

Warszawa, dnia 27 listopada 2014 r.

Sygn. akt K 39/13

BAS-WPTK-2274/13

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków: Związku Zawodowego Celnicy PL z 15 kwietnia 2013 r., grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości z 30 sierpnia 2013 r., Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2013 r. oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej z 12 listopada 2013 r. (sygn. akt K 39/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej przysługującej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji;
- 2) art. 18a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji;
- 3) art. 18b ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb

mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji;

- 4) załącznik nr 2 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.) w związku z art. 3 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrożający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Zarzuty wnioskodawców

1. Wnioskiem z 15 kwietnia 2013 r. (dalej: wniosek I) Związek Zawodowy Celnicy PL (dalej także jako: wnioskodawca I albo ZZC) zakwestionował 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy albo u.z.e.f.), wnosząc o stwierdzenie, że w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie ww. ustawy, pomija funkcjonariuszy Służby Celnej (dalej także jako: SC), jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

2. Wnioskiem z 30 sierpnia 2013 r. (dalej: wniosek II) grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości (dalej także jako: wnioskodawca II) zakwestionowała ustawę z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 1 tej ustawy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie ww. ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

2) art. 18a ust. 1 tej ustawy w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 664; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

3) art. 18b ust. 1 tej ustawy w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

3. Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej RP (dalej także jako: wnioskodawca III albo ZZSC) zainicjowało postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskiem z 5 listopada 2013 r. (dalej: wniosek III) kwestionując w całości ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.; dalej: u.s.c.) w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotów funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Ponadto, związek zawodowy przedstawił wniosek ewentualny o stwierdzenie, że art. 1, art. 18a oraz art. 18b u.z.e.f. w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.; dalej: u.e.p.) wraz z załącznikiem nr 2 w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrożający 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, są niezgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wniosek z 12 listopada 2013 r. (dalej: wniosek IV), tożsamy co do treści (wskazanego przedmiotu kontroli, zakresu badania, wzorców kontroli i zarzutów) z wnioskiem III, złożyła Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej (dalej także jako: wnioskodawca IV albo FZZSC).

4. Artykuł 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia emerytalnego w oparciu o przepisy tej ustawy i stanowi: „Funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, zwanym

dalej «funkcjonariuszami», zwolnionym ze służby, przysługuje z budżetu państwa na zasadach określonych w ustawie zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członkom ich rodzin – w razie śmierci żywiciela”.

Ustęp 1 art. 18a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewiduje, że: „Funkcjonariuszowi przyjętemu po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. do służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej emerytura przysługuje na zasadach i w wysokości określonych w niniejszym rozdziale”, z kolei ustęp 1 art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy określa, iż: „Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej”. Zarówno art. 18a jak i 18b zostały dodane do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 664; dalej: ustawa zmieniająca), która wprowadziła znaczące zmiany w systemie emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych odnośnie do warunków uzyskiwania świadczenia dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r.

Artykuł 3 ust. 3 u.e.p. ma następujące brzmienie: „Prace o szczególnym charakterze to prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrożający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia

sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się; wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do ustawy”. Artykuł 3 ust. 3 u.e.p. zawiera definicję legalną prac o szczególnym charakterze, jednak definicja ta ma charakter częściowy. Dopiero z załącznikiem nr 2, do którego odsyła, art. 3 ust. 3 u.e.p. nabiera pełnej treści normatywnej. Wśród prac o szczególnym charakterze wskazanym w załączniku nr 2 do u.e.p. nie zostały wskazane prace w administracji celnej.

5. We wniosku I sformułowany został zarzut niezgodności z Konstytucją art. 1 u.z.e.f. w związku z brakiem stosownej regulacji (pominięcia prawodawczego), czyli nieuwzględnieniem funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczeń emerytalnych. Jak zauważył Związek Zawodowy Celnicy PL, ustawodawca określił w tym przepisie krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania na preferencyjnych warunkach emerytury mundurowej, która ma być przyznawana wskazanym w ustawie podmiotom w wyniku osiągnięcia minimalnego okresu służby. Odmienności w uzyskaniu świadczenia emerytalnego są, zdaniem wnioskodawcy I, usprawiedliwione szczególnymi warunkami pełnienia służby przez funkcjonariuszy, które polegają m.in. na nielimitowanym czasie pracy, większym stopniu dyspozycyjności, narażaniu życia i zdrowia (wniosek I, s. 7). Biorąc pod uwagę te kryteria należałoby uznać, iż: „Funkcjonariuszy Służby Celnej charakteryzuje niewątpliwie specyfika właściwa dla pozostałych służb mundurowych” (wniosek I, s. 8).

Kwestionowany art. 1 u.z.e.f. był od 1994 r., jak przypomina wnioskodawca I, kilkakrotnie nowelizowany, a zmiany polegały na rozszerzaniu zakresu podmiotowego tego przepisu. Modyfikacja unormowań ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy była też przedmiotem porozumienia zawartego 30 listopada 1998 r. pomiędzy Radą Ministrów a stroną związkową, jednakże: „Mimo uznania przez stronę rządową zasadności argumentacji funkcjonariuszy Służby Celnej przemawiającej za zapewnieniem korzystniejszych warunków zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszom [...], dotychczasowe zobowiązania strony rządowej nie znalazły praktycznej realizacji [...]” (wniosek I, *ibidem*).

W ocenie wnioskodawcy I, prawodawca, nie uwzględniając funkcjonariuszy Służby Celnej w kwestionowanym artykule, istotnie przekroczył zakres swej swobody regulacyjnej i naruszył tym samym wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę

sprawiedliwości społecznej oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie uprawnień socjalnych nie może być – w ocenie wnioskodawcy I – usprawiedliwione słabą kondycją budżetu państwa, bowiem katalog podmiotów uprawnionych do tzw. emerytury mundurowej był już kilkakrotnie poszerzany. Pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w kwestionowanym artykule nie znajduje także uzasadnienia w argumentach racjonalności i proporcjonalności. Jak zauważa wnioskodawca I: „Analizując przepisy prawne odnoszące się do funkcjonariuszy Służby Celnej jak też innych funkcjonariuszy służb mundurowych trudno jest wskazać na argumenty uzasadniające takie zróżnicowanie” (wniosek I, s. 11).

We wniosku I zawarto także wywód mający świadczyć o niezgodności art. 1 u.z.e.f. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy: „W analizowanym przypadku brak jest przekonujących argumentów dla wprowadzenia odmiennych regulacji w uprawnieniach do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych. [...] Wnioskodawca przyznaje, że brak jest podstaw do jednakowego kształtowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych, ale jednocześnie podkreśla, że funkcjonariusze Służby Celnej, mimo że ustawowo są zaliczeni do służb mundurowych – co stanowi w tym przypadku cechę relewantną, zostali pozbawieni, bez stosownego uzasadnienia w argumentach konstytucyjnych, prawa do korzystania z systemu emerytalnego przysługującego pozostałym funkcjonariuszom służb mundurowych” (wniosek I, s. 14-15). Taka decyzja ustawodawcy powinna być uznana za arbitralną, gdyż nie została w należyty sposób uzasadniona.

Wnioskodawca I zwraca też uwagę na wieloaspektowość zadań powierzonych Służbie Celnej, stanowiących, z jednej strony, realizację celów przypisywanych służbom pionu śledczego, z drugiej – skarbowego. Prawidłowy sposób wykonywania tych funkcji jest istotny dla budżetu państwa, dlatego też wymagania, którym muszą odpowiadać funkcjonariusze, są niejednokrotnie wyższe, niż w stosunku do innych służb.

Artykuł 1 u.z.e.f. miałby być niezgodny także z art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż pomijając w swej hipotezie funkcjonariuszy Służby Celnej, prowadzi do ich dyskryminacji.

6. We wniosku II sformułowano zarzut niezgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji trzech artykułów: art. 1 oraz art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 u.z.e.f.

Zdaniem grupy posłów niekonstytucyjność wskazanych przepisów polega na pominięciu wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie u.z.e.f. funkcjonariuszy Służby Celnej. Zakwestionowane przepisy miałyby być niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości (art. 32 Konstytucji). Według wnioskodawcy II: „[...] fakt, iż Służba Celna jest formacją mundurową i jest zaliczana (zgodnie z orzecznictwem samego Trybunału Konstytucyjnego) do służb mundurowych, wymaga, aby była ona traktowana prawnie tak samo, jak funkcjonariusze innych służb mundurowych, zwłaszcza zaś w tak istotnej dziedzinie, jak kwestia przynależności do odrębnego i specjalnego [...] emerytalnego systemu zaopatrzeniowego” (wniosek II, s. 27).

Kwestionowane we wniosku II unormowania naruszają wypływającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej przez fakt innego („gorszego”) traktowania jednej służby mundurowej w stosunku do innych służb mundurowych oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przez fakt, że państwo dyskryminujące Służby Celne, nie budzi ich zaufania do państwa. Z kolei naruszenie art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji sprowadzać ma się do tego, że wśród podmiotów o cechach relewantnych (przynależność do służb mundurowych) dochodzi do nieuzasadnionego negatywnego zróżnicowania, dyskryminującego funkcjonariuszy Służby Celnej.

Zdaniem wnioskodawcy II, funkcjonariusze celni często wykonują pracę bardzo ważną z punktu widzenia interesów państwa, w trudnych warunkach, z narażaniem życia i zdrowia, nie dostając za nią od państwa stosownej rekompensaty. Szczególnie niesprawiedliwe ma być określenie ich wieku emerytalnego na poziomie 67 lat.

7. Wnioskodawcy III i IV wyjaśniają, że Służba Celna stanowi służbę mundurową. Za taką kwalifikacją tej służby, oprócz wyraźnego rozstrzygnięcia ustawodawcy (zob. art. 1 u.s.c.), przemawiają następujące okoliczności: administracyjno-prawny charakter stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celnej, pełna dyspozycyjność oraz zależność od władzy służbowej, a także nielimitowany czas pracy funkcjonariusza Służby Celnej, wykonywanie przez niego zadań w trudnych warunkach, często z zagrożeniem życia albo zdrowia, wymóg posiadania wysokiej sprawności psycho-fizycznej w trakcie całego okresu służby, ograniczenia związane z możliwością wykonywania dodatkowej pracy i posiadania

innych źródeł utrzymania. W związku z charakterem pracy funkcjonariuszy SC konieczna jest ocena konstytucyjności u.s.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje ona odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy SC po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby. W ocenie wnioskodawców III i IV: „ustawa ta [u.s.c – uwaga własna] stanowi akt normatywny, który [...] 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. [...] 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” (wniosek III i IV, s. 17-18).

Ponadto, „[z]arzucana 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” (wniosek III i IV, s. 18). Wnioskodawcy III i IV wskazują, że SC posiada zasadniczo te same cechy, co inne służby mundurowe objęte zaopatrzeniowym systemem emerytalnym. Stanowią one cechę relewantną. Wobec powyższego następuje zróżnicowanie sytuacji prawnej służb mundurowych w zakresie ochrony emerytalnej. Zakres kwestionowanych przepisów jest 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 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” (wniosek III i IV, s. 20). „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” (wniosek III i IV, s. 22). Równocześnie wnioskodawcy III i IV podnoszą, że kwestionowane przepisy ze względu na zróżnicowanie sytuacji prawnej SC oraz innych służb mundurowych w zakresie ochrony emerytalnej są niesprawiedliwe oraz naruszają istotę prawa wynikającego

z art. 67 ust. 1 Konstytucji (wnioski III i IV, s. 23). Zbyt niski poziom ochrony emerytalnej ustanawia również u.e.p. Ze względu na specyfikę pracy, pominięcie w pracy funkcjonariuszy SC wśród prac o szczególnym charakterze wskazanych w art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załączniku nr 2 do u.e.p. jest niezgodny ze standardem konstytucyjnym (wnioski III i IV, s. 24).

II. Analiza formalnoprawna

1. Uwagi wstępne

Należy podkreślić, że z uwagi na brak terminu ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności wniosku oraz ze względu na to, iż zarządzenie sędziego Trybunału o nadaniu wnioskowi biegu nie ma statusu orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, skład Trybunału wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest – co potwierdza także dotychczasowa praktyka orzecznicza – związany wynikami wstępnej kontroli. Tym samym, skład ten władny jest przeprowadzić dalszą kontrolę wniosku i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne. Ponadto Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe, nakazujące umorzenie postępowania (wyrok TK z 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt U 6/01; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 18/01; 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05).

2. Legitymacja prawna wnioskodawców

2.1. Przed dokonaniem merytorycznej oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawa należy odnieść się do kwestii formalnoprawnej, jaką jest ustalenie legitymacji prawnej do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego ogólnopolskich związków zawodowych (wnioskodawcy I, III i IV), jako podmiotów posiadających tzw. ograniczoną zdolność wnioskową. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz art. 191 ust. 2 Konstytucji, ogólnokrajowe organy

związków zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, jeśli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Jak stanowi następnie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniosek skierowany przez podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, który wskazuje, że kwestionowana ustawa lub akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest wszczynane na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. Spełnia on dwojaką funkcję: po pierwsze – inicjuje postępowanie, po drugie – wyznacza granice orzekania.

Jak uznał Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji w postanowieniu z 24 września 1996 r. (sygn. akt T 35/96): „[...] przy badaniu legitymacji związku zawodowego do korzystania z kwalifikowanego środka o charakterze publicznoprawnym, jakim jest wszczęcie postępowania przed TK w przedmiocie tzw. abstrakcyjnej (oderwanej od konkretnego przypadku stosowania prawa) kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, należy wziąć pod uwagę wyjątkowość tego uprawnienia, a w konsekwencji konfrontować przedmiot wniosku z tym, co w myśl regulacji prawnej określa specyfikę działania związku zawodowego jako takiego”. Powyższa linia orzecznicza została podtrzymana po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., o czym świadczą tezy przedstawione przez sąd konstytucyjny w postanowieniu z 21 maja 2007 r. (sygn. akt Tw 14/07).

2.2. Istotne jest zatem ustalenie, czy zakwestionowane przez związki zawodowe przepisy dotyczą spraw objętych ich zakresem działania, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Zakres przedmiotowy sfery działania wnioskodawców I, III i IV został oznaczony w postanowieniach ich statutów. Wnioskodawca I wskazuje na regulacje § 6 i § 9 pkt 1a swojego statutu, które stanowią: „Celami Związku są: obrona praw, godności oraz interesów funkcjonariuszy celnych i pracowników zatrudnionych w Służbie Celnej, zwolnionych funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej, emerytów i rencistów Służby Celnej, a w szczególności: [...] 1a. osiągnięcia przez funkcjonariuszy celnych pełnego statusu funkcjonariuszy mundurowych wraz z systemem zaopatrzenia emerytalnego i rentowego jak w innych służbach mundurowych [...]”. W myśl § 10 pkt 5: „Związek realizuje swoje cele między innymi

przez: [...] występowanie, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o wszczęcie kontroli aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem działania Związku”. Natomiast w statucie Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej RP wskazano, że podstawowym celem związku jest dążenie do: coraz większego zaspokajania potrzeb materialnych, socjalnych i kulturalnych ogółu funkcjonariuszy i ich rodzin, emerytów i rencistów (art. 7 pkt 1); polepszenia poziomu życia funkcjonariuszy, pracowników i ich rodzin, emerytów i rencistów (art. 7 pkt 2); zapewnienia właściwych świadczeń chorobowych i emerytalno-rentowych (art. 7 pkt 8); reprezentowanie opinii swoich członków przed organem władzy, organizacjami społecznymi i zrzeszeniami (art. 7 pkt 9). Podstawowymi celami Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, ujętymi w jej statucie, są: dążenie do coraz większego zaspokajania 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); występowania z wnioskami w sprawie wydania, zmiany lub uzupełnienia aktów prawnych lub decyzji dotyczących praw i interesów członków Federacji (art. 9 pkt 5).

2.3. Legitymacja związku zawodowego do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest węższa niż uprawnienia przyznane podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Ograniczenie to polega na tym, że wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji związki zawodowe mogą zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji wystąpić z wnioskiem, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 maja 2007 r. (sygn. akt Tw 14/07) stwierdził, że dla wyznaczenia granic legitymacji do inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych istotne (kluczowe) znaczenie ma wykładnia pojęcia „zakres działania”. Wnioskodawca ma obowiązek wskazać przepisy ustawy lub statutu, które pozwalają ustalić,

że zaskarżony akt normatywny (jego część) dotyczy zakresu spraw objętych jego działaniem. Trzeba podkreślić, że interpretacja ww. pojęć musi opierać się w pierwszej kolejności na przepisach Konstytucji, jako podstawie przyznania uprawnienia do występowania o kontrolę norm. Ponadto, pojęcie „spraw objętych zakresem działania” z art. 191 ust. 2 Konstytucji powinno być wykładane w sposób ścisły (postanowienia TK z: 22 sierpnia 2002 r., sygn. akt T 25/01 oraz 16 grudnia 2002 r., sygn. akt Tw 56/02). Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – również statutowo określonych zadań wnioskodawcy. Przysługujące podmiotowi, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznany w związku ze szczególnym charakterem zadań powierzonych danemu podmiotowi przez obowiązującą regulację konstytucyjną i ustawową. Interpretowanie rozszerzająco zakresu tego uprawnienia jest niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z: 8 marca 2004 r., sygn. akt Tw 38/03; 11 lipca 2005 r., sygn. akt Tw 29/05; 8 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 30/05). Uprawnienie do kierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest oparte na normie rangi konstytucyjnej. O istnieniu tego uprawnienia po stronie konkretnego podmiotu nie mogą samodzielnie przesądzać rozwiązania przyjęte w ustawach zwykłych, a tym bardziej zawarte w statutach związków. Przy odmiennej interpretacji to nie Konstytucja, ale ustawa lub statut decydowałyby w istocie o przyznaniu takiego uprawnienia. W konsekwencji, pojęcie zakresu działania, użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, także należy traktować autonomicznie (postanowienie TK z 6 maja 2014 r., sygn. akt Tw 51/12).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że pojęcie „spraw objętych zakresem działania”, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, w odniesieniu do ogólnokrajowych organów związków zawodowych dotyczy wyłącznie tych aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują uprawnienia lub obowiązki pracowników względem pracodawców w kontekście łączącego ich stosunku pracy. Związek zawodowy nie może zatem żądać zbadania takich regulacji, które nie dotyczą w bezpośredni sposób statusu prawnego swoich członków jako pracowników (zob. postanowienia TK z 21 kwietnia i 27 września 2006 r., sygn. akt Tw 43/05). To zatem konieczność obrony interesów ściśle pracowniczych uzasadnia przyznanie ogólnokrajowym władzom tychże organizacji legitymacji ograniczonej rzeczowo

(postanowienie TK z 4 lutego 2014 r., sygn. akt Tw 57/12; zob. w szczególności postanowienie z 18 listopada 1998 r., sygn. akt K 20/98; por. także M. Zubik, *Wnioski związków zawodowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 11, s. 5). Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w postanowieniu z 5 grudnia 2011 r. (sygn. akt Tw 16/11): „Pojęcie «spraw objętych zakresem działania», w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, dotyczy w odniesieniu do ogólnokrajowych organów związków zawodowych wyłącznie tych aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują uprawnienia lub obowiązki pracowników względem pracodawców w kontekście łączącego ich stosunku pracy. Jest to jednocześnie ta sfera działalności związku, która określa przedmiotowy zakres legitymacji tego podmiotu w postępowaniu w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Związek zawodowy nie może zatem żądać zbadania takich regulacji, które nie dotyczą w bezpośredni sposób statusu prawnego pracowników i odnoszą się do podmiotów niepozostających w stosunku pracy” (zob. także postanowienia TK z 21 kwietnia i 27 września 2006 r., sygn. akt Tw 43/05, oraz powołane tam orzeczenia). Związki zawodowe skutecznie inicjowały zatem kontrolę przepisów aktów normatywnych wpływających na status pracowniczy swoich aktualnych lub potencjalnych członków. Trybunał Konstytucyjny akceptował także inicjowanie kontroli regulacji ustaw określających warunki nabycia praw emerytalnych (np. wyroki TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12; 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09). Postępowania te inicjowały związki zawodowe zrzeszające pracowników z wielu branż (gałęzi gospodarki, zawodów; np. NSZZ „Solidarność”) oraz związki zawodowe zrzeszające pracowników wykonujących jeden zawód (np. NSZZ Funkcjonariuszy Straży Granicznej, zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; NSZZ Policjantów, wyrok TK z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09). W tym drugim przypadku kwestionowano przepisy bezpośrednio dotyczące statusu emerytalno-rentowego członków związku zawodowego, a więc „własnego” reżimu emerytalnego. Natomiast, ze względu na brak legitymacji po stronie związku zawodowego, Trybunał Konstytucyjny odmawiał także nadania biegu wnioskowi, w sytuacji gdy:

- a) badaniu podlegały przepisy ustawy regulujące wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a wniosek złożył Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy (dalej: OZZL); jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny: „wniosek OZZL nie spełnia wymogu określonego

w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP. Zakres działania OZZL jest wyznaczony przez postanowienia ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 1 ust. 1, art. 2 i art. 4 tej ustawy należy do niego obrona praw oraz interesów zawodowych i socjalnych lekarzy. W sposób oczywisty uprawnienia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie należą do zakresu działania Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy” (postanowienie TK z 14 stycznia 2003 r., sygn. akt K 71/02);

- b) wniosek złożył Związek Zawodowy Personelu Latającego i Pokładowego Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż domagał się kontroli przepisów rozporządzenia regulujących czas pracy i wypoczynku kontrolerów ruchu lotniczego, a związek zawodowy, zgodnie ze swoim statutem, zrzeszał wyłącznie ludzi pracujących na pokładach statków powietrznych (postanowienie TK z 1 września 2003 r., sygn. akt Tw 15/03);
- c) ocenie podlegać miały przepisy ustawy o świadczeniach z opieki zdrowotnej w zakresie warunków i wysokości wynagradzania pracowników służby zdrowia, a postępowanie inicjował OZZL; jak ustalił Trybunał Konstytucyjny do zakresu działania związku nie należy reprezentowanie i obrona praw oraz interesów innych, poza lekarzami i lekarzami stomatologami, pracowników służby zdrowia, w szczególności pielęgniarek, położnych, diagnostyków laboratoryjnych, techników medycznych i innego personelu medycznego (postanowienie TK z 8 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 30/05; zob. także postanowienie TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt Tw 30/05 nieuwzględniające zażalenia).
- d) OZZL kwestionował przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry określające niektóre warunki przyznania prawa wykonywania zawodu lekarza przez okręgową izbę lekarską, wyznaczające minimalną długość trwania stażu podyplomowego lekarza oraz zawierające upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia programu i czasu trwania stażu podyplomowego oraz sposobu i trybu składania egzaminu państwowego kończącego staż; sąd konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy nie odnoszą się do kwestii naruszenia praw określonej grupy osób jako pracowników, lecz dotyczą problematyki ograniczania praw i wolności przysługujących każdemu obywatelowi; kwestionowane regulacje nie

należą zatem do zakresu działania związku zawodowego wyznaczonego przez art. 191 ust. 2 Konstytucji; związek zawodowy, jako dobrowolna i samorządna organizacja ludzi pracy, powołany jest do reprezentowania i obrony – przed Trybunałem Konstytucyjnym – wyłącznie tych praw i interesów zawodowych swoich członków, które związane są z pozostawaniem przez nich w stosunku pracy, jest to jednocześnie ta sfera działalności związku, która określa przedmiotowy zakres legitymacji tego podmiotu w postępowaniu w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (postanowienie TK z 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt Tw 43/05);

- e) Ogólnopolski Związek Zawodowy „KONTAKT” kwestionował przepis ustawy o funduszach emerytalnych, który zakazywał działalności akwizycyjnej na rzecz otwartych funduszy emerytalnych; sąd konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy i wskazane wzorce kontroli (swoboda działalności gospodarczej) są immanentnie związane z ochroną działalności gospodarczej prowadzonej przez członków wnioskodawcy (akwizytorów), a tym samym nie dotyczą bezpośrednio interesów, w obronie których może występować związek zawodowy, tzn. uprawnień lub obowiązków pracowników w ich relacjach z pracodawcami w ramach stosunku pracy; sytuację prawną pracownika należy rozpatrywać z perspektywy uprawnień lub obowiązków w ramach jego relacji z pracodawcą, odmiennej od tej, która łączy przedsiębiorcę-usługodawcę z usługobiorcą; wnioskodawca natomiast koncentrował się na zagadnieniu wolności gospodarczej, nie zaś na sferze pracowniczej (postanowienie TK z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt Tw 16/11; zob. także postanowienia TK z: 21 listopada 2002 r., sygn. akt Tw 62/02; 27 maja 2003 r., sygn. akt Tw 72/02).

Pamiętać jednakże należy, że sąd konstytucyjny nie zakwestionował legitymacji Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80” do inicjowania kontroli przepisu ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.; dalej: ustawa o NIK), który, zdaniem wnioskodawcy, w sposób niekonstytucyjny pozbawił pracowników Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) prawa do zrzeszania się w dowolnie wybranych związkach zawodowych (wyrok TK z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97).

2.4. Wnioskodawcy I, III i IV kwestionują m.in. przepisy u.z.e.f., to jest ustawę wyznaczającą reżim emerytalny służb mundurowych, chociaż członkowie związków zawodowych inicjujących postępowanie przed sądem konstytucyjnym podlegają powszechnemu systemowi ubezpieczenia społecznego. Co więcej istotą zarzutu niekonstytucyjności jest właśnie niekonstytucyjne („błędne”) włączenie funkcjonariuszy SC do powszechnego reżimu emerytalnego.

Wobec powyższego, powstaje wątpliwość, którą Sejm pragnie zasygnalizować, czy jest możliwe inicjowanie abstrakcyjnej kontroli norm przez związek zawodowy w przypadku, gdy zaskarżony przepis w żaden sposób nie reguluje (pracowniczej) sytuacji prawnej jego członków. Kontrola dotyczy wówczas regulacji, które, przynajmniej w momencie wniesienia wniosku, nie odnoszą się do członków związku. Co do zasady, zgodnie z powyżej cytowanym orzecznictwem sądu konstytucyjnego, należałoby odmówić prawa do inicjowania takiego postępowania. Związek zawodowy nie jest bowiem legitymowany do występowania w interesie innych grup zawodowych, niż w nim zrzeszone, a zatem przykładowo zakwestionowanie przez związek zawodowy zrzeszający górników unormowań ustawy o systemie ubezpieczeń rolników byłoby niedopuszczalne. Jednakże w niniejszej sprawie związki zawodowe celników, choć kwestionują przepisy regulujące inny reżim emerytalny, to podnoszą zarzut pominięcia. Pominięcie polegać ma na nielegalnym wyłączeniu celników z zakresu zastosowania u.z.e.f. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy więc zakresu podmiotowego regulacji. Tym samym, choć w sytuacji „wyjściowej” unormowania u.z.e.f. nie odnoszą się do członków związków zawodowych, to po orzeczeniu sądu konstytucyjnego czyniącemu zadość roszczeniom wnioskodawców, u.z.e.f. miałyby regulować sytuację prawną w zakresie prawa do emerytury celników. Przedstawiona powyżej analiza orzecznictwa sądu konstytucyjnego nie daje jednoznacznej odpowiedzi, czy postawienie zarzutu pominięcia może determinować ramy legitymacji procesowej związku zawodowego, wynikające z art. 191 ust. 2 Konstytucji. Dotychczas Trybunał Konstytucyjny ustosunkowywał się bowiem do wniosków inicjowanych przez związki zawodowe wobec przepisów reżimów emerytalnych, którym podlegali ich członkowie (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09). Zwrócić jednakże należy uwagę, że legitymację związku zawodowego należy interpretować ściśle. Już dopuszczalność kwestionowania przepisów emerytalno-rentowych, a zatem regulacji, które nie bezpośrednio, lecz jedynie pośrednio odnoszą się do statusu

pracowniczego członka związku zawodowego, jest rozszerzeniem upoważnienia, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Jeśli podniesienie zarzutu zbyt wąskiego określenia podmiotowego zakresu regulacji (zarzut pominięcia) wobec przepisów, które nie odnoszą się do członków związku zawodowego, byłoby dopuszczalne, podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji w sposób nieograniczony (względem każdego reżimu prawnego, każdej grupy zawodowej) mogłyby kwestionować przepisy, które w zakresie rzeczowym regulują (bezpośrednio lub pośrednio) status pracowniczy. Trzeba przy tym pamiętać, że ocena ich legitymacji nie powinna być przenoszona z etapu analizy formalnoprawnej do fazy badania zgodności przepisów. Natomiast odmowa akceptacji takiej praktyki nie pozbawia związków zawodowych możliwości przedstawienia sądowi konstytucyjnemu problemu pominięcia w zakresie określonych praw, których ich członkowie nie posiadają w aktualnym stanie prawnym. Zarzut pominięcia powinien być jednak kierowany przeciwko regulacji, która dotyczy członków związku, w zakresie, w jakim nie przewiduje określonego prawa, które zostało zagwarantowane w innym (np. emerytalnym) reżimie prawnym.

Sejm pragnie zwrócić uwagę, że związki zawodowe nie są upoważnione do inicjowania kontroli konstytucyjnej w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych. Konsekwencją powyższego jest to, że zakres działania związków zawodowych w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje wszystkich spraw pozostających w gestii takich organizacji, a przyznanych im na mocy ich statutów (por. postanowienia TK z: 20 grudnia 2005 r., sygn. akt Tw 12/05; 14 lipca 2014 r., sygn. akt Tw 13/14). Oznacza to, że zakresu legitymacji wnioskodawców I, III i IV nie może determinować wyłącznie ich statut. Wskazanie w § 9 pkt 1a statutu wnioskodawcy I jako celu związku: „osiągnięcia przez funkcjonariuszy celnych pełnego statusu funkcjonariuszy mundurowych wraz z systemem zaopatrzenia emerytalnego i rentowego jak w innych służbach mundurowych” nie przesądza zatem powyższego zagadnienia.

Sejm sygnalizuje wątpliwości co do dopuszczalności wniosków złożonych w niniejszej sprawie przez związki zawodowe celników, pozostawiając jednak rozstrzygnięcie tej kwestii Trybunałowi Konstytucyjnemu, w dalszej części stanowiska prezentuje analizę merytoryczną.

2.5. Zarząd Główny Związku Zawodowego Celników w uchwale nr 4/2012

o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wskazał także w sposób wyraźny przedmiot kontroli konstytucyjności prawa, zaliczając do niego, zgodnie z § 1 uchwały nr 4/2012, art. 1 u.z.e.f. oraz art. 105 pkt 11 u.s.c. Ten ostatni, zgodnie z ww. uchwałą miałby być niezgodny z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 33 ust. 2 Konstytucji. Sejm pragnie w tym miejscu zauważyć, że tak określony przedmiot kontroli nie pokrywa się z przedmiotem wskazanym we wniosku z 15 kwietnia 2013 r., sporządzonym przez pełnomocnika wnioskodawcy I, który zakwestionował jedynie zgodność art. 1 u.z.e.f. Na tym tle uwidoczni się brak spójności pomiędzy wolą wyrażoną przez Związek Zawodowy Celników oraz wolą pełnomocnika, reprezentującego interesy organizacji. W konsekwencji powstaje dylemat, które z wyżej wskazanych regulacji ustawowych powinny stać się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na względzie przytoczone wyżej ugruntowane orzecznictwo sądu konstytucyjnego w zakresie legitymacji podmiotów posiadających tzw. ograniczoną zdolność wnioskową, należy uznać, iż w niniejszym przypadku wiążący będzie zakres przedmiotowy kontroli konstytucyjności prawa określony we wniosku pełnomocnika Związku Zawodowego Celników. Sejm nie odniesie się zatem do kwestii konstytucyjności, uchylonego 1 stycznia 2013 r., art. 105 pkt 11 u.s.c. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 33 ust. 2 Konstytucji.

3. Pominięcie czy zaniechanie ustawodawcze

3.1. Przed dokonaniem merytorycznej oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanych przez wnioskodawców przepisów prawa, Sejm chce odnieść się również do charakteru podniesionych przez nich zarzutów. Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej kwestionują konstytucyjność całej ustawy o służbie celnej, ponadto wszyscy wnioskodawcy podają w wątpliwość zgodność z Konstytucją poszczególnych (wybranych) przepisów u.z.e.f. Zarzuty wobec przepisów u.z.e.f. dotyczą tego, czego w nich zabrakło.

3.2. Jak wspomniano wyżej, wnioskodawcy III i IV zaskarżyli całą u.s.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby

adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Z uzasadnienia wniosków wynika, że pominięte regulacje mają gwarantować szczególną ochronę emerytalną (wnioski III i IV, s. 17). Poza zakresem rozważań pozostawić więc należy zagadnienie zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie odróżniania sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Jego zdaniem: „Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniu ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. [...] Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06; zob. także P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2003, s. 241-243; tenże, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne, Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek, Kraków 2007, s. 397-405; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 109, 151-155; D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 69-77; M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*

[w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 31-32; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 195-196; P. Radzewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 181-184).

Wnioskodawcy III i IV nie precyzują, na czym polega adekwatne zabezpieczenie społeczne, którego pominięcie miałyby stanowić naruszenie wzorców konstytucyjnych. Nie wyjaśniono, czy adekwatność polegać ma na wyższym świadczeniu emerytalnym nieskorelowanym z sumą zgromadzonych składek, wyższej składce, przy utrzymaniu zasady ekwiwalentności składki i świadczenia, wprowadzenia warunku legitymowania się stosunkowo krótkim okresem stażu ubezpieczeniowego, jako przesłanki uzyskania prawa do emerytury. Nie jest jasne, czy odpowiednie zabezpieczenie społeczne „po osiągnięciu wieku emerytalnego” wyklucza wśród metod jego ustalania obniżenie wieku emerytalnego funkcjonariuszy SC (w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego), skoro adekwatne zabezpieczenie ma nastąpić dopiero po osiągnięciu tego wieku. Brak takiego uściślenia zarzutu w zasadzie uniemożliwia ustosunkowanie się do niego. Zdaniem Sejmu, uznanie niekonstytucyjności zakwestionowanej całej ustawy, w zaproponowanym przez wnioskodawców III i IV zakresie, prowadziłoby do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o postulat *de lege ferenda* – rozwiązania pożądane, z punktu widzenia inicjatorów postępowania, choć przez nich niedookreślone (zob. na ten temat w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00).

Ponadto, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (wyrok TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Rozpoznawanie zarzutów dotyczących braku regulacji wymaga więc daleko posuniętego rygoryzmu co do stwierdzenia jakościowej tożsamości (albo przynajmniej wyraźnego podobieństwa) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. „Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych

z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; zob. także postanowienie TK z 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 15/11 wraz z wskazanym tam orzecnictwem i literaturą; zob. także wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Ustawa o służbie celnej określa ogólne zasady funkcjonowania SC (rozdział I), jej organizację (rozdział II), uprawnień SC (rozdziały III-VI), przebieg służby i jej stopnie (rozdziały VII-VIII), obowiązki i prawa funkcjonariuszy SC (rozdział IX), uposażenie i inne świadczenia (rozdział X), odpowiedzialność dyscyplinarną (rozdział XI), rozpatrywanie sporów o roszczenia (rozdział XII), zmiany w przepisach, przepisy przejściowe i końcowe (rozdziały XIII-XV). Nie można zatem mówić o tożsamości materii regulacji całej u.s.c. oraz wskazanego we wnioskach III i IV zakresu zaskarżenia.

Podsumowując, zdaniem Sejmu, określony przez wnioskodawców III i IV zakres pominięcia (odpowiednie zabezpieczenie społeczne funkcjonariuszy SC po osiągnięciu wieku emerytalnego) wykazuje cechy postulatu *de lege ferenda*, a uznanie niekonstytucyjności badanego przepisu stanowiłoby uzupełnienie systemu prawa o całkowicie nową normę (nowe normy). A zatem, Sejm podaje w wątpliwość dopuszczalność zaskarżenia całej u.s.c. w zakresie wskazanym w *petitum* wniosków III i IV.

3.3. Ponadto, należy dodać, że zakwestionowanie zgodności całej ustawy z Konstytucją może nastąpić przede wszystkim pod względem proceduralnym lub kompetencyjnym. W takim bowiem przypadku Trybunał Konstytucyjny najpierw rozpatruje zarzuty dotyczące niezgodności całego aktu z normami proceduralnymi i kompetencyjnymi, a dopiero w razie stwierdzenia zgodności analizuje zarzuty o charakterze materialnym postawione poszczególnym normom tego aktu (zob. np. wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06; 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Wnioskodawcy III i IV nie stawiają jednakże zarzutów naruszenia konstytucyjnych norm proceduralnych ani kompetencyjnych w procesie prawotwórczym. Kontrola została zainicjowana pod kątem zgodności u.s.c. ze wzorcami materialnymi (art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1

Konstytucji). Sejm dostrzega, że w pewnych sytuacjach stopień powiązania poszczególnych norm kontrolowanego aktu bywa tak wysoki, iż tworzą one mechanizm prawny, którego racja bytu jest uzależniona od obowiązywania całości regulacji (kompleksu norm). Wówczas stwierdzenie niezgodności z Konstytucją tylko niektórych z nich – a więc pozbawienie mocy obowiązującej wybranych norm, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od derogacji pozostałych elementów składowych mechanizmu prawnego – może prowadzić do jego dysfunkcjonalności. Przypadek taki uwzględnia także ustrojodawca, przewidując, że Trybunał Konstytucyjny może orzec, iż choć niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, to są one „nierozzerwalnie związane z całą ustawą”. Możliwość ta dotyczy jednak tylko kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji). Skutki takiego wyroku są tożsame ze skutkami wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność całej ustawy (zob. M. Wiącek, *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 64). W przypadku kontroli następczej dopuszczalność objęcia jej zakresem całości ustawy jest wątpliwa. Nie budziłaby ona zastrzeżeń, gdyby tak szeroki zakres kontroli wynikał z formuły zaskarżenia polegającej na skrupulatnym formułowaniu i uzasadnianiu zarzutów wobec wszystkich jednostek redakcyjnych ustawy, czego jednak wnioskodawcy III i IV nie uczynili.

W nauce prawa dopuszczalność stwierdzenia niekonstytucyjności całej ustawy ze względu na niezgodność z wzorcami innymi niż proceduralne i kompetencyjne jest postrzegana niejednolicie. Dostrzeżono bowiem możliwość wyróżnienia na podstawie orzecznictwa Trybunału kategorii „przepisów fundamentalnych, których niekonstytucyjność powoduje, że reszta przepisów ustawy staje się niestosowna, bezprzedmiotowa albo wynikowo niezgodna z konstytucją” (A. Kuśtra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 26). W takim przypadku „przepisy, które pełnią rolę służebną wobec przepisów kluczowych, uznanych za niekonstytucyjne, są «wtórnie niekonstytucyjne». Niekonstytucyjność przepisów fundamentalnych «promieniuje» na przepisy o charakterze służebnym” (*ibidem*, s. 30). Zdaniem przywołanej autorki, na inicjatorze postępowania ciąży wówczas obowiązek wykazania niekonstytucyjności przepisów fundamentalnych, a następnie wyjaśnienia, w jaki sposób powoduje ona niekonstytucyjność pozostałej regulacji ustawowej (*ibidem*, s. 31). Wobec tego

poglądu wysunięto m.in. zarzuty, że proponowana konstrukcja jest nie do pogodzenia z obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem zasadą skargowości, a ponadto nie jest obojętna z punktu widzenia relacji między organami państwa, bo prowadziłaby do przesunięcia kompetencyjnego polegającego na przydaniu Trybunałowi części kompetencji prawodawcy; w konsekwencji, w razie żądania kontroli całości ustawy, jej mechanizmów czy też wyodrębnionych fragmentów postępowanie powinno być umarzane z uwagi na wady formalne zaskarżenia (zob. P. Radziejewicz, *Czy TK może uchylić całą ustawę? – polemika z artykułem Aleksandry Kustry „Kontrola konstytucyjności całej ustawy”*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 175).

Sejm zajmuje stanowisko zbieżne z drugim z wymienionych poglądów, dostrzegając zagrożenia – zarówno z perspektywy podziału władz, jak i w obszarze konsekwencji walidacyjnych wyroku – orzekania o niekonstytucyjności całej ustawy. Innymi słowy, należy przyjąć, że w razie zakwestionowania zgodności z Konstytucją rozbudowanego mechanizmu ustawowego kontrola dokonywana przez Trybunał powinna ograniczać się do przepisów powołujących do życia ów mechanizm. Natomiast usuwanie z systemu prawa przepisów, które w wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu „głównego” stały się puste lub bezprzedmiotowe, jest zadaniem ustawodawcy, nie zaś Trybunału. Jednakże wnioskodawcy III i IV nie wskazali „głównych” („fundamentalnych”) przepisów u.s.c., które miałyby być niezgodne z materialnymi wzorcami konstytucyjnymi. Kontrola całej u.s.c. jest niemożliwa również z tego powodu.

3.4. Wobec powyższego, w zakresie dotyczącym badania zgodności u.s.c. *en bloc*, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.5. Wszyscy wnioskodawcy podają w wątpliwość konstytucyjność art. 1 u.z.e.f., przy czym grupa posłów i Związek Zawodowy Celników PL kwestionuje go w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie u.z.e.f. pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, a Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej oraz Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej RP zaskarżyły art. 1 u.z.e.f. w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby

Celnej w katalogu funkcjonariuszy służby mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z u.z.e.f. Uzasadnienia wniosków wskazują, że zastrzeżenia wywołuje przede wszystkim zbyt niska ochrona emerytalna w stosunku do pozostałych służb mundurowych. We wniosku I wspomina się o „emeryturze policyjnej” (s. 7 i 8), a we wniosku II wskazuje się na „emeryturę mundurową” (s. 4), jako na świadczenie, którego pozbawieni są celnicy. Natomiast we wnioskach III i IV wymienia się „ochronę emerytalną” celników, jako tę, która musi ulec dostosowaniu do standardu służb mundurowych (s. 19). Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oprócz emerytury policyjnej przewiduje świadczenia pieniężne: policyjną rentę inwalidzką, policyjną rentę rodzinną, dodatki do emerytury lub renty, zasiłek pogrzebowy, inne [niepieniężne] świadczenia i uprawnienia: świadczenia lecznicze, świadczenia socjalne, prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym (art. 2 u.z.e.f.). Wnioskodawcy w żaden sposób nie odnoszą się do uprawnień rentowych i niepieniężnych przewidzianych przez u.z.e.f. ani do kwestii ewentualnego pominięcia prawa funkcjonariuszy Służby Celnej do tych świadczeń. Tym samym, zdaniem Sejmu, wnioskodawcy zawężili kontrolę do pozbawienia funkcjonariuszy służby celnej prawa do emerytury policyjnej. Za takim odczytaniem intencji wnioskodawców II-IV może świadczyć to, że grupa posłów oraz związki zawodowe zaskarżyły art. 18a i art. 18b u.z.e.f. w takim samym zakresie, co art. 1 u.z.e.f. Natomiast ww. art. 18a oraz art. 18b regulują jedynie warunki prawa do emerytury policyjnej i nie normują kwestii związanych z prawem do innych świadczeń. Sejm nie odniesie się więc do ewentualnego wyłączenia funkcjonariuszy Służby Celnej z kręgu beneficjentów innych świadczeń zaopatrzenia emerytalnego przewidzianych przez u.z.e.f.

3.6. Artykuł 1 u.z.e.f. określa zakres podmiotowy stosowania całej ustawy, wyliczając rodzaje służb mundurowych, których funkcjonariusze, po zwolnieniu ze służby, uprawnieni są do zaopatrzenia emerytalnego z budżetu państwa z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby. Zgodnie z badanym przepisem, prawo to przysługuje w razie śmierci żywiciela (funkcjonariusza albo byłego funkcjonariusza) również członkom rodziny. Podkreślić należy, że w zakresie prawa do emerytury policyjnej u.z.e.f. wprowadza dwa reżimy prawne.

Pierwszy z nich kształtuje art. 12 u.z.e.f. Według niego, emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi określonej w ustawie służby mundurowej zwolnionemu

ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 letni okres służby we wskazanych w ustawie formacjach mundurowych (zob. także art. 13 u.z.e.f., który ustala okresy równorzędne z okresem służby w formacjach służby mundurowej, np. służbę wojskową). Do przyznania emerytury policyjnej niezbędnym (i wystarczającym) warunkiem jest więc posiadanie 15 lat służby w Policji lub w innej wskazanej w u.z.e.f. służbie mundurowej (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt III AUa 662/10). Prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje natomiast byłemu funkcjonariuszowi, który uzyskał emeryturę na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.; dalej: u.e.r. albo ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych; nie jest bowiem możliwe podwójne zaliczenie okresów służby, raz do celów ustalenia emerytury policyjnej, a raz aby uzyskać prawo do emerytury w systemie powszechnego ubezpieczenia społecznego (zob. art. 5 ust. 2a u.e.r.; możliwy jest jednakże zbieg praw; zob. art. 7 u.z.e.f. oraz art. 95 u.e.r.). Każdy z systemów (zaopatrzeniowy i ubezpieczeniowy) realizuje własne zobowiązania wobec osoby zainteresowanej. Wysokość świadczenia emerytury policyjnej jest ustalana według trzech odmiennych formuł. Pierwsza jest uregulowana w art. 15 u.z.e.f, druga w art. 15a u.z.e.f. i trzecia w art. 15b u.z.e.f.

Inne warunki nabycia prawa do emerytury policyjnej wyznacza art. 18a ust. 1 i art. 18b u.z.e.f. A mianowicie funkcjonariusz przyjęty do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r. uzyskuje prawo do emerytury policyjnej, jeśli ukończył 55 lat i legitymuje się co najmniej 25 letnim okresem służby w służbach mundurowych wskazanych w ustawie. Z obowiązku spełnienia zaostrzonych rygorów uzyskania prawa do świadczenia zwolnieni są funkcjonariusze, którzy rozpoczęli służbę w jednej z formacji mundurowych, wymienionych w przepisie, ale przed datą 31 grudnia 2012 r. także pełnili służbę w formacjach mundurowych (art. 18a ust. 2 u.z.e.f.). Regulacja ta łagodzi rygorystyczne warunki uzyskania prawa do emerytury policyjnej w sytuacji „przejścia” pomiędzy służbami.

W ocenie Sejmu, wnioskodawcy, kwestionując zbyt wąski zakres podmiotowy prawa do emerytury policyjnej, winni byli zaskarżyć przepis dotyczący tego rodzaju świadczenia, a nie przepis o charakterze ogólnym, wyznaczający zakres podmiotowy wszystkich (różnych) świadczeń uregulowanych w ustawie.

Wnioskodawcy nie wyjaśniają również, czy naruszenie Konstytucji wynika z wyłączenia funkcjonariuszy z reżimu przewidującego uzyskanie prawa do emerytury policyjnej po 25 latach służby i ukończeniu 55 lat (art. 18b u.z.e.f.), czy także pominięcie celników wśród beneficjentów prawa do emerytury po 15 latach służby (art. 12 u.z.e.f.). Zdaniem Sejmu, w sytuacji, gdy u.z.e.f. zawiera szczegółowe regulacje ustalające prawo do emerytury policyjnej, postawienie zarzutu pominięcia art. 1 u.z.e.f. (odnoszącego się do zaopatrzenia emerytalnego obejmującego łącznie różnego rodzaju świadczenia i uprawnienia) jest niedopuszczalne.

Jak wskazano powyżej, nie jest jasne, czy zarzut pominięcia w art. 1 u.z.e.f. funkcjonariuszy służby celnej odnosi się do celników zatrudnionych przed 1 stycznia 2013 r. Gdyby jednak taka była intencja wnioskodawców, to pamiętać należy, że zakwestionowany art. 1 u.z.e.f. podlegałby ocenie wyłącznie w zakresie w jakim odnosi się do funkcjonariuszy zatrudnionych w SC. Do momentu wejścia w życie nieobowiązującej już ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802; dalej ustawa z 24 lipca 1999 r.; uchylona przez aktualnie obowiązującą u.s.c.) funkcjonariusze celni wiązali się z pracodawcą stosunkiem pracy (umową o pracę albo aktem mianowania), a nie stosunkiem służby. Dopiero wraz z wejściem ustawy z 24 lipca 1999 r., to jest 15 września 1999 r., utworzono Służbę Celną (art. 1), a funkcjonariusze celni zatrudnieni w administracji celnej otrzymali w przeciągu 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 24 lipca 1999 r. propozycję pełnienia służby, którą w przeciągu miesiąca mogli przyjąć lub odrzucić (art. 91 ustawy z 24 lipca 1999 r.). Wskazane zatem w *petitum* wniosków I-IV pominięcie może odnosić się jedynie do funkcjonariuszy celnych, którzy nawiązali stosunek służby po 15 września 1999 r.

Sejm sygnalizuje wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia art. 1 u.z.e.f., pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii Trybunałowi Konstytucyjnemu. W dalszej części stanowiska została przeprowadzona analiza zgodności.

3.7. Wnioskodawcy III i IV zaskarżyli art. 18a ust. 2 u.z.e.f. w zakresie, w jakim pomija funkcjonariusz Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z u.z.e.f. Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie:

„Przepisu ust. 1 nie stosuje się do funkcjonariusza przyjętego do służby po dniu 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym przyjęciem: 1) pełnił służbę w Policji,

Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej, do której został przyjęty przed dniem 1 stycznia 2013 r.; 2) pełnił zawodową służbę wojskową lub służbę kandydacką, do której został powołany przed dniem 1 stycznia 2013 r.”.

Zdaniem Sejmu, wnioskodawcy III i IV nie uzasadnili wystarczająco postawionego zarzut naruszenia Konstytucji a tym samym nie spełnili wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. We wnioskach III i IV nie wyjaśniono, na czym polegać by miała niekonstytucyjność pominięcia funkcjonariuszy SC w katalogu służb mundurowych uprawnionych do świadczeń emerytalnych w regulacji wyłączającej stosowanie art. 18a ust. 1 u.z.e.f., to jest odmawiającej zastosowania wobec tych osób nowych warunków uzyskania prawa do emerytury policyjnej. Taki zarzut można postawić wyłącznie przepisom, które określają warunki (także dotyczące pozostawania w określonym stosunku służbowym) uzyskania świadczenia, a nie przepisowi, który wskazuje jakich unormowań nie stosować.

Wobec powyższego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności art. 18a ust. 2 u.z.e.f., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.8. Wnioskodawcy II-IV kwestionują art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. (wnioskodawca II kwestionuje jedynie art. 18b ust. 1 u.z.e.f.) w zakresie, w jakim: a) wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie u.z.e.f. pomija funkcjonariuszy Służby Celnej (wniosek grupy posłów) oraz b) pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z u.z.e.f. (wniosek III i IV). Tak wyznaczony zakres kontroli wymaga komentarza.

Dla uzyskania świadczenia konieczne jest łączne spełnienie warunków z art. 18a oraz art. 18b u.z.e.f., w tym wykazanie 25 lat służby w określonych w art. 18b u.z.e.f. formacjach. Przy założeniu (które Sejm uznaje za nietrafne), że zakwestionowane przepisy naruszają wskazane wzorce kontroli, ewentualne przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga, aby przyjęty przez wnioskodawców II-IV zakres zaskarżenia (pominięcia) obejmował także nieuwzględnione w art. 18b u.z.e.f. okresy służby w SC (*verba legis* „lat służby”),

których wpływ upoważniłyby funkcjonariuszy do ubiegania się o prawo do emerytury policyjnej. Tylko takie ujęcie zakresu pominięcia w art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. pozwalałoby celnikom skutecznie ubiegać się o prawo do emerytury policyjnej, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd wnioskodawców II-IV.

3.9. Jako przedmiot kontroli wnioskodawcy III i IV wskazali art. 3 ust. 3 u.e.p. wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis odsyła. Istotą zaskarżenia jest pominięcie wśród prac wskazanych w załączniku nr 2 – prac o szczególnym charakterze – prac funkcjonariuszy SC. Zakres zaskarżenia nawiązuje wprost do definicji prac o szczególnym charakterze, określonej w art. 3 ust. 3 u.e.p. Wobec sformułowania zarzutu oraz jego argumentacji należy wskazać, że związki zawodowe nie kwestionują definicji prac o szczególnym charakterze, ustalonej w art. 3 ust. 3 u.e.p., lecz zakres prac wskazanych w załączniku nr 2. Załącznik ten stanowi integralną część u.e.p. i posiada samodzielną treść normatywną.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Radę Legislacyjną, na który wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2010 r. (sygn. akt K 17/09), „definicja prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zawarta w art. 3 ust. 1-3 [u.e.p. – uwaga własna] jest w gruncie rzeczy pozbawiona znaczenia normatywnego, ponieważ decydujący jest wykaz prac, dających tytuł do emerytury pomostowej. Może ona natomiast mieć znaczenie przy odmowie przyznania tego prawa dalszym grupom pracowników” (opinia Rady Legislacyjnej z 28 lipca 2008 r. o projekcie ustawy o emeryturach pomostowych, RL-0303-54/08, opracowana przez L. Florka, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 3, s. 211). Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zrzutu pominięcia określonych prac w art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz w załączniku nr 2 do niej, jako przedmiot kontroli wskazywał samodzielnie załącznik nr 2 (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09: „załącznik nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija inne prace nauczycieli niż wymienione w pkt 21 tego załącznika”) albo załącznik nr 2 w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09: „załącznik nr 2 do ustawy powołanej w pkt 1 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych [...]”; wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09: „załącznik nr 2 do ustawy powołanej w pkt 1 w związku z art. 3 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim pomija w wykazie prac o szczególnym charakterze prace

pracowników ochrony zdrowia”).

Ze względu na to, że w uzasadnieniu pism wnioskodawców III i IV nie odniesiono się do niekonstytucyjności samej ogólnej definicji rodzajów tych prac, zawartej w art. 3 ust. 3 u.e.p. (praca o szczególnym charakterze), zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* przedmiotem kontroli należy uczynić załącznik nr 2 w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. w zakresie wskazanym w *petitum* wniosków III i IV.

III. Przedmiot kontroli

Mając na uwadze powyższy wywód, Sejm przedstawia analizę zgodności wobec art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. Ze względu na różnice w sformułowanych zakresach kontroli występujące pomiędzy wnioskiem II oraz wnioskami III i IV, rozstrzygnąć trzeba, w jakim zakresie poddać badaniu ww. przepisy. Z tej perspektywy istotne jest, że: po pierwsze, zakres zaskarżenia wskazany we wnioskach III i IV konsumuje zakres wniosku II, po drugie, wnioskodawcy II, III i IV w uzasadnieniu swoich pism procesowych kwestionują pominięcie dotyczące jedynie ochrony emerytalnej, to jest w zakresie emerytury policyjnej.

W konsekwencji Sejm przyjmuje, że przedmiot kontroli stanowią: art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do emerytury policyjnej, oraz załącznik nr 2 w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej.

IV. Wzorce kontroli

1. Jako wzorce kontroli zostały przywołane: we wniosku I – art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, we wniosku II – art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, we wnioskach III i IV – art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz

art. 67 ust. 1 Konstytucji. Uszczegóławiając zarzuty wnioskodawcy wyjaśniają, że kwestionują zgodność zaskarżonych przepisów z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej (wnioski I-IV) oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (wnioski II-IV) wynikającą z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca I już w *petitum* jako podstawowy wzorzec kontroli wskazuje prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1), uzupełniony związkowo o zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji (art. 32) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2). Choć wnioskodawcy II, III i IV przywołują art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji jako samodzielne wzorce kontroli, istotę niekonstytucyjności zakwestionowanych przez nich przepisów dostrzegają w nieobjęciu funkcjonariuszy Służby Celnej odpowiednią dla służb mundurowych ochroną emerytalną (wyłączeniu z kręgu nabywców prawa do emerytury policyjnej). Badane przepisy (brak części regulacji) są niezgodne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego wskazanym w art. 67 ust. 1 Konstytucji (jego istotą). Na skutek pominięcia ustawodawczego celnicy są nierówno, a z tego powodu i niesprawiedliwie, traktowani w dostępie do ochrony emerytalnej. Wyłączenie prawa do świadczeń emerytalnych służb mundurowych stanowi także naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności przepisów u.z.e.f. wnioskodawcy III i IV wprost stwierdzają, że: „O fragmentaryczności uregulowania zawartego w tym przepisie przesądza zbyt wąski z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2), sprawiedliwości 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 [art. 1, art. 18a oraz art. 18b u.z.e.f. – uwaga własna]” (wnioski III i IV, s. 19).

Zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Tym samym o przedmiocie wniosku decydują zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jego uzasadnieniu. Na wniosek składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wniosków kontroli (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Mając na względzie powyższe, Sejm uznaje, że rzeczywistym wzorcem kontroli w sprawie są art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego są tylko obywatele polscy, a jego treścią jest m.in. zagwarantowanie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3-4 i 7, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Zgodnie ze zdaniem drugim wskazanego artykułu, zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego ustala ustawodawca. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 5/99): „Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń”. Ponadto, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że nakaz zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego to w istocie minimalny zakres tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować. Rozumie się przez to konieczność zabezpieczenia podstawowych potrzeb jednostki, wynikających z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość (wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia prawa do emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach zarówno stosunku pracy, jak i samodzielnie prowadzonej działalności zarobkowej. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum

życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb (por. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenie praw z nim związanych, jest uwarunkowana przestrzeganiem także innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5-6 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Do uprawnień ustawodawcy, jak podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Rolą Trybunału nie jest zatem orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

3. Zasada sprawiedliwości społecznej była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który w swych orzeczeniach podkreślał m.in., że na jej treść składa się wiele wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo, takie jak: tworzenie warunków stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych, a także szczegółowe zasady prawne: minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09).

Zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np.: M. Masternak- Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednakże podkreślić należy, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 59 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie

komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby” (*ibidem*).

W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał wiąże zasadę sprawiedliwości społecznej także z postulatem zachowania słuszných (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. wyroki TK z: 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04).

Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Kontrolowane przepisy można uznać za niezgodne z Konstytucją tylko wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; tezy zostały podtrzymane w późniejszym orzecznictwie, zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Zgodnie z poglądami Trybunału: „Stosowanie zasady sprawiedliwości wymaga uwzględnienia szerokiego zakresu swobody pozostawionego ustawodawcy przy urzeczywistnianiu praw socjalnych” (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

4. W myśl utrwalonego orzecznictwa sądu konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „[...] opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole 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 stanu prawnego, 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. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która

według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...] Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach [...]” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Inaczej mówiąc, „[...] treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99).

Sąd konstytucyjny odwoływał się to tej zasady także w kontekście ochrony świadczeń emerytalnych, stwierdzając w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K 14/91): „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia – przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. Pogląd ten został podtrzymany w późniejszym orzecznictwie (zob. np. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Trybunał Konstytucyjny zauważa jednocześnie, że bezpieczeństwo prawne jednostki może kolidować z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawa (zob. wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Badając zgodność aktów normatywnych z rozważaną zasadą, „[...] należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań,

są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Sąd konstytucyjny uznał, iż dopuszczalne jest odstępianie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne na przykład w związku ze stabilnością finansów publicznych.

5. Artykuł 32 Konstytucji stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1), „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (ust. 2).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady równości określonej w ust. 1 art. 32 Konstytucji wynika wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną). Odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi odstępstwo od zasady równości (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 oraz późniejsze wyroki TK przykładowo z: 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98; 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04).

W kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji kluczowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32 Konstytucji s. 7). Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje, korzystają z domniemania konstytucyjności (*ibidem*). Trzeba także podkreślić, iż w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych

możliwość różnicowania praw podmiotów podobnych jest szersza, gdyż w tym obszarze ustawodawcy przysługuje względna swoboda przy wyborze środków i celów polityki państwa (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 24).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków, jednakże ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę we właściwej argumentacji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać trzy warunki: 1) muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; 2) powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W związku z powyższym, ocenę regulacji z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i cech różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

Wyrażony w ust. 2 art. 32 Konstytucji zakaz dyskryminacji jest konsekwencją zasady równości i oznacza zakaz wprowadzania zróżnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 17). Dotyczy on takich samych (podobnych) podmiotów i polega na zakazie wprowadzania zróżnicowań zarówno dyskryminujących (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i faworyzujących (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 17-18).

Trybunał Konstytucyjny określił w swym orzecznictwie relacje pomiędzy dwoma ustępami art. 32 Konstytucji stwierdzając: „[...] art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości.

Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty” (wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01).

V. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest rozstrzygnięcie, czy ustawodawca wyznaczając zakres podmiotowy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i pomijając funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania emerytury policyjnej naruszył istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także w sposób niekonstytucyjny, gdyż nierówny i niesprawiedliwy, zróżnicował dostęp do prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego.

2. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania regulacji prawnych, aby każdemu z obywateli zapewnić prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, przy czym ustrojodawca scedował uprawnienia do określenia zasad ustalania i formy realizacji tego prawa na ustawodawcę zwykłego. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 marca 2008 r. (sygn. akt SK 58/06): „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesadziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że ze względu na szeroki margines swobody regulacyjnej przyznany

ustawodawcy przy wyborze właściwych rozwiązań normatywnych w celu realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, nie jest rolą sądu konstytucyjnego kontrolowanie jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności, lecz ocena jedynie, czy parlament przestrzega norm i zasad określonych w Konstytucji. W związku z tym, Trybunał powinien być powściągliwy w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej (wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; zob. także wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest aktem normatywnym, który wraz z ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 666) reguluje kwestie zabezpieczenia emerytalno-rentowego służb mundurowych, do których zaliczamy m.in. zawodowych wojskowych, policjantów, strażaków Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariuszy Straży Granicznej, oraz innych służb wskazanych w art. 1 u.z.e.f. Odrębne uregulowanie tych kwestii jest podyktowane specyfiką stosunków służbowych. Na możliwość zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych względem innych kategorii pracowników wskazywał Trybunał Konstytucyjny, który dostrzega konieczność tworzenia i utrzymywania szczególnych systemów ubezpieczenia społecznego uzasadnionych przesłankami rzeczowymi, mających charakter „zawodowy”. Aprobując co do zasady zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego, sąd konstytucyjny akcentował, że występujące odrębności w zabezpieczeniu emerytalnym nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96; zob. także późniejsze wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). Równocześnie podkreślał, że: „Specyfika systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych jest determinowana szczególnym charakterem tej służby; jej pełnienie zakłada m.in. ścisłą podległość służbową oraz dyspozycyjność, nielimitowany czas pracy, daleko idące ograniczenie możliwości zajmowania innych stanowisk i funkcji oraz uzyskiwania dodatkowych przychodów; zakłada posiadanie szczególnych predyspozycji psychofizycznych i wiąże się z podleganiem ryzyku bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia [...]. Korzystniejsze zasady przyznawania i ustalania

wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (zob. m.in. wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/A/2001, poz. 31 oraz orzeczenie TK o sygn. K. 25/97). W konsekwencji także w kwestii charakteru przesłanek nabycia prawa do emerytury lub renty przez funkcjonariuszy służb mundurowych przepisy prawa – zarówno uprzednio, jak i obecnie obowiązujące – wprowadzały i wprowadzają zasady szczególne, odmienne od obowiązujących w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. [...] system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (społecznego); zob. wyrok TK o sygn. SK 14/00. [...] Nie znaczy to natomiast, że ustawodawca zwykły ma obowiązek «gwarantować» objęcie świadczeniami emerytalno-rentowymi z systemu «mundurowego» każdego funkcjonariusza i w każdym wypadku – w tym także osób, których służba nie przebiegała w sposób nienaganny [...]. Tezy o istnieniu konstytucyjnego obowiązku tej treści nie uzasadnia ani przywołana powyżej wykładnia art. 67 ust. 1 Konstytucji, ani istota konstytucyjnie chronionych praw i wolności, formułowana na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, ani wreszcie [...] względy sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)” (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 38/06).

Istota prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego polega na możliwości nabycia prawa do emerytury, która zagwarantować ma osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb (por. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04 i powołane tam orzecznictwo). Tym samym na gruncie obecnego stanu prawnego nie może być mowy o naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, skoro funkcjonariuszom Służby Celnej zostało zagwarantowane prawo do emerytury w systemie ubezpieczenia społecznego (choć nie na warunkach przyznanych funkcjonariuszom służb mundurowych).

3. Zasadnicze zmiany w całym systemie emerytalno-rentowym służb mundurowych zostały wprowadzone 1 stycznia 1999 r. wraz z wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Reforma powszechnego systemu emerytalnego wprowadziła założenie, że nowo przyjmowani

do służby żołnierze oraz inni funkcjonariusze służb mundurowych będą objęci powszechnym ubezpieczeniowym systemem emerytalnym. Jednolity dotąd system zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych został podzielony na dwie części: zaopatrzeniową – dla osób, które pozostawały w służbie w chwili wejścia w życie reformy (od 1 stycznia 1999 r.) oraz ubezpieczeniową – dla osób, które wstąpiły do niej potem (tj. od 2 stycznia 1999 r. włącznie; zob. art. 1 ust. 2 u.e.r. oraz art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 137, poz. 887; dalej: u.s.u.s. w brzmieniu obowiązującym do 1 października 2003 r.). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 5/99), u podstaw zmian wprowadzonych w wyniku powyższej reformy leżało założenie stworzenia „stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, których konsekwencją jest wzrost liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne” a także „wola scalenia regulacji prawnych dotyczących świadczeń emerytalno-rentowych oraz stopniowa likwidacja istniejących odrębności i przywilejów branżowych”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego powyższa reforma była zgodna z zasadami i wartościami Konstytucji, a ukształtowanie systemu emerytalno-rentowego dla poszczególnych służb mundurowych, należy do zakresu władzy dyskrecyjnej prawodawcy (wyrok TK z 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02).

Modyfikacja rozwiązań prawnych w powyższym zakresie nastąpiła na mocy przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1609). Z dniem 1 października 2003 r. ustawodawca powrócił do modelu obowiązującego przed 1 stycznia 1999 r. i objął ponownie zaopatrzeniowym systemem emerytalnym wszystkich dotychczas uprawnionych w tej materii funkcjonariuszy, bez względu na moment wstąpienia do służby.

Kolejne istotne zmiany w systemie emerytalno-rentowym służb mundurowych nastąpiły z chwilą uchwalenia 11 maja 2012 r. ustawy zmieniającej. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono: „W kontekście proponowanych zmian w systemie powszechnym, związanych ze stopniowym zrównywaniem i podwyższaniem wieku przechodzenia na emeryturę (wydłużenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do osiągnięcia 67. roku życia) oraz mając na względzie zasadę sprawiedliwości społecznej, wprowadzić należy odpowiednie zmiany w tym zakresie również

w stosunku do przedstawicieli «grup uprzywilejowanych emerytalnie». Brak jest bowiem poparcia społecznego, zwłaszcza w sytuacji wprowadzenia zmian w systemie powszechnym, dla dalszego utrzymywania dotychczasowych przywilejów dla służb mundurowych, w obowiązującym dzisiaj zakresie. Podstaw proponowanych zmian należy doszukiwać się również w występującym w ostatnich latach trendzie, związanym ze statystycznym wzrostem średniego wieku emeryta. Istotny także jest fakt, iż w ostatniej dekadzie można zaobserwować ogólną tendencję do zwiększania aktywności zawodowej osób, których czas świadczenia służby ulega stopniowemu wydłużaniu. Nie bez znaczenia jest również zwiększanie zastosowania nowoczesnych technologii we wszystkich dziedzinach życia, w tym także w służbie funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Trend ten wpływa i będzie w przyszłości wpływał na polepszenie się średnich warunków służby, zmniejszanie ryzyka zawodowego oraz wydłużanie się okresu możliwej efektywnej służby” (uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 330/VII kad.).

Nowy system emerytur mundurowych obejmie wyłącznie funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r. Zmiany przewidują, iż wydłużony zostanie okres ich służby tak, aby nabycie uprawnień emerytalnych następowało po spełnieniu łącznie dwóch warunków: posiadania 25-letniego stażu służby oraz osiągnięcia wieku 55 lat (art. 18b ust. 1 u.z.e.f.; zob. wyjątek zwalniający z przesłanki wieku art. 18d u.z.e.f.). W stosunku do pozostałych funkcjonariuszy będą miały zastosowanie dotychczasowe warunki uzyskania uprawnień emerytalnych, czyli zwolnienie ze służby i legitymowanie się stażem 15 lat służby.

Zarówno decyzja o objęciu funkcjonariuszy służb mundurowych szczególnym systemem uposażeń emerytalno-rentowych, ustalenie katalogu podmiotów uprawnionych do tego świadczenia, jak i czasowe (lub trwałe) ich wyłączenie z systemu emerytalnego, znajduje się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, ograniczonej normami konstytucyjnymi. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że: „[...] prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje [...] szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona” (zob. m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r.,

sygn. akt K 5/99). Utrzymywanie odmiennych systemów emerytalnych dla funkcjonariuszy służb mundurowych jest usprawiedliwione szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby oraz ryzykiem ponoszonym w związku z ich aktywnością zawodową. Odrębności, które stawiają funkcjonariuszy w korzystniejszej sytuacji niż ubezpieczonych w powszechnym systemie emerytalnym, dotyczą zarówno sposobu określenia przesłanek, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania prawa do emerytury (zob. art. 12, art. 18a i art. 18b u.z.e.f.), ustalania podstawy wymiaru emerytury (zob. art. 5 u.z.e.f.), jaki i tzw. wysługi emerytalnej (zob. art. 14, art. 15-15b oraz art. 18e u.z.e.f.). Ustawodawca, jak powyżej wykazano, starał się zmniejszyć stopień uprzywilejowania służb mundurowych wprowadzając przesłankę wieku (choć na niskim poziomie, w porównaniu do powszechnego wieku emerytalnego) oraz wydłużyć konieczny staż służby. Wynikały one z założeń, które legły u podstaw reformy z 1999 r.

Ustawodawca, realizując konstytucyjny nakaz zapewnienia równego dostępu do prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego, jest zobowiązany wąsko wyznaczać grupę beneficjentów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to jest krąg osób, których sytuacja prawna jest korzystniejsza niż uczestników powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (zob. wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12). Dążenie ustawodawcy do stopniowego utworzenia jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych dla wszystkich ubezpieczonych służy niewątpliwie realizacji konstytucyjnej zasady równości. Im szersza będzie bowiem grupa ubezpieczonych objęta systemem powszechnym, a mniejsza – uprawnionych do świadczeń szczególnego typu, tym pełniej będzie realizowany postulat równości wobec prawa.

Mając na względzie powyższe, Sejm chce podkreślić, iż ustawodawcy przysługiwała szeroka swoboda w określeniu warunków nabywania tzw. emerytury mundurowej oraz, co się z tym wiąże, w wąskim wyznaczeniu podmiotowego zakresu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

4. Sejm pragnie zwrócić uwagę na wypowiedź sądu konstytucyjnego w wyroku o sygn. akt SK 14/00. W wówczas rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji przepisu, który wyłączał możliwość przyznania prawa do emerytury policyjnej funkcjonariuszowi

zwolnionemu ze służby przed dniem wejścia w życie u.z.e.f. i któremu na podstawie dawnych przepisów prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługiwało. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w sposób odmienny od regulacji obowiązujący przed wejściem w życie u.z.e.f. określiła warunki nabycia prawa do emerytury policyjnej. Ówczesny skarżący, zgodnie z przepisami u.z.e.f. (wobec niego mniej rygorystycznymi, m.in. umożliwiającymi wliczenie do wymaganego okresu stażu służby czasu ćwiczeń wojskowych i przeszkolenia) spełniał warunki, aby świadczenie emerytalne otrzymać. Jednakże zgodnie z art. 61 ust. 4 u.z.e.f. nie nabył prawa do emerytury policyjnej, gdyż został zwolniony ze służby przed wejściem w życie u.z.e.f. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „[...] punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu musi być uznanie wyjątkowego charakteru rozwiązań zawartych w ustawie na tle powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Skutkiem zaskarżonego przepisu jest ograniczenie zakresu stosowania odrębnego systemu emerytalno-rentowego, uregulowane w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej i ich rodzin. Ustawodawca starał się dostosować w ustawie z 18 lutego 1994 r. zakres tego systemu do aktualnych warunków funkcjonowania służb mundurowych. Zmiany ustawodawstwa, prowadzące do rozszerzenia zakresu uprawnionych do nabycia emerytury na podstawie nowej ustawy, nie muszą jednak znajdować 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. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego brak jest racjonalnych przesłanek rozszerzenia zakresu tego systemu emerytalno-rentowego na osoby, które zostały zwolnione przed dniem wejścia w życie ustawy. Przedstawione wyżej względy uzasadniające odrębności systemu emerytalno-rentowego służb mundurowych, do których należą warunki służby oraz względy polityki kadrowej nie uzasadniają rozszerzenia zakresu tego systemu na osoby, które w chwili wejścia w życie ustawy nie pełniły już służby. Z tego względu zaskarżony przepis mieści się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy na gruncie obowiązującej konstytucji”. Ostatecznie sąd konstytucyjny uznał zaskarżony art. 61 ust. 4 u.z.e.f. za zgodny z art. 32 Konstytucji oraz wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Z powyższego wyroku wynikają następujące tezy:

- a) reżim emerytalny służb mundurowych ma charakter wyjątkowy; ta cecha nakłada na ustawodawcę zakaz rozszerzania przywileju (zakresu uprawnionych do nabycia emerytury policyjnej);
- b) wykonywanie pracy przez funkcjonariuszy służby mundurowej o zbliżonej, a nawet identycznej specyfice (w sprawie SK 14/00 była to Milicja Obywatelska) nie upoważnia do skutecznego żądania jednakowego potraktowania w zakresie prawa do emerytury policyjnej („Przedstawione wyżej względy uzasadniające odrębności systemu emerytalno-rentowego służb mundurowych, do których należą warunki służby oraz względy polityki kadrowej nie uzasadniają rozszerzenia zakresu tego systemu na osoby, które w chwili wejścia w życie ustawy nie pełniły już służby”; wyrok TK o sygn. akt SK 14/00);
- c) ustawodawca jest konstytucyjnie upoważniony do wyłączenia niektórych grup (byłych) funkcjonariuszy, wykonujących zawód o podobnym charakterze, ze względu na inne przesłanki aktualnie prowadzonej polityki prawa („[...] zaskarżony przepis mieści się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy na gruncie obowiązującej konstytucji”; *ibidem*).

Zdaniem Sejmu, motywy rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego znajdują odpowiednie zastosowanie do niniejszej sprawy.

5. Powyższą tezę o (konstytucyjnym) zakazie rozszerzania przywilejów emerytalnych służb mundurowych należy skonfrontować z podnoszonym przez wnioskodawców II-IV zarzutem rozszerzenia w okresie obowiązywania u.z.e.f. jej zakresu podmiotowego o kolejne służby mundurowe. Przysiąc trzeba, że formalnie od 1994 r., czyli od momentu wejścia w życie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jej zakres podmiotowy był zmieniany kilkakrotnie. Na mocy ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 27, poz. 298) objęto przywilejami emerytalnymi także funkcjonariuszy (ale jedynie pozostających w służbie 1 stycznia 1999 r.; nowo zatrudniani podlegali powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu, zob. powyżej) tej formacji obok funkcjonariuszy: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676) zniesiono Urząd

Ochrony Państwa i w jego miejsce utworzono dwie nowe Agencje: Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu. Ich funkcjonariuszy, lecz wyłącznie pozostający w służbie w UOP 1 stycznia 1999 r., także objęto mundurowym systemem emerytalnym, podobnie jak funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708), oraz funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Wywiadu Wojskowego na mocy ustawy z dnia 9 czerwca – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711; dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające).

Wyjaśnić należy, że wyżej wskazane zmiany (rozszerzenie katalogu służb mundurowych wskazanych w art. 1 u.z.e.f.) miały charakter przekształceń w ramach już istniejących służb mundurowych objętych przywilejami emerytalnymi, albo utworzenia nowej formacji mundurowej, w której zatrudnienie znaleźć mieli funkcjonariuszy dotychczasowych służb. Służba ochrony najważniejszych osób w państwie istniała już w okresie międzywojennym (J. Lipski, *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, red K. Zeidler, komentarz do art. 1, Lex 2008, nr 34519). Po wielu przekształceniach od 1956 r. utworzono w ramach resortu spraw wewnętrznych Biuro Ochrony Rządu. Na początku lat pięćdziesiątych nastąpiły kolejne przeobrażenia w BOR. Z dniem 1 sierpnia 1990 r. funkcjonariusze uzyskali status żołnierzy Jednostki Wojskowej Nr 1004 – Biura Ochrony Rządu. Jednostka, mimo podlegania regulacjom wojskowym, nadal podporządkowana była Ministrowi Spraw Wewnętrznych i realizowała ten sam co dotychczas rodzaj zadań (*ibidem*). Status emerytalny jej funkcjonariuszy, do czasu poddania ich reżimowi u.z.e.f, regulowały zatem ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (t.j. Dz. U. z 1983 r. Nr 29, poz. 139) oraz ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.). Pamiętać należy, że nowo zatrudniani w BOR funkcjonariusze podlegali powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu, a zatem nie dochodziło do rozszerzenia zakresu obowiązywania u.z.e.f. Podobnie kształtowała się sytuacja prawna funkcjonariuszy ABW oraz AW. Obie te służby zastępowały UOP, a w ABW i AW znaleźli zatrudnienie dawni funkcjonariusze UOP (zob. art. 228 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu). Przepisy u.z.e.f. znajdowały zastosowanie wyłącznie do funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, którzy przed dniem wejścia w życie u.e.r. zostali zwolnieni ze służby, a następnie podjęli służbę w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu (art. 1 ust. 2 u.e.r. w brzmieniu obowiązującym do 1 października 2003 r.). Natomiast nowo utworzona CBA powstała w oparciu o przepływ funkcjonariuszy z Policji, ABW i Straży Granicznej (art. 212 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym). Nowo utworzone Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego zastąpiła Wojskowe Służby Informacyjne. Choć ustawa –Przepisy wprowadzające nie przewiduje automatycznego przyjęcia żołnierzy i pracowników Wojskowych Służb Informacyjnych do SKW i SWW, to zgodnie z jej art. 60 ust. 2-5 funkcjonariuszy do nowych służb rekrutowano spośród zawodowych żołnierzy oraz funkcjonariuszy ABW i AW.

Jak wynika z powyższego, nie doszło do radykalnego zwiększenia liczby funkcjonariuszy podlegających reżimowi u.z.e.f. przez jednorazowe włączenie do niego całej nowej grupy zawodowej. Zmiany art. 1 u.z.e.f., o których wspominają wnioskodawcy II-IV, wynikały z przekształceń zadań państwa polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Zdaniem Sejmu nie doszło do poszerzenia zakresu podmiotowego u.z.e.f., lecz jedynie do organizacyjnych zmian wewnątrz korpusu służb mundurowych.

6. Warto już w tym miejscu podkreślić, iż w żadnym z wyżej wskazanych przypadków zmian w systemie emerytalnym służb mundurowych, ustawodawca nie objął celników unormowaniami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Funkcjonariusze celni przed 1999 r. nie byli w zakresie uprawnień emerytalno-rentowych traktowani tak, jak przedstawiciele służb mundurowych. Stosowano wobec nich przepisy uchylonej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267). Jej art. 53 ust. 3 pkt 2 zaliczał pracowników organów administracji celnej do pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze, natomiast art. 55 pkt. 1 odsyłał do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43; dalej: rozporządzenie w sprawie wieku emerytalnego), które w § 11 reguluje sprawę prawa

do emerytury w wieku obniżonym funkcjonariuszy celnych (zob. K. Antonów, *uwaga do art. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS* [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, Lex 2014, nr 171999 s. 45; zob. także D. Lach, *uwaga do art. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS* [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślęzak, Warszawa 2013, s. 37). A zatem, mimo zaliczenia celników do osób pozostających w stosunku służby zgodnie z art. 8 ust. 15 pkt 6 u.s.u.s., nie byli oni objęci zakresem uchylonego już art. 6 ust. 3 u.s.u.s. w związku z faktem, iż wykonywanie przez nich pracy w organach administracji celnej 1 stycznia 1999 r. nie miało wpływu na realizację ustawowego obowiązku pozostania w systemie zaopatrzeniowym służb mundurowych, gdyż celnicy nie należeli do tego systemu przed wskazaną datą (K. Antonów, *op. cit.*). Aktualnie funkcjonariusze Służby Celnej podlegają, na mocy art. 6 ust. 1 pkt 18a u.s.u.s., obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, natomiast w art. 32 ust. 3 pkt 2 u.e.r. wymieniono ich w katalogu pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze z odesłaniem w art. 32 ust. 4 u.e.r. do wspomnianego wyżej § 11 rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego. Z art. 32 u.e.r. mogą również skorzystać funkcjonariusze Służby Celnej urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., jeżeli do 2008 r. spełnili przesłanki z art. 46 u.e.r. Funkcjonariusze celni nie zostali wskazani w wykazie prac o szczególnym charakterze, który stanowi załącznik nr 2 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656).

7. Dokonując oceny konstytucyjności przepisów wskazanych w *petitum* stanowiska z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji normującym zasadę równości, należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii przynależności funkcjonariuszy celnych do grupy służb mundurowych. Zgodnie z tezami zawartymi we wnioskach I-IV, fakt przynależności do tej kategorii służb („jakościowa tożsamość wynikająca z posiadanych cech pozwalająca zakwalifikować daną formację jako służbę mundurową” wnioski III i IV, s. 21) ma być cechą relewantną decydującą o podobieństwie funkcjonariuszy celnych do innych funkcjonariuszy służb mundurowych i co jest z tym związane, stanowić ma przesłankę równego traktowania tych funkcjonariuszy w sferze nabywania szczególnych uprawnień emerytalnych.

Współczesne uregulowania dotyczące statusu Służby Celnej pochodzą z lat 90. XX w. Uchwalona w tym okresie ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402) włączyła funkcjonariuszy celnych do nowo tworzonej służby cywilnej, tak samo jak kolejna ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483; zob. T. Węgiel, *Historia celnictwa polskiego* [w:] „Wiadomości Celne” 2009, nr 1-2, s. 11). Punktem zwrotnym w regulacji statusu prawnego funkcjonariuszy celnych było uchwalenie w dniu 24 lipca 1999 r. ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802), która utworzyła Służbę Celną jako jednolitą, umundurowaną formację w celu zapewnienia zgodności z prawem przywozu towarów na polski obszar celny oraz wywozu towarów z tego obszaru (zob. J. Dąbrowska, *Przemiany statusu prawnego funkcjonariuszy celnych* [w:] „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 8, s. 17). Jak podkreśla się w doktrynie prawa, ustawodawca, ustanawiając nową pragmatykę służbową, posłużył się rozwiązaniami przyjętymi w regulacjach służb mundurowych i usankcjonował dotychczasowe odrębności celników wyróżniające ich z grupy urzędników administracji państwowej (*ibidem*, s. 18). W wyniku uchwalenia ustawy z 1999 r. doszło zatem do znacznego zbliżenia statusu funkcjonariuszy celnych i innych funkcjonariuszy służb mundurowych, choć nadal pozostały między nimi istotne różnice zauważalne w sferze ich obowiązków oraz uprawnień (zob. M. Czechowski, *Status prawny celników na tle statusu funkcjonariuszy innych służb umundurowanych*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 10, s. 520 i n.). Ustawę z 1999 r. uchyliła aktualnie obowiązująca ustawa o Służbie Celnej z 27 sierpnia 2009 r., która ugruntowała publicznoprawny charakter stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych, wprowadzając jednocześnie szereg rozwiązań wzmacniających ich stopień służbowego podporządkowania oraz dyspozycyjności (J. Dąbrowska, *op. cit.*, s.18-19).

Zgodnie z dokonanymi ustaleniami należy uznać, iż Służbę Celną można zaliczyć do kategorii służb mundurowych dopiero od chwili utworzenia tej formacji, a zatem od dnia wejścia w życie ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (zob. A. Halicki, *Czy Służba Celna jest służbą mundurową?*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2013, nr 5, s. 176). Mając na uwadze, że zasadniczym kryterium decydującym o zaliczeniu danej służby do służby mundurowej jest specyfika zadań wykonywanych w interesie publicznym oraz ich wykonywanie w ramach stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym, trzeba uznać, że zgodnie

z unormowaniami ustawy z 1999 r. oraz uchylającej jej postanowienia ustawy z 2009 r., powyższe charakterystyki dotyczą także funkcjonariuszy Służby Celnej (*ibidem*).

Kwestia przynależności Służby Celnej do kategorii służb mundurowych była też kilkakrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego (zob. A. Halicki, *Ustawa z dn. 24.07.1999 r. o Służbie Celnej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2009, nr 11, s. 375-379). W wyroku z 19 października 2004 r. (sygn. akt K 1/04) sąd konstytucyjny jasno stwierdził, że funkcjonariusze celni są zaliczani do tzw. służb mundurowych a na specyfikę statusu pracowniczego przedstawicieli tej kategorii funkcjonariuszy publicznych składa się przede wszystkim zakres przyznanych im kompetencji oraz szczególne warunki pełnienia służby. Uznał tym samym, iż specyfika służb mundurowych obejmuje także Służbę Celną i przypomniał tezy swych wcześniejszych orzeczeń, w których stwierdził m.in., że: „[S]tosunki służbowe żołnierzy zawodowych (a także innych służb mundurowych) nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat [...] od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków” (wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; zob. także wyroki TK z: 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05; 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Sejm pragnie jednak podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny, zaliczając Służbę Celną do służb mundurowych, zauważył także, że: „[...] służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby, jak chociażby Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencja Wywiadu i Straż Pożarna. Zresztą art. 1 ust. 1 u.S.C. nie określa wprost Służby Celnej jako formacji mundurowej, ale jako «jednolitą formację umundurowaną». W konsekwencji, z samej przynależności do omawianej kategorii nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny” (wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. akt. K 1/04). Trybunał Konstytucyjny odwołał się do tego poglądu także w wyroku z 23 lutego 2010 r. (sygn. akt K 1/08) podkreślając, że: „[...] poszczególne służby państwowe nie są kategorią jednolitą. Każda z nich posiada inny charakter

i zakres działalności” oraz że „[...] niejednorodność poszczególnych służb może stanowić dodatkowy argument dla ustawodawcy uzasadniający możliwość różnicowania służb i statusu ich funkcjonariuszy” (zob. także orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02). Traktowanie służb mundurowych jako kategorii jednolitej jest możliwe tylko, gdy postrzegamy je w relacji do innych «niemundurowych» kategorii funkcjonariuszy publicznych i grup zawodowych (wyrok TK z 19 października 2004 r.; sygn. akt K 1/04; zob. też orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96).

Powyższe argumenty są podnoszone także w doktrynie prawa. „Służby mundurowe stanowią wyodrębnioną część administracji państwowej składającą się z formacji działającej na podstawie odrębnych przepisów, realizujących zadania w formie czynności analityczno-informacyjnych, operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, administracyjno-porządkowych, kontrolnych i ochronnych. Cechuje je też specyficzna struktura organizacyjna i nasycenie władztwa. Nasycenia władztwa nie można też odmówić organom usytuowanym poza służbami, jak na przykład inspekcjom specjalnym, dozorum i nadzorom” (zob. M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 114-115 wraz z cytowaną tam literaturą). W piśmiennictwie zwraca się również uwagę na fakt, iż służby mundurowe są różnie usytuowane organizacyjnie (mogą podlegać kierownictwu określonych resortów rządowych lub Prezesowi Rady Ministrów) oraz na fakt ich szerokiego zakresu działania i kompetencji, w wyniku których realizują one wiele odmiennych zadań (*ibidem*). W ramach realizacji swych kompetencji i zadań służby mundurowe posiadają zróżnicowane funkcje kontrolne i nadzorcze, przy wykonaniu których stosują zdywersyfikowane metody i środki działania. Większość z nich stosowana jest jednak także przez inspekcje specjalne, dozory i nadzory (*ibidem*, s. 115).

W doktrynie prawa wskazuje się, iż najbardziej adekwatnym podziałem służb mundurowych jest podział w oparciu o charakter pragmatyk służbowych regulujących poszczególne konstrukcje stosunków służbowych (zob. T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, t. 11, Warszawa 2011, s. 137). W oparciu o ten podział należy wyróżnić grupy funkcjonariuszy, których status regulują pragmatyki typu wojskowego, policyjnego i cywilnych służb specjalnych. W pierwszej grupie można umieścić ustawę z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej

żołnierzy zawodowych (t.j. Dz. U z 2010 r. Nr 90, poz. 593), ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego oraz ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, w drugiej – ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.; dalej: u.p.), ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.; dalej: u.s.g.), ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1415; dalej: u.s.w.), ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.; dalej: u.p.s.p.) i ustawę o Służbie Celnej, w trzeciej – ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Pragmatyki typu wojskowego kreują stosunku służbowe, w których stopień uzależnienia służbowego (dyspozycyjności) jest największy i w których ograniczenie uprawnień obywatelskich jest najbardziej dotkliwe (*ibidem*). W cywilnych służbach specjalnych zakres dyspozycyjności jest mniejszy, natomiast pragmatyki typu policyjnego są najbardziej zbliżone do pragmatyk pracowniczych (*ibidem*).

Istotnym podziałem służb mundurowych jest także podział na służby mundurowe w ścisłym i szerokim rozumieniu (M. Liwo, *op. cit.*, s. 106 i 111). Do pierwszej kategorii zalicza się mundurowe, uzbrojone formacje zajmujące się określonym prawnie zakresem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, czyli: Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną, Biuro Ochrony Rządu, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Więzienną, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego. Natomiast Służba Celna, obok Służby Ochrony Kolei, jest zaliczana do podmiotów znajdujących się w kręgu służb mundurowych w szerokim ujęciu (*ibidem*, s. 106 i 111).

Mając na względzie powyższe, Sejm stoi na stanowisku, iż sama przynależność do zbiorczej, lecz nie homogenicznej grupy służb mundurowych nie może być uznana za cechę wspólną wszystkich podmiotów zaliczanych do tej kategorii, uprawniającą do ich jednakowego traktowania (w zakresie prawa do emerytury policyjnej). Tym samym fakt uznania Służby Celnej za służbę mundurową nie jest relewantną przesłanką przesądzającą o przyznaniu funkcjonariuszom celnym emerytury w myśl przepisów ustawy o uposażeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W celu ustalenia podobieństwa między funkcjonariuszami celnymi i innymi służbami

korzystającymi z przywileju tzw. emerytury mundurowej należałoby raczej skoncentrować się na porównaniu powierzonych im zadań oraz warunków, w jakich przebiega ich realizacja.

8. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.c. Służba Celna jest jednolitą umundurowaną formacją, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier. Zadania tej służby są wymienione przykładowo w art. 2 ust. 1 u.s.c. i zgodnie z tym przepisem celnicy realizują założenia polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów a w szczególności: wykonują czynności związane z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; dokonują wymiaru i poboru należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku akcyzowego, opłaty paliwowej jak również rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają m.in. przestępstwa i wykroczenia związane z przywozem i wywozem towarów, skarbowe, związane z ochroną dóbr kultury oraz własności intelektualnej oraz ścigają ich sprawców. Zadania Służby Celnej regulują oprócz u.s.c. także inne akty prawne, w tym m.in. Wspólnotowy Kodeks Celny (Rozporządzenie Rady EWG nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny; Dz. Urz. L 302 z 19.10.1992), ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 727 ze zm.), ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054), ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 752).

Organami Służby Celnej są minister właściwy do spraw finansów publicznych, który – jak określa art 10 u.s.c. – koordynuje i współdziała w kształtowaniu polityki państwa w zakresie zadań Służby Celnej, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych. Jednostkami organizacyjnymi Służby Celnej są, zgodnie z art 22 u.s.c., komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym ministra, izby celne, urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi. W jednostkach tych, w myśl art 23 ust. 1 u.s.c. mogą: 1) pełnić służbę funkcjonariusze, 2) być zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej,

3) być zatrudnieni pracownicy, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.), przy czym zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, 4-7 i 10 u.s.c., wykonują funkcjonariusze, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zadania niezastrzeżone dla funkcjonariuszy mogą wykonywać osoby, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.c.

Powyższe unormowania wskazują, że Służba Celna posiada zróżnicowane zadania, pozostające przede wszystkim w związku z funkcją fiskalną, kontrolną i ochronną administracji celnej (A. Halicki, *Służba Celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*, Szczecin 2013, s. 35-36). W celu wykonania przyznanych jej zadań, SC realizuje czynności kontrolne (w piśmiennictwie podkreśla się, iż w ostatnich latach ten aspekt działań służby wysuwa się na plan pierwszy; *ibidem*, s. 36), prowadzi postępowanie przygotowawcze zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 186; dalej: k.k.s.), lub ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.; dalej: k.p.s.w.) oraz postępowanie celne, audytowe, podatkowe lub administracyjne. Ważny z punktu widzenia omawianej tutaj problematyki jest przede wszystkim fakt przyznania tej służbie ustawą z 2009 r. o Służbie Celnej uprawnień procesowych Policji, wynikających z k.p.k., które, zgodnie z art. 2 ust. 3 u.s.c., przysługują jej w zakresie zadań określonych w art. 2 ust. 2 pkt 6 u.s.c., polegających przede wszystkim na: rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw i wykroczeń przeciwko zdrowiu, dobrom kultury, prawom własności intelektualnej, przyrodzie, środowisku, przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, określonych w art. 244 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), w zakresie niestosowania się do zakazu wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych oraz przeciwko ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym. Funkcjonariusze Służby Celnej mogą również ścigać sprawców powyższych przestępstw, jeżeli zostali oni ujawnieni przez tę formację. Nadanie Służbie Celnej powyższych uprawnień miało przede wszystkim na celu odciążenie służb dotychczas prowadzących te czynności oraz poprawienie efektywności działania służb w wyniku prowadzenia wszystkich czynności postępowania przez jeden organ (*ibidem*, s. 36).

Odnosząc się do kwestii organizacji i struktury Służby Celnej, należy zauważyć, iż podlega ona ministrowi do spraw finansów publicznych, co wynika z zakresu zadań wykonywanych przez tę formację, polegających w przeważającej mierze na ochronie fiskalnych interesów państwa (*ibidem*, s. 28). Ustawa o Służbie Celnej przewiduje, iż zadania powierzone tej formacji mogą wykonywać funkcjonariusze SC a także zatrudnieni w jej jednostkach organizacyjnych członkowie korpusu służby cywilnej i pracownicy. Wszystkie trzy kategorie podmiotów tworzą, zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny prawa, zbiorczą grupę administracji celnej (odnośnie do pojęcia administracji celnej i Służby Celnej zob. m.in. M. Laszuk, *Instytucja szefa Służby Celnej w systemie administracji rządowej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2004, nr 4, http://www.monitorc.pl/index.php?site=indeks_artykuly&dokoszyka=artykuly&towar=3 21 oraz R. Oktaba, *Prawo celne*, Warszawa 2012, s. 114). Część zadań jest, w myśl ustawy o Służbie Celnej, zastrzeżona dla funkcjonariuszy celnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Chodzi tutaj w dużej mierze o zadania polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu różnego rodzaju przestępstw i wykroczeń a dla realizacji części z nich, jak było powiedziane wyżej, funkcjonariusze zostali wyposażeni w uprawnienia procesowe Policji. Funkcjonariusze (i tylko oni) mogą także w celu realizacji powyższych zadań (a konkretnie we wskazanych enumeratywnie przypadkach z art. 2 ust. 1 pkt 4-6 u.s.c.), posługiwać się bronią palną. Mogą się nią posługiwać także funkcjonariusze pełniący służbę w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych Służby Celnej lub funkcjonariusze upoważnieni przez Szefa Służby Celnej do wykonywania zadań z art. 2 ust. 1 pkt 4-6 u.s.c. W związku z tymi rygorystycznymi ograniczeniami dotyczącymi posługiwania się bronią palną, należy zgodzić się z poglądem wyrażanym w doktrynie prawa, że Służba Celna nie jest formacją uzbrojoną (zob. A. Halicki, *Służba Celna. Status...*, *op. cit.*, s. 32-33).

9. Jak wynika z regulacji prawnych, określających status poszczególnych służb mundurowych, ich cele oraz zadania są sformułowane w sposób zróżnicowany i polegają generalnie na ochronie nadrzędnego interesu, jakim jest interes państwa. Troska o interes państwa zostaje następnie skonkretyzowana w obowiązku opieki nad konkretnym dobrem, np. bezpieczeństwem publicznym czy ekonomicznym państwa (J. Dąbrowska, *op. cit.*, s. 12, zob. także M. Liwo, *op. cit.*, s. 115).

W zależności od rodzaju chronionego dobra i jego znaczenia dla państwa, różnie będzie się kształtował status służbowy poszczególnych kategorii funkcjonariuszy. W tym samym duchu wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lutego 2010 r. (sygn. akt K 1/08) podkreślając, że „[...] służby mundurowe nie są kategorią jednolitą i wprowadzone modyfikacje mają związek ze stopniem natężenia interesu publicznego zabezpieczanego w ramach konkretnej służby”. Zdaniem Sejmu, 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. W tym celu należy dokonać porównania w powyżej wskazanym obszarze wszystkich pięciu pragmatyk określanych mianem pragmatyk typu policyjnego. Zdaniem Sejmu bowiem, zgodnie z ustaleniami poczynionymi powyżej, właśnie w obrębie tej grupy funkcjonariuszy służb mundurowych powinna być poszukiwana cecha wspólna.

Analiza wyżej przytoczonych unormowań ustawy o Służbie Celnej pozwala postawić tezę, iż „dobrem państwa”, o które w przeważającej mierze dbają funkcjonariusze Służby Celnej, będzie jego interes fiskalno-ekonomiczny. Świadczą o tym zadania powierzone tej formacji, polegające głównie na realizacji polityki celnej państwa i UE w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów, a w szczególności nadawanie towarom przeznaczenia celnego, wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów a także różnego rodzaju podatków.

Analizując z kolei charakter „interesu publicznego” chronionego przez inne służby mundurowe, zaliczane zgodnie z argumentacją przedstawioną w pkt. V.6-7 do pragmatyk typu policyjnego, należy stwierdzić, że funkcjonariusze Policji chronią bezpieczeństwo ludzi oraz utrzymują bezpieczeństwo i porządek publiczny (art 1 ust. 1 u.p.), w tym m.in. chronią życie i zdrowie ludzi oraz mienie przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; chronią bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym zapewniają spokój w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym

i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; wykrywają przestępstwa i wykroczenia oraz ścigają ich sprawców (art. 1 ust. 2 u.p.).

Funkcjonariusze Straży Granicznej chronią granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolują ruch graniczny (art. 1 ust. 1 u.s.g.), a w szczególności: wydają zezwolenia na przekraczanie granicy państwowej, w tym wize; rozpoznają, zapobiegają i wykrywają przestępstwa i wykroczenia oraz ścigają ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, do których zalicza się m.in: przestępstwa i wykroczenia dotyczące zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, związanymi z jej oznakowaniem oraz dotyczącymi wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej; przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe wymienione w art. 134 § 1 pkt 1 k.k.s.; przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, pozostające w związku z wykonywaniem komunikacji lotniczej (art. 1 ust. 2 u.s.g.) Straż Graniczna zapewnia także bezpieczeństwo w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznym w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej – także w strefie nadgranicznej; przeprowadza kontrolę bezpieczeństwa, m.in. w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej; zapewnia bezpieczeństwo na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów; prowadzi czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem (art. 1 ust. 2 u.s.g.).

Służbie Więziennej zostały powierzone zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (art. 2 ust. 1 u.s.w.), a w szczególności: prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalnooświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych; wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych

warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej; ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych; zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa; wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności jeżeli mają być wykonywane w zakładach karnych i aresztach śledczych i jeżeli wynikają z realizacji orzeczenia wydanego przez właściwy organ (art. 2 ust. 2 u.s.w.).

Państwowa Straż Pożarna jest formacją przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami (art. 1 ust.1 u.p.s.p.). Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze; kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności; nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych; prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności; współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych (art. 1 ust. 2 u.p.s.p.).

Powyższe, przykładowo wymienione zadania służb mundurowych objętych unormowaniami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wspierają sygnalizowaną w pkt V.6-7 stanowiska tezę, że ich zasadniczą rolą jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa, ochrona porządku publicznego oraz zdrowia i życia obywateli. W tym celu, przedstawionym służbom mundurowym (za wyjątkiem Państwowej Straży Pożarnej) zostało także przyznane prawo noszenia i posługiwania się bronią, gdyż – jak wskazują art. 1 ust. 1 u.p., art. 2 ust. 1. u.s.g. i art. 1 u.s.w. – służby te są formacjami uzbrojonymi. Państwowa Straż Pożarna została natomiast, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.s.p., wyposażona w specjalistyczny sprzęt umożliwiający jej realizację ustawowych zadań.

Szczególny charakter powyższych służb oraz waga chronionego przez nich interesu państwa wynika zresztą już wprost z treści ślubowań składanych przez te służby. Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz

Policjanci ślubują wykonywać powierzone im zadania „nawet z narażeniem życia” (zob. art. 30 ust. 1 u.p.s.p.; art. 33 ust. 1 u.s.g.; art. 27 ust. 1 u.p.). Wskazanego zwrotu nie zawiera art. 41 ust. 1 u.s.w. regulujący treść ślubowania składanego przez funkcjonariuszy Straży Więziennej, jednak szczególny charakter pełnionej przez nich służby podkreśla niewątpliwie art. 35 u.s.w. stanowiący, iż: „Funkcjonariusze pozostający w stosunku służbowym w chwili ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w czasie wojny i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia”. Analogiczne regulacje zawiera art. 31a u.p. oraz art. 33a u.s.g.

Do funkcjonariuszy Służby Celnej nie mają zastosowania ani przepisy o mobilizacji w czasie wybuchu wojny, ani też treści składanego przez nich ślubowania nie wskazuje na szczególny stopień poświęcenia dla odbywanej przez nich służby.

Podsumowując powyższe porównanie, Sejm stwierdza, iż charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Granicznej i Straży Więziennej oraz warunki ich realizacji sprawiają, że interes publiczny chroniony przez nich w ramach właściwej służby wiąże się z założeniami z większym ryzykiem oraz poświęceniem. Sejm dostrzega, że ustawa o Służbie Celnej z 2009 r. odwołuje się w dużo większym stopniu aniżeli uchylona przez nią ustawa z 1999 r. do pozafiskalnych funkcji realizowanych przez polską administrację celną (zob. A. Halicki, *Projekt nowej ustawy o Służbie Celnej...*, *op. cit.*, s. 1), powierzając funkcjonariuszom celnym szereg kompetencji charakterystycznych dla służb pionu śledczego (wykrywanie i ściganie różnego rodzaju przestępstw) i umożliwiając im użycia broni palnej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego w ustawowo wskazanych przypadkach (art. 66-71 u.s.c.). Sejm zgadza się także z argumentami wnioskodawców, iż praca wykonywana przez funkcjonariuszy Służby Celnej może być niejednokrotnie trudna i niebezpieczna (zob. art. 17 ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach; Dz. U. Nr 90, poz. 450 ze zm.), nie mniej jednak zagrożenie życia i zdrowia nie wiąże się immanentnie z wykonywaną służbą. Sejm dostrzega też znaczące różnice pomiędzy charakterem pracy i zadań funkcjonariuszy celnych i pozostałych funkcjonariuszy podlegających tzw. pragmatykom typu policyjnego, uprawniające do sformułowania tezy, iż podmioty te są odmienne.

Na marginesie warto odnotować, że symboliczny wyraz specyfice Służby Celnej, nieprzystającej do pozostałych wskazanych wyżej służb mundurowych, dają kierunki rozwoju tej formacji wskazane w „Strategii działania Służby Celnej na lata 2014-2020” stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2013 r. (http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161637/strategia+dzia%C5%82ania+SC+na+lata+2014_2020.pdf). Zgodnie z tym dokumentem, misja Służby Celnej (określanej tam jako „jedna z administracji celnych państw członkowskich Unii Europejskiej”) obejmuje trzy elementy: 1) efektywne pobieranie dochodów, 2) aktywne wspieranie przedsiębiorczości, 3) skuteczne zwalczanie oszustw oraz ochronę rynku i społeczeństwa. W latach 2014-2020 strategicznym kierunkiem Służby Celnej jest „Klient w centrum uwagi”, a za kluczowe programy uznano: Zarządzanie Relacjami z Klientem (w celu stworzenia narzędzi umożliwiających rejestrowanie kontaktów i transakcji klientów oraz wypracowania zasad zarządzania zebranych danymi na rzecz zbudowania relacji z klientami), i-Granica (w celu podniesienia sprawności i wydajności obsługi klienta na granicy poprzez stworzenie kompleksowych rozwiązań organizacyjnych oraz stworzenia środowiska dla zintegrowanego i z informatyzowanego systemu obsługi klienta na granicy) oraz i-Cło (w celu podniesienia sprawności i wydajności obsługi klienta w urzędzie poprzez utworzenie kompleksowych rozwiązań organizacyjnych oraz stworzenia środowiska umożliwiającego m.in. zdalne świadczenie usług oraz zintegrowany system obsługi klienta).

10. Uwzględniając wyżej przedstawioną argumentację, Sejm stoi na stanowisku, że zgodnie z wypływającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości zakładającą, iż podmioty jednakowe (charakteryzujące się wspólną cechą relewantną) należy traktować jednakowo, a podmioty różne – w sposób odmienny, ustawodawca może kształtować status funkcjonariuszy Służby Celnej w sposób odmienny od funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Dotyczy to także przyznawania szczególnych uprawnień z zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego. Dlatego Sejm nie zgadza się ze stanowiskiem wnioskodawców w tym zakresie.

Sejm nie podziela również argumentacji wnioskodawców, zgodnie z którą nieprzyznanie funkcjonariuszom celnym emerytury mundurowej prowadzi do ich dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji, będący

konsekwencją zasady równości, oznacza, iż zakazane jest wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze w stosunku do takich samych (podobnych) podmiotów. Mając na względzie powyższy wywód argumentacyjny w pkt V.7-9, należy uznać, że 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.

W związku z powyższym Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. w zakresach wskazanych w *petitum* stanowiska **są zgodne** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

11. Wnioskodawcy upatrują także naruszenia przez art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jak już zostało wyjaśnione, zasada równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. Pierwsza z nich zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, druga – ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danego podmiotu. W tym miejscu Sejm pragnie przypomnieć, iż sama przynależność do służb mundurowych nie jest wystarczającą cechą relewantną, decydującą o podobieństwie wszelkich objętych tą kategorią formacji, rozstrzygającą o ich uprawnieniu do jednakowego traktowania przez prawodawcę. Z tego punktu widzenia nie można uznać za zasadną zawartą we wnioskach argumentacji odnośnie do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Przedstawione przez Sejm różnice dotyczące specyfiki pięciu służb mundurowych podlegających rygorowi pragmatyk typu policyjnego oraz charakteru wykonywanych przez nich zadań, ukazały istotne różnice pomiędzy funkcjonariuszami celnymi a pozostałymi funkcjonariuszami. Dlatego należy uznać, iż odmienne ich potraktowanie w zakresie prawa do uzyskania emerytury mundurowej nie jest niesprawiedliwe społecznie.

W związku z powyższym Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska **są zgodne** z art. 67 ust. 1 w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

12. We wnioskach II-IV został także podniesiony zarzut sprzeczności przepisów u.z.e.f. z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wnioskodawcy dopatrują się naruszenia Konstytucji w tym obszarze, twierdząc, że dyskryminujące traktowanie Służby Celnej nie budzi ich zaufania do państwa. Podkreślają ponadto, że funkcjonariusze celni wykonując pracę istotną z punktu widzenia interesów państwa, w trudnych warunkach i z narażeniem życia i zdrowia, nie dostają od państwa rekompensaty za tę służbę, lecz przechodzą na emeryturę w wieku 67 lat.

Z treści uzasadnienia (w części dotyczącej naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa) wynika, że wnioskodawcy nie poparli swej tezy żadnymi merytorycznymi argumentami, lecz podkreślili ponownie fakt naruszenia zasady równości prawa i zakazu dyskryminacji wypływających z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa zapewnia przede wszystkim ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki powstałych na gruncie obowiązującego prawa. Jak już przedstawiono w pkt V.3, funkcjonariusze celni nigdy nie byli objęci systemem emerytalnym dla służb mundurowych. Nie znaleźli się oni wśród podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia ani w 1994 r. w chwili uchwalania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ani później, gdy miały miejsce nowelizacje tej ustawy. W 1999 r., gdy została uchwalona pierwsza ustawa o Służbie Celnej, funkcjonariusze w niej służący uzyskali status służb mundurowych. Utrzymała i umocniła go także aktualnie obowiązująca ustawa z 2009 r. Jednak, jak podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, z samego faktu przynależności do grupy służb mundurowych nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny (zob. wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. akt. K 1/04). Na specyfikę statusu pracowniczego przedstawicieli tej kategorii funkcjonariuszy publicznych składa się przede wszystkim zakres oraz charakter przyznanych im kompetencji oraz szczególne warunki pełnienia służby i to one, zdaniem Sejmu, powinny być brane pod uwagę przez ustawodawcę przy ustalaniu kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania emerytury mundurowej.

W tym miejscu trzeba podkreślić również to, że ustawodawca, wprowadzając zmiany w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ustawą zmieniającą z 2012 r., polegające na wydłużeniu o 10 lat okresu odbywanej służby uprawniającej

do uzyskania emerytury mundurowej, uzasadniał swą decyzję istotnym trendem związanym ze statystycznym wzrostem średniego wieku emeryta pełniącego służbę. Ma to niewątpliwie związek ze zwiększaniem zastosowania nowoczesnych technologii we wszystkich dziedzinach życia, w tym także w służbie funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, co w przyszłości będzie wpływać na polepszenie się średnich warunków służby, zmniejszanie ryzyka zawodowego oraz wydłużanie się okresu możliwej efektywnej służby. Zdaniem Sejmu tę argumentację można odnieść także do funkcjonariuszy Służby Celnej, w stosunku do których znajdują zastosowanie przepisy o wydłużeniu wieku emerytalnego do 67 lat.

We wnioskach został również przytoczony fakt, iż 30 listopada 1998 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Radą Ministrów i stroną związkową reprezentującą interesy administracji celnej w przedmiocie objęcia Służby Celnej emerytalnym systemem zaopatrzeniowym. Jak określili wnioskodawcy we wniosku II: „Wiążące prawnie zobowiązanie powinno zostać wykonane i fakt braku jego realizacji do dnia dzisiejszego przemawia za merytoryczną racją przedstawionego Trybunałowi wniosku”. Sejm chce w tym miejscu podkreślić, że tego typu porozumienia nie są, zgodnie z art. 188 Konstytucji, ani przedmiotem, ani też wzorcem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b ust. 1 u.z.e.f. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska **są zgodne** z art. 67 ust. 1 w związku z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

13. Wnioskodawcy III i IV kwestionują zgodność załącznika nr 2 w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. w zakresie, w jakim pomija wśród prac o szczególnym charakterze pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji (zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą lojalności).

Kwestia pominięcia określonych prac wśród katalogu prac w szczególnych warunkach albo o szczególnym charakterze była już przedmiotem rozważań sądu konstytucyjnego (zob. wyroki TK o sygn. akt: K 17/09; K 23/09 oraz K 27/09). Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących wygaszania praw emerytalnych, w szczególności do emerytury dla osób pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze: „[...] powszechnie przyjmowane były dwa ogólne założenia kontroli przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, które

w pełni zachowują aktualność w niniejszej sprawie: – negatywna ocena nieracjonalnych odrębności zasad emerytalnych dla poszczególnych zawodów lub branż (por. cytowane wyżej orzeczenie o sygn. K 25/96 i inne) oraz równoczesna jednoznaczna aprobata dla rozwiązań zmierzających do ujednolicenia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej (por. np. powołane wyroki o sygn. K 4/99, K 5/99, K 18/99 i P 10/07 oraz wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107); – znaczna swoboda ustawodawcy, jeżeli chodzi o wybór najbardziej optymalnych rozwiązań w tym obszarze (por. np. powołany wyrok o sygn. SK 22/99) oraz zakaz oceny jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności (por. np. powołany wyrok o sygn. K 9/00); pochodną tych założeń jest nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej (por. np. powołany wyrok o sygn. K 5/99) [...] Trybunał Konstytucyjny nie może ignorować faktu, że ograniczanie kręgu uprawnionych do emerytur pomostowych jest logiczną konsekwencją założenia, iż w wyniku reformy pracownicy mają co do zasady przechodzić na emeryturę w jednakowym dla wszystkich wieku emerytalnym. Selektywność ustawy koresponduje więc z jej rolą w systemie prawa ubezpieczeń społecznych. [...] Skoro z powodów obiektywnych wszyscy nie mogą przechodzić na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym, ustawodawca musi dokonać wyboru tych sytuacji, w których tego typu rozwiązania są – trwale lub przejściowo – niezbędne” (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/00).

Jak wskazano w pkt. V.7-9 różnice pomiędzy „policyjnymi” służbami mundurowymi a służbą celną są tak znaczne, że pozwalają uznać, iż ustawodawca był uprawniony do pozostawienia celników poza regulacją u.z.e.f. Ta sama argumentacja przemawia za wygaszeniem prawa celników do emerytury w obniżonym wieku, o którym mowa w art. 32 oraz art. 46 u.e.r., przy równoczesnym utrzymaniu prawa do emerytury pomostowej dla funkcjonariuszy służb mundurowych, wskazanych w art. 13 u.e.p., jeżeli nie spełniają warunków do nabycia prawa lub utracili prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób. Sejm nie podziela zatem poglądu wnioskodawców o niesprawiedliwym zróżnicowaniu sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych oraz celników. W wyroku o sygn. akt K 27/09 sąd konstytucyjny wyjaśnił, że tryb legislacyjny prac nad u.e.p. dowodzi, iż o katalogu prac w szczególnych warunkach i o szczególnym

charakterze decydowały obiektywne czynniki medyczne. W trakcie prac prelegislacyjnych i legislacyjnych zmieniał się jedynie rygoryzm powyższego kryterium. Nie ma bowiem jednego obiektywnego kryterium medycznego, którego zastosowanie nakazywałoby włączenie prac wskazanych we wniosku do zakresu pojęć „praca w szczególnych warunkach” albo „praca o szczególnym charakterze”.

Wygaszenia prawa do emerytury w niższym wieku pracowników administracji celnej (art. 32 ust. 3 oraz art. 46 u.e.r.) i równoczesne nieprzyznanie funkcjonariuszom Służby Celnej prawa do emerytury pomostowej nie jest niezgodne także z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W wyroku o sygn. akt K 23/09 Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że z wejściem w życie u.e.r., która zapoczątkowała reformę systemu ubezpieczeń społecznych (1 styczeń 1999 r.), nie przewidziano gwarancji uzyskania prawa do emerytury pomostowej z tytułu zatrudnienia w konkretnie określonych warunkach pracy. Celem nowej ustawy ustanawiającej warunki uzyskania emerytur pomostowych, w obliczu niekorzystnych trendów demograficznych, było przejście z systemu, w którym istniały szerokie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, do systemu, w którym takie uprawnienia poddawane będą likwidacji (zob. druk sejmowy nr 1070/VI kad.). Tym samym osoby, które podjęły prace uznawane przez dotychczasowe przepisy za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nie mogły zasadnie oczekiwać, po wejściu w życie ustawy o świadczeniach z FUS, że tego typu zatrudnienie zagwarantuje im emeryturę pomostową.

Trybunał Konstytucyjny w powyżej wskazanym wyroku zauważył także, że zarówno prawo do emerytury w obniżonym wieku, które przysługiwało na podstawie wcześniejszych przepisów, jak i prawo do emerytury pomostowej stanowią szczególne uprawnienia emerytalne i nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji. Osoby pozbawione prawa do emerytury pomostowej nabywają bowiem po spełnieniu odpowiednich przesłanek prawo do emerytury „zwykłej” na podstawie u.e.r. Oznacza to, że prawo do emerytury pomostowej, jako szczególne uprawnienie, mogło zostać przyznane węższej grupie pracowników, w stosunku do kręgu uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku. Nie do zaakceptowania jest bowiem takie rozumienie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które uniemożliwia ustawodawcy zmianę raz ustalonych zasad przyznawania świadczeń. Na konieczność weryfikacji liczby osób uprawnionych do emerytury w obniżonym

wieku emerytalnym zwracał uwagę także Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt SK 9/07) Trybunał stwierdził, że „demokratyczne przemiany społeczno-gospodarcze spowodowały, że ubezpieczenie społeczne powinno przestać być wykorzystywane jako instrument rozwiązywania problemów na rynku pracy. Aktualnym problemem jest dziś nie wysyłanie pracowników na wcześniejsze emerytury, lecz ich motywowanie do jak najdłuższej aktywności zawodowej i społecznej, jeśli pozwala na to ich sytuacja psychofizyczna”. Jednocześnie należy także zauważyć, że w celu odszkodowania za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla pracowników wykonujących taką pracę do 1 stycznia 2009 r. została ustanowiona instytucja rekompensat. Zgodnie z art. 23 u.e.p. są one przyznawane na wniosek ubezpieczonego w formie dodatku do kapitału początkowego, w którym mowa w art. 173 i art. 174 u.e.r. Rekompensaty przysługują, gdy osoba zainteresowana ma okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w rozumieniu przepisów u.e.r., wynoszący co najmniej 15 lat (art. 21 u.e.p.). Instytucja ta łagodzi rygorystykę przyjętego kryterium, wykluczającego niektóre rodzaje prac, w tym prace funkcjonariuszy celnych, dotychczas uznawanych za prace szczególne.

Tym samym należy wniesć o uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że załącznik nr 2 w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p., w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 oraz z art. 2 Konstytucji.

14. Podsumowując przedstawione w niniejszym stanowisku argumenty, trzeba stwierdzić, że:

a) ustawodawcy przysługiwała znaczna swoboda regulacyjna w przedmiocie ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania emerytury mundurowej; wąskie określenie grupy podmiotów, mogących skorzystać z tego świadczenia, jest zgodne z założeniami reformy emerytalnej oraz z konstytucyjną zasadą równości;

b) funkcjonariusze celni oraz funkcjonariusze innych służb mundurowych, którzy podlegają pragmatykom typu policyjnego, nie stanowią podmiotów podobnych ze względu na cechę różnicującą, jaką jest charakter zadań powierzonych funkcjonariuszom celnym, warunki realizacji tych zadań i w konsekwencji – chronione przez nich dobro publiczne;

c) odmienne potraktowanie podmiotów różnych jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sejm wnosi zatem o stwierdzenie, iż art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b u.z.e.f. oraz załącznik nr 2 w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p., w zakresach wskazanych w *petitum* stanowiska, **są zgodne** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

MARSZAŁEK SEJMU

/-/ Radosław Sikorski