



Warszawa, dn. 12 listopada 2013 r.

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

**Wnioskodawca:**

Federacja Związków Zawodowych Służby  
Celnej

**reprezentowany przez:**

Tomasza Zalaśńskiego, radcę prawnego,  
Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.  
Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa

**WNIOSEK**

**o kontrolę konstytucyjności prawa**

W imieniu Wnioskodawcy, działając w ramach udzielonego mi pełnomocnictwa, wnoszę – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.) – o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm., dalej: **Ustawa o Służbie Celnej**), 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 RP;

ewentualnie wnoszę o stwierdzenie, że:

- 2) przepisy 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. poz. 667, tekst jedn. z 2013 r. ze zm., dalej: **Ustawa o emeryturach mundurowych**), w zakresie w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z Ustawy o emeryturach mundurowych, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 18a Ustawy o emeryturach mundurowych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. zmieniającą Ustawę o emeryturach mundurowych (Dz. U. poz. 664 z 2012 r.), w zakresie w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z Ustawy o emeryturach mundurowych, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- 4) art. 18b Ustawy o emeryturach mundurowych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. zmieniającą Ustawę o emeryturach mundurowych (Dz. U. poz. 664 z 2012 r.), w zakresie w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z Ustawy o emeryturach mundurowych, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;
- 5) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 z 2008 r. ze zm., dalej: **Ustawa o emeryturach pomostowych**) wraz z załącznikiem 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, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto wnoszę o:

- 6) rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny możliwości wystąpienia do Sejmu RP oraz Rady Ministrów, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z 1997 r. ze zm., dalej:



**Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym**), z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia poprzez stworzenie regulacji ustawowej zapewniającej funkcjonariuszom Służby Celnej odpowiedni poziom bezpieczeństwa emerytalnego, właściwy dla funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na ich obowiązki publiczne, ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, a także zwiększone ryzyko utraty zdrowia, będących konsekwencją pełnionej służby.

Niniejszy wniosek został złożony na podstawie Uchwały Nr 1/10/2013 r. z dnia 4 października 2013 r. Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej RP, będącej zgodnie z art. 18 ust. 1 Statutu Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej naczelnym organem stanowiącym Federacji.

Integralną częścią Wniosku, uzupełniającą uzasadnienie stawianych w nim zarzutów w zakresie dotyczącym opisu stanu faktycznego, statusu funkcjonariusza Służby Celnej, a także skutków zmian stanu prawnego następujących w latach 1999 – 2012 w zakresie mającym wpływ na prawa i wolności konstytucyjne funkcjonariuszy tej służby, jest „*Raport regulacyjny w sprawie zakresu ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej oraz preferowanego kierunku zmian normatywnych mających na celu dostosowanie zakresu tej ochrony do wymagań wynikających z Konstytucji RP*” (dalej: **Raport regulacyjny**), przedstawiony w załączeniu niniejszego wniosku.

## UZASADNIENIE

### I. Legitymacja wnioskodawcy

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

Zgodnie z art. 32 ust. 2 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wniosek pochodzący od podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, powinien zawierać powołanie przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowany akt normatywny



dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Celem poniższych uwag jest wykazanie, że wniosek spełnia wskazane wyżej kryteria.

Podstawowym aktem normatywnym określającym sprawy objęte zakresem działania Wnioskodawcy jest ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. 1991 r. Nr 55, poz. 234 ze zm.). Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Ponadto – zgodnie z art. 4 tej ustawy – związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby broniąc ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Zakres spraw objętych działaniem związku zawodowego obejmuje zatem „*te wszystkie sprawy, które mieszczą się w pojęciu interesów zawodowych i socjalnych pracowników [...] np. sprawy dotyczące warunków pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń pieniężnych, świadczeń socjalnych, świadczeń ubezpieczeniowych itp.*”<sup>1</sup>.

W świetle Statutu Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej podstawowym celem jej działania jest:

- dążenie do coraz lepszego zaspokojenia potrzeb materialnych, socjalnych i kulturalnych ogółu funkcjonariuszy i pracowników i ich rodzin, emerytów i rencistów, do polepszania poziomu ich życia, warunków pracy, ochrony zdrowia i wypoczynku oraz środowiska naturalnego (art. 8 ust. 1 pkt 1);
- umacniania zasad demokracji, praworządności oraz sprawiedliwości społecznej i koleżeńskiej solidarności oraz podnoszenia rangi i znaczenia zawodu wykonywanego przez członków Federacji (art. 8 ust. 1 pkt 2);
- opiniowanie oraz uczestniczenie w pracach nad projektami aktów prawnych dotyczących: zatrudnienia, płac, świadczeń socjalnych, warunków służby i pracy, ochrony zdrowia i środowiska oraz innych dziedzin gospodarczych i społecznych (art. 9 pkt 3);
- występowanie z wnioskami w sprawie wydania, zmiany lub uzupełnienia aktów prawnych lub decyzji dotyczących praw i interesów członków Federacji (art. 9 pkt 5).

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

W zakresie tym mieści się także podejmowanie uchwał w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności ustaw, które dotyczą statusu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, w tym także ustaw, które regulując

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



status emerytalny funkcjonariuszy innych służb mundurowych pomijają należyłą ochronę emerytalną Służby Celnej, jako jednej ze służb mundurowych. W takim przypadku pominięcie legislacyjne prowadzi bowiem do dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Przeciwdziałanie takiej dyskryminacji jest objęte zakresem działania Wnioskodawcy.

Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej stanowi ogólnokrajową organizację związkową i działa na terenie całego kraju (art. 4 ust. 1 Statutu). Federacja aktualnie skupia 7 organizacji związkowych Służby Celnej z całego kraju<sup>2</sup>. Organizacje członkowskie będące założycielami Federacji wskazuje art. 10 ust. 1 Statutu Federacji. Związki zawodowe wchodzące w skład Federacji, jako organizacje terenowe (zarejestrowane samodzielnie w KRS), są reprezentowane w Radzie Federacji, stanowiącej jej ogólnokrajowy władze (zgodnie z art. 18 ust. 2 Statutu).

W świetle Statutu Rada Federacji jest naczelnym organem stanowiącym kierującym działalnością Federacji w okresie między posiedzeniami Zjazdu Federacji (art. 18 ust. 1 i ust. 2 Statutu).

Uchwała Nr 1/10/2013 z dnia 4 października 2013 r. Rady Federacji, stanowiąca podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, służy realizacji celów Federacji wskazanych w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 9 pkt 3 i 5 jej Statutu. W uchwale tej wskazano zarówno wzorce kontroli konstytucyjności, jak i kwestionowane przepisy aktów normatywnych, a także zakres w jakim kwestionuje ich zgodność Konstytucją RP.

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

## II. Istota problemu konstytucyjnego

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

- Funkcjonariusze Służby Celnej stanowią jedyną służbę mundurową, która realizując zadania właściwe dla tego rodzaju służb – tj. zadania o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa oraz Unii Europejskiej, pociągające za sobą istotne ograniczenia w zakresie możliwości ich dodatkowego zarobkowania oraz ograniczenia innych wolności i swobód konstytucyjnych, którym towarzyszy także poważne ryzyko szybszego pogorszenia stanu zdrowia – nie są objęci ochroną emerytalną właściwą dla innych służb mundurowych.
- Funkcjonariusze Służby Celnej nie podlegają także ochronie, jaką nad niektórymi grupami zawodowymi rozacza Ustawa o emeryturach pomostowych.

<sup>2</sup> Szczegółowy wykaz organizacji związkowych wchodzących w skład Federacji stanowi załącznik do niniejszego wniosku.



- Funkcjonariusze Służby Celnej objęci są powszechnym systemem emerytalnym i nabywają prawa emerytalne na zasadach ogólnych właściwych dla wszystkich innych grup zawodowych. Oznacza to, że funkcjonariusz Służby Celnej, pomimo szczególnego charakteru pełnionej służby, docelowo – po zmianach systemu emerytalnego z 2012 r. – nabędzie prawo do emerytury po ukończeniu 67 – go roku życia.
- Pełnienie służby czynnej w tej formacji mundurowej do 67 – go roku życia, z uwagi na jej charakter i obciążenia z nią niezwiązane, zwłaszcza w sytuacji pełnienia służby w oddziałach zwalczania przestępczości lub w oddziałach usytuowanych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, fizycznie nie jest możliwe.
- Szczególny charakter tej służby, podobnie jak w przypadku innych służb mundurowych, wymaga stworzenia dla funkcjonariuszy Służby Celnej ochrony emerytalnej adekwatnej do charakteru realizowanych obowiązków służbowych. Funkcjonariusze wszystkich służb mundurowych powinni bowiem być objęci ochroną gwarantującą im jednakowy poziom bezpieczeństwa socjalnego na wypadek wcześniejszej utraty zdolności do pracy (niezależnie od tego czy prawodawca zdecyduje się włączyć służby mundurowe do powszechnego systemu emerytalnego, czy pozostawić system emerytur mundurowych w dotychczasowym kształcie).
- Ustawodawca nie zapewnia jednak funkcjonariuszom Służby Celnej należytej ochrony emerytalnej, pozostawiając tę służbę mundurową zarówno poza systemem emerytur mundurowych, jak i emerytur pomostowych. Stan ten – w ocenie wnioskodawcy – rodzi istotne wątpliwości konstytucyjne dotyczące zgodności z art. 2, 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.
- Ustawowa regulacja praw emerytalnych funkcjonariusza Służby Celnej została ukształtowana w 1999 r., a u jej podstaw legło założenie – związane z wprowadzaną wówczas w życie reformą emerytalną – że wszystkie służby mundurowe znajdują się w powszechnym systemie emerytalnym. Z tego względu funkcjonariusze Służby Celnej od razu zostali przeniesieni do powszechnego systemu emerytalnego. W późniejszym okresie (2002 r.) prawodawca odstąpił jednak od tego założenia i zdecydował o pozostawieniu systemu emerytur mundurowych w dotychczasowym kształcie. Funkcjonariusze Służby Celnej pozostali jednak nadal w systemie powszechnym. Powyższe działanie prawodawcy podważyło zaufanie funkcjonariuszy Służby Celnej do państwa i stanowionego przez nie prawa, wprowadziło ponadto utrzymujący się od wielu lat stan dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych pod względem ochrony emerytalnej.

- Brak równowagi w zakresie ochrony emerytalnej Służby Celnej i innych służb mundurowych jest sprzeczny z treścią porozumień zawartych przez Radę Ministrów w 1998 r. w ramach dialogu społecznego ze związkami zawodowymi Służby Celnej, zgodnie z którymi *„uprawnienia funkcjonariuszy celnych, w szczególności uprawnienia emerytalne, będą uregulowane ustawowo na poziomie porównywalnym do innych służb mundurowych (np. Straży Granicznej)”*<sup>3</sup>. Wątpliwości dotyczące należytej ochrony zaufania do państwa są w tym przypadku tym większe, że przy okazji każdej kolejnej zmiany systemu emerytalnego lub ustroju Służby Celnej (nowa ustawa z 2009 r.) liczni przedstawiciele organów władzy publicznej deklarowali funkcjonariuszom Służby Celnej oraz reprezentujących ich interesy przedstawicielom organizacji związkowych, konieczność niezwłocznego wypełnienia zobowiązań rządu i zapowiadali objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej ochroną właściwą dla wszystkich służb mundurowych<sup>4</sup>. Żadnego z tych zobowiązań jednak nie dotrzymano. Wręcz przeciwnie, stopień zróżnicowania bezpieczeństwa socjalnego funkcjonariuszy Służby Celnej i innych służb mundurowych – w związku z pominięciem Służby Celnej w Ustawie o emeryturach pomostowych oraz zmianami powszechnego systemu emerytalnego z 2012 r. – znacząco się pogłębił. W konsekwencji tych zmian na gruncie obecnego stanu prawnego doszło do sytuacji, w której funkcjonariusz Służby Celnej realizuje zadania właściwe dla służb mundurowych (np. Straży Granicznej), pozbawiony jest jednak właściwej dla tych służb ochrony emerytalnej. Co więcej, pozbawiony jest także innych uprawnień właściwych dla grup zawodowych, które nie są uznane za służby mundurowe, ale wykonują prace o szczególnym charakterze i co za tym idzie mają prawo do emerytury pomostowej (np. Służba Obrony Kolei). Na gruncie obowiązującego prawa dochodzi zatem do sytuacji, że funkcjonariusz Służby Celnej, pełniący służbę np. w oddziałach zwalczania przestępczości, nabędzie prawo do emerytury dopiero po ukończeniu 67 – go roku życia.

W związku z powyższym Wnioskodawca zdecydował się wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc, że funkcjonariusze Służby Celnej są dyskryminowani w zakresie ich ochrony emerytalnej, w porównaniu do funkcjonariuszy innych służb mundurowych oraz przedstawicieli innych grup zawodowych posiadających prawo do emerytury mundurowej lub pomostowej, co narusza zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadę równości i zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), a w konsekwencji godzi także w prawo funkcjonariuszy

<sup>3</sup> Porozumienie związków zawodowych Służby Celnej z rządem z listopada 1998 r.

<sup>4</sup> Szerzej zob. Raport regulacyjny, s. 7 – 24.



Służby Celnej do należytego zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

### III. Uwagi wprowadzające

Wnioskodawca opiera swoją argumentację na przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstrukcji „pominięcia ustawodawczego”. Zgodnie z poglądem doktryny prawa z pominięciem ustawodawczym mamy do czynienia wówczas, gdy „ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie – wbrew standardowi konstytucyjnemu”<sup>5</sup>. Pominięcie ustawodawcze cechuje niepełne (fragmentaryczne) uregulowanie przez prawodawcę danego zagadnienia, przejawiające się w zbyt wąskim z punktu widzenia nakazów konstytucyjnych zakresie zastosowania lub normowania<sup>6</sup>, albo w omieszkaniu uchwalenia normy, która stanowiła integralną część mechanizmu, jaki skądinąd jest objęty normowaniem<sup>7</sup>. Trybunał Konstytucyjny posiada zatem kompetencję do oceny konstytucyjności aktu normatywnego „z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”<sup>8</sup>. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w akcie takim unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. Kompetencja ta wynika z faktu, że ocenie Trybunału podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, czyli również brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji<sup>9</sup>. A zatem, choć kognicji Trybunału, jako „ustawodawcy negatywnego” nie może podlegać orzekanie o zaniechaniach ustawodawczych, to w jej zakresie mieści się badanie pominięć ustawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym prowadzi do naruszenia Konstytucji RP. Dla precyzyjnego oddzielenia sytuacji zaniechania prawodawczego i pominięcia ustawodawczego w ocenie Trybunału Konstytucyjnego konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy w danej sytuacji zachodzi

<sup>5</sup> P. Radziejewicz: Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny, Państwo i Prawo 2013/9, s. 3 i n.

<sup>6</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04 (OTK ZU 2005, nr 3/B, poz. 131).

<sup>7</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 40/09 (OTK ZU 2010, nr 4/A, poz. 40).

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98 (OTK ZU 2000, nr 3, poz. 112).

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





jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem<sup>10</sup>.

Wnioskodawca dostrzegając złożoność sytuacji prawnej i argumentacyjnej związanej z wykazaniem pominięcia ustawodawczego w zakresie dotyczących ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej w *petitum* wniosku zdecydował się zwrócić o kontrolę konstytucyjności wszystkich aktów normatywnych, podczas prac nad którymi pojawiał się problem konieczności wzmocnienia ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej, a pominięcie zmian w tym zakresie w ostatecznej wersji tego aktu normatywnego przesądziło o obecnym niedostatecznym poziomie ochrony emerytalnej tych funkcjonariuszy. W *petitum* wniosku sformułowano zatem trzy zasadnicze grupy zarzutów, które – zakładając alternatywnie pozostanie w powszechnym systemie emerytalnym lub przeniesienie do systemu emerytur mundurowych – zostały skierowane odpowiednio wobec:

- Ustawy o Służbie Celnej, jako ustawie o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania tej służby, regulującej prawa i obowiązki jej funkcjonariuszy, a także – co istotne – ustawie właściwej przedmiotowo dla regulacji praw emerytalnych jej funkcjonariuszy, w przypadku utrzymania pierwotnego założenia, że służby mundurowe objęte będą powszechnym systemem emerytalnym (Ustawa o emeryturach i rentach z FUS) z ewentualnymi niezbędnymi odrębnościami wynikającymi z charakteru poszczególnych służb, przewidzianymi we właściwych dla nich ustawach (w analizowanym przypadku Ustawie o Służbie Celnej). W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uznał istnienia pominięcia ustawodawczego w odniesieniu do Ustawy o Służbie Celnej, z uwagi na utrzymanie systemu emerytur mundurowych, wnioskodawca wnosi o stwierdzenie naruszenia Konstytucji RP w zakresie dotyczącym:
- Ustawy o emeryturach mundurowych, jako ustawy stanowiącej podstawę dla szczególnej ochrony emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych. Pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w tej regulacji, wynikające z założeń reformy emerytalnej przyjętych w 1999 r., stanowi w obecnym stanie prawnym przyczynę zróżnicowania ochrony emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych oraz Służby Celnej, skutkującej dyskryminacją tych ostatnich, a także
- Ustawy o emeryturach pomostowych, jako ustawy obejmującej szczególną ochroną emerytalną, choć nie tak silną jak w przypadku służb mundurowych, niektóre rodzaje prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej

---

<sup>10</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt Ts 295/09 (OTK ZU 2011, nr 2/B, poz. 152).

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. Nieuwzględnienie funkcjonariuszy Służby Celnej w przepisach tej ustawy dodatkowo pogłębia stopień ich dyskryminacji w zakresie ochrony praw emerytalnych. Pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie przedmiotowym powyższej ustawy byłoby uzasadnione jedynie w sytuacji objęcia ich ochroną emerytalną na mocy Ustawy o emeryturach mundurowych.

Wnioskodawca zdecydował się skonstruować zakres zaskarżenia w powyższy sposób, ze świadomością trudności argumentacyjnych wynikających z konstrukcji pominięcia ustawodawczego oraz braku kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności zaniechań prawodawczych, mając – przede wszystkim – na celu przedstawienie pełnego kontekstu regulacyjnego wpływającego na sytuację prawną funkcjonariusza Służby Celnej w zakresie ochrony ich praw emerytalnych, także w kontekście zmian ustawodawczych zachodzących w okresie 1999 – 2012 r.

Przedstawienie szerszej perspektywy (przedmiotowej i czasowej) zmian ustawodawczych ma – zdaniem wnioskodawcy – istotne znaczenie dla oceny stopnia zróżnicowania ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej i innych służb mundurowych, a także jego oceny z punktu widzenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, zwłaszcza w zakresie dochowania wymagań ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przedstawienie we wniosku pełnego obrazu normatywnego, dotyczącego zakresu zmian ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej, a także różnic w stosunku do innych służb mundurowych oraz prac o szczególnym charakterze objętych Ustawą o emeryturach pomostowych, pozwoli na kompleksowe ujęcie tej problematyki w ewentualnym postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego, o co także wnioskodawca zwraca się do Trybunału w niniejszym wniosku.

#### **IV. Zakres ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej**

##### **1. Służba Celnej jako służba mundurowa – status prawny funkcjonariusza Służby Celnej**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy o Służbie Celnej służba ta 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. W świetle poglądów wyrażonych w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego<sup>11</sup>, o zasadności zaliczenia Służby Celnej do służb mundurowych decyduje:

- administracyjno – prawny charakter stosunku służbowego funkcjonariuszy, powstający w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby;
- pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej;
- wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia;
- wymagana wysoka sprawność fizyczna i psychiczna w całym okresie służby;
- znacząco ograniczone możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania.

Ponadto, zdaniem Trybunału, *„zadania Służby Celnej mają wymiar wieloaspektowy. Stanowią one realizację celów przypisywanych tradycyjnie, z jednej strony – służbom pionu śledczego, z drugiej zaś – skarbowego”*<sup>12</sup>. Również w uzasadnieniu projektu ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. (druk nr 1050) podkreślano, iż specyfika tej służby *„wymaga określonych predyspozycji psychofizycznych od osób w niej zatrudnionych, wysokiego morale, szczególnej odporności na stres i próby zastraszenia, korupcji i przekupstwa”*. Dla charakterystyki Służby Celnej jako służby mundurowej nie bez znaczenia jest także ryzyko towarzyszące jej wykonywaniu, zwłaszcza w zakresie *„wywieranej na celników presji korupcyjnej oraz częstotliwości stykania się ze środowiskami przestępczymi”*<sup>13</sup>. Fakt ten przesądził o przyznaniu funkcjonariuszom Służby Celnej uprawnień w zakresie korzystania z broni palnej. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu obecnie obowiązującej Ustawy o Służbie Celnej (druk nr 1492), *„potrzeba wyposażenia funkcjonariuszy celnych w broń jest związana ze szczególnym charakterem wykonywanych przez nich niektórych działań z zakresu kontroli, jak i warunkami, w jakich kontrola ta jest wykonywana. Możliwość zastosowania broni palnej, ograniczona jest do sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia funkcjonariusza celnego. W praktyce takie sytuacje mogą mieć miejsce zwłaszcza przy wykonywaniu kontroli w obszarze przygranicznym w porze nocnej. Ponadto przestępstwa związane z obrotem towarowym, szczególnie paliwami czy przemytem wyrobów akcyzowych lub naruszeniem*

<sup>11</sup> Por. Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r. sygn. K 1/04 (OTK-A/2004/9, poz. 93), Orzeczenie TK z dnia 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36), Wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2), Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 163).

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r. sygn. K 1/04 (OTK-A/2004/9, poz. 93).

<sup>13</sup> Tamże.

*praw własności intelektualnej często są popełniane przez zorganizowane grupy przestępcze, w związku z czym przy ściganiu tych czynów występuje zwiększone ryzyko narażenia zdrowia lub życia funkcjonariuszy celnych”.*

Jednocześnie, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „*publiczny wymiar Służby Celnej powoduje, że w istotnym stopniu jej działania, a nawet wyobrażenia o nich, kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy*”, zaś wymagania stawiane funkcjonariuszom publicznym Służby Celnej nie tylko „*są niejednokrotnie wyższe niż w stosunku do innych służb*”, ale wręcz „*muszą być tak wysokie*”<sup>14</sup>, aby umacniać autorytet tej Służby. Prawidłowe wykonywanie zadań Służby Celnej ma również niebagatelne znaczenie z punktu widzenia budżetu państwa<sup>15</sup>. Dla przykładu wpływy budżetowe pobrane przez Służbę Celną za I-II kwartał lat 2010-2013 wynosiły kolejno: 38 483 mln zł w I-II kw. 2010 r., 45 518 mln zł w I-II kw. 2011 r., 46 355 mln zł w I-II kw. 2012 r. i 40 844 mln zł w I-II kw. 2013 r.<sup>16</sup>. Według stanu na koniec II kwartału 2013 r. obsada osobowa w jednostkach organizacyjnych Służby wynosiła 15 157 osób, w tym 14 130 funkcjonariuszy celnych<sup>17</sup>. Wynika stąd, że stosunkowo niewielka grupa kilkunastu tysięcy funkcjonariuszy zabezpiecza dochody budżetu państwa na poziomie kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie.

Tej doniosłej dla budżetu państwa i interesu publicznego służby pełnionej przez funkcjonariuszy celnych towarzyszą znaczące ograniczenia w zakresie możliwości korzystania z przysługujących im praw i wolności konstytucyjnych, zarówno osobistych, jak i politycznych i ekonomicznych. Zgodnie z art. 125 Ustawy o Służbie Celnej, funkcjonariusz nie może być członkiem partii politycznej; członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego; członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą; nie może być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi; nie może posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 % akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10 % kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; nie może 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), ani sprawować funkcji w podmiotach, których

<sup>14</sup> Tamże

<sup>15</sup> Tamże

<sup>16</sup> Biuletyn Statystyczny Służby Celnej - I-II kwartał 2013, nr 1, Warszawa 2013, s. 4 (<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+Statystyczny+S%C5%82uzby+Celnej+I-II+kwarta%C5%82+2013.pdf>)

<sup>17</sup> Tamże, s. 114



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.

Z analogicznymi ograniczeniami w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mamy do czynienia w przypadku funkcjonariuszy formacji uwzględnionych w Ustawie o emeryturach mundurowych, m.in. Straży Granicznej – art. 67-68 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu – art. 79a-82 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Policji – art. 62-64 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Biura Ochrony Rządu – art. 56-59 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu.

## **2. Zakres praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej a ochrona praw emerytalnych innych służb mundurowych**

### *a) Ochrona praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej na gruncie ustawy z 1999r.*

Stworzenie odrębnej regulacji dotyczącej Służby Celnej było naturalną konsekwencją istotnych odrębności w zakresie jej funkcji, praw i obowiązków oraz zadań, jako grupy zawodowej o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa finansowego państwa. Zawarte 30 listopada 1998 r. przez reprezentantów związków zawodowych i rząd pisemne porozumienie inicjujące prace nad ustawą o Służbie Celnej przewidywało, że przy jej tworzeniu „*uprawnienia funkcjonariuszy celnych, w szczególności uprawnienia emerytalne, zostaną uregulowane ustawowo na poziomie porównywalnym do innych służb mundurowych (np. Straży Granicznej)*”<sup>18</sup>. Równoległe toczyły się jednak prace nad reformą systemu emerytalnego, podczas których zakładano, że nowym systemem emerytalnym zostaną objęci członkowie wszystkich grup zawodowych i społecznych, z wyjątkiem rolników. Docelowo miał on objąć również funkcjonariuszy służb mundurowych, nowo powstałą Służbę Celną włączono zatem automatycznie do powszechnego systemu emerytalnego, a nie – jak pierwotnie deklarowano – do systemu zaopatrzeniowego właściwego dla służb mundurowych. Zabieg ten nie wynikał zatem z przekonania o jakościowej odrębności Służby Celnej w stosunku do innych służb mundurowych, ale z przewidywanego stopniowego „wygaszania” systemu zaopatrzeniowego.

<sup>18</sup> Por. interpelacja M. Deskura – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zgłoszona 24 maja 2012 r. pod adresem Prezesa Rady Ministrów ([http://sejmometr.pl/sejm\\_interpelacje/569](http://sejmometr.pl/sejm_interpelacje/569)).

Objęcie rządów przez nową koalicję po zakończeniu III kadencji Sejmu RP doprowadziło jednak do istotnej zmiany dotychczasowej polityki w zakresie zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. W stanowisku do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk nr 30), Rada Ministrów stwierdziła, iż „decyzja o wdrożeniu dla funkcjonariuszy służb mundurowych systemu emerytalnego mającego charakter ubezpieczeniowy była zbędna”. W 2002 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił Sejmowi projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw. Projekt ten wyłączał z systemu powszechnego ubezpieczenia emerytalnego żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, nie przewidywał jednak zmian w zakresie praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej. Doprowadziło to do sytuacji, w której część służb mundurowych objęto systemem zaopatrzeniowym, a część (tj. Służbę Celną) pozostawiono w systemie repartycyjnym. Zróżnicowanie to tłumaczono zamiarem „przywrócenia stanu prawnego sprzed 1999 r., tj. objęcia systemem zaopatrzeniowym osób, które jedynie ze względu na datę wstąpienia do służby (po 1 stycznia 1999 r.), a nie z uwagi na rodzaj pracy zostały pozbawione prawa do mundurowych świadczeń emerytalno-rentowych”<sup>19</sup>. Tym samym pominięto fakt, że Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. przyjęła repartycyjny model systemu emerytalnego ze względu na planowane „wygaszanie” systemu odrębnych emerytur mundurowych finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa i wyłączyła tym samym jedną ze służb mundurowych poza Ustawę o emeryturach mundurowych. Nierówność tę utrwaliło dodatkowo przyjęcie w dniu 23 lipca 2003 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup>.

b) *Ochrona praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej na gruncie ustawy z 2009r.*

W związku z koniecznością modernizacji Służby Celnej i poprawy zasad jej funkcjonowania, rozpoczęto prace nad nową ustawą o Służbie Celnej. Podczas I czytania projektu w Sejmie, w dniu 9 stycznia 2009 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, J. Kapica, odpowiadając na pytania posłów stwierdził, iż „mamy dziś [...] sytuację, kiedy funkcjonariusze Służby Celnej nie korzystają z żadnych przywilejów

<sup>19</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 2692 w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i świadczeń emerytalnych dla funkcjonariuszy służb mundurowych (<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/6645E042>).

<sup>20</sup> Zob. szerzej Raport regulacyjny, s. 7 – 11.

*emerytalnych i niewątpliwie trzeba będzie się z dużo większą uwagą pochylić nad tą problematyką. [...] Jest to naprawdę bardzo ważny problem, bo dotyczy to również ludzi, którzy pracują na granicy, w sąsiedztwie funkcjonariuszy Straży Granicznej, wykonujących podobne zadania, i którzy tych uprawnień nie mają, a niewątpliwie wykonują podobne czynności i są narażeni na bardzo podobne zagrożenia, które powinny być rekompensowane przywilejami emerytalnymi”.*

W dniu 18 czerwca 2009 r. w czasie prac Komisji Finansów Publicznych i Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych do projektu zgłoszono poprawkę polegającą na dodaniu rozdziału 10a – „Uprawnienia emerytalne”. Przepisy tego rozdziału miały zapewnić funkcjonariuszom Służby Celnej urodzonym po 31 grudnia 1948 r. uprawnienia emerytalne na poziomie porównywalnym do innych służb mundurowych. Poprawka zawierała przepisy ustanawiające tzw. „emeryturę celną” finansowaną z budżetu państwa, która przysługiwałaby funkcjonariuszowi po co najmniej 25 latach służby w Służbie Celnej, gdy ma on ukończone 55 lat. Emerytura celna miałaby charakter okresowy – przysługiwałaby do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego ustalonego zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W toku dalszych prac legislacyjnych poprawka ta została jednak odrzucona w obliczu negatywnej oceny możliwości jej wprowadzenia dokonanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Odrzuceniu temu towarzyszyły jednak zapewnienia przedstawiciela koalicji parlamentarnej i przedstawiciela rządu, że status emerytalny funkcjonariuszy Służby Celnej stanie się przedmiotem pogłębionej analizy podczas prac nad zmianami w systemie emerytalnym służb mundurowych<sup>21</sup>.

*c) Reforma emerytur mundurowych i powszechnego systemu emerytalnego z 2012 r. a ochrona praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej*

Wbrew deklaracjom składanym podczas prac nad Ustawą o Służbie Celnej z 2009 r., rządowy projekt nowelizacji Ustawy o emeryturach mundurowych, skierowany w dniu 10 stycznia 2012 r. do konsultacji społecznych, nie obejmował zmian w zakresie praw emerytalnych Służby Celnej. Propozycje objęcia nowelizacją tej formacji zgłaszały nie tylko związki zawodowe, ale też Ministerstwo Finansów, które przedstawiło precyzyjne wyliczenia dotyczące skutków finansowych takiej decyzji prawodawcy<sup>22</sup>. Kwestię uwzględnienia praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej podnoszono także podczas I czytania projektu w Sejmie (głosy postów B. Mazurek i R. Zbrzyznego) i w

<sup>21</sup> Szerzej zob. Raport regulacyjny, s. 13 – 18.

<sup>22</sup> Zob. pismo Dyrektora Departamentu Służby Celnej Ministerstwa Finansów z dnia 18 stycznia 2012 r. z wnioskiem o rozszerzenie projektu nowelizacji poprzez objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej Ustawą o emeryturach mundurowych wraz z wyliczeniem kosztów przyjęcia takiej poprawki.

trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego (posiedzenie z 4 maja 2012 r.). Strona rządowa przedstawiła zasadniczo trzy argumenty przemawiające przeciwko tego rodzaju zmianom legislacyjnym. Po pierwsze – zgodnie z wypowiedzią M. Deskura z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – niemożliwa „z prawnego punktu widzenia” była zmiana nazwy ustawy, gdyż „w ustawie z 1994 r. nie ma mowy o Służbie Celnej” i „trudno byłoby prawdopodobnie dodać Służbę Celną do tytułu”. Po drugie – podnoszono, że problemem mogą być uwarunkowania techniczne po stronie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych związane ze zmianą systemu emerytalnego (np. przeliczeniem kapitału zgromadzonego w FUS). Po trzecie – podczas II czytania projektu w Sejmie, przedstawiciel rządu stwierdził, że negatywne stanowisko w sprawie objęcia Służby Celnej systemem zaopatrzeniowym wynika z faktu, iż nadrzędnym celem wprowadzanych zmian jest próba ograniczenia deficytu państwa, objęcie to byłoby więc z tym celem niespójne. W rezultacie uchwalona 11 maja 2012 r. ustawa całkowicie pomija problematykę praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej.

Równoległe z pracami nad reformą systemu zaopatrzeniowego prowadzono prace nad reformą powszechnego systemu emerytalnego. Zmiany wprowadzone wskutek przyjęcia przez Sejm rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 329) objęły podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat<sup>23</sup> i wprowadzenie możliwości przejścia na częściową emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego<sup>24</sup>. Zmiany te objęły należących do powszechnego systemu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej<sup>25</sup>.

*d) Regulacja dotycząca możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę przez funkcjonariusza Służby Celnej*

Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewidywała w jej pierwotnym brzmieniu możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę przez

<sup>23</sup> Przed 1 stycznia 2013 r. wiek ten wynosił 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Podnosząc wiek emerytalny od 1 stycznia 2013 r. o 1 miesiąc co trzy miesiące, projekt zakładał osiągnięcie docelowego poziomu 67 lat dla mężczyzn w 2020 r., a dla kobiet w 2040 r. Nowe regulacje mają objąć kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. oraz mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1947 r.

<sup>24</sup> Emerytura częściowa przysługuje osobom, które mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn, a także osiągnęli wiek wynoszący co najmniej 62 lata dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Wysokość takiej emerytury wynosić będzie jedynie 50% wysokości emerytury ustalonej na podstawie art. 26 ustawy o emeryturach i rentach w FUS, nie podlega ona także podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury.

<sup>25</sup> Szerzej zob. Raport regulacyjny, s. 20 – 23.



pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub charakterze, zaliczając do nich również pracowników administracji celnej oraz funkcjonariuszy Służby Celnej<sup>26</sup>.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych w wykazie prac o szczególnym charakterze pomijała jednak funkcjonariuszy Służby Celnej, pomimo tego że problem z niedostateczną ochroną emerytalną tych funkcjonariuszy był dostrzegany i sygnalizowany przez Szefa Służby Celnej Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej<sup>27</sup>

W aktualnym stanie prawnym funkcjonariusze Służby Celnej objęci są powszechnym systemem emerytalnym oraz pozbawieni możliwości korzystania zarówno z emerytur mundurowych, jak i emerytur pomostowych. Docelowo oznacza to możliwość przejścia na emeryturę funkcjonariusza Służby Celnej dopiero po osiągnięciu wieku 67 lat życia<sup>28</sup>.

## V. Zarzut naruszenia Konstytucji RP przez Ustawę o Służbie Celnej

W związku powyższym stanem prawnym i faktycznym Wnioskodawca wnosi o ocenę Ustawy o Służbie Celnej, 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, pod względem jej zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie wnioskodawcy ustawa ta stanowi akt normatywny, który – przy założeniu pozostania funkcjonariuszy Służby Celnej w powszechnym systemie emerytalnym – powinien zawierać normy prawne określające standardy szczególnej ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej, właściwe dla służb mundurowych i uzupełniające regulację ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Obowiązek uregulowania tych standardów wynika ze zobowiązań Rady Ministrów podjętych jeszcze w porozumieniu ze związkami zawodowymi w 1998 r., a potwierdzanych 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 RP, ustanawiających nakaz równego traktowania przez władze publiczne i zakaz

<sup>26</sup> Szerzej zob. Raport regulacyjny, s. 11 – 13.

<sup>27</sup> Zob. Pismo z dnia 7 listopada 2007 r. w którym Szef Służby Celnej zwraca się o powołanie w MPIPS zespołu mającego na celu opracowanie planu reformy zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej.

<sup>28</sup> Szerzej na temat aktualnego statusu emerytalnego funkcjonariusza Służby Celnej oraz zakresu ochrony emerytalnej roztaczanej nad innymi służbami mundurowymi – zob. Raport regulacyjny, s. 24 – 25 i 26 - 29.



dyskryminacji (art. 32), prawo do należytej ochrony emerytalnej (art. 67 ust. 1), a także obowiązek ochrony zaufania obywateli do państwa (art. 2).

W ocenie Wnioskodawcy, z uwagi na pominięcie ustawodawcze polegające na nieuregulowaniu ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej na poziomie adekwatnym do innych służb mundurowych, Ustawa o Służbie Celnej narusza art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Wnioskodawca ma świadomość, że zarzut ten będzie zasadny przy założeniu, że funkcjonariusze Służby Celnej pozostaną powszechnym systemie emerytalnym, co zasadniczo pozostaje w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Pominięcie tego zarzutu czyniłoby jednak wniosek niepełnym. Powyższe rozwiązanie regulacyjne, co uzasadnia postawienie powyższego zarzutu, pozostaje w zgodzie z pierwotnymi założeniami reformy z 1999r. i aktualnymi zmierzaniem Ministerstwa Finansów dotyczącymi przeniesienia służb mundurowych do powszechnego systemu emerytalnego.

Wnioskodawca – jako wniosek ewentualny dotyczący sytuacji, gdy nie będzie podstaw do uznania pominięcia ustawodawczego dotyczącego Ustawy o Służbie Celnej oraz przy założeniu przejścia funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu emerytur mundurowych – stawia zarzuty naruszenia Konstytucji RP przez wskazane w *petitum* wniosku przepisy Ustawy o emeryturach mundurowych oraz Ustawy o emeryturach pomostowych.

## **VI. Zarzut naruszenia Konstytucji RP przez art. 1, art. 18 a i 18b Ustawy o emeryturach mundurowych**

Zarzucana niezgodność przepisów art. 1, art. 18a i art. 18b Ustawy o emeryturach mundurowych z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP wynika z faktu nieuwzględnienia w tych przepisach funkcjonariuszy Służby Celnej, jako grupy podmiotów objętych emerytalnym systemem zaopatrzeniowym. Konsekwencją tego pominięcia ustawodawczego jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa arbitralne zróżnicowanie sytuacji prawnej w zakresie ochrony emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych. Formacje uwzględnione w art. 1 Ustawy o emeryturach mundurowych (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna i Służba Więzienna) są bowiem objęte odrębnym, zaopatrzeniowym systemem emerytalnym, podczas gdy Służba Celna posiadająca zasadniczo te same, co ww. formacje cechy pozwalające na jej zakwalifikowanie jako służby mundurowej (cechy relewantne), należy do powszechnego systemu emerytalnego i nie korzysta z dodatkowej ochrony emerytalnej. Zróżnicowanie

to budzi wątpliwości natury konstytucyjnej nie tylko w rezultacie porównania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej z sytuacją funkcjonariuszy innych służb mundurowych, ale również wskutek zestawienia szczególnego statusu prawnego i obowiązków funkcjonariuszy celnych, a także ograniczeń ich konstytucyjnych praw podmiotowych będących konsekwencją pełnionej służby, ze statusem pozostałych uczestników powszechnego systemu emerytalnego.

Kwestionowane przepisy Ustawy o emeryturach mundurowych przewidują, że 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, zwolnionym ze służby, przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat. O fragmentaryczności uregulowania zawartego w tym przepisie przesądza zbyt wąski z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2), sprawiedliwości społecznej i zaufania do państwa (art. 2) oraz prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2) zakres przedmiotowy kwestionowanych przepisów. Zakres ten nie obejmuje wszystkich służb mundurowych (wyróżnionych na podstawie wspólnej cechy relewantnej), gdyż prawodawca w sposób nie znajdujący uzasadnienia w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych dokonał zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej. Nastąpiło to w sposób nie do końca fortunny dla tych funkcjonariuszy, a mianowicie w związku z odstąpieniem prawodawcy od założeń reformy emerytalnej z 1999 r. i pozostawieniem – wskutek pominięcia ustawodawczego – tych funkcjonariuszy poza systemem emerytur mundurowych. Biorąc pod uwagę ustaloną w orzecznictwie Trybunału zasadność kwalifikowania Służby Celnej jako służby mundurowej na równi z formacjami wymienionymi w art. 1, art. 18a i art. 18b Ustawy o emeryturach mundurowych, przepisami Konstytucji, z których wynika obowiązek unormowania przedmiotowej kwestii w sposób uwzględniający tę jakościową tożsamość są art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2, nakazujące równe traktowanie podmiotów i sytuacji podobnych (w tym przypadku – równy stopień ochrony emerytalnej w ramach jednolitej grupy zawodowej, jaką stanowią służby mundurowe), a także przywołane wyżej porozumienia zawarte między Radą Ministrów a związkami zawodowymi Służby Celnej. Kwestionowane pominięcie ustawodawcze jawi się jako rażąco niesprawiedliwe szczególnie z punktu widzenia towarzyszących służbie celnej ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności wskazanych w przywołanym już art. 125 ustawy o Służbie Celnej.

Sposób ukształtowania katalogu podmiotów objętych regulacją Ustawy o emeryturach mundurowych budzi także wątpliwości z punktu widzenia zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (zasadą lojalności państwa wobec obywatela). Trzon owej zasady stanowi pewność



prawa, a więc „taki zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”<sup>29</sup>.

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, zapewnień o bliskiej i koniecznej poprawie sytuacji emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej skłania do wniosku, że funkcjonariusze Służby Celnej nie byli traktowani w sposób chroniący ich zaufanie do państwa i prawa oraz organów władzy publicznej. Taki sposób traktowania grupy zawodowej bezpośrednio zależnej od organów władzy publicznej i służącej ściśle państwu i interesowi publicznemu, podważa jego powagę i narusza zaufanie tych funkcjonariuszy publicznych do jego struktur. Funkcjonariusz Służby Celnej podejmując służbę, działa w zaufaniu, że państwo, które reprezentuje podczas służby, zapewni mu adekwatne do uciążliwości pełnionej służby bezpieczeństwo socjalne i prawa emerytalne. W ostatniej dekadzie organy administracji rządowej wielokrotnie zapowiadając oczekiwane zmiany, deklarując konieczność ich wprowadzenia i mając taką możliwość, odstępowały od ich realizacji. W zakresie praw emerytalnych utrzymywały tym samym stan niepewności i nierównego traktowania funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunku do innych służb mundurowych.

W związku z powyższym istnieją podstawy do stwierdzenia, że działania władz publicznych prowadzone w toku zmian systemów emerytalnych (powszechnego i „emerytur mundurowych”) podejmowanych w okresie 1999 – 2012 r., których rezultatem jest obecne brzmienie art. 1, art. 18a i art. 18b Ustawy o emeryturach mundurowych doprowadziły do naruszenia zaufania funkcjonariuszy Służby Celnej do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z kolei w myśl art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istoty zasady równości upatruje się w równym traktowaniu „wszystkich podmiotów prawa

<sup>29</sup> Orzeczenie TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05 (OTK 2007/3A, poz. 25).





charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu”. Równe traktowanie oznacza tu więc traktowanie „według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Konieczne jest zatem ustalenie owej cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały różnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. Różnicowanie to wtedy jest sprzeczne z Konstytucją, kiedy „traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego”<sup>30</sup>. W poszukiwaniu owego uzasadnienia należy wziąć pod uwagę „kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań [...] Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach”<sup>31</sup>. Kryteria te powinny odpowiadać trzem wymogom. Po pierwsze – muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Wprowadzane różnicowanie musi mieć zatem charakter racjonalny. Po drugie – kryteria te muszą być proporcjonalne, to znaczy waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie – muszą one pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej<sup>32</sup>.

Ocena zasadności zarzutów wskazujących na naruszenie zasady równości przez kwestionowane przepisy wymaga więc w pierwszej kolejności ustalenia, czy istnieje cecha wspólna uzasadniająca podobne traktowanie adresatów danej normy. W przedmiotowej sprawie będzie to jakościowa tożsamość wynikająca z posiadania cech pozwalających zakwalifikować daną formację jako służbę mundurową. Katalog tych właściwości ustalono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, został on również omówiony powyżej. Można wobec tego uznać, że istnieje relewantna cecha wspólna służbom wymienionym w art. 1, art. 18a i art. 18b Ustawy o emeryturach mundurowych oraz Służbie Celnej, i jest nią przynależność do kategorii służb mundurowych. O jej „relewantności” w kontekście uprawnień emerytalnych przesądził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w jednym z orzeczeń, iż charakter służby mundurowej kreuje „szczególne

<sup>30</sup> Wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97 (OTK 1997/5-6, poz. 70).

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> Por. orzeczenia TK z: 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94 (OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42); 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95 (OTK w 1995 r., cz. II, s. 93); wyroki TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P. 4/96 (OTK ZU nr 1/1997, poz. 3); 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 24); 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).





*warunki uzasadniające korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych*<sup>33</sup>.

Argumenty, zgodnie z którymi objęcie Służby Celnej ochroną emerytalną porównywalną z innymi służbami mundurowymi, podnoszone w toku referowanych wyżej dyskusji parlamentarnych, godziłoby nadmiernie w wartości związane z równowagą budżetu państwa, należy uznać za niezasadne wobec korzyści budżetowych generowanych przez funkcjonowanie Służby Celnej. Można byłoby nawet uznać, że wobec korzyści publicznych ustawodawcy powinno zależeć na zapewnieniu szczególnej ochrony emerytalnej i bezpieczeństwa socjalnego tych funkcjonariuszy, co przyczyniałoby się do podniesienia sprawności funkcjonowania tej służby. Ponadto według stanu na koniec II kwartału 2013 r. obsada osobowa w jednostkach organizacyjnych Służby wynosiła – jak wskazano wyżej – 15 157 osób, w tym 14 130 funkcjonariuszy celnych (dla porównania – według stanu na 31 grudnia 2012 r. w Służbie Więziennej zatrudnionych było 29 529 osób, w tym 27 267 funkcjonariuszy<sup>34</sup>, czyli niemal dwukrotnie więcej). Koszty zapewnienia należytej ochrony emerytalnej nie byłyby zatem znaczące.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ustrojodawca pozostawił więc określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego w gestii ustawodawcy zwykłego, dając parlamentowi szeroką swobodę w zakresie urzeczywistniania tego prawa. Z przepisu art. 67 ust. 1 nie da się zatem wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia, swoboda ustawodawcy wyboru optymalnego modelu prawa do zabezpieczenia społecznego nie jest nieograniczona. Jak zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, „ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa; ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości tych świadczeń”<sup>35</sup>. Treść art. 67 ust. 1 rozpatrywana w związku z art. 32 Konstytucji prowadzi jednak do wniosku, że stopień realizacji przez państwo prawa do zabezpieczenia społecznego oraz jego forma nie powinny być zróżnicowane w ramach jednej grupy zawodowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, system emerytalny powinien mieć powszechny i jednolity charakter, dopuszcza on jednak odrębności w zakresie systemów emerytalnych właściwych dla różnych grup zawodowych szczególnych z uwagi na pełnione funkcje publiczne. W takich przypadkach odrębności te nie powinny być jednak nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia.

<sup>33</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36).

<sup>34</sup> <http://sw.gov.pl/Data/Files/001c169lidz/rok-2012.pdf>.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2).

Jak stwierdził Trybunał w jednym z orzeczeń, „*odrębne zasady nabywania uprawnień emerytalnych w systemach służb mundurowych są następstwem odmiennego rodzaju działalności zawodowej wykonywanej przez daną grupę uprawnionych w warunkach zwiększonych zagrożeń, rygorów i ograniczeń. W Polsce przesłanka ta leży u podstaw tworzenia i utrzymywania szczególnych systemów ubezpieczenia społecznego, które mają charakter zawodowy*”<sup>36</sup>. W tej sytuacji „*przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń*”<sup>37</sup>. Z tego rodzaju „niesprawiedliwością” mamy jednak do czynienia na tle porównania sytuacji prawnej uczestników powszechnego systemu emerytalnego i objętych tym systemem funkcjonariuszy Służby Celnej. Niewątpliwie w grę wchodzi tu owe „obiektywne różnice” natury zawodowej, ekonomicznej i społecznej. Wynikają one wprost z przepisów Ustawy o Służbie Celnej, regulujących status prawny jej funkcjonariuszy i związane z nim ograniczenia (obowiązki, zakazy – por. art. 125 ustawy o Służbie Celnej).

Ponadto, jak wspomniano wyżej, w ramach jednej grupy zawodowej – służb mundurowych – funkcjonują obecnie dwa odrębne systemy emerytalne, co prowadzi do zróżnicowania stopnia zabezpieczenia społecznego dostępnego podmiotom wchodzącym w jej skład. Nie chodzi, rzecz jasna, o prawo do konkretnego świadczenia lub statusu emerytalnego, ale o zachowanie równości w zakresie stopnia ochrony emerytalnej formacji legitymujących się cechą relewantną decydującą o ich podobieństwie. Słabsza ochrona emerytalna funkcjonariuszy Służby Celnej wynikająca z ich przynależności do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego stanowi zatem naruszenie istoty prawa wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## VII. Zarzuty dotyczące Ustawy o emeryturach pomostowych

Wnioskodawca zakwestionował we wniosku zgodność przepisu art. 3 ust. 3 Ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem 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, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

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

<sup>37</sup> Tamże



Zarzut ten pozostaje w ścisłym związku przedstawionymi wyżej zarzutami adresowanymi do Ustawy o Służbie celnej oraz Ustawy o emeryturach mundurowych. W równym stopniu odnosi się do niego przywołana wyżej argumentacja konstytucyjna dotycząca naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w Ustawie o emeryturach pomostowych wskazuje jak głębokie dysproporcje dzielą status emerytalny funkcjonariuszy Służby Celnej od innych funkcjonariuszy służb mundurowych. Nie chodzi w tym przypadku bynajmniej o formę i podstawę prawną (Ustawa o Służbie Celnej, Ustawa o emeryturach mundurowych, Ustawa o emeryturach pomostowych) szczególnych uprawnień emerytalnych, ale o ich wartość materialną zapewniającą odpowiedni poziom bezpieczeństwa socjalnego. Prawodawca – jak wspomniano – dysponuje swobodą regulacyjną i może prawa emerytalne mające określony wymiar materialny zagwarantować w rozmaity sposób. W polski systemie prawnym funkcjonariusze służb mundurowych oraz pracownicy wykonujący inne zawody o szczególnym charakterze są – poza lub ponad ustawą o emeryturach i rentach z FUS – objęci ochroną Ustawy o emeryturach mundurowych lub Ustawą o emeryturach pomostowych. W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej prawodawca nie skorzystał z żadnego z tych alternatywnych rozwiązań legislacyjnych, a powinien był to uczynić nie tylko z uwagi na rolę i charakter Służby Celnej, ale także wcześniejsze zobowiązania wobec funkcjonariuszy Służby Celnej podejmowane w toku prac nad kolejnymi ustawami regulującymi jej status lub status innych służb mundurowych.

Powyższa argumentacja w ocenie wnioskodawcy uzasadnia tezę o pominięciu ustawodawczym w zakresie dotyczącym kwestionowanych przepisów 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 RP.

## **VIII. Postanowienie sygnalizacyjne**

Wnioskodawca, mając świadomość złożoności przedmiotu sprawy, co wynika z jednej strony z rzeczywistych dysproporcji w ochronie praw emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych i co najmniej wątpliwej konstytucyjnie dyskryminacji w tym zakresie funkcjonariuszy Służby Celnej, a z drugiej strony z braku możliwości zakwestionowania odpowiednich przepisów ustawowych i konieczności oparcia wniosku o zarzut pominięcia ustawodawczego, który – co dodatkowo czyni przedmiot sprawy skomplikowanym – można zaadresować alternatywnie wobec trzech ustaw, zdecydował się zwrócić do Trybunału Konstytucyjnego o rozważenie możliwości wystąpienia do Sejmu RP oraz Rady Ministrów, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia poprzez





stworzenie regulacji ustawowej zapewniającej funkcjonariuszom Służby Celnej odpowiedni poziom bezpieczeństwa emerytalnego, właściwy dla funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na ich obowiązki publiczne, ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, a także zwiększone ryzyko utraty zdrowia, będących konsekwencją pełnionej służby.

Wystąpienie przez Trybunał Konstytucyjny z postanowieniem sygnalizacyjnym pozwoliłoby prawodawcy na odpowiednie uregulowanie – stosownie do zakresu jego swobody regulacyjnej – kwestii zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej. Mogłoby to nastąpić alternatywnie poprzez pozostawienie tych funkcjonariuszy w powszechnym systemie emerytalnym i stworzenie im w Ustawie o Służbie Celnej odpowiedniej dodatkowej ochrony emerytalnej lub przynajmniej stworzenia podstawy do nabywania emerytury pomostowej albo przeniesienie tych funkcjonariuszy do systemu emerytalnego służb mundurowych i rozszerzenie katalogu, o którym mowa w art. 1, art. 18a i art. 18b Ustawy o emeryturach mundurowych.

\* \* \*

Niniejszy wniosek jest tożsamy co do treści stawianych w nim zarzutów naruszenia Konstytucji RP, jak i ich uzasadnienia, z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa złożonym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 6 listopada 2013 r. przez Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej RP. Wynika to stąd, że działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa socjalnego funkcjonariuszy Służby Celnej są w tym przypadku podejmowane i realizowane wspólnie przez trzy niezależne ogólnokrajowe organizacje związkowe skupiające funkcjonariuszy Służby Celnej, tj. Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej RP, Federację Związków Zawodowych Służby Celnej oraz Związek Zawodowy Szczególnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy Służby Celnej. Organizacje te nie mogły złożyć wspólnego wniosku. Z uwagi na swoją samodzielność i odrębność organizacyjną nie zdecydowały się jednak na wyodrębnienie jednej z nich, która złożyłaby taki wniosek. Każdej z tych organizacji zależało na samodzielnym złożeniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

\* \* \*

Wobec powyższego, wnoszę jak w petitum.

Niniejszy wniosek wraz z załącznikami złożono w 5 egzemplarzach.

**dr Tomasz Zalasinski**  
Radca prawny WA-7449



W załączeniu:

- 1) Odpis KRS Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 2) Statut Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 3) Wykaz organizacji związkowych wchodzących w skład Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 4) Uchwała nr 1/10/2013 Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej z dnia 4 października 2013 r. zawierająca pełnomocnictwo do opracowania i wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 5) Protokół z posiedzenia Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, które odbyło się w dniu 4 października 2013 r. w Korbielowie (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 6) Lista obecności na posiedzeniu Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej w dniu 4 października 2013 r. w Korbielowie (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 7) Raport regulacyjny w sprawie zakresu ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej oraz preferowanego kierunku zmian normatywnych mających na celu dostosowanie zakresu tej ochrony do wymagań wynikających z Konstytucji RP.