu służby cywilnej, okres służby w Służbie Celnej wlicza się do stażu pracy w służbie cywilnej (art. 98 u.S.C.).

Z kolei członek korpusu służby cywilnej, zatrudniony w podanych wyżej jednostkach, może otrzymać propozycję pełnienia służby w Służbie Celnej. Członkowi korpusu służby cywilnej, który przyjął taką propozycję i stał się funkcjonariuszem, okres stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych wlicza się do okresu służby w Służbie Celnej (art. 99 u.S.C.).

Jednolitą umundurowaną Służbę Celną utworzono na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.; dalej: u.S.C. z 1999 r.). Do tego czasu podstawowym aktem normatywnym określającym zasady pełnienia tej służby było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.) wydane na podstawie art. 2 pkt 1, art. 4 ust. 3, art. 26 ust. 2 i art. 47 u.p.u.p.). W rozumieniu tego rozporządzenia funkcjonariuszami celnymi byli urzędnicy administracji celnej zatrudnieni w urzędach celnych na stanowiskach pracy od dyrektora urzędu do maszynistki oraz urzędnicy państwowi zatrudnieni w Głównym Urzędzie Ceł.

W terminie dziewięciu miesięcy od dnia wejścia w życie u.S.C. z 1999 r. funkcjonariusze celni, zatrudnieni w dniu jej wejścia w życie w administracji celnej, otrzymali – o ile spełniali warunki określone w tej ustawie – pisemną propozycję pełnienia służby i, w przypadku jej przyjęcia, stawali się funkcjonariuszami Służby Celnej.

W dniu 27 sierpnia 2009 r. uchwalono nową ustawę o Służbie Celnej. Zarówno obecnie, jak i w każdym wyszczególnionym wyżej okresie funkcjonowania administracji celnej, funkcjonariusze tej służby pozostawali w powszechnym systemie emerytalnym.

Odrębny system emerytalno – rentowy regulowany jest ustawą o emeryturach mundurowych (a także ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin [Dz. U. z 2013 r., poz. 666 ze zm.], którą można pozostawić poza zakresem rozważań w niniejszej sprawie). W początkowym okresie obejmował on funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Po kolejnych nowelizacjach przepisami tej ustawy objęto również funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (w miejsce zlikwidowanego Urzędu Ochrony Państwa), Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.

Przedstawiający Sejmowi projekt powyższej ustawy poseł sprawozdawca Jerzy Dziewulski stwierdził, że odrębny system emerytalno – rentowy dla funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych jest uzupełnieniem i logiczną konsekwencją istniejącej odrębnej regulacji stosunku służbowego, wiążącego funkcjonariuszy tych służb z organami państwowymi. Stosunek ten ma charakter publicznoprawny, a pozycja prawna jego podmiotów nie jest równorzędna. Funkcjonariusze służb wymienionych w tytule projektu ustawy nie otrzymują godziwej pensji, więc trzeba ich przynajmniej zaopatrzyć w godziwą emeryturę. „Odrębny system emerytalno – rentowy dla służb

zmilitaryzowanych powinien sprzyjać tworzeniu odpowiednich warunków do służby, prowadzeniu prawidłowej polityki kadrowej pozwalającej na takie ukształtowanie stanu kadrowego, który umożliwiłby prawidłowe wykonywanie przez te kadry zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Jednocześnie system ten powinien gwarantować poczucie bezpieczeństwa socjalnego funkcjonariuszom tych służb” (stenogram 9. posiedzenia, II kadencji Sejmu z dnia 7 stycznia 1994 r., 8. punkt porządku dziennego).

Na mocy ustawy zmieniającej z 2012 r. do ustawy o emeryturach mundurowych dodano rozdział 1a, zawierający m.in. zaskarżony art. 18a i art. 18b, w którym określono zasady przyznawania emerytur dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.

Na zakończenie tej części analizy należy dodać, że, dokonując w 1999 r. reformy ubezpieczeń społecznych, ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno – rentowego obejmującego możliwie najszerszy krąg osób. Od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. prawo do emerytur mundurowych mieli żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r. Osoby, które podjęły służbę po dniu 1 stycznia 1999 r., korzystały ze świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Ta sytuacja zmieniła się, gdyż od 1 października 2003 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609 ze zm.), wszyscy żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę, zostali objęci jednolitym systemem emerytalnym, tj. systemem zaopatrzeniowym uregulowanym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i w zaskarżonej ustawie o emerytach mundurowych.

Dla oceny słuszności zarzutów formułowanych w analizowanych wnioskach konieczne jest ustalenie, czy powołane w nich zasady konstytucyjne wymagają objęcia funkcjonariuszy celnych przepisami ustawy o emeryturach mundurowych.

Trybunał Konstytucyjny aprobeuje zróżnicowanie systemów emerytalnych. W wyroku z dnia 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96, Trybunał stwierdził: „Odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno – rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych 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 gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) Aprobując zatem co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny bowiem być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich «przeniesienie» na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia” (OTK ZU nr 3 – 4/1997, poz. 36).

Pogląd powyższy był wielokrotnie przywoływany w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31 oraz z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i powołane tam wcześniejsze cytowania).

Traktowanie służb mundurowych jako kategorii względnie jednolitej jest uzasadnione wyłącznie w sytuacji, kiedy postrzegamy je w relacji do innych, „niemundurowych” kategorii funkcjonariuszy publicznych i grup zawodowych. „Nie można jednak tracić z pola widzenia okoliczności, 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. Zresztą art. 1 ust. 1 u.S.C. nie określa wprost Służby Celnej jako formacji mundurowej, ale jako «jednolitą formację umundurowaną». 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93; zob. też wyroki z dnia: 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118; 13 lutego 2007, sygn. K 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10 oraz 29 listopada 2011 r., sygn. SK 15/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 98).

Mimo zaliczenia Służby Celnej do formacji umundurowanych nie można nie zauważać istotnych różnic między tą formacją a pozostałymi wyszczególnionymi w ustawie o emeryturach mundurowych. Zakres obowiązków nałożonych na Służbę Celną koncentruje się w głównej mierze na zadaniach o charakterze administracyjnym, takich jak wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego, naliczanie i pobór podatków i należności celnych, wykonywanie kontroli w zakresie wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie określonych podatków,

udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń określonych w ustawie o grach hazardowych czy współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Do tego dochodzi rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw oraz wykroczeń.

Pozostałe natomiast służby, objęte przepisami o emeryturach mundurowych, ukierunkowane są na zwalczanie zagrożeń wynikających czy to z działań ludzi, czy, jak w przypadku Państwowej Straży Pożarnej, również sił natury. Przekonują o tym zapisy ustaw odnoszących się do każdej z tych służb.

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.; dalej: u.P.).

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej też: ABW) jest służbą właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Do jej zadań należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a także obronność państwa oraz rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie takich przestępstw jak szpiegostwo, terroryzm, bezprawne ujawnienie lub wykorzystanie informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa (art. 1 i art. 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.; dalej: u.A.B.W.).

Agencja Wywiadu (dalej też: AW) jest formacją właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Należy do niej rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 i art. 6 u.A.B.W.)

Służba Kontrwywiadu Wojskowego (dalej też: SKW) jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; Dz. U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.; dalej: u.S.K.W.).

Służba Wywiadu Wojskowego (dalej też: SWW) jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (art. 2 u.S.K.W.).

Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej też: CBA) jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; Dz. U. z 2012 r., poz. 621 ze zm.; dalej: u.C.B.A.).

Biuro Ochrony Rządu (dalej też: BOR) jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń. Do chronionych przez BOR osób należy m.in. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, wiceprezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych oraz członkowie delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. BOR chroni również polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne, przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz obiekty i urządzenia o

szczególным znaczeniu (art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; Dz. U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.; dalej: u.B.O.R.).

Straż Graniczna (dalej też: SG) jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji (art. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.; dalej: u.S.G).

Państwowa Straż Pożarna (dalej też: PSP) jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami (art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.; dalej: u.P.S.P.).

Służba Więzienna (dalej też: SW) jest umundurowaną i uzbrojoną formacją realizującą zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. z 2014 r., poz. 173 ze zm.; dalej: u.S.W.).

Różnice w charakterach tych służb dostrzega ustawodawca na różnych polach. O odmiennym traktowaniu pełnienia służby w niektórych z nich najlepiej świadczą przepisy regulujące warunki przeniesienia funkcjonariuszy między nimi.

Funkcjonariusz Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do służby w Policji, jeżeli wykazuje on szczególne predyspozycje do jej pełnienia. Funkcjonariusze przeniesieni do Policji, za wyjątkiem funkcjonariuszy Służby Celnej, zachowują ciągłość służby (art. 25a ust. 1 i 3 u.P.).

Zgodnie z art. 77 ust 1 u.A.B.W, osobę przyjmowaną do służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu i posiadającą stopień wojskowy, policyjny, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służby Więziennej można mianować na odpowiedni stopień we właściwej Agencji. Odpowiadający temu przepis – dotyczący przyjmowanych do Biura Ochrony Rządu – znajduje się w art. 51 ust. 1 u.B.O.R.).

Do wysługi lat, uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zalicza się okresy służby w tej formacji oraz służbę w Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Wywiadu, Policji, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Więziennej (§ 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2002 r. w sprawie zasad i trybu zaliczania okresów służby, pracy i innych okresów do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Dz. U. z 2013 r., poz. 744).

Analogiczne są zasady zaliczania do wysługi lat służby w innych formacjach mundurowych w przypadku funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (§ 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie zasad i trybu zaliczania okresów służby, pracy i innych okresów do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Wywiadu; Dz. U. z 2014 r., poz. 1120).

Do wysługi lat funkcjonariuszy BOR, od której jest uzależniona wysokość uposażenia według stopnia, zalicza się czynną służbę w tej formacji, czynną służbę wojskową oraz służbę w Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Więziennej i Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (art. 92 ust. 1 u.B.O.R.).

Osobę przyjmowaną do służby w SKW albo SWW i posiadającą stopień wojskowy, policyjny, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej lub Urzędu Ochrony Państwa można mianować na odpowiedni stopień we właściwej służbie, a posiadającą stopień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Agencji Wywiadu, odpowiednio Szef SKW albo Szef SWW, mianuje na równorzędny stopień tej służby (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; Dz. U. Nr 104, poz. 710 ze zm.).

Do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SKW i SWW zalicza się okres służby w tych formacjach oraz okresy pełnienia czynnej służby wojskowej i służby w Policji, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Więziennej, Służbie Celnej, Urzędzie Ochrony Państwa lub Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (§ 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie zasad i trybu zaliczania okresów służby, pracy i innych okresów do wysługi lat, uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Dz. U. Nr 174, poz. 1272 ze zm. oraz § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie zasad i trybu zaliczania okresów służby, pracy i innych okresów do wysługi lat, uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego; Dz. U. Nr 175, poz. 1300 ze zm.).

W czasie tworzenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji i Straży Granicznej mogli zgłosić zamiar wstąpienia do służby w tej formacji i po zakwalifikowaniu

stawali się jej funkcjonariuszami zachowując ciągłość służby (art. 212 u.C.B.A.).

Do okresów służby i pracy uwzględnianych przy ustalaniu wzrostu uposażenia funkcjonariuszy CBA zalicza się okresy służby w tym Biurze, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Policji, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Więziennej (§ 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie warunków i trybu zaliczania okresów służby i pracy uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego; Dz. U. z 2013 r., poz. 258).

Funkcjonariusz Policji, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do służby w Straży Granicznej, jeżeli wykazuje on szczególne predyspozycje do jej pełnienia. Funkcjonariusze przeniesieni do Straży Granicznej, za wyjątkiem funkcjonariuszy Służby Celnej, zachowują ciągłość służby (art. 31a ust. 1 i 3 u.S.G.).

Do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wysokości dodatku za wysługę lat funkcjonariuszy Straży Granicznej zalicza się m.in.: okresy służby w Straży Granicznej, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Policji, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Więziennej oraz Siłach Zbrojnych (§ 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2008 r. w sprawie sposobu i trybu zaliczania okresów służby i pracy do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wysokości

dotatku za wysługę lat funkcjonariuszy Straży Granicznej; Dz. U. Nr 178, poz. 1101).

Do okresu służby strażaka, od którego zależą prawo do wzrostu uposażenia i jego wysokość, zalicza się również okresy służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu lub Służbie Więziennej (art. 88 ust. 4 u.P.S.P.).

Zgodnie z art. 101 u.S.C., do służby w Służbie Celnej może być na własną prośbę przeniesiony funkcjonariusz Policji lub Straży Granicznej, jeżeli ma on szczególne kwalifikacje do jej pełnienia. W przypadku przeniesienia nabywa uprawnienia określone w ustawie o Służbie Celnej, z uwzględnieniem stażu służby w Policji lub w Straży Granicznej.

Funkcjonariusz celny – o czym była już mowa – może jedynie, z zaliczeniem stażu służby, przenieść się do SKW, SWW albo do służby cywilnej w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez tego ministra, podobnie jak członek korpusu służby cywilnej, zatrudniony w takim urzędzie lub wymienionych jednostkach, może otrzymać propozycję pełnienia służby w Służbie Celnej.

Różnice w zakresie zadań zleconych Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, BOR, SG, PSP i SW w porównaniu do zadań Służby Celnej, których częściowym odzwierciedleniem jest przewidziana przez ustawodawcę możliwość przenoszenia między nimi funkcjonariuszy z zaliczeniem ciągłości służby, stanowią uzasadnienie dla odmiennego potraktowania funkcjonariuszy celnych w zakresie uprawnień emerytalnych.

Służba Celna zaliczana jest do służb mundurowych. Jednak, jak to podkreśla Trybunał Konstytucyjny, jest to kategoria jedynie „względnie jednolita” i uprawnione jest kształtowanie statusu prawnego poszczególnych profesji do niej zaliczanych w różnorodny sposób. Niewątpliwie żołnierze oraz

policjanci i pozostali funkcjonariusze objęci ustawą o emeryturach mundurowych stoją w pierwszej linii walki z niebezpieczeństwami grożącymi obywatelom i w związku z tym najbardziej narażone jest ich życie i zdrowie. Funkcjonariusze Służby Celnej, poza wykonywaniem czynności związanych ze ściganiem przestępstw, nie spotykają się z taką skalą zagrożenia. Nie są znane szerzej przypadki ataków na tych funkcjonariuszy, związanych z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. Samo wykonywanie działań ukierunkowanych na ściganie przestępstw nie może uzasadniać objęcia korzystniejszym systemem emerytalnym. Zadania polegające na ściganiu określonych przestępstw lub wykroczeń prowadzą również m.in. funkcjonariusze Służby Parku Narodowego (art. 103 i art. 108 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz. U z 2013 r., poz. 627 ze zm.), strażnicy Służby Leśnej (art. 45 ust. 1 pkt 3 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach państwowych; Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.), strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej (art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie; Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.; dalej: u.P.Ł.), strażnicy Państwowej Straży Rybackiej (art. 23 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym; Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.), funkcjonariusze straży ochrony kolei (art. 60 ust. 2 pkt 2 – 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz. U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.). Wymienieni funkcjonariusze i strażnicy w czasie wykonywania zadań mają prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, ale nie są objęci szczególnym systemem emerytalnym dla służb mundurowych. Zauważyć przy tym należy, że Państwowa Straż Łowiecka utworzona została jako umundurowana (identycznie jak Służba Celna), uzbrojona formacja (art. 1 u.P.Ł.).

Mimo istniejących różnic między zadaniami realizowanymi przez Służbę Celną i formacje objęte przepisami ustawy o emeryturach mundurowych można traktować je jako podmioty podobne, charakteryzujące się cechą relewantną

przynależności do służb mundurowych. Konieczne jest więc rozważenie, czy ich odmienne potraktowanie przez przepisy zaskarżonej ustawy jest zgodne z zasadą równości.

Przyjęcie zaskarżonej ustawy miało na celu ustanowienie odrębnego systemu emerytalno – rentowego dla funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Jego uzasadnieniem było istnienie odrębnej regulacji stosunku służbowego, wiążącego funkcjonariuszy tych służb z organami państwowymi, sprzyjanie prowadzeniu prawidłowej polityki kadrowej oraz zapewnienie odpowiedniej emerytury dla funkcjonariuszy.

Funkcjonariusze celni nie zostali objęci tym systemem emerytalnym. Przede wszystkim Służba Celna nie stanowi formacji *stricte* militarnej, utworzonej w celu eliminacji fizycznego zagrożenia dla obywateli lub interesów państwa. Jej głównym zadaniem jest bowiem zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego. Zagrożenie dla zdrowia i życia, wynikające z wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy celnych, jest znacznie niższe niż w przypadku służb objętych przepisami ustawy o emeryturach mundurowych. Wpływ świadczenia pracy na stan zdrowia (a zatem i pewne rosnące wraz z długością okresu zatrudnienia prawdopodobieństwo wystąpienia chorób zawodowych) może stanowić dopuszczalną przesłankę zróżnicowania w zakresie uprawnień emerytalnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. K 65/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 53).

Objęcie funkcjonariuszy celnych przywilejami emerytalnymi służb mundurowych nie jest również konieczne dla realizacji prawidłowej polityki kadrowej. Zgodnie z prezentowanymi poglądami Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca szczególne warunki pracy w Służbie Celnej uwzględnił w korzystnym systemie płac, którego „przeniesienie” na wymiar świadczeń z ubezpieczenia społecznego nastąpiło za pośrednictwem podstawy wymiaru wynagrodzenia. O istnieniu korzystnego systemu płac może przekonywać brak problemów z zapełnieniem wolnych etatów w Służbie Celnej. Tym samym

należy przyjąć, że wprowadzone w art. 1 i art. 18a ust. 1 u.z.e.f. zróżnicowanie funkcjonariuszy służb mundurowych ma racjonalnie uzasadniony charakter.

Odmienne traktowanie funkcjonariuszy celnych nie narusza również zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wcześniej wspomniano, charakter wykonywanych przez celników zadań zbliżony jest do obowiązków pracowników służby cywilnej. Możliwe jest też przechodzenie tych ostatnich do Służby Celnej, z zaliczeniem stażu pracy. Przy takim pokrewieństwie charakteru pracy, objęcie również funkcjonariuszy celnych powszechnym systemem emerytalnym nie godzi w sprawiedliwość społeczną.

Wprowadzone zróżnicowanie jest też uzasadnione odmiennym – w przewadze – charakterem zadań zleconych do wykonywania Służbie Celnej oraz formacjom wymienionym w ustawie o emeryturach mundurowych i związanym z tym m.in. różnym zagrożeniem dla zdrowia i życia funkcjonariuszy. Nie ma ono arbitralnego charakteru i może służyć realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Nie pogarsza też sytuacji funkcjonariuszy celnych, którzy na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów również objęci byli powszechnym systemem emerytalnym. Pamiętać przy tym należy, że, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Przepisy art. 1 i art. 18a ust. 1 u.z.e.f., w zaskarżonym zakresie, są zatem zgodne z art. 32 oraz z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej.

Wypowiadane w toku prac parlamentarnych przez polityków, w tym członków Rządu, opinie o potrzebie objęcia funkcjonariuszy celnych przepisami

ustawy o służbach mundurowych nie mogą być traktowane jako wiążące stanowisko państwa i nie mogą uzasadniać dochodzenia na drodze sądowej roszczeń realizacji składanych obietnic. Dlatego też brak ich realizacji nie stanowi uzasadnienia dla uwzględnienia zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Obietnice bez pokrycia formułowane były przez poszczególnych polityków, nie wynikały natomiast z litery stanowionego prawa. Zakwestionowane uregulowanie nie pozostaje w sprzeczności z – wyszczególnionymi przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wyroku z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 – szczegółowymi dyrektywami, skierowanymi do prawodawcy, będącymi konsekwencjami respektowania powyższej zasady.

Pominięcie funkcjonariuszy celnych w art. 1 i art. 18a ust. 1 u.z.e.f. nie pozbawia ich świadczeń odpowiadających minimum życiowemu, tak aby uniemożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb. Funkcjonariusze ci mają zagwarantowane świadczenia emerytalne na poziomie odpowiadającym pozostałym ubezpieczonym objętym systemem powszechnym.

Regulacja konstytucyjna zawarta w art. 67 ustawy zasadniczej akcentuje wyraźnie 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.

Objęcie funkcjonariuszy celnych powszechnym systemem emerytalnym mieści się w swobodzie regulacyjnej Parlamentu i nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Powyższe argumenty dają podstawę do przyjęcia, że art. 1 i art. 18a ust. 1 u.z.e.f., w zaskarżonym zakresie, są zgodne z, wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej, zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zawarty we wnioskach ZZZSC i FZZSC zarzut niezgodności całej ustawy o Służbie Celnej (we wskazanym we wnioskach zakresie) z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji uzasadniony jest bardzo lakonicznie i może powstać wątpliwość, czy w tej części spełnia on wymogi formalne. Przyjmując jednak, że, mimo dostrzeżonych braków, wymogi te zostały spełnione, stwierdzić należy, iż Wnioskodawcy wykazują naruszenie przez ustawę o Służbie Celnej zasady równości oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) poprzez odwołanie się do unormowań odnoszących się do innych służb mundurowych i znajdujących się w odrębnych aktach prawnych. Ustawa o Służbie Celnej nie zawiera przepisów dotyczących pozostałych służb mundurowych. Dlatego zaproponowane we wnioskach porównanie unormowań zawartych w różnych ustawach prowadziłoby do poziomej kontroli zgodności aktów prawnych (badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi), która w świetle art. 188 Konstytucji nie jest dopuszczalna (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183). Przy takim uzasadnieniu zarzutu nie można wykorzystać art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorca kontroli.

Naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Wnioskodawcy III i IV wiążą z niespełnieniem zobowiązań Rady Ministrów podjętych w porozumieniu ze związkami zawodowymi w 1998 r., a potwierdzonych werbalnie przy okazji prac parlamentarnych nad ustawami o Służbie Celnej z 1999 r. i 2009 r., ustawą o emeryturach pomostowych oraz reformą ubezpieczeń społecznych z 2012 r.

Jak zostało już wyżej stwierdzone, brak realizacji składanych przez polityków obietnic nie przesądza o naruszeniu wskazanej zasady. Brak zmiany systemu emerytalnego na bardziej korzystny dla funkcjonariuszy celnych i utrzymywanie przepisów, na mocy których pozostają oni w systemie powszechnym, mimo werbalnej akceptacji propozycji reform przez polityków i

członków Rządu, nie może być uznany za zaskakujący dla adresatów norm prawnych zawartych w ustawie o Służbie Celnej i narażający ich na skutki prawne, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji np. o podjęciu zatrudnienia w tej formacji.

Brak szczególnej ochrony dla funkcjonariuszy celnych, przekraczającej standardy przyjęte w powszechnym systemie emerytalnym, nie stanowi naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji. Określony w ustawie o Służbie Celnej zakres świadczeń emerytalno – rentowych przysługujących funkcjonariuszom nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a Wnioskodawcy nie wykazali, że ustawodawca, korzystając ze swobody w zakresie kształtowania tego systemu, naruszył inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne.

Dlatego należy uznać, że ustawa o Służbie Celnej, w zaskarżonym zakresie, jest zgodna z, wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej, zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Podobnie lakonicznie jak poprzedni uzasadniony jest zarzut dotyczący art. 3 ust. 3 u.e.p. Wnioskodawcy III i IV odwołują się w tym zakresie do argumentacji przywołanej wcześniej, dotyczącej naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżone przepisy ustawy o emeryturach mundurowych i ustawy o Służbie Celnej.

W takiej sytuacji, w podobny sposób, również odwołując się do przytoczonej już argumentacji, można uzasadnić stanowisko dotyczące tej części wniosków.

Uzupełniająco zauważyć jednak należy, że emerytury pomostowe zostały wprowadzone do polskiego prawa przez ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, która weszła w życie 1 stycznia 2009 r.

Wcześniejszym ich odpowiednikiem były emerytury w obniżonym wieku emerytalnym dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w

szczególnym charakterze, wypłacane na podstawie art. 32 i art. 33 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach z FUS) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43 ze zm.).

Uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych stanowiło element reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której celem była m.in. stopniowa likwidacja odrębności zasad przechodzenia na emeryturę różnych grup zawodowych oraz ujednoczenie wieku emerytalnego wszystkich ubezpieczonych. Zostało ono zapowiedziane w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach z FUS.

Podkreślić również wypada, że zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie międzynarodowym (zwłaszcza w konwencjach i zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy) wyraźnie można zaobserwować tendencję do promowania możliwie najdłuższej aktywności zawodowej pracowników [por. np. art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775; zalecenie nr 162 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące pracowników w starszym wieku, opubl. na stronie: <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z162.html>; decyzja Rady UE z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (2003/578/WE), Dz. U. UE L 197 z 5 sierpnia 2003 r., s. 13 – 21].

Podobne zjawisko jest widoczne także w prawie innych państw europejskich. Możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w ogóle nie występuje w Danii, Irlandii, Holandii, Norwegii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Istniejące odpowiedniki emerytur pomostowych mają zaś często charakter wygasający (np. Austria, Chorwacja, Łotwa, Słowenia, Włochy;

niewygasające świadczenia tego typu są natomiast np. na Węgrzech oraz we Francji i w Rumunii). Dodatkowo, w ciągu ostatnich kilku lat wiele państw zdecydowało się na podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego (np. Rumunia, Niemcy, Włochy) (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21).

Pominięcie funkcjonariuszy celnych w załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych, zawierającym wykaz prac o szczególnym charakterze, nie narusza ich prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, gdyż prawo to zostało im zagwarantowane poprzez objęcie przepisami regulującymi funkcjonowanie powszechnego systemu emerytalnego. Wnioskodawcy III i IV nie wykazali w przekonujący sposób, jakie inne zasady lub normy konstytucyjne mogłyby wymagać objęcia funkcjonariuszy celnych emeryturami pomostowymi.

Również zasada sprawiedliwości społecznej nie wymaga przyznania tym funkcjonariuszom przywilejów zagwarantowanych w analizowanej ustawie. W szczególności Wnioskodawcy III i IV nie przedstawili odpowiednich argumentów dla poparcia tezy, że praca funkcjonariuszy celnych spełnia kryteria zawarte w definicji znajdującej się w art. 3 ust. 3 u.e.p. Nie przedstawiono bowiem dowodów na to, iż przed osiągnięciem wieku emerytalnego zmniejsza się możliwość wykonywania pracy celnika w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób. Nie zgromadzono także materiałów pozwalających jednoznacznie rozstrzygnąć, czy zakres zdolności do pracy wykonywanej przez funkcjonariuszy celnych maleje z wiekiem w taki sposób, że nie może ona być wykonywana do czasu osiągnięcia ogólnego wieku emerytalnego. Brak uwzględnienia pracy funkcjonariuszy celnych w wykazie umieszczonym w załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych znajduje odpowiednie uzasadnienie i nie stoi w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Wnioskodawcy III i IV nie wykazali także, że funkcjonariusze celni, kierując się zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, mogli oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych.

Wnioskodawcy ci podnoszą, że pominięcie funkcjonariuszy celnych w art. 3 ust. 3 u.e.p. wskazuje na głębokie dysproporcje dzielące ich status od innych służb mundurowych. Jednak artykuł ten nie reguluje uprawnień funkcjonariuszy służb mundurowych. W załączniku nr 2 do tej ustawy nie są wymienione prace wykonywane przez funkcjonariuszy służb mundurowych, z wyjątkiem straży ochrony kolei. Tym samym porównanie uprawnień emerytalnych przysługujących funkcjonariuszom celnym i funkcjonariuszom innych służb mundurowych, na gruncie wskazanego przepisu ustawy o emeryturach pomostowych, jest nieuprawnione. Odwołanie się przez Wnioskodawców do poziomu zabezpieczeń emerytalnych osób wykonujących inne prace o szczególnym charakterze, wyszczególnione w załączniku nr 2, i porównanie z uprawnieniami przyznanymi funkcjonariuszom celnym nie jest trafne. Wnioskodawcy nie wykazali w dostateczny sposób, iż funkcjonariusze celni cechują się w takim samym stopniu daną cechą relewantną, jak pracownicy wykonujący prace ujęte w załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że art. 3 ust. 3 u.e.p., w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego