

Warszawa, dnia 15 lutego 2019 roku

OPINIA PRAWNA

dla Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej

w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP oraz konstytucyjnymi standardami ochrony praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej komisyjnego projektu ustawy o zmianie 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 3178).

1. PODSUMOWANIE

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszej opinii prawnej prowadzi do następujących wniosków:

- Polski ustawodawca przez wiele lat utrzymywał stan dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej, obecnie Służby Celno-Skarbowej, pod względem stopnia ochrony przynależnych im praw emerytalnych w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Dyskryminacja ta polegała na pominięciu funkcjonariuszy Służby Celnej w ustawie 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej: **Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym**).
- Trybunał Konstytucyjny (dalej: **TK**), w wyroku z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. K 39/13) stwierdził, że Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym narusza zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP), gdyż nie zapewnia należytej ochrony emerytalnej funkcjonariuszom Służby Celnej, którzy – z uwagi na charakter wykonywanych zadań publicznych oraz ich podobieństwo do zadań innych służb mundurowych – powinni zostać objęci przez tę ustawę ochroną analogiczną, jaką roztacza się nad funkcjonariuszami innych służb mundurowych.
- Ustawodawca do dnia dzisiejszego nie wykonał w pełni przywołanego wyżej orzeczenia TK. Nowelizacja Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, która weszła w życie 1 stycznia 2018 r., nie wprowadziła zmian wymaganych dla usunięcia stanu dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej,

a obecnie Służby Celno – Skarbowej. Wprowadziła natomiast, pod pozorem wykonania przedmiotowego orzeczenia TK, dodatkowe kryteria dyskryminujące, które musieli spełniać funkcjonariusze Służby Celnej i funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej dla uzyskania świadczeń emerytalnych przewidzianych tą ustawą.

- Celem analizowanego projektu nowelizacji 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 3178, dalej: **Projekt komisyjny**) jest prawidłowe wykonanie przywołanego wyżej orzeczenia TK (sygn. K 39/13).
- Projekt komisyjny zmierza do prawidłowego usunięcia większości kryteriów dyskryminujących pozbawiających należytej ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno – Skarbowej. Niektóre z tych kryteriów – niestety – nadal jednak pozostają w Ustawie o zabezpieczeniu emerytalnym i powodują, że wskazany wyżej wyrok TK ponownie nie zostaje wykonany w pełni. Projekt komisyjny przewiduje mianowicie usunięcie kryterium posiadania przez funkcjonariuszy co najmniej 5 lat stażu służby przy wykonywaniu tzw. „zadań policyjnych”, pozostawia natomiast konieczność ukończenia 55 roku życia dla nabycia prawa do świadczeń emerytalnych.
- **Projekt komisyjny znacząco poprawia jednak stopień ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno – Skarbowej, zbliżając go do standardów konstytucyjnych wskazanych w orzeczeniu TK. Nie wykonuje jednak tego orzeczenia w sposób pełny i prawidłowy.**
- Pełne i prawidłowe wykonanie orzeczenia TK może wymagać wprowadzenia nieznaczących poprawek do Projektu komisyjnego, które mieszczą się w jego zakresie przedmiotowym i są zbieżne z przyjętym kierunkiem regulacji, a zostały zaproponowane w ostatnim punkcie niniejszej opinii prawnej.
- Ochrona konstytucyjności Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wymaga bowiem jednoczesnego spełnienia dwóch przesłanek: (a) zagwarantowania funkcjonariuszom Służby Celnej oraz Służby Celno – Skarbowej takich samych warunków uzyskania świadczeń emerytalnych, jakie stawia się funkcjonariuszom innych służb mundurowych, (b) pełnego uznania czasu dotychczasowej służby funkcjonariusza w Służbie Celnej, z uwzględnieniem jednolitego charakteru oraz ciągłości funkcjonowania tej formacji mundurowej od momentu jej powstania.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

Niniejszą opinią prawną sporządzono na podstawie analizy następujących archiwalnych i obowiązujących źródeł prawa oraz dokumentów:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: „**Konstytucja RP**”);

- 2) Ustawa 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 288);
- 3) Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, dalej: **Ustawa o emeryturach i rentach**);
- 4) Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1778, dalej: **Ustawa o systemie ubezpieczeń**);
- 5) Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 72 poz. 802, dalej: **Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r.**);
- 6) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, dalej: **Ustawa o Służbie Celnej z 2009 r.**);
- 7) Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, dalej: **Ustawa o emeryturach pomostowych**);
- 8) Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 508; dalej: **Ustawa o KAS**);
- 9) Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948; dalej: **Przepisy wprowadzające ustawę o KAS**);
- 10) Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 3178).

3. ANALIZA PRAWNA

3.1 Ochrona praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej - ewolucja

3.1.1 Geneza ustawowej regulacji Służby Celnej

Przed 1999 r. administracja celna była jedną z nielicznych służb, która nie miała ustawowej regulacji swojej pragmatyki. W kwietniu 1999 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił Sejmowi RP projekt Ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. W uzasadnieniu do projektu przyjęto założenie, że Służba Celna stanowi jedną ze służb mundurowych. W ustawie przesądzono, że funkcjonariusze tej służby nie zostaną włączeni do systemu emerytalnego służb mundurowych, lecz pozostaną w powszechnym systemie emerytalnym. Takie rozwiązanie wynikało z ówczesnych planów likwidacji odrębnego zaopatrzeniowego systemu emerytalnego dedykowanego dla służb mundurowych.

W okresie prac nad Ustawą o Służbie Celnej z 1999 r. wszedł w życie nowy, powszechny system emerytalny. Zakładano, że zostaną nim objęte osoby ze wszystkich grup zawodowych i społecznych, w tym służby mundurowe. Z tego powodu Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. nie nadawała funkcjonariuszom tej służby uprawnień analogicznych do tych posiadanych przez funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Nie wynikało to jednak z odrębności Służby Celnej od innych służb mundurowych, lecz z planowanego przeniesienia wszystkich służb mundurowych do powszechnego systemu emerytalnego i nadania im statusu emerytalnego analogicznego do przewidywanego w Ustawie o Służbie Celnej z 1999 r.

Wraz z zakończeniem III kadencji Sejmu RP pierwotne plany ustawodawcy dotyczące spójności i jednolitości systemu emerytalnego zostały zmienione. W 2002 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił Sejmowi RP projekt ustawy o zmianie Ustawy o systemie ubezpieczeń, który wprowadzał istotną modyfikację systemu emerytalnego stworzonego w 1999 r. Zakładał m.in. pozostawienie zaopatrzeniowego systemu emerytalnego i objęcie nim wszystkich żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Projekt nie przewidywał jednak zmian w zakresie praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej. W konsekwencji doprowadzono do sytuacji, w której część służb mundurowych ponownie została objęta systemem zaopatrzeniowym, a część (tj. Służba Celna) pozostała w systemie repartycyjnym. **Przyjęta 23 lipca 2003 r. ustawa wprowadzająca powyższe rozwiązania doprowadziła do trwałej dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych.**

Ustawa o Służbie Celnej z 2009 r., która zawierała istotne zmiany dotyczące funkcjonowania Służby Celnej, nie przewidywała zmian w zakresie statusu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, w ogóle się do tej problematyki nie odnosząc.

3.1.2 Reforma emerytalna z 2012 r. a sytuacja funkcjonariuszy Służby Celnej

W dniu 11 maja 2012 r. została uchwalona ustawa zmieniająca Ustawę o emeryturach mundurowych. Ustawa przewidywała zreformowanie systemu emerytur służb mundurowych, jednakże **funkcjonariusze Służby Celnej nie zostali objęci zakresem przedmiotowym ustawy.**

Równolegle nad pracami nad reformą służb mundurowych prowadzone były prace nad reformą powszechnego systemu emerytalnego. Rządowy projekt o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw został przyjęty przez Sejm RP dnia 11 maja 2012 r. Ustawa ta przewidywała m. in. stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat oraz wprowadzenie możliwości przejścia na częściową emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego. **Wskazane zmiany objęły swoim zakresem funkcjonariuszy Służby Celnej¹.**

Pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w Ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym i reforma powszechnego systemu emerytalnego z 2012 r. istotnie pogorszyły sytuację funkcjonariuszy służby Celnej, którzy – nawet w formacjach interwencyjnych – by uzyskać świadczenia emerytalne teoretycznie musieli pełnić służbę do ukończenia 67 roku życia.

¹ Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. reforma emerytalna została jednak wycofana.

3.1.3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 39/13

W dniu 3 marca 2015 r. TK – działając na wniosek Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej – wydał wyrok², w którym stwierdził, że ochrona emerytalna funkcjonariuszy Służby Celnej, jaką przewidywał ówczesny stan prawny jest niewystarczająca z uwagi na szczególny charakter służby, realizowane zadania publiczne oraz ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności funkcjonariuszy Służby Celnej. W tym zakresie – zdaniem TK – zasada równości i zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) wymagają, aby poziom ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej odpowiadał ochronie właściwej dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

Stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji było możliwe dzięki porównaniu zadań i kompetencji funkcjonariuszy Służby Celnej z funkcjonariuszami innych służb mundurowych. Trybunał stanął na stanowisku, że przedmiot zadań o charakterze „czysto” policyjnym, wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej, jest istotnie podobny do zadań funkcjonariuszy policji³. W konsekwencji nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

3.1.4 Ustawa o KAS i nowelizacja Ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym

Ze względu na powyższy wyrok TK zmieniono Ustawę o zabezpieczeniu emerytalnym. Nowelizacja wprowadziła możliwość uzyskania przez funkcjonariuszom Służby Celnej emerytury mundurowej pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek. Skutkiem tej nowelizacji było jednak utrzymanie dyskryminujących różnic w stopniu ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej względem innych służb mundurowych.

Ustawa przewiduje, że w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wymogiem nabycia prawa do emerytury policyjnej jest ukończenie 55 roku życia oraz posiadanie co najmniej 5-letniego stażu służby przy wykonywaniu zadań o charakterze „policyjnym”, związanych ze zwalczaniem przestępczości⁴. Są to warunki nieprzewidziane dla innych służb mundurowych. Oprócz spełnienia powyższych przesłanek koniecznym jest spełnienie również warunku przewidzianego dla osób pełniących służbę w takich instytucjach, jak Policja, ABW, Agencja Wywiadu czy CBA, czyli posiadanie przepracowanych 15 lat służby w momencie zwolnienia ze służby⁵.

Powyższe uregulowania dotyczą funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy do dnia 31 grudnia 2012 r. Funkcjonariuszom przyjętym do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. emerytura policyjna przysługiwać będzie, jeżeli na dzień zwolnienia ze służby będą mieli ukończone 55 lat życia i będą posiadać co najmniej 25-letni staż służby⁶.

Na podstawie powyższego kształtu przepisów widać, że nowelizacja Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie wprowadziła identycznych uregulowań dotyczących funkcjonariuszy Służby Celnej

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt 39/13.

³ Tamże.

⁴ Art. 12 ust. 2 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

⁵ Art. 12 ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

⁶ Art. 18a i 18b Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

oraz Służby Celno-Skarbowej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych objętych zakresem przedmiotowej ustawy. Ustawa uzależnia bowiem otrzymanie emerytury mundurowej od spełnienia przez funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej dodatkowych przesłanek, które nie muszą być spełnione przez funkcjonariuszy innych służb.

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym doprowadziła ponadto – wbrew regulacji ustawowej proklamującej jednolitość służby – do podziału funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno-Skarbowej na dwie grupy, dla których obowiązują dwa alternatywne systemy emerytalne. Dla tych funkcjonariuszy, którzy wykonywali zadania o charakterze „policyjnym”, możliwe jest uzyskanie prawa do emerytury mundurowej, a pozostali funkcjonariusze pozostaną w dalszym ciągu objęci powszechnym systemem emerytalnym. Przyporządkowanie do jednej z grup jest niezależne od samych funkcjonariuszy, ponieważ nie mogą oni samodzielnie wybierać określonych kategorii obowiązków służbowych – zależą one bowiem od przełożonego określonego funkcjonariusza. Należy ponadto zaznaczyć, że charakter obowiązków może zmieniać się wielokrotnie w okresie służby i jest zależny od decyzji przełożonego funkcjonariusza. Powyższa zmiana nie tylko nie usunęła zatem stanu niekonstytucyjności, co go pogłębiła, gdyż znacząco osłabiła stabilność ochrony emerytalnej funkcjonariusza Służby Celnej, który w okresie służby mógł być – w konsekwencji dyskrecyjnej decyzji przełożonego – wielokrotnie przenoszony między zaopatrzeniowym a repartycyjnym systemem emerytalnym.

Segregacja funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno – Skarbowej, wykonujących i niewykonujących zadania policyjne, jest obca innym służbom mundurowym (np. Straży Granicznej). Jeśli zatem funkcjonariusze innych służb nie będą wykonywać czynności o charakterze „policyjnym”, to – w przeciwieństwie do funkcjonariuszy służby Celnej – uzyskają prawo do otrzymania emerytury mundurowej.

Kolejnym kryterium różnicującym sytuację prawną funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej od innych funkcjonariuszy służb mundurowych jest kryterium wieku. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym wprowadza bowiem kryterium wieku 55 lat dla funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej dla możliwości uzyskania emerytury mundurowej, przy czym takie kryterium wieku nie istnieje dla funkcjonariuszy innych służb.

W dniu 1 marca 2017 r. weszła w życie Ustawa o KAS, która powołała Krajową Administrację Państwową (dalej: **KAS**) – wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej⁷. KAS powstała wskutek konsolidacji Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli skarbowej, które wcześniej stanowiły trzy niezależne od siebie piony. W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze⁸. Ustawodawca znacznie zmniejszył więc samodzielność administracji celnej, poprzez wcielenie jej do odrębnej jednostki organizacyjnej.

⁷ Art. 1 ust. 2 Ustawy o KAS.

⁸ Art. 1 ust. 3 Ustawy o KAS.

3.2 Projekt komisyjny

3.2.1 Opis regulacji

W dniu 18 stycznia 2019 r. do Sejmu wpłynął Projekt komisyjny, który został wniesiony jako projekt Komisji do spraw Petycji, po przyjęciu go na posiedzeniu odbywającym się dnia 17 stycznia 2019 r. Dnia 30 stycznia 2019 r. skierowano go do I czytania w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Projekt komisyjny przewiduje zmiany w zakresie nabywania uprawnień emerytalnych przez funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej, poszerzając katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania emerytury mundurowej. Obowiązujące brzmienie art. 12 ust. 2 i 3 Ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym – jak wspomniano – różnicuje sytuację funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej w stosunku do innych służb mundurowych. Przepisy te przewidują bowiem dodatkowe warunki nabycia uprawnień emerytalnych przez funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej, które nie są przewidziane dla funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych. Aby uzyskać uprawnienia do emerytury mundurowej funkcjonariusze ci muszą ukończyć 55 rok życia (w przypadku innych służb mundurowych, wymóg ukończenia 55 lat ma zastosowanie jedynie wobec osób przyjętych do służby od dnia 1 stycznia 2013 r.) oraz posiadać co najmniej 5 lat stażu służby przy wykonywaniu określonych w ustawie rodzajów zadań (tzw. „zadań policyjnych” – dotyczą one głównie czynności związanych z wykrywaniem i zwalczaniem wykroczeń oraz przestępstw).

Projekt komisyjny proponuje częściową rezygnację z kryteriów różnicujących sytuację prawną funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej, poprzez uchylenie art. 12 ust. 2 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz zmianę brzmienia art. 12 ust. 3 tej ustawy. Projekt komisyjny usuwa więc obowiązek posiadania przez funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej co najmniej 5 lat stażu służby przy wykonywaniu zadań policyjnym, natomiast nie usuwa konieczności ukończenia 55 roku życia dla nabycia prawa do emerytury policyjnej. **Kryteria różnicujące wbrew Konstytucji RP stopień ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno – Skarbowej nie zostają zatem do końca usunięte w Projekcie komisyjnym.**

Należy również pokreślić, iż uzasadnienie do Projektu nowelizacji stoi w sprzeczności z brzmieniem tekstu normatywnego Projektu komisyjnego, ponieważ jest w nim wskazane, że *„wobec funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby przed 1 stycznia 2013 r., zniesiony zostanie wymóg ukończenia 55 lat do nabycia uprawnień emerytalnych”*. Literalne brzmienie ustawy nie przewiduje jednak takiego rozwiązania, widocznie wskazując konieczność osiągnięcia 55 roku życia dla uzyskania uprawnień emerytalnych przez funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej.

3.2.2 Uwagi konstytucyjne – wprowadzenie

Projekt komisyjny – co nie ulega najmniejszej wątpliwości – zmierza do znaczącego poprawienia sytuacji funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno – Skarbowej pod względem ich ochrony emerytalnej i

zmniejsza stopień ich niekonstytucyjnej dyskryminacji wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Szczególnie wartościowe dla zabezpieczenia konstytucyjności ochrony emerytalnej tych funkcjonariuszy jest usunięcie odwołania do niejasnego sformułowania „zadań policyjnych”, które było podstawą wewnętrznej segregacji funkcjonariuszy oraz podważenia fundamentów stabilności ich ochrony emerytalnej, związanego z możliwością wielokrotnego i dwukierunkowego przenoszenia funkcjonariuszy celnych z systemu zaopatrzeniowego do repartycyjnego w zależności od powierzanych im doraźnie zadań.

Projekt komisyjny przybliży zatem system emerytalny dotyczący funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno – Skarbowej do standardów konstytucyjnych. Nie rozwiązuje on jednak wszystkich problemów konstytucyjnych jakie istnieją w obowiązującym stanie prawnym.

3.2.3 Wątpliwości konstytucyjne - utrzymanie kryterium 55 lat

Projekt komisyjny pozostawia jedno z opisanych wyżej kryteriów dyskryminujących funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno – Skarbowej w zakresie ich ochrony emerytalnej wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych, co prowadzi do konieczności sformułowania zastrzeżeń konstytucyjnych pod adresem analizowanej regulacji.

Pomimo zmian przewidywanych Projektem komisyjnym Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym w dalszym ciągu rodzić będzie wątpliwości co do zgodności z:

- zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP);
- zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP);
- zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z poglądem W. Sokolewicz *urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej, jest pojmowane jako obowiązek władz publicznych w demokratycznym państwie prawnym, którego celem jest „stwarzanie dla obywateli w miarę równych szans do zajmowania przez nich i utrzymywania właściwego i stosownego do ich predyspozycji miejsca w życiu społecznym, niezależnie od czasem niesprawiedliwych i nieobiektywnych uwarunkowań którym mogliby podlegać”*⁹. W takim przypadku za zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej należy uznać zróżnicowanie praw emerytalnych wynikających z różnego wkładu i charakteru pracy¹⁰, ale różnicowanie tych praw w ramach jednej grupy zawodowej, jaką niewątpliwie są służby mundurowe, w tym funkcjonariusze Służby Celnej oraz funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, realizującej podobne zadania, z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej należy uznać za niedopuszczalne¹¹.

Należy w tym zakresie połączyć zasadę równości wraz z zakazem dyskryminacji. Wynika ona z art. 32 Konstytucji RP i nakazuje traktowanie jednakowo podmiotów należących do tożsamej kategorii, które posiadają wspólną cechę relewantną. Z zasady równości wynika bowiem „*nakaz jednakowego*

⁹ W. Sokolewicz: Komentarz do art. 2 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. V, Wydawnictwo Sejmowe, s. 66 (za P. Sarneckim).

¹⁰ Tak: np. TK orzeczenie P 13/04.

¹¹ W zakresie prawa do wcześniejszej emerytury – zob. orzeczenie TK P 17/03, w którym TK stwierdził naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

*traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary*¹². Kwestią podstawową dla oceny określonej regulacji jest więc ustalenie cechy relewantnej oraz zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych cechą istotną jest wyjątkowy charakter służby oraz wynikające z niej ograniczenia praw konstytucyjnych funkcjonariuszy. Tożsamo widzi przedmiotową kwestię Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku K 25/96 określił je mianem „szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych”¹³.

Wątpliwości konstytucyjne, dotyczące ewentualnego naruszenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej, wynikają stąd, że adresaci charakteryzujący się wspólną cechą relewantną – funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej oraz funkcjonariusze innych służb mundurowych – są przez prawo traktowani w sposób odmienny, ze szkodą dla bezpieczeństwa emerytalnego i socjalnego funkcjonariuszy Służby Celnej i służby Celno-Skarbowej. Stopień naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej dodatkowo pogłębia fakt, że problem dotyczy bezpieczeństwa socjalnego jednostek, które pracą zawodową poświęciły ochronie interesu finansowego państwa, działając na rzecz dobra wspólnego.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, iż Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym po wejściu w życie Projektu komisyjnego, nie eliminuje naruszenia zaufania funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej do państwa i tworzonego przez nie prawa ze względu na dalsze różnicowanie ich sytuacji prawnej względem pozostałych służb mundurowych oraz różnicowanie ich w zależności od daty nabycia prawa do emerytury. Stanowi to bezpośrednie naruszenie art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady zaufania obywateli do państwa.

3.3 Wątpliwości konstytucyjne – sprawa K 8/18

Wskazane wyżej wątpliwości konstytucyjne nie są jedynymi, jakie w kontekście statusu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno – Skarbowej można adresować wobec Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Należy zwrócić uwagę, że w TK znajduje się obecnie wniosek o kontrolę konstytucyjności prawa, złożony przez Federację Związków Zawodowych Służby Celnej, który wobec Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stawia następujące zarzuty konstytucyjne:

- art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 20 i 21 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1321, dalej: **Nowelizacja**) są niezgodne z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej względem funkcjonariuszy innych służb

¹² Orzeczenie TK: K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80. Podobnie: K 16/02, OTK ZU 2003/61/52.

¹³ sygn. K. 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36.

mundurowych w zakresie dostępu do świadczeń, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit c, art. 29 ust. 1-3 i art. 30 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym;

- art. 5 ust. 1a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji, jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych w zakresie sposobu wyliczania podstawy wymiaru emerytury;
- art. 12 ust. 2 oraz art. 18h Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 i 16 Nowelizacji, są niezgodne z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na nieuzasadnione zróżnicowanie warunków nabycia uprawnień emerytalnych przez funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy rozpoczęli służbę przed dniem 1 stycznia 2013 r. w stosunku do pozostałych uprawnionych funkcjonariuszy służb mundurowych,
- art. 21 Nowelizacji jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na dyskryminujące funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy złożyli wnioski w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji, zasady rozstrzygania wniosków o ustalenie prawa do emerytury w stosunku do pozostałych uprawnionych funkcjonariuszy służb mundurowych,
- art. 22 Nowelizacji jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP, ze względu na dyskryminujące funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zasady określania okresu służby uprawniającego do świadczeń wynikających z Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym;
- art. 25 Nowelizacji jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Szersze uzasadnienie przytoczonych wyżej zarzutów naruszenia Konstytucji RP przez wskazane przepisy Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym znajduje się we wniosku do TK w sprawie K 8/18, którego treść jest dostępna poprzez stronę Biuletynu Informacji Publicznej TK¹⁴.

Projekt komisyjny nie odnosi się do powyższych wątpliwości konstytucyjnych.

¹⁴ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%208/18>.

3.4 Rekomendacje pod adresem ustawodawcy

W związku z powyższymi uwagami warto rozważyć wniesienie do Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym następujących poprawek:

- 1) w art. 2 uchyla się ust. 2;
- 2) w art. 5 ust. 1a otrzymuje brzmienie:
„1a. Podstawę wymiaru emerytury funkcjonariusza Służby Celnej lub funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, z zastrzeżeniem ust. 2-4 i art. 33b.”;
- 3) w art. 12 uchyla się ust. 2 i 3;
- 4) art. 15d ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Emerytura dla funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15a.”;
- 5) art. 15e otrzymuje brzmienie:
„Art. 15e. Emeryturę dla funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. lub których stosunek pracy został przekształcony w stosunek służbowy na podstawie art. 22b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub art. 99 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej i którzy przed dniem 2 stycznia 1999 r. pełnili służbę, o której mowa w art. 15d ust. 2, lub byli zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 4, oblicza się na zasadach określonych odpowiednio w art. 15 lub art. 15c.”;
- 6) w art. 29 uchyla się ust. 4;
- 7) w art. 30 skreśla się wyrazy *„z wyjątkiem emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno – Skarbowej.”*.

Dostosowania do wymagań konstytucyjnych wymagają także, nadal obowiązujące, przepisy art. 21, art. 22 i art. 25 Nowelizacji, które prowadzą do podważenia standardów ciągłości służby publicznej w organach administracji celnej.

Dr Tomasz Zalasieński

Radca prawny / Counsel DZP