

**DZP**

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

Warszawa, dn. 25 lutego 2015 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

**Al. J. Ch. Szucha 12A**

**00-918 Warszawa**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	25. 02. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

**Wnioskodawcy:**

Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby  
Celnej Rzeczypospolitej Polskiej,  
Federacja Związków Zawodowych Służby  
Celnej

**reprezentowani przez:**

Tomasza Zalaśińskiego, radcę prawnego  
z kancelarii prawniczej  
Domański Zakrzewski Palinka sp.k.  
Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa

sygn. akt **K 39/13**

## **PISMO PROCESOWE WNIOSKODAWCY**

W imieniu Wnioskodawców – działając na podstawie pełnomocnictw znajdujących się w aktach sprawy o sygn. K 39/13 – w związku ze stanowiskiem, w sprawie połączonych wniosków Związku Zawodowego Celnicy PL, grupy posłów, Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, przedstawionym przez Prokuratora Generalnego pismem z dnia 20 października 2014 r. (dalej: „**stanowisko Prokuratora Generalnego**”) oraz Sejm Rzeczypospolitej Polskiej pismem z dnia 28 listopada 2014r. (dalej: „**stanowisko Sejmu RP**”), podtrzymuję zarzuty zawarte we wniosku Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej. Jednocześnie w imieniu Wnioskodawców pragnę odnieść się polemicznie do argumentacji zawartej we wskazanych wyżej stanowiskach Prokuratora Generalnego oraz Sejmu RP.

## I. Istota problemu konstytucyjnego będącego podstawą Wniosków do TK

Analiza stanowisk przedstawionych w sprawie K 39/13 przez Prokuratora Generalnego oraz przez Sejm RP skłania do wniosku, że uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sposób niepełny odczytali istotę problemu konstytucyjnego, z którym do TK zwróciły się Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej (dalej odpowiednio: „Zrzeszenie” lub „Federacja”, bądź łącznie: „Wnioskodawcy”).

Istota argumentacji zawartej w obu tych stanowiskach – zarówno Prokuratora Generalnego, jak i Sejmu RP – opiera się bowiem na tezie, że wnioski Zrzeszenia i Federacji zmierzają do nieuzasadnionego objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej przywilejami emerytalnymi właściwymi dla innych – różniących się zasadniczo od Służby Celnej – formacji mundurowych. Stanowiska uczestników postępowania przed TK, oparte na wskazanej wyżej tezie – w ocenie Wnioskodawcy – nie są trafne, wręcz przeciwnie, dotknięte są wadami merytorycznymi, a także pomijają szereg argumentów, o istotnym znaczeniu dla oceny wątpliwości konstytucyjnych przedstawionych Trybunałowi przez Wnioskodawców.

Zrzeszenie oraz Federacja w swych wnioskach zwracały uwagę, 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 jest objęta ochroną emerytalną właściwą dla innych służb mundurowych. Ochrony tej nie gwarantuje funkcjonariuszom ani ustawa o Służbie Celnej, ani ustawa o emeryturach mundurowych.
- Co więcej, funkcjonariusze Służby Celnej nie podlegają ochronie, jaką nad niektórymi grupami zawodowymi roztacza Ustawa o emeryturach pomostowych, choć wykonywanie zawodów objętych ochroną tej ustawy jest mniej obciążające niż służba funkcjonariusza Służby Celnej.
- Funkcjonariusze Służby Celnej w obowiązującym stanie prawnym objęci są wyłącznie powszechnym systemem emerytalnym i nabywają prawa emerytalne na zasadach ogólnych, właściwych dla wszystkich innych grup zawodowych, które nie są obciążone szczególnymi obowiązkami publicznymi, a ich prawa konstytucyjne nie są w żaden sposób ograniczane. Funkcjonariusz Służby Celnej, pomimo szczególnego charakteru i obciążeń wynikających z pełnionej służby, docelowo będzie zatem nabywał 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 związane, zwłaszcza w przypadku służby w oddziałach zwalczania przestępczości lub w oddziałach usytuowanych na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, nie jest możliwe. Utrzymanie takiego rozwiązania wydaje się nie licować zarówno z interesem państwa, jak i interesem jednostki, a także uzasadniać wskazane we wnioskach wątpliwości konstytucyjne.

- Szczególny charakter służby uzasadnia objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej, podobnie jak funkcjonariuszy innych służb mundurowych, zabezpieczeniem emerytalnym adekwatnym do charakteru realizowanych obowiązków służbowych oraz stopnia ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy, będących konsekwencją pełnionej służby publicznej.

We wnioskach Zrzeszenie i Federacja odniosły się także do genezy powstania obowiązującej regulacji kształtującej prawa emerytalne funkcjonariuszy Służby Celnej w sposób odmienny od innych służb mundurowych, zauważając, że:

- Regulacja dotycząca funkcjonariuszy 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 znajdą się docelowo w powszechnym systemie emerytalnym. Z tego względu funkcjonariusze Służby Celnej od razu zostali przeniesieni do powszechnego systemu emerytalnego, do którego w późniejszym okresie mieli zostać włączeni także funkcjonariusze pozostałych służb mundurowych. Jak się jednak okazało w 2002 r. prawodawca odstąpił od tego założenia i zdecydował o pozostawieniu systemu emerytur mundurowych w dotychczasowym kształcie. Funkcjonariusze Służby Celnej, na mocy ustawy z 1999 r., pozostali już jednak w powszechnym systemie emerytalnym. Ustawodawca nie wyodrębnił zatem pod względem ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej z innych służb mundurowych ze względu na – jak podnosi się w stanowisku Prokuratora Generalnego oraz Sejmu RP – różnice w charakterze pełnionej służby, lecz przyjął – z uwagi na zbieżność czasową prac nad ustawą o Służbie Celnej i wdrażania reformy emerytalnej – że Służba Celna rozpocznie proces włączania służb mundurowych do powszechnego systemu emerytalnego. Do powszechnego systemu emerytalnego zostałyby włączona każda inna służba mundurowa, która formowałaby (lub reformowałaby) swoje struktury w okresie ówczesnego wdrażania reformy systemu emerytalnego. Teza o planowym działaniu ustawodawcy, polegającym na rozdzieleniu systemów ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej i innych służb mundurowych z uwagi na różnice w funkcjach i zadaniach tych służb, patrząc przez pryzmat genezy powstania tych rozbieżności, nie znajduje uzasadnienia. Brak zasadności tej tezy jest widoczny tym bardziej, gdy zbada się aktualne zadania, funkcje i kompetencje funkcjonariuszy Służby Celnej i porówna je odpowiednio z zadaniami, funkcjami i kompetencjami innych służb mundurowych objętych systemem emerytur mundurowych, o czym będzie także mowa niżej.
- Włączeniu do powszechnego systemu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej towarzyszyły gwarancje rządowe, że intensywność zabezpieczenia emerytalnego tych funkcjonariuszy pozostanie na poziomie porównywalnym do ochrony właściwej dla innych służb mundurowych. Gwarancje takie wynikają z porozumienia zawartego przez Radę Ministrów w 1998 r. w ramach dialogu społecznego ze związkami zawodowymi Służby Celnej, zgodnie z którym „*uprawnienia funkcjonariuszy celnych,*

w szczególności uprawnienia emerytalne, będą uregulowane ustawowo na poziomie porównywalnym do innych służb mundurowych (np. Straży Granicznej)<sup>1</sup>.

- W praktyce okazało się jednak, że poziomy zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy innych służb mundurowych z roku na rok coraz bardziej zaczynają od siebie odbiegać, dyskryminując tych pierwszych. Służby mundurowe pozostały bowiem w odrębnym dla nich systemie emerytur mundurowych, podczas gdy funkcjonariusze Służby Celnej będąc w powszechnym systemie emerytalnym, który jest nieadekwatny dla obciążeń związanych ze służbą, coraz dotkliwiej odczuwają zmiany zachodzące w tym systemie (np. podniesienie wieku emerytalnego). Wątpliwości co do trafności utrzymywania funkcjonariuszy Służby Celnej w powszechnym systemie emerytalnym są podnoszone przy okazji każdej kolejnej zmiany w ustawach dotyczących systemu emerytalnego (powszechnego i mundurowego) lub ustroju Służby Celnej (nowa ustawa z 2009 r.). Podczas prac nad tymi ustawami deklaruje się konieczność niezwłocznego wypełnienia zobowiązań rządu i zapowiada objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej ochroną właściwą dla wszystkich służb mundurowych<sup>2</sup>. Deklaracje te jak dotąd nie zostały jednak zrealizowane.

Biorąc powyższe pod uwagę trudno jest zgodzić się z tezą, stanowiącą podstawę stanowiska Prokuratora Generalnego oraz Sejmu RP, że Wnioskodawcy domagają się objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej szczególnymi przywilejami emerytalnymi, podczas gdy ustawodawca w sposób zamierzony wyłączył tę służbę z systemu emerytur mundurowych i objął ją powszechnym systemem emerytalnym. Widoczne bowiem jest, że o włączeniu funkcjonariuszy Służby Celnej do powszechnego systemu emerytalnego zdecydował przyjęty ówczesnie kierunek polityki legislacyjnej, obejmujący – co ważne – całość służb mundurowych, od którego następnie odstąpiono (2002 r.). Zmiany regulacyjne, które zostały do tego czasu wprowadzone – dotyczące funkcjonariuszy Służby Celnej – nie zostały jednak dostosowane do nowego kierunku polityki legislacyjnej dotyczącej ochrony emerytalnej służb mundurowych.

Wnioskodawcy bynajmniej nie domagają się zatem przywilejów emerytalnych, lecz dostosowania poziomu ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej do warunków właściwych dla funkcjonariuszy służb mundurowych, adekwatnych do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy Służby Celnej wynikających ze stosunku służbowego. Poziom ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej – aby odpowiadał wymaganiom Konstytucji RP – powinien być bowiem porównywalny ze stopniem ochrony przynależnym funkcjonariuszom innych służb mundurowych. Niezależnie od tego, która ustawa jest podstawą tych praw emerytalnych.

<sup>1</sup> Porozumienie Federacji Związków Zawodowych Pracowników Administracji Celnej z Radą Ministrów podpisane w listopadzie 1998 r.

<sup>2</sup> Szerzej na temat ewolucji ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej w polskim systemie prawnym – zob. *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), s. 7 – 23 (Raport regulacyjny został dołączony do wniosków Zrzeszenia i Federacji).

Warto w tym miejscu podkreślić, że silniejsza ochrona emerytalna funkcjonariuszy służb mundurowych (wszystkich służb mundurowych), cechująca się odrębnościami w stosunku do powszechnego systemu emerytalnego, znajduje swoje uzasadnienie w świetle norm i zasad Konstytucji RP, a co za tym idzie nie nosi cech przywileju branżowego. Stanowi ona bowiem naturalną w demokratycznym państwie prawnym konsekwencję charakteru służby publicznej, szczególnych obowiązków z nią związanych, wzmożonej dyspozycyjności, transparentności majątkowej funkcjonariuszy i ich rodzin oraz innych ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych, w tym majątkowych, które towarzyszą służbie w formacjach mundurowych. Wzmożona ochrona emerytalna tych grup funkcjonariuszy publicznych jest uzasadniona także z tego względu, że stanowi gwarancję niezależności działań funkcjonariuszy dysponujących wobec obywatela imperium państwowym. Funkcjonariusze Służby Celnej w obecnym stanie prawnym są pozbawieni takich gwarancji.

## II. Uwagi do zarzutów formalnych wyrażonych w stanowisku Prokuratora Generalnego oraz Sejmu RP

### 1. Uwagi do stanowiska Prokuratora Generalnego

W ocenie Prokuratora Generalnego zarzut niezgodności ustawy 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, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, może prowadzić do wątpliwości „*czy w tej części spełnia on wymogi formalne*”<sup>3</sup>. Prokurator Generalny nie precyzuje jednak na tle jakich wymogów formalnych wątpliwości takie mogłyby powstać. W stanowisku tym przyjęto również, że „*zarzut skierowany przeciwko ustawie o Służbie Celnej dotyczy uregulowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy w sposób odbiegający, zdaniem Wnioskodawców, od wymagań wynikających z Konstytucji, ale niebędący wynikiem pominięcia*”<sup>4</sup>, podczas gdy z uzasadnienia wniosków wynika wprost, że „*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*”<sup>5</sup>.

Prokurator Generalny wywodzi również w swoim stanowisku, że „*zapropozowane 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*” oraz że „*przy takim uzasadnieniu zarzutu nie można wykorzystać art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorca kontroli*”<sup>6</sup>. Wnioskodawcy pragną podkreślić, że przywoływanie w argumentacji wniosków standardu zabezpieczenia emerytalnego wynikającego z ustawy o emeryturach

<sup>3</sup> Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 20 października 2014 r., s. 47.

<sup>4</sup> Tamże, s. 20-21

<sup>5</sup> Zob. pkt V Uzasadnienia wniosków Zrzeszenia i Federacji.

<sup>6</sup> Stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 47

mundurowych, uzasadnione było wyłącznie koniecznością wykazania, że zróżnicowanie statusu prawnego funkcjonariuszy Służby Celnej i służb objętych systemem zaopatrzeniowym ma charakter arbitralny, nie znajdując podstawy w innych zasadach, normach lub wartościach konstytucyjnych, w związku z czym narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji wymaga ustalenia cechy wspólnej dla danej grupy podmiotów, przy czym „może to być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna”<sup>7</sup>. Powołanie przepisów ustawy o emeryturach mundurowych w kontekście regulacji Ustawy o Służbie Celnej podyktowane było koniecznością wykazania, że istnieje relewantna cecha wspólna łącząca funkcjonariuszy tych formacji, tj. przynależność do kategorii służb mundurowych. Zgodnie bowiem z orzeczeniem TK z dnia 23 września 1997 r. „charakter służby mundurowej kreuje szczególne warunki uzasadniające korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych”<sup>8</sup>.

Prokurator Generalny bynajmniej nie wykazał, że zestawienie to prowadzi do poziomej kontroli zgodności aktów prawnych, nie przytoczył również fragmentów uzasadnienia mogących świadczyć, że kontrola taka była celem Wnioskodawców. Wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów są wyłącznie art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP i na niezgodność z tymi tylko przepisami – wskutek pominięcia prawodawczego – powołują się Wnioskodawcy we wnioskach. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „jedną z postaci 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. [...] Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut pominięcia podmiotowego wymaga wyraźnego wskazania w wypadku zaskarżenia konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresienia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca”<sup>9</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego w odniesieniu do art. 18a ust. 2 oraz art. 18b ustawy o emeryturach mundurowych postępowanie powinno podlegać umorzeniu z powodu niedopuszczalności orzekania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ujemną przesłanką procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpatrzenie wniosku o kontrolę konstytucyjności prawa jest „brak precyzyjnego wskazania która z norm wyrażonych przepisami Konstytucji została naruszona w ustawie. Trybunał Konstytucyjny może bowiem orzekać jedynie na podstawie konkretnie sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności i w żaden sposób nie może zastępować wnioskodawcy w ich formułowaniu”<sup>10</sup>. Zarzuty dotyczące zgodności art. 18a i 18b Ustawy o emeryturach mundurowych z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji zostały sformułowane w *petitum* wniosku i omówione szczegółowo w punkcie VI jego uzasadnienia. Przepisy te kształtują dwa reżimy zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, inaczej formułując przesłanki nabycia prawa do emerytury odpowiednio dla osób przyjętych do służby przed 1 stycznia 2013 r. (art. 18a ust. 2) i po 31 grudnia 2012 r. (art. 18a ust. 1,

<sup>7</sup> Orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33.

<sup>8</sup> Orzeczenie TK z dnia 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83.

<sup>10</sup> Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt Tw 30/03.

art. 18b). W obu przypadkach wyliczenie służb uprawnionych do nabycia emerytury mundurowej pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, w sposób arbitralny – bo różnicujący sytuację podmiotów podobnych bez uzasadnienia w innych normach, wartościach lub zasadach konstytucyjnych – pozbawiając ich prawa zarówno do emerytury policyjnej (art. 18a ust. 2), jak i emerytury określonej w rozdziale 1a Ustawy o emeryturach mundurowych (art. 18a ust. 1, art. 18b).

Na tle tak sformułowanych zarzutów nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zarówno bowiem przedmiot, jak i wzorzec kontroli zostały określone we wnioskach w sposób precyzyjny. Biorąc pod uwagę ustalony w orzecznictwie Trybunału pogląd, że Służba Celna jest służbą mundurową, przepisami Konstytucji, z których wynika obowiązek unormowania przedmiotowej kwestii w sposób uwzględniający tę jakościową tożsamość są przepisy 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). Nieuwzględnienie we wniosku zarzutów odnoszących się do art. 18a ust. 2 i art. 18b Ustawy o emeryturach mundurowych skutkowałoby jego niepełnością, bo przedmiotem zaskarżenia byłaby wówczas jedynie nierówność generowana w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej przez przepisy dotyczące emerytury, o której mowa w rozdziale 1a tej ustawy, ale już nie emerytury policyjnej z art. 18a ust. 2. Celem Wnioskodawców było zaś kompleksowe, tj. uwzględniające wszystkie nieuzasadnione różnicowania, wykazanie dyskryminujących skutków obowiązywania kwestionowanej regulacji.

## 2. Uwagi do stanowiska Sejmu RP

W piśmie z dnia 27 listopada 2014 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej podnosi wątpliwości co do możliwości inicjowania przez związek zawodowy abstrakcyjnej kontroli norm w przypadku, gdy stawiane zarzuty dotyczą pominięcia prawodawczego. W ocenie Sejmu kontrola inicjowana przez Wnioskodawców dotyczy „regulacji, które – przynajmniej w momencie wniesienia wniosku – nie odnoszą się do członków związku”<sup>11</sup>, tj. ustawy o emeryturach mundurowych. Nie kwestionując faktu, że związki zawodowe nie są upoważnione do inicjowania kontroli konstytucyjnej w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, Wnioskodawcy pragną podkreślić, że – wbrew twierdzeniom Sejmu RP – zakresu ich legitymacji w przedmiotowej sprawie nie determinuje wyłącznie brzmienie statutów. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1, art. 2 i art. 4 ustawy o związkach zawodowych, związek zawodowy jest powołany do reprezentowania i obrony godności, praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy. Wniosek składany przez związek zawodowy musi więc wykazywać bezpośredni związek z „interese[m] prawnym danej organizacji jako takiej lub interese[m] prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania organizacja została powołana”<sup>12</sup>, przy czym „pojęcie interesów jest bardzo szerokie, obejmuje różne sfery życia społecznego i z prawnego punktu widzenia oznacza te wszystkie żądania i postulaty, które nie zostały jeszcze przyznane w postaci konkretnych uprawnień lub wykraczają poza

<sup>11</sup> Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2014 r., s. 17.

<sup>12</sup> Postanowienie TK z dnia 3 września 1998 r., sygn. akt U 1/98, OTK ZU 1998/5. poz. 6.

posiadane już uprawnienia”<sup>13</sup>. Z tak pojętymi interesami mamy do czynienia w przypadku kwestionowanych przepisów ustawy o emeryturach mundurowych. Zarzucane pominięcie prawodawcze skutkuje naruszeniem interesów zawodowych i socjalnych funkcjonariuszy Służby Celnej z uwagi na nieuwzględnienie tej grupy wśród formacji mundurowych objętych emerytalnym systemem zaopatrzeniowym. Naruszenie to wynika z jakościowej tożsamości specyfiki Służby Celnej i funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie o emeryturach mundurowych, uzasadniającej – zgodnie z art. 32 Konstytucji – równe ich traktowanie jako podmiotów podobnych. Wnioskodawcy kwestionują więc konstytucyjność przepisów regulujących materię o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony interesów zawodowych i socjalnych funkcjonariuszy Służby Celnej, a ochrona ta należy do spraw objętych zakresem ich działania w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Sejmu RP wątpliwa jest również dopuszczalność zakwestionowania w trybie kontroli następczej, konstytucyjności całej Ustawy o Służbie Celnej, gdyż „Wnioskodawcy nie stawiają zarzutów naruszenia norm proceduralnych lub kompetencyjnych w procesie prawotwórczym”<sup>14</sup>. Tymczasem zakres zaskarżenia wynika, jak wskazano w uzasadnieniu wniosków, z alternatywnej konstrukcji formułowanych zarzutów. Ponadto literalne brzmienie przepisów Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie uzasadnia tezy o niedopuszczalności kwestionowania całych aktów normatywnych, wręcz przeciwnie – mowa w nich o badaniu „zgodności ustaw z Konstytucją” (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Również z orzecznictwa Trybunału wynika, że „[zaskarżenie wszystkich przepisów ustawy] nie przesądza o wniosku końcowym, ponieważ poddanie analizie całego aktu normatywnego pod kątem jego zgodności z konstytucją nie oznacza przyjęcia alternatywy, że całość jest zgodna albo niezgodna z konstytucją. Zmusza natomiast do zbadania z punktu widzenia zgodności z Konstytucją wszystkich przepisów aktu i prześledzenia poszczególnych przepisów w ich wzajemnym powiązaniu”, a „tylko badanie całości pozwala na ocenę skutków społecznych ustawy”<sup>15</sup>. Wbrew twierdzeniom Sejmu RP nie zachodzi więc sytuacja niedopuszczalności wydania wyroku<sup>16</sup>, bo „skoro wnioskodawca zakwestionował całą ustawę [...], to Trybunał musi wypowiedzieć się w sprawie wszystkich jej przepisów, nawet jeśli podzielałby tylko część zastrzeżeń wnioskodawcy”<sup>17</sup>.

Co do uwag Sejmu RP odnośnie dopuszczalności postawienia zarzutu pominięcia prawodawczego przepisowi art. 1 ustawy o emeryturach mundurowych, należy wskazać na podnoszony w uzasadnieniu wniosków immanentny, funkcjonalny związek tego przepisu z kwestionowanymi art. 18a i 18b Ustawy. Jak słusznie zauważa Sejm w swym stanowisku, art. 1 określa zakres podmiotowy stosowania całej ustawy, wyliczając rodzaje służb mundurowych, których funkcjonariusze po zwolnieniu ze służby, uprawnieni są do zaopatrzenia emerytalnego z budżetu państwa. Pominięcie w tym wyliczeniu funkcjonariuszy Służby Celnej skutkuje takim ukształtowaniem zakresu podmiotowego emerytalnego systemu zaopatrzeniowego, które budzi wątpliwości z punktu widzenia standardów konstytucyjnych wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji

<sup>13</sup> Z. Salwa, Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz [w:] Prawo pracy, LEX 2003.

<sup>14</sup> Tamże, s. 22

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK ZU 2000/3 poz. 87

<sup>16</sup> Stanowisko Sejmu RP, s. 24

<sup>17</sup> A. Kustra, Kontrola konstytucyjności całej ustawy, Przegląd Sejmowy 2012, nr 2, s. 26



i „promieniuje” na przyjęte w ustawie rozwiązania szczegółowe. Biorąc pod uwagę konstrukcję zarzutów wniosku, ich skierowanie pod adresem art. 1 Ustawy o emeryturach mundurowych było nie tylko uzasadnione, ale wręcz niezbędne dla zamierzonego przez Wnioskodawców kompleksowego wykazania dyskryminujących skutków obowiązywania kwestionowanej regulacji.

W związku z powyższym zarzuty formalne wyrażone zarówno w stanowisku Sejmu RP, jak i stanowisku Prokuratora Generalnego, Wnioskodawca uznaje za niezasadne.

### **III. Uwagi do zarzutów merytorycznych wyrażonych w stanowisku Prokuratora Generalnego oraz Sejmu RP**

#### **1. Stanowisko Prokuratora Generalnego**

Punktem wyjścia dla argumentacji dotyczącej zarzutów merytorycznych Prokurator Generalny uczynił stwierdzenie, że tym, co uzasadnia różnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych jest wewnętrzna niejednorodność tych służb wynikająca z odmiennej specyfiki każdej z nich. Z tego powodu – powtarzając za Trybunałem Konstytucyjnym – wskazał, że *„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”*<sup>18</sup>. Zgadzając się z tym stwierdzeniem, Wnioskodawcy pragną podkreślić konsekwencje jego przyjęcia w przedmiotowej sprawie. Po pierwsze – ponieważ Służba Celna bezsprzecznie należy do kategorii służb mundurowych<sup>19</sup> – teza o wewnętrznej niejednorodności tych służb jest tak samo uzasadniona w razie zestawienia specyfiki służb wymienionych w ustawie o emeryturach mundurowych ze Służbą Celną, jak i samych służb objętych systemem zaopatrzeniowym. Istotne różnice w specyfice służby zachodzą na przykład pomiędzy Państwową Strażą Pożarną a Służbą Więzienną, czy Centralnym Biurem Antykorupcyjnym a Strażą Graniczną. Niejednorodność tej kategorii podmiotów nie jest i nie może być więc argumentem rozstrzygającym o przynależności Służby Celnej do systemu emerytur mundurowych i zróżnicowaniu statusu emerytalnego funkcjonariuszy tej służby w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych formacji.

Po drugie – szczególny status prawny funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym Służby Celnej, uwidoczni się na tle porównania specyfiki pełnionej przez nich służby z naturą zatrudnienia pracowniczego w ramach stosunku pracy, będącego podstawowym tytułem ubezpieczeniowym w systemie powszechnym. Podnoszone przez Wnioskodawców naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez zaliczenie Służby Celnej do powszechnego systemu emerytalnego, zamiast do systemu zaopatrzeniowego, dotyczy nie tylko nieuzasadnionego zróżnicowania w ramach klasy podmiotów podobnych (służb mundurowych), ale również zrównania sytuacji prawnej podmiotów zasadniczo odmiennych, tj. funkcjonariuszy Służby Celnej i pozostałych ubezpieczonych w powszechnym systemie

<sup>18</sup> Stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 35.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. akt K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93.

repartycyjnym. Na fakt ten wskazuje również Prokurator Generalny w swoim stanowisku, stwierdzając że „funkcjonariusze Służby Celnej mają zagwarantowane świadczenia emerytalne na poziomie odpowiadającym pozostałym ubezpieczonym objętym systemem powszechnym”<sup>20</sup>. W ocenie Wnioskodawców stan ten godzi w konstytucyjną zasadę równości i związaną z nią zasadę sprawiedliwości społecznej. Doktryna prawa i orzecznictwo – w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – zgodnie przyjmują, że nieuzasadnione zrównanie sytuacji prawnej podmiotów o istotnie odmiennych cechach relewantnych stanowi naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca nie jest legitymowany do identycznego traktowania podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji, gdy takiemu rozwiązaniu sprzeciwia się względ na zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej<sup>21</sup>. Sprawiedliwość ta „wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych”<sup>22</sup>, a „zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej”<sup>23</sup>. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że „równe traktowanie podmiotów o niejednakowych istotnych (relewantnych) cechach (np. takich jak różny wiek, stan zdrowia, staż pracy, poczyniony nakład pracy, warunki wykonywania pracy), przy uwzględnieniu właściwości poszczególnych instytucji prawnych, jest sprzeczne z zasadą równości. [...] Równe traktowanie podmiotów, których sytuacja prawna, faktyczna lub posiadane właściwości są zróżnicowane i są istotne z punktu widzenia cech określonego uregulowania prawnego, stanowi zaprzeczenie zasady równości”<sup>24</sup>.

Fakt objęcia Służby Celnej powszechnym systemem emerytalnym narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji m.in. przez takie właśnie równe traktowanie podmiotów o istotnie różnej sytuacji faktycznej i prawnej. Ze specyfiki służby wynikają bowiem nie tylko zwiększone wymagania (np. w zakresie sprawności psychofizycznej) i ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności osobistych, politycznych i ekonomicznych funkcjonariuszy, ale również zwiększone zagrożenie dla ich zdrowia i życia, będące konsekwencją zadań nałożonych na tę formację przez ustawodawcę<sup>25</sup>. Charakterystyka Służby Celnej w pełni wpisuje się zatem w *ratio* przywoływane na uzasadnienie wprowadzenia ustawy o emeryturach mundurowych, zgodnie z którym „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. [...] Odrębny system emerytalno-rentowy powinien sprzyjać tworzeniu odpowiednich warunków do służby, prowadzeniu prawidłowej polityki kadrowej pozwalającej na takie ukształtowanie stanu kadrowego, który umożliwiałby prawidłowe wykonywanie przez te kadry zadań

<sup>20</sup> Stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 46.

<sup>21</sup> P 41/09.

<sup>22</sup> P 4/03.

<sup>23</sup> K 13/02.

<sup>24</sup> Postanowienie SN z dnia 14 lipca 1998 r., sygn. akt I PZ 22/98, LEX nr 1425653.

<sup>25</sup> Wspomniane wymagania, ograniczenia i niebezpieczeństwa zostały szczegółowo opisane w uzasadnieniu Wniosków, nie ma zatem potrzeby ponownego ich przytaczania.

w zakresie bezpieczeństwa i porządku. Jednocześnie system ten powinien gwarantować poczucie bezpieczeństwa socjalnego funkcjonariuszom tych służb”<sup>26</sup>.

W ocenie Prokuratora Generalnego zadania celników mają „w głównej mierze charakter administracyjny”, co przesądza o istnieniu „istotnych różnic między tą formacją a pozostałymi wyszczególnionymi w Ustawie o emeryturach mundurowych”<sup>27</sup>. Tymczasem – po pierwsze – prawodawca ustanawiając w 1999 r. nową pragmatykę służbową (Ustawę o Służbie Celnej) „postąpił się rozwiązaniami przyjętymi w regulacjach służb mundurowych i usankcjonował dotychczasowe odrębności celników wyróżniające ich z grupy urzędników administracji państwowej”<sup>28</sup>. Po drugie – z art. 1 ust. 1 Ustawy o Służbie Celnej wynika wprost, że została ona utworzona jako jednolita umundurowana formacja, której celem jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej. Do zadań Służby Celnej należy więc m.in. rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń stypizowanych w szeregu ustaw – od ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, po Kodeks karny i ustawę o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – oraz ściganie ich sprawców. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że we wskazanym zakresie Służbie Celnej przysługują uprawnienia procesowe Policji wynikające z Kodeksu postępowania karnego. Ponadto celem nadania Służbie Celnej powyższych uprawnień było „przede wszystkim odciążenie służb dotychczas prowadzących te czynności oraz poprawienie efektywności działania [tych] służb”<sup>29</sup>. W ocenie Wnioskodawcy taki przeptyw kompetencji świadczy o istotnej zbieżności specyfiki służb mundurowych i Służby Celnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego „samo wykonywanie działań ukierunkowanych na ściganie przestępstw nie może uzasadniać objęcia korzystniejszym systemem emerytalnym”<sup>30</sup>. Wynika stąd jednak, że również sam zakres zadań wykonywanych przez poszczególne formacje nie przesądza o ich przynależności do systemu zaopatrzeniowego, na co wskazuje fakt objęcia tym systemem zarówno Straży Granicznej, jak i Centralnego Biura Antykorupcyjnego czy Państwowej Straży Pożarnej. Wnioskodawcy nie twierdzą, że nałożone na Służbę Celną zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw i wykroczeń stanowią rozstrzygającą przesłankę przyznania jej funkcjonariuszom prawa do emerytury mundurowej. Niewątpliwie jednak stanowią one – obok wymagań stawianych kandydatom do służby, ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności funkcjonariuszy oraz istniejących zagrożeń dla ich zdrowia i życia – jeden z elementów składających się na specyfikę służby, wykazującej daleko idące podobieństwo do specyfiki służby pozostałych formacji mundurowych. To na tej podstawie Wnioskodawcy opierają zarzut pominięcia legislacyjnego stawiany kwestionowanym regulacjom.

<sup>26</sup> Stenogram 9. posiedzenia II kadencji Sejmu z dnia 7.01.1994, 8. punkt porządku dziennego.

<sup>27</sup> Stanowisko Prokuratora Generalnego, ss. 35-36.

<sup>28</sup> J. Dąbrowska, Przemiany statusu prawnego funkcjonariuszy celnych, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2013, nr 8, s. 18.

<sup>29</sup> A. Halicki, Służba Celna. Status prawny funkcjonariusza celnego, Szczecin 2013, s. 36

<sup>30</sup> Tamże, s. 43.

Podkreślane przez Prokuratora Generalnego „znacznie niższe zagrożenie dla zdrowia i życia funkcjonariuszy Służby Celnej niż innych służb”<sup>31</sup> nie stanowią, w ocenie Wnioskodawców, dostatecznego uzasadnienia dla decyzji prawodawcy o wyłączeniu tej służby z zakresu podmiotowego ustawy o emeryturach mundurowych. Ponadto Wnioskodawcy pragną podkreślić, że teza ta jest nieprawdziwa<sup>32</sup> i została postawiona bez uzasadnienia. Całkowicie przeciwstawne stanowisko Prokuratora Generalnego przedstawione zostało także w sprawie o sygn. akt. K 46/05, gdzie Prokurator Generalny stwierdza, że „skoro funkcjonariusze Służby Celnej od momentu powołania poddać się muszą regułom pełnienia służby nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków, to powinni oni mieć świadomość, że korzystniejsze zasady nabywania przez nich uprawnień emerytalno-rentowych wiążą się ze szczególnymi rygorami pełnienia służby”. Nawet gdyby jednak przyjąć, że zagrożenia, o których mowa są mniejsze (choć faktycznie nie są) niż w przypadku pozostałych formacji, to i tak pozostają one w ewidentnej dysproporcji w stosunku do zagrożeń, na jakie narażeni są inni ubezpieczeni w powszechnym systemie emerytalnym. Argumentu na rzecz uznania tej identyczności za naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji dostarcza sam Prokurator Generalny, przytaczając wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „wpływ świadczenia pracy na stan zdrowia (a zatem i pewne rosnące wraz z długością okresu zatrudnienia prawdopodobieństwo wystąpienia chorób zawodowych) może stanowić dopuszczalną przesłankę różnicowania w zakresie uprawnień emerytalnych”<sup>33</sup>.

Za nietrafne należy natomiast uznać także stanowisko Prokuratora Generalnego w zakresie, w jakim stwierdza on, iż „Wnioskodawcy nie wykazali, że ustawodawca korzystając ze swobody w zakresie kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego naruszył inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne”<sup>34</sup>. W świetle argumentacji przytoczonej w uzasadnieniu wniosków oraz powyższych uwag nie ulega wątpliwości, że tymi „innymi zasadami, normami lub wartościami konstytucyjnymi” są wyrażone w art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji zasada równości wobec prawa, zasady sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa.

Istotą prawa do emerytury jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania, wynikającej z podeszłego wieku<sup>35</sup>. Konieczność zachowania tej istoty – obok ww. norm, zasad i wartości – stanowi czynnik limitujący swobodę ustawodawcy w kształtowaniu systemu zabezpieczenia społecznego, o której mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP *in fine*. W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej, ze względu na opisaną we wnioskach specyfikę pełnionej przez nich służby, obniżenie zdolności do zarabkowania wynikające z podeszłego wieku ma dużo bardziej dynamiczny i dotkliwy przebieg niż w przypadku pozostałych ubezpieczonych w powszechnym systemie emerytalnym. O przydatności do służby przesądza bowiem pozytywny wynik testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego lub badania psychofizjologicznego (art. 102

<sup>31</sup> Tamże, s. 44.

<sup>32</sup> Jak wynika z danych przedstawionych przez Zrzeszenie np. na terenie Izby Celnej Białej Podlaskiej i podległych urzędach celnych w okresie od 2008 r. do końca stycznia 2015 r. miało miejsce około 200 przypadków podejmowania przez osoby trzecie sprzecznych z prawem działań wobec funkcjonariuszy Służby Celnej pełniących obowiązki służbowe.

<sup>33</sup> Tamże, s. 44; Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 65/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 53

<sup>34</sup> Tamże, s. 48.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06, OTK ZU 2007/11A poz. 157.

Ustawy o Służbie Celnej). W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej nabycie prawa do emerytury powinno więc następować odpowiednio wcześniej – nie tylko ze względu na wymóg przydatności do służby, ale również charakter wykonywanych zadań i związanych z nimi zagrożeń dla zdrowia i życia, przyspieszający spadek sprawności psychofizycznej.

## 2. Stanowisko Sejmu RP

Podobnie jak w przypadku stanowiska Prokuratora Generalnego, punktem wyjścia dla zarzutów kierowanych przez Sejm RP pod adresem wniosków jest teza o wewnętrznej niejednorodności kategorii służb mundurowych. W zakresie twierdzeń odnoszących się do stopnia zagrożenia życia i zdrowia funkcjonariuszy Służby Celnej (s. 59) oraz różnic w charakterze zadań celników i funkcjonariuszy służb wymienionych w Ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym (s. 59-60). W tym zakresie aktualna pozostaje argumentacja przedstawiona powyżej.

Za nietrafne należy uznać stanowisko Sejmu w zakresie, w jakim stwierdza, że *„Wnioskodawcy nie precyzują na czym polega adekwatne zabezpieczenie społeczne, którego pominięcie miałyby stanowić naruszenie wzorców konstytucyjnych.”*<sup>36</sup>. Z uzasadnienia wniosków wynika bowiem wprost, że adekwatność ta wyraża się w konieczności objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej ochroną gwarantującą jednakowy dla wszystkich funkcjonariuszy mundurowych poziom bezpieczeństwa socjalnego na wypadek wcześniejszej utraty zdolności do pracy. Dla adekwatności zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej konieczne jest zatem, podnoszone w ramach zarzutu pominięcia prawodawczego i znajdujące uzasadnienie w normach, wartościach i zasadach konstytucyjnych (art. 2, art. 32, art. 67 ust. 1 Konstytucji), włączenie tej formacji do zakresu podmiotowego Ustawy o emeryturach mundurowych, a tym samym jej przeniesienie z emerytalnego systemu powszechnego do systemu zaopatrzeniowego.

Nieuzasadnione jest również przywołanie przez Sejm na poparcie *„tezy o konstytucyjnym zakazie rozszerzania przywilejów emerytalnych służb mundurowych”*<sup>37</sup> motywów rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt SK 14/00<sup>38</sup>. Po pierwsze – powołany wyrok i prezentowana w nim argumentacja odnoszą się do problematyki prawa międzyczasowego, a ściśle biorąc – do rozstrzygnięcia intertemporalnego zawartego w art. 61 ust. 4 Ustawy o emeryturach mundurowych, zgodnie z którym funkcjonariusze zwolnieni ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy, którym na podstawie dotychczasowych przepisów prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługiwało, prawa tego nie nabywają również na podstawie nowej ustawy. Wynika stąd sformułowany przez TK i niekwestionowany przez żadnego z Wnioskodawców wniosek o *„braku racjonalnych przesłanek rozszerzenia zakresu systemu emerytalno-rentowego na osoby, które zostały zwolnione ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy”*. Po drugie – w uzasadnieniu wyroku Trybunał sformułował wniosek zgoła przeciwny do przedstawionego przez Sejm RP, a mianowicie, że *„zmiany ustawodawstwa prowadzące do rozszerzenia zakresu uprawnionych do nabycia emerytury na podstawie nowej ustawy nie muszą znajdować*

<sup>36</sup> Stanowisko Sejmu RP, s. 21

<sup>37</sup> Tamże, s. 45

<sup>38</sup> Stanowisko Sejmu RP, ss. 43-45

odzwierciedlenia w odpowiednim rozszerzeniu zakresu stosowania nowych zasad nabywania prawa do emerytury w odniesieniu do osób, które zostały zwolnione ze służby przed dniem wejścia w życie ustawy<sup>39</sup>. Zmiany takie nie tylko nie są więc „konstytucyjnie zakazane”, ale wręcz generalnie dozwolone w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Po trzecie – co dodatkowo przemawia za dopuszczalnością ww. zmian – w okresie obowiązywania ustawy o emeryturach mundurowych jej zakres podmiotowy był kilkakrotnie rozszerzany: w 2001 r. przez ustawę o Biurze Ochrony Rządu, w 2002 r. przez ustawę o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, w 2006 r. przez ustawę o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego. W tym sensie brak przeszkód do kolejnego rozszerzenia – o funkcjonariuszy Służby Celnej. Z pewnością przeszkodą taką nie jest podnoszony przez Sejm RP fakt, że w wyniku dokonanych przekształceń „nie doszło do radykalnego zwiększenia liczby funkcjonariuszy podlegających reżimowi Ustawy o emeryturach mundurowych przez jednorazowe włączenie do niego całej nowej grupy zawodowej<sup>40</sup>. Według danych na koniec IV kwartału 2013 r. liczba funkcjonariuszy celnych wynosiła ogółem 14 435 osób. Biorąc pod uwagę, że stan zatrudnienia w Policji, będącej tylko jedną z formacji uwzględnionych w ustawie, w kwietniu 2014 r. wynosił prawie siedmiokrotność tej liczby (96 869 funkcjonariuszy), za bezzasadne uznać zatem należy twierdzenia o potencjalnym „radykalnym zwiększeniu” liczby funkcjonariuszy podlegających systemowi zaopatrzeniowemu w razie włączenia do niego Służby Celnej.

Nadto, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „służby mundurowe nie są kategorią jednolitą i wprowadzone modyfikacje mają związek ze stopniem natężenia interesu publicznego zabezpieczanego w ramach konkretnej służby<sup>41</sup>, Sejm wywiódł w swoim stanowisku, że „miarodajne dla określenia stopnia podobieństwa pomiędzy funkcjonariuszami celnymi oraz innymi funkcjonariuszami służb mundurowych będzie właśnie ustalenie stopnia „natężenia interesu publicznego”, który jest chroniony w ramach poszczególnych służb mundurowych i którego zabezpieczenie wiąże się z ponoszeniem ryzyka uprawniającego, w tym konkretnym przypadku, do szczególnego traktowania w zakresie przyznania świadczenia emerytalnego<sup>42</sup>. Wnioskodawca w pełni podziela ten pogląd, nie podziela natomiast konkluzji Sejmu RP poprzedzonej zestawieniem zadań Służby Celnej, Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z którą „funkcjonariusze celni i funkcjonariusze innych służb mundurowych są podmiotami różnymi, a zatem nie można uznać, iż nieprzyznanie im prawa do emerytury mundurowej jest przejawem dyskryminacji<sup>43</sup>. Po pierwsze – zaprezentowana przez Sejm analiza nie dotyczy wspomnianego natężenia interesu publicznego zabezpieczanego przez daną służbę, ale rodzaju tego interesu. Zestawienie to nie spełnia zakładanego celu z dwóch powodów. Po pierwsze – teza o „natężeniu” opiera się na założeniu, iż każda służba zabezpiecza „jakiś” interes publiczny, jednak czyni to w różnym stopniu. Zatem to intensywność tego zabezpieczenia, a nie rodzaj zabezpieczanego interesu przesądza o podobieństwie służb. Po drugie – jeśli rozstrzygająca miałyby być tożsamość rodzajowa

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00, OTK ZU 2001/2 poz. 31

<sup>40</sup> Stanowisko Sejmu RP, s. 47.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08.

<sup>42</sup> Stanowisko Sejmu RP, s. 56.

<sup>43</sup> Tamże, s. 61.

zabezpieczanych przez służby interesów, to wymienione przez Sejm Straż Graniczną i Państwową Straż Pożarną należałoby uznać za różne, a objęcie ich obu systemem zaopatrzeniowym – za nieuzasadnione.

Nawet, jeśli przyjąć za Sejmem, że „*dobrem państwa*”, o które w *przeważającej mierze dbają funkcjonariusze Służby Celnej będzie jego interes fiskalno-ekonomiczny*”, to nadal nie jest to argument rozstrzygający o odmienności uzasadniającej ich pominięcie w katalogu służb uwzględnionych w ustawie o emeryturach mundurowych. O interes ekonomiczny dba bowiem również Centralne Biuro Antykorupcyjne, jako powołane do „zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa” (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym).

Jedynie na marginesie należy podkreślić, że skoro „*uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla [służb mundurowych] są wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie*”, to zasady takie powinny znaleźć zastosowanie do Służby Celnej już choćby z tego powodu, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej granice polsko-białoruska, polsko-rosyjska i polsko-ukraińska stały się zewnętrznymi granicami Unii, a Służba Celna (na polskiej granicy północnej i wschodniej oraz w portach morskich i lotniczych) odpowiedzialna jest za system ochrony tej granicy w zakresie przywozu i wywozu towarów oraz wykonywania innych zadań wynikających z przepisów odrębnych i umów międzynarodowych.

Zadania, o których mowa wyżej, nie ograniczają się wyłącznie do kwestii ochrony interesu fiskalno-ekonomicznego. Choć ten ostatni z punktu widzenia ochrony interesu publicznego ma dla państwa znaczenie zasadnicze. Skoro już jest o tym mowa w stanowisku Sejmu RP, warto w tym miejscu przedstawić kilka słów komentarza. Działalność Służby Celnej stanowi bowiem jeden z głównych filarów polityki fiskalnej państwa. Służba Celna odpowiada za około 1/3 całkowitych wpływów budżetowych. W 2012 kwota ta wynosiła 104 mld złotych<sup>44</sup>. W samym tylko 2012 roku łączny wymiar kar finansowych związanych z ujawnionymi przestępstwami i wykroczeniami skarbowymi oraz prowadzonymi przez Służbę Celną postępowaniami mandatowymi wyniósł prawie 94,5 mln złotych<sup>45</sup>. W tym samym okresie łączna wartość uszczupień w daninach publicznych, których uniknięto w związku z ujawnieniem przez funkcjonariuszy celnych towarów i środków płatniczych wynosiła 439 milionów złotych<sup>46</sup>. Zwiększenie efektywności Służby Celnej – w tym poprzez stworzenie adekwatnych gwarancji dla zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy – stanowi jeden ze środków służących poprawie efektywności działalności służby, w tym w szczególności w zakresie zwalczania szarej strefy. Ograniczenie nielegalnego obrotu towarami, szczególnie wyrobami tytoniowymi, paliwami i alkoholami stanowi jeden z najlepszych sposobów na zwiększenie wpływów budżetowych. Dla zobrazowania skali strat budżetu państwa związanych z nielegalnym obrotem wskazanymi wyżej towarami warto posłużyć się przykładem rynku papierosów Polsce. Zgodnie z szacunkami ekspertów konsumpcja papierosów z przemytu w 2011 roku stanowiła 15,4% rynku w Polsce. Oznacza to, że uszczuplenie budżetu państwa z tytułu akcyzy wyniosły około 3,05 mld zł, a z tytułu

<sup>44</sup> [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+I-IV+kwartał\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1394761/Biuletyn+I-IV+kwartał_2012.pdf).

<sup>45</sup> Raport Służba Celna 2012 – w perspektywie, Warszawa kwiecień 2013.

<sup>46</sup> Biuletyn statystyczny Służby Celnej I-IV kwartał 2012.

podatku VAT około 0,9 mld zł, co daje łącznie kwotę 4 mld zł w samym tylko 2011r.<sup>47</sup>. Zatem nawet niewielki wzrost efektywności działań funkcjonariuszy Służby Celnej, zwłaszcza w walce z szarą strefą, może przyczynić się do znacznego wzrostu dochodów budżetu państwa (1% spadek nielegalnej konsumpcji papierosów może przynieść dla budżetu państwa korzyści wyższe niż koszt włączenia funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu emerytur mundurowych).

W związku z powyższym zarzuty merytoryczne wyrażone zarówno w stanowisku Sejmu RP, jak i stanowisku Prokuratora Generalnego, Wnioskodawca uznaje za niezasadne.

#### IV. Zmiany w zakresie zadań funkcjonariuszy Służby Celnej

Od powołania Służby Celnej w ustawie z 1999 r. zakres jej zadań i kompetencji jest stale rozszerzany przez ustawodawcę. Najwięcej zadań – jak już stwierdzono wyżej – Służba Celna otrzymała w związku z procesem integracji europejskiej. Zmiany te – obejmujące okres od 1999 r. do 2012 r. – zostały szczegółowo przedstawione we wnioskach Zrzeszenia oraz Federacji, a także dołączonym do nich Raporcie regulacyjnym. Warto zauważyć, że podejmowano także próby uregulowania uprawnień emerytalnych dla funkcjonariuszy Służby Celnej w sposób właściwy dla funkcjonariuszy służb mundurowych (rządowa poprawka do projektu ustawy o Służbie Celnej dodające do niej rozdział 10a, druk sejmowy nr 1492). Zmiany tej jednak nie udało się przyjąć.

Odnosząc się do ewolucji zadań i obowiązków funkcjonariuszy Służby Celnej należy zwrócić uwagę, że w dniu 5 lutego br. Prezydent RP podpisał ustawę zmieniającą ustawę o Służbie Celnej, ustawę o urzędach i izbach skarbowych i niektóre inne ustawy. Nowelizacja ta w sposób istotny zmienia status funkcjonariusza Służby Celnej, nakładając na niego dodatkowe zadania oraz ograniczenia praw podmiotowych.

Ustawa przewiduje rozszerzenie zakresu zadań funkcjonariuszy Służby Celnej o wykonywanie niektórych zadań kontrolnych należących do organów podległych ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi. Ponadto ustawa przewiduje wzmocnienie instrumentów antykorupcyjnych i dotyczących wynagrodzeń (cytowane fragmenty pochodzą z komunikatu Ministerstwa finansów o podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP):

- *„Badaniami psychofizjologicznymi będą objęci funkcjonariusze celni pełniący służbę w oddziałach granicznych oraz osoby przewidywane do takiej służby (obecnie takie badania obejmują funkcjonariuszy z wydziałów zwalczania przestępczości). Są one konieczne, ponieważ funkcjonariusze celni pełniący służbę w takich oddziałach realizują zadania o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa i budżetu państwa (np. zapobiegają przemytowi wyrobów akcyzowych), dlatego oprócz odpowiednich kwalifikacji zawodowych, powinni mieć cechy osobowości, które np. zmniejszają ryzyko podatności na korupcję”.*
- *„Aby dodatkowo wzmocnić działania antykorupcyjne, zostanie wprowadzony zakaz korzystania z prywatnych środków łączności (np. telefonów, laptopów, tabletów) przez funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w oddziałach granicznych i komórkach zwalczania przestępczości. Ma to wyeliminować sytuacje, w których*

<sup>47</sup> Analiza krajowej struktury opodatkowania papierosów akcyzą. Raport E&Y, maj 2012 s. 34-36.




*funkcjonariusze celni, korzystając z takiego sprzętu mogą poinformować – celowo lub nieświadomie – nieuprawnione osoby o działaniach służbowych, które mogłyby ułatwić przemyt towarów i narazić skarb państwa na duże straty, a funkcjonariusza – na zarzut czerpania korzyści z zajmowanego stanowiska lub otrzymanie profitów z takiej działalności”.*

- *„W ramach przeciwdziałania nepotyzmowi, będzie wprowadzony obowiązek składania przez funkcjonariuszy celnych i osoby zatrudnione w Służbie Celnej – informacji o pracy w służbie małżonków, krewnych, osób prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe. Ma to wyeliminować podejrzenia o brak bezstronności i obiektywizmu w działaniach służbowych, a także ograniczyć wykorzystywanie stanowiska do protegowania i faworyzowania członków własnej rodziny.”.*
- *„Funkcjonariusze celni w przypadku zwolnienia lekarskiego będą otrzymywać – jak pozostałe służby mundurowe – 80 proc. uposażenia. Rozwiązanie to oznacza przyjęcie zasad zbliżonych do obowiązujących w systemie powszechnym i innych służbach mundurowych.”.*
- *Podpisana nowelizacja ustawy zawiera również istotne dla funkcjonariuszy zmiany w zakresie stosunku służbowego. Zmiany te obejmują m.in.:*
  - 1) *„ochronę funkcjonariusza polegającą na wyłączeniu ewentualnej odpowiedzialności karnej funkcjonariusza, gdyby okazało się, że popełnił przestępstwo w wyniku wykonania polecenia służbowego;”*
  - 2) *„wprowadzenie możliwość fakultatywnego zawieszenia funkcjonariusza w przypadku złożenia przeciwko niemu subsydiarnego aktu oskarżenia (dotychczas było to zawieszenie obligatoryjne). Oznacza to, że w sytuacji, gdy będzie złożony tzw. subsydiarny akt oskarżenia (czyli quasi-prywatny) przeciw funkcjonariuszowi do sądu, wówczas to prawo umożliwi, że funkcjonariusz ten nie będzie obligatoryjnie zawieszany w pełnieniu obowiązków. W takim przypadku dyrektor izby celnej oceni, czy (zależnie od okoliczności) zasadne jest zastosowanie tego środka, czy nie. Wprowadzenie tej zmiany to bardzo ważny element w obszarze Służby Celnej dotyczący bezpieczeństwa funkcjonariuszy celnych;”*
  - 3) *„obowiązek wydania decyzji w przypadku zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej, po przyjęciu przez funkcjonariusza proponowanych warunków (zmiana art. 96 i art. 188);”*
  - 4) *„objęcie funkcjonariuszy celnych wykonujących określone zadania orzecznictwem komisji lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – w celu ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do pełnienia służby na określonym stanowisku (zmiana art. 130). Ponadto komisje te będą właściwe również w zakresie prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do służby z powodu choroby oraz prawidłowości wykorzystania zwolnień lekarskich (art. 152 f). Analogiczne rozwiązania obowiązują w innych służbach;”*

- 5) „wprowadzenie załogowego rozkładu czasu służby dla członków załóg jednostek pływających Służby Celnej z jednoczesnym określeniem przerw na odpoczynek (zmiana art. 112). Zasada odmiennego rozkładu czasu służby dla funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w składzie załogi jednostki pływającej Służby Celnej pozwoli lepiej zorganizować współdziałanie służb morskich.”.

Mając powyższe na względzie, przedstawiając uwagi do stanowisk ww. uczestników postępowania, Wnioskodawcy w całości podtrzymują tezy zawarte w *petitum* wniosków konstytucyjnych.



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