

Andrzej Halicki

Trybunał Konstytucyjny orzekł o emeryturach funkcjonariuszy celnych

Glosa do wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13

W dniu 3 marca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski (sprawa sygn. akt K 39/13) związku zawodowego Celnicy.pl z dnia 15 kwietnia 2013 r., grupy posłów na Sejm RP z dnia 30 sierpnia 2013 r., Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej RP z dnia 5 listopada 2013 r., Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej z dnia 12 listopada 2013 r. o zbadanie zgodności:

I.

1. art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 rodzin¹ zwanej dalej „ustawą o emeryturach mundurowych” w obecnie obowiązującym brzmieniu z przepisami art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 z Konstytucji RP, w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wyżej wymienionej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej,

2. art. 18a ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z przepisami art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 z Konstytucji RP, w zakresie, w jakim wśród podmio-

tów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wyżej wymienionej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej,

3. art. 18b ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z przepisami art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 z Konstytucją RP, w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wyżej wymienionej ustawy pomija funkcjonariuszy Służby Celnej;

II. art. 1 ustawy o emeryturach mundurowych w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie powołanej powyżej ustawy, pomija funkcjonariuszy Służby Celnej z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP;

III. o zbadanie zgodności ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej zwanej dalej „ustawą o S.C.”, art. 1, art. 18a i art. 18b o emeryturach mundurowych oraz art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych w związku z załącznikiem nr 2 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Po przeprowadzonej rozprawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że **art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych:**

a. są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b. w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Ponadto TK postanowił – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

W ocenie Trybunału nieobjęcie systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej jest wyrazem polityki prawodawcy od powołania Służby Celnej w 1999 r., a nawet wcześniej, gdy administracja celna działała w innych formach organizacyjnych. System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju” z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej są uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie „mundurowej”, bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów².

Natomiast odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji RP (zasad równego traktowania przez władze publiczne) TK uznał, iż z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji

jako mundurowej lub umundurowanej nie można a priori wysnuwać wniosku, że status prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny.

Ustawodawca powierzył jednak Służbie Celnej zadania podobne do zadań Policji. Do zadań Służby Celnej należy bowiem również rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń. Sytuacja prawna funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy je wykonują jest podobna do funkcjonariuszy Policji, którym jednocześnie przysługują emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego³. W konsekwencji Trybunał uznał, iż art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Orzeczenie zapadło na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

Funkcjonariusze celni choć zaliczani są do funkcjonariuszy służb mundurowych obejmujących takie formacje jak Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjnego, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna i Służba Więzienna nie zostali objęci odrębnym systemem emerytalnym.

Zatem zasadniczo przysługuje im prawo przejścia na emeryturę w wieku 67 lat⁴. Jest to niekorzystna sytuacja na tle rozwiązań stosowanych wobec funkcjonariuszy np. Straży Granicznej uprawnionych do emerytury policyjnej (art. 2 ust. 1 pkt a ustawy o emeryturach mundurowych). W przypadku tych funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy pełnili służbę przed dniem 1 stycznia 2013 r. z emerytury policyjnej może zasadniczo skorzystać funkcjonariusz zwolniony ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 letni staż służby w tej formacji. Z kolei funkcjonariuszowi Straży Granicznej przyjętemu po raz pierwszy do służby po dniu 31 grud-

nia 2012 r. przysługuje emerytura jeżeli w dniu zwolnienia ze służby posiada ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby w Straży Granicznej (art. 18 b ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych). Zatem pomimo wydłużenia wieku emerytalnego dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych przyjętych do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. ustawodawca zdecydował się na pozostawienie odrębnego, uprzywilejowanego systemu emerytalnego.

Problematyka poruszona przed Trybunałem stanowi od wielu lat przedmiot dyskusji funkcjonariuszy celnych. W dniu 30 listopada 1998 r., a więc jeszcze w okresie obowiązywania przepisów prawnych regulujących pracowników czy status urzędników (funkcjonariuszy celnych) zostało zawarte porozumienie pomiędzy stroną rządową, a stroną związkową, w którym rząd zobowiązał się do „przedłożenia w Sejmie projektu ustawy o Służbie Celnej regulującego uprawnienia funkcjonariuszy celnych, a w szczególności uprawnienia emerytalne na poziomie porównywalnym do innych służb mundurowych (np. Straży Granicznej)”.

Ponieważ już na etapie poprzedzającym opracowanie projektu pierwszej pragmatyki Służby Celnej uznano, iż istnieją podstawy do objęcia funkcjonariuszy celnych systemem emerytalnym przewidzianym dla innych służb mundurowych, to – wobec niezrealizowania tych zapewnień – funkcjonariusze celni oczekiwali, że taka decyzja tym bardziej powinna znaleźć odzwierciedlenie w ustawie o S.C. mającej na celu zbliżenie statusu funkcjonariuszy celnych do statusu funkcjonariuszy Straży Granicznej i policjantów⁵.

Jednak pomimo upływu kolejnych lat funkcjonariusze celni nie zostali włączeni do odrębnego systemu emerytalnego. Stąd związki zawodowe działające w Służbie Celnej oraz grupa posłów na Sejm złożyli w 2013 r. odrębne wnioski do Trybunału Konstytucyjnego kwestionujące m.in. zgodność art. 1 ustawy o emeryturach mundurowych w zakresie w jakim pomija on funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z tej ustawy z art. 2, art. 32, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Ocena stanowiska Trybunału Konstytucyjnego:

Wyrok Trybunału ma przełomowe znaczenie dla funkcjonowania Służby Celnej. Po raz pierwszy od utworzenia tej formacji odbyła się bowiem tak merytoryczna dyskusja nad jej rolą, zadaniami oraz statusem funkcjonariusza celnego na tle statusu funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Jednak stanowisko TK ograniczające niezgodność z Konstytucją art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych wyłącznie do zakresu w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. nie zasługuje na akceptację.

W pierwszej kolejności należy poddać w wątpliwość nadanie przez Sąd priorytetowego znaczenia zadaniom o charakterze policyjnym realizowanym przez Służbę Celną. Argumentacja TK, iż z podobieństwa zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. oraz zadań Policji wynika, iż funkcjonariusze celni je realizujący mają prawo oczekiwać, że ustawodawca obejmie ich treścią art. 1 ustawy o emeryturach mundurowych wydaje się niewystarczająca. Nie uwzględnia bowiem okoliczności, iż cechą relevantną nie jest wykonywanie przez funkcjonariuszy służb mundurowych zadań o ściśle określonym (policyjnym) charakterze, ale specyfika stosunku służbowego w jakim pozostają funkcjonariusze tych służb. Gdyby bowiem przyjąć, iż decydującym kryterium jest jedynie chronione dobro to – po pierwsze – każda służba ma do spełnienia inne zadania realizowane w interesie publicznym, a po drugie – w ramach każdej służby można wyodrębnić funkcjonariuszy zajmujących się ściśle realizacją funkcji głównej np. zwalczaniem przestępczości, a także tych funkcjonariuszy, którzy podejmują działania pośrednio związane z realizacją tej funkcji. Jednak analiza art. 1 ustawy o emeryturach mundurowych prowadzi do wniosku o braku takiego rozróżnienia przez ustawodawcę, a w konsekwencji przyznania prawa do wcześniejszej emerytury również tym funkcjonariuszom, którzy nie realizują bezpośrednio zadań o stricte policyjnym charakterze.

Przykładowo katalog podmiotowy zawarty w ustawie o emeryturach mundurowych obejmuje funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego pomimo, iż jednym z zadań realizowanych przez tę formację w ramach zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa jest prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA (art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶). CBA jest zatem formacją również o charakterze analityczno-informacyjnym⁷.

Podobną działalność analityczną prowadzą funkcjonariusze celni, którzy jednak – w odróżnieniu do funkcjonariuszy CBA – nie mogą w ocenie TK liczyć na objęcie ich odrębnym systemem emerytalnym, jeżeli nie realizują przy tym zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. tj. nie zajmują się m.in. rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium RP oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym.

Zatem stanowisko Trybunału różnicuje funkcjonariuszy służb mundurowych w oparciu o kryterium realizowanych zadań, pomijając przy tym złożony charakter poszczególnych czynności służbowych, pozostających ze sobą w takim związku, że jedno z nich wpływa na inne. Dostrzegł to również ustawodawca wprowadzając w art. 2 ust. 2 ustawy o S.C. klauzulę, iż wszystkie zadania realizowane przez Służbę Celną, w tym również te związane z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw i wykroczeń wykonuje się podejmując – odpowiednio – czynności kontrolne, prowadząc postępowania przygotowawcze zgodnie z przepisami kpk, kks lub Kodeksu po-

stępowania w sprawach o wykroczenia lub prowadząc postępowania celne, audytowe, podatkowe lub administracyjne.

Dziwić może zatem, że TK nie oparł swej argumentacji na specyfice stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych oraz funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Jest to obiektywne kryterium. Jak trafnie zauważył na rozprawie M. Chmaj reprezentujący związek zawodowy Celnicy.pl katalog zadań Służby Celnej jest szeroki i może być modyfikowany, ale tym co pozostaje jest specyfika oraz cechy służby wspólne dla wszystkich służb mundurowych.

Stosunek służbowy funkcjonariusza celnego wyraża się bowiem w szczególnym, wyjątkowym charakterze podporządkowania i dyspozycyjności, zaś osoba podejmująca się służby musi podporządkować swoje życie rygorom i potrzebom wynikającym z charakteru stosunku służbowego⁸. Analogiczny pogląd można sformułować w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych.

Decydującym jest zatem fakt posiadania przez funkcjonariusza celnego statusu funkcjonariusza służby mundurowej oraz związane z tym warunki pełnienia służby (rygory, ograniczenia), nie zaś realizacja przez niego konkretnych zadań (które mogą się wszakże zmieniać w czasie) związanych ze rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem oraz zwalczaniem przestępczości.

Każdy funkcjonariusz celny niezależnie od miejsca pełnienia służby musi liczyć się z ograniczonymi możliwościami udziału w życiu publicznym oraz prowadzenia dodatkowej działalności zarobkowej, nielimitowanym czasem służby, nadrzędnym interesem służby (dobro służby) nad interesem jednostkowym, koniecznością zachowania wysokiej sprawności psychofizycznej, możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Również każdy funkcjonariusz celny może zostać skierowany do pełnienia służby w systemie nadzwyczajnym powiązanej z pozostawianiem funkcjonariusza w ciągłej dyspozycji przełożonego (art. 100 ustawy o S.C.).

To właśnie powołane szczególne warunki pełnienia służby, a nie rodzaj realizowanych zadań stanowiły w przeszłości punkt odniesienia dla Trybunału

Konstytucyjnego do ustalenia korzystniejszych zasad nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych.⁹

Emerytura stanowi bowiem formę rekompensaty jaką państwo przyznaje funkcjonariuszowi, który godzi się na zwiększone rygory służby oraz ograniczenia konstytucyjnych praw przysługujących innym obywatelom RP.

Co istotne, wymagania stawiane funkcjonariuszom celnym na mocy obowiązujących przepisów prawa są niejednokrotnie wyższe niż ma to miejsce w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych pozostających także w administracyjnoprawnym stosunku służbowym nawiązanym na podstawie mianowania. Dotyczy to tak istotnych aspektów jak np. rozwiązanie stosunku służbowego czy odpowiedzialność dyscyplinarna¹⁰.

Wydaje się również, iż umknął TK fakt, iż funkcjonariusze celni zajmujący się realizacją zadań w zakresie kontroli zgłoszeń celnych, towarów i osób w oddziałach celnych granicznych oraz realizacją zadań kontrolnych w tym obsłudze urządzeń RTG do prześwietlania pojazdów, kontenerów lub wagonów kolejowych w komórce zwalczania przestępczości izby celnej czyli de facto wykonywaniem zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń mogą liczyć na stosowną rekompensatę w postaci dodatku do uposażenia (§ 5 pkt 1 i pkt 2, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków¹¹).

Zatem normodawca uznał, iż taki dodatek uzasadniony wszakże m.in. realizowanymi szczególnymi zadaniami będzie odpowiednią, właściwą formą rekompensaty ponoszonych przez nich z tego tytułu dodatkowych obciążeń. W tej sytuacji przyznanie tym funkcjonariuszom prawa do wcześniejszej emerytury stanowiłoby dodatkowy przywilej różnicujący w sposób nieuzasadniony funkcjonariuszy celnych.

Niezależnie od dotychczas zaprezentowanej argumentacji należy odno-

tować, iż realizacja wyroku TK przez ustawodawcę będzie zadaniem skomplikowanym. W Służbie Celnej występuje bowiem znaczna rotacja funkcjonariuszy podyktowana interesem służby. Zatem funkcjonariusz celny realizujący np. zadania analityczne, prowadzący postępowania celne musi liczyć się z tym, że w każdej chwili może zostać przeniesiony przez kierownika urzędu do realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C. Kryterium decydującym o miejscu pełnienia służby, a w konsekwencji rodzaju zadań realizowanych przez funkcjonariusza celnego są bowiem „potrzeby Służby Celnej” (art. 86 ustawy o S.C.) czyli konieczność bieżącego reagowania na zmienną sytuację w poszczególnych jednostkach/komórkach organizacyjnych związaną z brakami kadrowymi lub znacznym obciążeniem pracą.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, nie ulega wątpliwości, iż odrębny system emerytalno-rentowy służb mundurowych ma na celu nie tylko realizację indywidualnego prawa od zabezpieczenia społecznego ale służy również realizacji interesu ogólnospołecznego, będąc ważnym instrumentem polityki kadrowej oraz czynnikiem wzmacniającym dyscyplinę i dyspozycyjność funkcjonariuszy¹².

Natomiast analizowane orzeczenie TK może w praktyce doprowadzić do niepożądanych skutków, stanowiąc czynnik demotywujący funkcjonariuszy,

wpływając na pogorszenie relacji międzyludzkich, a w konsekwencji przyczyniając się do obniżenia jakości realizowanych zadań.

Ponadto nie można jednoznacznie wykluczyć, iż stanowisko Trybunału będzie stanowić impuls dla kierowników urzędów do prowadzenia takiej polityki kadrowej, której skutkiem będzie pozbawienie funkcjonariuszy celnych prawa do wcześniejszej emerytury poprzez instytucję przeniesienia służbowego (zgodna z pragmatyką Służby Celnej zmiana miejsca pełnienia służby) do komórki organizacyjnej, w której nie są realizowane zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o S.C.

W taki sposób, działanie mieszczące się w ramach obowiązującego prawa może podważyć sens i celowość wyroku Trybunału.

Wydaje się więc, iż jedynym logicznym i w pełni skutecznym rozwiązaniem byłoby objęcie odrębnym systemem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy celnych niezależnie od rodzaju realizowanych przez nich zadań. Będzie to zarazem postępowanie zgodne z interesem publicznym, ponieważ Służba Celna jest najstarszą – pod względem wieku jej funkcjonariuszy – służbą mundurową w Polsce.

Jeżeli natomiast ustawodawca nie podzieli tego poglądu musi liczyć się z możliwością pojawienia się poglądów o zasadności pozbawienia w przyszłości prawa do wcześniejszej emerytury

tych funkcjonariuszy służb mundurowych (Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, CBA, etc.), którzy również nie realizują zadań o charakterze policyjnym.

dr Andrzej Halicki

Przypisy

- 1 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.
- 2 www.trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7458-uprawnienia-emerytalne-funkcjonariuszy-sluzby-celnej/
- 3 tamże
- 4 Ustawodawca przewidział stopniowe wydłużenie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat dla kobiet i mężczyzn (ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012 r., poz. 637).
- 5 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Służbie Celnej, druk sejmowy nr 1492, www.orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf
- 6 Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1411.
- 7 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o CBA, druk sejmowy nr 275.
- 8 Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2012 r., sygn. I OSK 1492/11
- 9 Wyrok TK z dnia 23 września 1996 r. sygn. akt K 25/96 (OTK ZU 1997/3-4 poz. 36)
- 10 Szerzej na ten temat: A Halicki, Status prawny funkcjonariusza celnego i funkcjonariusza Straży Granicznej – analiza porównawcza, *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego* nr 3/2014
- 11 Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1614.
- 12 Wyrok TK z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/2000