

28/3/A/2015

WYROK

z dnia 3 marca 2015 r.

Sygn. akt K 39/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Teresa Liszcz

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 marca 2015 r., połączonych wniosków:

1) grupy posłów o zbadanie zgodności:

- a) art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.) w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- b) art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę 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), w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL o zbadanie

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 334.

zgodności art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

3) Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

ewentualnie o zbadanie zgodności:

b) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

c) art. 18a i art. 18b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1 lit. b, w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

d) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.) wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

4) Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej o zbadanie zgodności:

a) ustawy powołanej w punkcie 3 lit. a w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

ewentualnie o zbadanie zgodności:

b) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

c) art. 18a i art. 18b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1 lit. b, w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

d) art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 3 lit. d wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, 675, 1623 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 502, 696 i 1822):

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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 oraz z 2014 r. poz. 486, 1055, 1215, 1395 i 1662) są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 14 października oraz 28 listopada 2013 r., ze względu na tożsamość przedmiotową, zostały połączone do wspólnego rozpoznania cztery wnioski: ogólnokrajowego organu Związku Zawodowego – Celnicy PL, grupy posłów, ogólnokrajowego organu Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej i ogólnokrajowego organu Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej.

1.1. Ogólnokrajowy organ Związku Zawodowego – Celnicy PL 15 kwietnia 2013 r. złożył wniosek o stwierdzenie, że art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1.2. W ocenie ogólnokrajowego organu Związku Zawodowego – Celnicy PL pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia racjonalności, proporcjonalności oraz słabej kondycji budżetu państwa. Analiza przepisów prawnych odnoszących się do funkcjonariuszy służb mundurowych prowadzi do wniosku, że trudno jest wskazać na przekonujące argumenty uzasadniające zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Decyzja ustawodawcy o wyłączeniu funkcjonariuszy Służby Celnej z kręgu podmiotów wskazanych w art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest decyzją arbitralną, która narusza Konstytucję.

1.1.3. Funkcjonariusze Służby Celnej, mimo zaliczenia w poczet służb mundurowych, zostali w sposób nieuzasadniony pozbawieni prawa korzystania z odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego właściwego dla pozostałych

funkcjonariuszy służb mundurowych. Z tego względu art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy prowadzi do dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej, których charakteryzuje specyfika właściwa dla pozostałych służb mundurowych. Ustawodawca powinien zapewnić wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do korzystania z systemu emerytalnego ukształtowanego w oparciu o ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy na jednakowych zasadach.

1.2. Grupa posłów 30 sierpnia 2013 r. złożyła wniosek o stwierdzenie przez Trybunał, że:

1) art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę 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 z 11maja 2012 r.), w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.2.1. Grupa posłów wskazała, że brak funkcjonariuszy Służby Celnej w wyliczeniach zawartych w kwestionowanych przepisach, które odnoszą się do kategorii podmiotów należących do specjalnego systemu zaopatrzenia emerytalnego stanowi pominięcie ustawodawcze, które jest niezgodne z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Możliwość odmiennego uregulowania statusu funkcjonariuszy różnych służb nie może tworzyć mechanizmów dyskryminacji funkcjonariuszy danej służby na tle pozostałych, ponieważ będzie to prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Służba Celna zaliczana w poczet służb mundurowych powinna być traktowana tak samo jak inni funkcjonariusze tych służb w ramach odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego.

1.2.2. Zasada równości jest naruszona, gdy wśród podmiotów o cechach relewantnych dochodzi „do niczym nieuzasadnionego negatywnego zróżnicowania”. Mimo wielu cech wspólnych Służby Celnej oraz Straży Granicznej takich jak pełna dyspozycyjność i podległość służbowa, możliwość przeniesienia na inne stanowisko służbowe, wykonywanie zadań w Nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, a niekiedy nawet praca na takich samych warunkach i równych zasadach funkcjonariusze Służby Celnej mają węższe uprawnienia socjalno-emerytalne niż funkcjonariusze Straży Granicznej.

1.2.3. Gorsze traktowanie Służby Celnej na tle uprawnień pozostałych służb mundurowych powinno być uznane za niesprawiedliwe społecznie. Niczym nieuzasadnione różnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej, które przybiera postać dyskryminacji nie budzi zaufania tych funkcjonariuszy do państwa. Nade wszystko rażąco niesprawiedliwe jest określenie wieku emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej na 67 lat w sytuacji, gdy funkcjonariusze innych służb mundurowych przechodzą na emeryturę wcześniej.

1.3. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej złożyły, odpowiednio 5 listopada 2013 r. i 12 listopada 2013 r., wnioski o stwierdzenie przez

Trybunał, że:

1) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, jest niezgodna z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

ewentualnie o stwierdzenie, że:

2) art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę z 11 maja 2012 r., w zakresie, w jakim pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych) wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanej z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wniosły o rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny wystąpienia na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) do Sejmu RP oraz Rady Ministrów z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia przez stworzenie regulacji ustawowej zapewniającej funkcjonariuszom Służby Celnej odpowiedni poziom bezpieczeństwa emerytalnego, właściwy dla funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na ich obowiązki publiczne, ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, a także zwiększone ryzyko utraty zdrowia będących konsekwencją pełnionej służby.

1.3.1. Zdaniem ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej funkcjonariusze Służby Celnej stanowią jedyną służbę mundurową, która realizując zadania i obowiązki właściwe dla tego rodzaju służb nie jest objęta należyłą ochroną emerytalną właściwą dla innych służb mundurowych. Służba ta pozostaje zarówno poza systemem emerytur mundurowych, jak i emerytur pomostowych. Działania prawodawcy z jednej strony, skutkowałe pozostawieniem funkcjonariuszy Służby Celnej w powszechnym systemie emerytalnym, a z drugiej strony, nie zapewniły im dostatecznego poziomu ochrony emerytalnej. Tym samym podważone zostało zaufanie funkcjonariuszy Służby Celnej do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.3.2. Niekonstytucyjność ustawy o Służbie Celnej – przy założeniu pozostania funkcjonariuszy Służby Celnej w powszechnym systemie emerytalnym – wynika z

dyskryminacyjnego pominięcia ustawodawczego polegającego na niezapewnieniu adekwatnej ochrony emerytalnej dla funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu do innych służb mundurowych. Według ogólnokrajowego organu Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej istnieje obowiązek stworzenia odpowiednich i właściwych dla innych służb mundurowych standardów ochrony emerytalnej dla funkcjonariuszy Służby Celnej, który wynika zarówno z zobowiązań Rady Ministrów, jak i przepisów Konstytucji, ustanawiających nakaz równego traktowania przez władze publiczne i zakaz dyskryminacji (art. 32), prawo do należytej ochrony emerytalnej (art. 67 ust. 1), a także obowiązek ochrony zaufania obywateli do państwa (art. 2).

1.3.3. Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wskazali na arbitralne zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie ochrony emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych, nieznajdujące uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych takich jak zasada sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania obywateli do państwa, zasada równości, zakaz dyskryminacji i prawie do zabezpieczenia społecznego. Brak realizacji deklaracji i porozumień w odniesieniu do zmiany systemu emerytalnego Służby Celnej w toku rządowych i parlamentarnych prac legislacyjnych doprowadziło do naruszenia zaufania jej funkcjonariuszy do państwa i tworzonego przez nie prawa.

1.3.4. Względem funkcjonariuszy Służby Celnej, mimo ich doniosłego dla państwa znaczenia i daleko idących ograniczeń w zakresie przysługujących im praw oraz wolności konstytucyjnych, od lat utrzymywany jest stan dyskryminacji w zakresie ochrony emerytalnej w porównaniu z innymi funkcjonariuszami służb mundurowych, a nawet przedstawicielami innych grup zawodowych. Stopień realizacji przez państwo prawa do zabezpieczenia społecznego oraz jego forma nie powinny być różnicowane bez racjonalnego uzasadnienia w ramach jednej grupy zawodowej, jaką stanowią służby mundurowe, dlatego też konieczne jest wyrównanie poziomu bezpieczeństwa emerytalnego wszystkich służb mundurowych.

1.3.5. Koszty zapewnienia należytej ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej nie byłyby znaczące, gdyż grupa ta liczy jedynie kilkanaście tysięcy osób. Co więcej, korzyści generowane przez funkcjonowanie Służby Celnej sprawiają, że poniesienie wspomnianych kosztów jest uzasadnione. Sytuacja, w której funkcjonariusze Służby Celnej są objęci słabszą ochroną emerytalną w porównaniu do innych służb mundurowych stanowi ograniczenie ich prawa do zabezpieczenia społecznego.

1.3.6. Nieuwzględnienie Służby Celnej w ustawie o emeryturach pomostowych stanowi również pominięcie ustawodawcze, a argumentacja dotycząca tego zarzutu jest zbieżna oraz ściśle związana z pozostałymi zarzutami.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 28 listopada 2014 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 o emeryturach pomostowych 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 niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioski kwestionujące konstytucyjność ustawy o Służbie Celnej w zakresie, w jakim nie przewiduje ona odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej są postulatami *de lege ferenda*. Wnioskodawcy nie zakwestionowali bowiem ani trybu uchwalenia ustawy o Służbie Celnej, ani nie wskazali konkretnych przepisów tej ustawy, które miałyby podlegać kontroli Trybunału. Z tej racji Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Ze względu na to, że wnioskodawcy nie uzasadnili wystarczająco zarzutu niekonstytucyjności w odniesieniu do art. 18a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Marszałek Sejmu wniósł również o umorzenie postępowania w tym zakresie.

2.2. Po analizie wniosków Marszałek Sejmu jako przedmiot kontroli konstytucyjności wskazał art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 ustawy o emeryturach pomostowych w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej.

2.3. Marszałek Sejmu wskazał, że 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. Ustawodawcy przysługiwała szeroka swoboda w określeniu warunków nabywania tzw. emerytury mundurowej oraz w wąskim wyznaczeniu podmiotowego zakresu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Marszałek Sejmu podkreślił, że nie doszło do radykalnego zwiększenia liczby funkcjonariuszy podlegających reżimowi ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez jednorazowe włączenie do niego całej nowej grupy zawodowej. Zmiany tej ustawy wynikały z przekształceń zadań państwa polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

W ocenie Marszałka Sejmu 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. Tym samym fakt uznania Służby Celnej za służbę mundurową nie jest relewantną przesłanką przesądzającą o przyznaniu funkcjonariuszom Służby Celnej

emerytury w myśl ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Charakter zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Granicznej i Służby Więziennej decydują o tym, że interes publiczny chroniony przez nich w ramach właściwej formacji wiąże się z większym ryzykiem oraz poświęceniem niż w wypadku funkcjonariuszy Służby Celnej. Ustawa o Służbie Celnej odwołuje się w dużo większym stopniu, aniżeli uchylona przez nią ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.), do pozafiskalnych funkcji realizowanych przez polską administrację celną. Na jej podstawie funkcjonariuszom Służby Celnej przyznano szereg kompetencji charakterystycznych dla służb pionu śledczego (wykrywanie i ściganie różnego rodzaju przestępstw), prawo używania broni palnej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego. Praca wykonywana przez funkcjonariuszy Służby Celnej może być niejednokrotnie trudna i niebezpieczna. Niemniej jednak – zdaniem Marszałka Sejmu – zagrożenie życia i zdrowia nie wiąże się immanentnie z wykonywaną służbą.

Znaczące różnice pomiędzy charakterem pracy i zadań funkcjonariuszy Służby Celnej i pozostałych funkcjonariuszy podlegających tzw. pragmatykom typu policyjnego, dowodzą, że podmioty te są odmienne. Z tej racji 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.

Marszałek Sejmu zauważył, że podpisane 30 listopada 1998 r. porozumienie pomiędzy Radą Ministrów i stroną związkową reprezentującą interesy administracji celnej w przedmiocie objęcia Służby Celnej emerytalnym systemem zaopatrzeniowym nie jest, zgodnie z art. 188 Konstytucji, ani przedmiotem, ani też wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem.

Z uwagi na różnice pomiędzy służbami mundurowymi objętymi ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy a Służbą Celną, ustawodawca nie naruszył Konstytucji wygaszając prawa funkcjonariuszy Służby Celnej do emerytury w obniżonym wieku, o którym mowa w art. 32 oraz art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), przy równoczesnym utrzymaniu prawa do emerytury pomostowej dla funkcjonariuszy służb mundurowych, wskazanych w art. 13 ustawy o emeryturach pomostowych, jeżeli nie spełniają warunków do nabycia prawa lub utracili prawo do emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób.

Podsumowując swoje stanowisko Marszałek Sejmu wskazał, że: 1) ustawodawcy przysługuje 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; 2) funkcjonariusze Służby Celnej 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 chronione przez nich dobro publiczne; 3) odmienne potraktowanie podmiotów różnych jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 20 października 2014 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych na podstawie wymienionej ustawy pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, są zgodne z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji;

2) ustawa o Służbie Celnej w zakresie, w jakim przewiduje zabezpieczenie społeczne dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, jest zgodna z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2, do którego przepis ten odsyła w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Odwołując się do orzecznictwa TK oraz przepisów ustawowych Prokurator Generalny wskazał, że pomiędzy Służbą Celną a pozostałymi formacjami wyszczególnionymi w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zachodzą istotne różnice. Zakres obowiązków nałożonych na Służbę Celną koncentruje się na zadaniach o charakterze administracyjnym, takich jak wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego, naliczanie i pobór podatków i należności celnych, wykonywanie kontroli w zakresie wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie określonych podatków, udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń określonych w ustawie o grach hazardowych czy współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Do tego dochodzi rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw oraz wykroczeń. Z kolei formacje mundurowe objęte ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ukierunkowane są na zwalczanie zagrożeń wynikających czy to z działań ludzi, czy, jak w przypadku Państwowej Straży Pożarnej, również sił natury. Ponadto o odmiennym traktowaniu pełnienia służby w poszczególnych formacjach mundurowych (umundurowanych) świadczą przepisy regulujące warunki przeniesienia funkcjonariuszy między nimi.

3.2. Mimo istniejących różnic między zadaniami Służby Celnej oraz formacji objętych przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy można traktować je jako podmioty podobne, charakteryzujące się cechą relewantną przynależności do służb mundurowych. Konieczne jest więc rozważenie, czy ich odmienne potraktowanie przez przepisy zaskarżonej ustawy jest zgodne z zasadą równości.

Służba Celna nie stanowi formacji *stricte* militarnej, utworzonej w celu eliminacji fizycznego zagrożenia dla obywateli lub interesów państwa. Jej głównym zadaniem jest bowiem zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego. Zagrożenie dla zdrowia i życia, wynikające z wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy celnych, jest znacznie niższe niż w przypadku służb objętych przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wpływ świadczenia pracy na stan zdrowia (a zatem i pewne rosnące wraz z długością okresu zatrudnienia prawdopodobieństwo wystąpienia chorób zawodowych) może stanowić dopuszczalną przesłankę zróżnicowania w zakresie uprawnień emerytalnych.

Objęcie funkcjonariuszy celnych przywilejami emerytalnymi służb mundurowych nie jest również konieczne dla realizacji prawidłowej polityki kadrowej. Ustawodawca uwzględnił szczególne warunki pracy w Służbie Celnej w korzystnym systemie płac, którego „przeniesienie” na wymiar świadczeń z ubezpieczenia społecznego nastąpiło za pośrednictwem podstawy wymiaru wynagrodzenia. O istnieniu korzystnego systemu płac

może przekonywać brak problemów z zapelnieniem wolnych etatów w Służbie Celnej. Tym samym należy przyjąć, że wprowadzone w art. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy różnicowanie funkcjonariuszy służb mundurowych ma racjonalnie uzasadniony charakter.

Odmienne traktowanie funkcjonariuszy celnych nie narusza również zasady sprawiedliwości społecznej. Charakter wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej zadań zbliżony jest do obowiązków pracowników służby cywilnej. Możliwe jest też przechodzenie tych ostatnich do Służby Celnej, z zaliczeniem stażu pracy. Przy takim pokrewieństwie charakteru pracy, objęcie również funkcjonariuszy celnych powszechnym systemem emerytalnym nie godzi w sprawiedliwość społeczną.

Wprowadzone różnicowanie jest też uzasadnione odmiennym, co do zasady, charakterem zadań zleconych Służbie Celnej oraz formacjom wymienionym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i związanym z tym m.in. różnym zagrożeniem dla zdrowia i życia funkcjonariuszy. Nie ma ono arbitralnego charakteru i może służyć realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Nie pogarsza też sytuacji funkcjonariuszy celnych, którzy na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów również objęci byli powszechnym systemem emerytalnym.

Wypowiadane w toku prac parlamentarnych przez polityków, w tym członków rządu, opinie o potrzebie objęcia funkcjonariuszy celnych przepisami ustawy o służbach mundurowych nie mogą być traktowane jako wiążące stanowisko państwa i nie mogą uzasadniać dochodzenia na drodze sądowej roszczeń realizacji składanych obietnic. Dlatego też brak ich realizacji nie stanowi uzasadnienia dla uwzględnienia zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Pominięcie funkcjonariuszy celnych w art. 1 i art. 18a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie pozbawia ich świadczeń w sposób naruszający istotę prawa do emerytury. Funkcjonariusze ci otrzymują emerytury z systemu powszechnego.

Ustrojodawca w art. 67 ust. 1 Konstytucji pozostawił ustawodawcy szeroką swobodę dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Objęcie funkcjonariuszy celnych powszechnym systemem emerytalnym mieści się w swobodzie regulacyjnej parlamentu i nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

3.3. W ocenie Prokuratora Generalnego zarzut niezgodności całej ustawy o Służbie Celnej, we wskazanym we wnioskach zakresie, uzasadniony jest bardzo lakonicznie i może powstać wątpliwość, czy w tej części spełnia on wymogi formalne.

Przyjmując jednak, że wymogi te zostały spełnione, Prokurator Generalny zauważył, iż ustawa o Służbie Celnej nie zawiera przepisów dotyczących pozostałych służb mundurowych. Z tego powodu zaproponowane we wnioskach porównanie unormowań zawartych w różnych ustawach prowadziłoby do poziomej kontroli zgodności aktów prawnych (badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi). W świetle art. 188 Konstytucji nie jest to dopuszczalne.

Nieustanowienie systemu emerytalnego bardziej korzystnego dla funkcjonariuszy Służby Celnej i utrzymywanie przepisów, na mocy których pozostają oni w systemie powszechnym, mimo werbalnej akceptacji propozycji reform przez polityków i członków rządu, nie może być uznane za zaskakujący dla adresatów norm prawnych zawartych w ustawie o Służbie Celnej i narażający ich na skutki prawne, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji np. o podjęciu zatrudnienia w tej formacji.

Brak przywileju przekraczającego standard powszechnego systemu emerytalnego, nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji. Określony w ustawie o Służbie Celnej zakres świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących funkcjonariuszom nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a wnioskodawcy nie wykazali, że ustawodawca, korzystając ze swobody w zakresie kształtowania tego systemu, naruszył inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne.

Podobnie lakonicznie przedstawia się zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Wnioskodawcy odwołują się do argumentu o naruszeniu art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji przez kwestionowane przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ustawy o Służbie Celnej.

W związku z tym Prokurator Generalny wskazał, że podtrzymuje swoje stanowisko odnośnie zgodności art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji nawiązując do swojej argumentacji za zgodnością z Konstytucją kwestionowanych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ustawy o Służbie Celnej.

Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych było elementem reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której celem była m.in. stopniowa likwidacja odrębności zasad przechodzenia na emeryturę różnych grup zawodowych oraz ujednoczenie wieku emerytalnego wszystkich ubezpieczonych. Zostało ono zapowiedziane w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Pominięcie funkcjonariuszy celnych w załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych, zawierającym wykaz prac o szczególnym charakterze, nie narusza ich prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, gdyż prawo to zostało im zagwarantowane przez objęcie przepisami regulującymi funkcjonowanie powszechnego systemu emerytalnego. Wnioskodawcy nie wykazali w przekonujący sposób, jakie zasady lub normy konstytucyjne mogłyby wymagać objęcia funkcjonariuszy celnych emeryturami pomostowymi.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zasada sprawiedliwości społecznej nie wymaga przyznania funkcjonariuszom Służby Celnej przywilejów zagwarantowanych w ustawie o emeryturach pomostowych. W szczególności wnioskodawcy nie przedstawili odpowiednich argumentów dla poparcia tezy, że praca funkcjonariuszy celnych spełnia kryteria zawarte w definicji znajdującej się w art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych oraz nie wykazali, że funkcjonariusze celni, kierując się zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, mogli oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych. Wnioskodawcy nie wykazali również, że funkcjonariusze celni cechują się w takim samym stopniu daną cechą relewantną, jak pracownicy wykonujący prace ujęte w załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych.

4. Działając w imieniu ogólnokrajowego organu Związku Zawodowego – Celnicy PL, jego Przewodniczący Sławomir Siwy w piśmie z 19 lutego 2015 r. wskazał, że twierdzenia Sejmu i Prokuratora Generalnego są sprzeczne ze stanem faktycznym. W szczególności funkcjonariusze Służby Celnej narażają życie i zdrowie podobnie jak funkcjonariusze innych służb mundurowych, o czym świadczą informacje pochodzące z izb celnych i doniesienia prasowe.

5. Działając w imieniu ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, radca prawny Tomasz Zalasinski w piśmie z 25 lutego 2015 r. zwrócił uwagę na szczególny status prawny Służby Celnej, który świadczy o tym, że funkcjonariusze Służby Celnej powinni być objęci systemem zaopatrzenia emerytalnego

tak jak inni funkcjonariusze służb mundurowych.

II

Na rozprawę 3 marca 2015 r. stawili się: w imieniu grupy posłów – poseł Jarosław Zieliński, w imieniu Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL – radca prawny Marek Chmaj i Przewodniczący Zarządu Głównego Sławomir Siwy, w imieniu Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej – radca prawny Tomasz Zalasinski, w imieniu Sejmu – poseł Andrzej Dera, w imieniu Prokuratora Generalnego – prokurator Prokuratury Generalnej Stanisław Bończak. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie.

W trakcie rozprawy Przewodniczący Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL wskazał, że starzejąca się kadra w Służbie Celnej jest poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli, dla wspólnoty europejskiej, jak również zasad zdrowej konkurencji i oczywiście budżetu państwa, ponieważ Służba Celna odpowiada za jedną trzecią budżetu państwa.

Funkcjonariusz Służby Celnej, który pełni służbę ramię w ramię z funkcjonariuszem Straży Granicznej, tyle samo godzin, jest bardziej narażony na złość przemytników. Funkcjonariusz Służby Celnej, który po osiągnięciu, na przykład 55-60 lat traci zdrowie, nie spełnia wymagań zdrowotnych, jest zwalniany albo w najlepszym wypadku przetrzucany 100-150 km do innej miejscowości z równoważnikiem pieniężnym jedynie 300 zł miesięcznie. Tymczasem funkcjonariusz Straży Granicznej może w tym momencie skorzystać z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Wprowadzając rygory służby i ograniczenia praw konstytucyjnych, ustawodawca traktuje Służbę Celną na równi z innymi służbami mundurowymi, ale odmiennie, gdy przyznaje świadczenia emerytalne jako rekompensatę za te rygory i ograniczenia.

Przewodniczący Zarządu Głównego Związku Zawodowego – Celnicy PL zwrócił uwagę, że zgodnie z raportem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 2013 r. o stanie bezpieczeństwa Polski największą obecnie sferę aktywności zorganizowanych grup przestępczych stanowi przestępczość ekonomiczna, która powoduje jednocześnie najwyższe straty dla Skarbu Państwa przez zmniejszenie wpływów, uzyskiwanie nienależnych zwrotów i wyłudzenie dopłat. W tych obszarach szczególnie istotne pozostają zagrożenia przestępczością związaną z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzą, czyli tym, czym zajmuje się Służba Celna.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Ogólnokrajowe organy Związku Zawodowego – Celnicy PL, Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej oraz grupa posłów (dalej: wnioskodawcy) zakwestionowali zgodność z Konstytucją:

– art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej

i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który stanowi, że:

„Funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, 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”;

– art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę 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 z 11 maja 2012 r.), które stanowią, że:

„Art. 18a. 1. 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.

2. 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.

Art. 18b. 1. 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.

2. Jako równorzędny ze służbą traktuje się okres służby wojskowej uwzględniany przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej.

3. Do wysługi emerytalnej zalicza się również okresy, o których mowa w art. 16 ust. 2”.

– art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych), który stanowi, że:

„Prace o szczególnym charakterze to prace wymagające 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; wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do ustawy”.

W załączniku nr 2 do ustawy o emeryturach pomostowych ustawodawca wymienił jako prace o szczególnym charakterze następujące rodzaje prac:

„prace pilotów statków powietrznych (pilot, instruktor); prace kontrolerów ruchu lotniczego; prace mechaników lotniczych związane z bezpośrednią obsługą potwierdzającą bezpieczeństwo statków powietrznych na płycie lotniska; prace nawigatorów na statkach morskich oraz pilotów morskich; prace maszynistów pojazdów trakcyjnych (maszynista pojazdów trakcyjnych, maszynista instruktor, maszynista zakładowy, maszynista wieloczynnościowych i ciężkich maszyn do kolejowych robót budowlanych i kolejowej sieci trakcyjnej, kierowca lokomotywy spalinowej o mocy do 300 KM, pomocnik maszynisty pojazdów trakcyjnych) i kierowników pociągów; prace bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra (dyżurny ruchu, nastawniczy, manewrowy, ustawiacz, zwrotniczy, rewident taboru bezpośrednio potwierdzający bezpieczeństwo pociągu, dyspozytor ruchu metra, dyżurny ruchu i stacji metra); prace funkcjonariuszy straży ochrony kolei; prace kierowców autobusów, trolejbusów oraz motorniczych tramwajów w transporcie publicznym; prace kierowców pojazdów uprzywilejowanych; prace kierowców pojazdów przewożących towary niebezpieczne wymagające oznakowania pojazdu tablicą ostrzegawczą barwy pomarańczowej, zgodnie z przepisami Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r.; prace operatorów reaktorów jądrowych; prace operatorów żurawi wieżowych, do obsługi których są wymagane uprawnienia kategorii IŻ lub równorzędne oraz dźwignic portowych lub stoczniowych; prace przy bezpośrednim sterowaniu procesami technologicznymi mogącymi stwarzać zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej ze skutkami dla bezpieczeństwa publicznego; prace przy bezpośrednim sterowaniu procesami technicznymi mogącymi spowodować awarię techniczną z poważnymi skutkami dla bezpieczeństwa publicznego; prace bezpośrednio przy produkcji materiałów wybuchowych, środków strzałowych, wyrobów pirotechnicznych oraz ich konfekcjonowaniu; prace bezpośrednio przy sterowaniu blokami energetycznymi wytwarzającymi energię elektryczną lub ciepłą; prace elektromonterów bezpośrednio przy usuwaniu awarii oraz eksploatacji napowietrznych sieci elektroenergetycznych w warunkach prac pod napięciem; prace członków zespołów ratownictwa medycznego; prace członków zawodowych ekip ratownictwa (chemicznego, górskiego, morskiego, górnictwa otworowego); prace pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-5 i 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, uczestniczących bezpośrednio w akcjach ratowniczych; prace nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich; prace personelu sprawującego opiekę nad mieszkańcami domów pomocy społecznej dla przewlekle psychicznie chorych, niepełnosprawnych intelektualnie dzieci i młodzieży lub dorosłych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; prace personelu medycznego oddziałów psychiatrycznych i leczenia uzależnień w bezpośrednim kontakcie z pacjentami, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego; prace personelu medycznego w zespołach operacyjnych dyscyplin zabiegowych i anestezjologii w warunkach ostrego dyżuru”.

– całej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej).

1.2. Wnioskodawcy twierdzą, że kwestionowane przepisy są niezgodne z

Konstytucją w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych pomijają (nie przewidują) funkcjonariuszy Służby Celnej.

1.2.1. Odnosząc się do zarzutów niezgodności z Konstytucją ustawy o Służbie Celnej sformułowanych we wnioskach ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, Trybunał stwierdza, że nie mogą one być rozpatrzone merytorycznie.

Wnioskodawcy nie uzasadnili na czym ma polegać niekonstytucyjność poszczególnych przepisów ustawy o Służbie Celnej.

Domagają się kontroli konstytucyjności całej ustawy o Służbie Celnej „w zakresie, w jakim nie przewiduje odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych”. W ten sposób wnioskodawcy w istocie kwestionują przepisy, na podstawie których funkcjonariuszom Służby Celnej przysługują świadczenia emerytalne, a więc przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Wnioskodawcy nie wskazali jednak żadnych konkretnych unormowań ustawy o emeryturach i rentach z FUS ani też nie uzasadnili ich niekonstytucyjności.

1.2.2. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek skierowany do Trybunału powinien zawierać nie tylko sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, ale również uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK obowiązek właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów wyznacza zatem rozkład ciężaru dowodu w procedurze kontroli norm przed Trybunałem. Dopóki podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. Jednocześnie brak uzasadnienia postawionego zarzutu stanowi uchybienie warunkom formalnym wniosku i skutkuje umorzeniem postępowania.

1.2.3. W myśl art. 66 ustawy o TK Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją normy wyrażonej w art. 66 ustawy o TK jest więc zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego.

1.2.4. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał postanawia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie konstytucyjności przepisów ustawy o Służbie Celnej w zakresie, w jakim nie przewidują odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych

służb mundurowych, z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.3. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej zakwestionowały również zgodność art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy „w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej”, z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut ten żaden z wnioskujących ogólnokrajowych organów związków zawodowych nie uzasadnił.

1.3.1. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej ograniczyły się tylko do wskazania, że: zarzut pozostaje w ścisłym związku z zarzutami adresowanymi do ustawy o Służbie Celnej oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w ustawie o emeryturach pomostowych stanowi dowód na głęboką dysproporcję jaka dzieli status emerytalny funkcjonariuszy Służby Celnej od innych funkcjonariuszy służb mundurowych. Ponadto ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej zwróciły uwagę na swobodę regulacyjną ustawodawcy w zakresie prawa emerytalnego, z której nie skorzystał jednak ustawodawca w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej, „a powinien był to uczynić nie tylko z uwagi na rolę i charakter Służby Celnej, ale także wcześniejsze zobowiązania wobec funkcjonariuszy Służby Celnej podejmowane w toku prac nad kolejnymi ustawami regulującymi jej status lub status innych służb mundurowych”.

1.3.2. Z tej racji Trybunał postanawia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie kontroli art. 3 ust. 3 ustawy o emeryturach pomostowych wraz z załącznikiem nr 2 do tej ustawy „w zakresie, w jakim wśród prac o szczególnym charakterze, wymagających szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej związanego z procesem starzenia się, pomija pracę funkcjonariuszy Służby Celnej”, z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.3.3. Wszyscy wnioskodawcy zakwestionowali zgodność z Konstytucją art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ponadto grupa posłów wniosła o kontrolę konstytucyjności art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej całych art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepisy te, zdaniem wnioskodawców pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

1.3.4. Katalog funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń z systemu zaopatrzenia emerytalnego zawiera art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy, zaś art. 18a ust. 1 oraz art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy precyzują przesłanki nabycia emerytury funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r.

Zarzut, że przepisy te pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wskazuje, iż w istocie wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej nie sformułowały odrębnych zarzutów wobec art. 18a ust. 2 czy art. 18b ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

1.3.5. Z tej racji Trybunał postanawia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 18a ust. 2 oraz art. 18b ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3.6. Konkludując, przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie są art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przy czym wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją wskazanych przepisów w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej.

1.4. Skoro wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych pomijają (nie przewidują) funkcjonariuszy Służby Celnej, Trybunał musi rozważyć czy w niniejszej sprawie w istocie występuje pominięcie, czy też zaniechanie prawodawcze. Od rozstrzygnięcia tej kwestii uzależniona jest dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez Trybunał.

1.4.1. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał ma kompetencję do orzekania o wskazanych w nim przepisach prawa stanowionego. Na zasadzie wyjątku dopuszcza się – tak w doktrynie orzeczniczej Trybunału, jak i w literaturze przedmiotu – ocenianie konstytucyjności norm prawnych pod względem zupełności regulacji.

1.4.2. Wielokrotnie Trybunał podkreślał, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach prawodawcy, które polegają na niewydaniu aktu normatywnego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu normatywnego wydanego i obowiązującego Trybunał ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, cz. III, pkt 1 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, cz. III, pkt 1, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.).

1.4.3. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, że rozróżnienie zaniechania i pominięcia nie ma ugruntowanej podstawy teoretycznej, a przy tym brak jest jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 397-398 i 403-404; P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań*

ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny, „Państwo i Prawo” nr 9/2013, s. 4). Najwięcej trudności w kwalifikacji określonego braku regulacji jako pominięcia prawodawczego bądź zaniechania prawodawczego występuje w sytuacji, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją przyjęcia przez prawodawcę nieuzasadnionego zróżnicowania.

1.4.4. Trybunał dopuścił orzekanie o pełności regulacji w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji jako podstawowego lub związkowego wzorca kontroli, m.in. w sprawach dotyczących pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych (niekoniecznie gwarantowanych przez Konstytucję), które powodowało ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczeń z naruszeniem zasady równości. Jako przykłady tego typu orzeczeń można wskazać wyroki z:

– 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa (...), jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP”);

– 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim pomija prawo osób (...) do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);

– 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56 (sentencja: „(...) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”).

1.4.5. W związku z powyższą praktyką orzeczniczą Trybunał stwierdza, że zarzucane przez wnioskodawców pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych podlega rozpoznaniu merytorycznemu.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Jako wzorce kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów wnioskodawcy wskazali – samodzielnie bądź związkowo – art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnień zarzutów wynika, że wnioskodawcy domagają się kontroli przez Trybunał kwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez

nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji w odniesieniu do prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Należy jednak zauważyć, że żądając kontroli kwestionowanych regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, wnioskodawcy wskazali, że stanowią one arbitralne zróżnicowanie praw osób będących w podobnej sytuacji. Wnioskodawcy zatem traktują naruszenie tej zasady jako konsekwencję sprzeczności z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie podnoszą przy tym żadnych odrębnych argumentów wskazujących na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, które nie pokrywałyby się z uzasadnieniem naruszenia zasady równości wobec prawa.

2.3. W orzecznictwie Trybunału, dotyczącym relacji między art. 32 i zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji, utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości wobec prawa, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Jeżeli bowiem podstawę kontroli stanowi zasada równości wobec prawa wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych zróżnicowań sytuacji podmiotów prawa. Trybunał podkreślał jednocześnie, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości wobec prawa. W ocenie Trybunału nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną.

2.3.1. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych (por. np. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259, cz. III, pkt 7; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31, cz. III, pkt 6; 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30, cz. III, pkt 6; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100, cz. III, pkt 2.2).

2.3.2. Trybunał stwierdza, że nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej, ponieważ wnioskodawcy oprócz zarzutu nieusprawiedliwionego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych nie wyprowadzili innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej racji Trybunał postanawia umorzyć postępowanie w przedmiocie kontroli kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.4. Konkludując, w dalszej części uzasadnienia Trybunał rozpozna zarzuty niezgodności art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, z prawem do zabezpieczenia

społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

3. Treść konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

3.1. Trybunał w swoich judykatach wielokrotnie wyjaśniał treść konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Ograniczając się tylko do najistotniejszych ustaleń przydatnych dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy Trybunał przypomina, że konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego można ująć jako roszczenie obywatela wobec organów państwa o zapewnienie świadczeń w związku ze zdarzeniami wymienionymi w art. 67 Konstytucji:

- niezdolnością do pracy ze względu na chorobę,
- niezdolnością do pracy ze względu na inwalidztwo,
- osiągnięciem wieku emerytalnego,
- pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i brakiem innych środków utrzymania.

3.1.1. Jednocześnie art. 67 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca powierzył ustawodawcy zwykłemu do uregulowania zakres i formy zabezpieczenia społecznego. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski.

3.1.2. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość oraz innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa. Również za niekonstytucyjną należałoby uznać ustawę ewidentnie naruszającą równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb obywateli a istniejącymi możliwościami finansowymi państwa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń.

3.1.3. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia:

- 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować,
- 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

3.1.4. W celu trwałej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego organy władzy publicznej mają obowiązek:

- zorganizowania systemu instytucji publicznych,

- stworzenia mechanizmów gromadzenia środków finansowych,
- zdefiniowania przesłanek nabycia tego prawa,
- określenia treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni,
- ustalenia mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych.

3.1.5. Z konstytucyjnej gwarancji praw socjalnych nie wynika jednak bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymania lub zmniejszeniem ich wysokości. Ocena trafności takich rozwiązań należy do dziedziny ocen politycznych (dokonywanych zwłaszcza przez wyborców) a nie kontroli norm prawnych dokonywanej przez Trybunał. W szczególności to ustawodawca, korzystając z szerokiego marginesu swobody, określając zakres i formy zabezpieczenia społecznego, musi uwzględniać w koniecznej perspektywie czasowej obiektywne czynniki gospodarcze, finansowe i demograficzne.

3.1.6. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniać istniejące potrzeby społeczne, z drugiej – możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych.

3.1.7. Z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (zob. wyrok TK w pełnym składzie z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4 i tam powołane orzecznictwo).

3.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, jeśli chodzi o warunki nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokość.

3.2.1. W orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) Trybunał uznał, że:

„[o]drębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nieraz z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie (...) oraz mogą być również dyktowane względami polityki kadrowej. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z

przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza”.

W tym samym orzeczeniu Trybunał podkreślił:

„[a]probując zatem co do zasady różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny bowiem być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich «przeniesienie» na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia”.

Tożsamo stanowisko Trybunał zajął w wyrokach z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00 oraz 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3).

3.2.2. W kontekście niniejszej sprawy szczególnie istotne jest stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46), zgodnie z którym:

„system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» – przynajmniej z punktu widzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego (...). Odrębności dotyczą zarówno sposobu określenia przesłanek, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania prawa do emerytury (...), ustalania podstawy wymiaru emerytury (...) oraz tzw. wysługi emerytalnej (...). Są to rozwiązania korzystniejsze od obowiązujących w systemie ubezpieczeniowym, a uzasadnione (...) szczególnym charakterem służby. (...) 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, w szczególności skazanych za pospolite, dokonane z niskich pobudek lub szczególnie niebezpieczne przestępstwa. Takie zachowanie funkcjonariusza jest zaprzeczeniem istoty jego służby, toteż logiczną jego konsekwencją jest pozbawienie go związanych z tą służbą «przywilejów»”.

3.3. Trybunał w rozpatrywanej sprawie w pełni podziela wskazane tezy.

4. Kwestia zgodności kwestionowanych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

4.1. Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wskazały, że „(...) funkcjonariusze Służby Celnej nie byli traktowani w sposób chroniący ich zaufanie do państwa i prawa oraz organów władzy publicznej. (...) Funkcjonariusz Służby Celnej podejmując służbę, działa w zaufaniu, że państwo, które reprezentuje podczas służby, zapewni mu adekwatne do uciążliwości pełnionej służby bezpieczeństwo socjalne i prawa emerytalne. W ostatniej dekadzie organy administracji rządowej wielokrotnie zapowiadając oczekiwane zmiany, deklarując konieczność ich wprowadzenia i mając taką możliwość, odstępowały od ich realizacji. W zakresie praw emerytalnych utrzymywały tym samym stan niepewności i nierównego traktowania funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunku do innych służb mundurowych” (s. 20 obu wniosków).

4.2. Odnosząc się do tego zarzutu Trybunał ustalił, że 24 lipca 1999 r. Sejm

uchwalił ustawę o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej z 1999 r.), kilka miesięcy po wejściu w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych).

Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. była etapem tworzenia powszechnego systemu emerytalnego, obejmującego także funkcjonariuszy służb mundurowych (wówczas funkcjonariuszy: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej). Zgodnie z art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w pierwotnym brzmieniu – funkcjonariusze służb mundurowych, którzy podjęli służbę po dniu wejścia w życie tej ustawy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu emerytalnego.

4.3. Jeszcze przed reformą emerytalną z 1999 r. pracownicy i funkcjonariusze administracji celnej należeli do powszechnego systemu emerytalnego w przeciwieństwie do funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy przed tą reformą korzystali z odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Wraz z wejściem w życie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. również celnicy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu emerytalnego (art. 89 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. wprowadzał odpowiednie zmiany do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

4.4. Ponadto na mocy art. 90 pkt 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusze Służby Celnej zostali zaliczeni do grupy pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze, którym przysługuje prawo do wcześniejszej emerytury. Z prawa tego mogli skorzystać celnicy urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. (art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Zgodnie z § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.):

„Funkcjonariusz celny nabywa prawo do emerytury, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn w czasie zatrudnienia w organach administracji celnej, 2) ma wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 15 lat pracy w organach administracji celnej”.

Z tego prawa do wcześniejszej emerytury mogli skorzystać również celnicy urodzeni po 31 grudnia 1948 r., jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli: 1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn oraz 2) okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 184 ust. 1 ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Dodatkowym warunkiem było również nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego oraz rozwiązanie stosunku pracy.

4.5. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych była wielokrotnie poważnie nowelizowana, w tym ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. Nr 166, poz. 1609, ze zm.), gdzie prawodawca przywrócił do systemu odrębnego zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz Biura Ochrony Rządu, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. Nowelizacja ta nie objęła funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy pozostali w powszechnym systemie emerytalnym.

4.6. W projekcie ustawy o Służbie Celnej (druk sejmowy nr 1492/VI kadencja

Sejmu) nie było przepisów przewidujących objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. Również ustawa o Służbie Celnej uchwalona w 2009 r. nie zmieniła tego stanu rzeczy. Trybunał podkreśla zatem, że w ostatnich pięciu latach, mimo kilkunastu nowelizacji ustawy o Służbie Celnej, którym towarzyszyły wyraźne postulaty emerytalne funkcjonariuszy Służby Celnej, Sejm nie przeniósł ich z powszechnego systemu emerytalnego do systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, ani też nie zdecydował się na stopniową likwidację tego ostatniego.

4.7. 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.

4.8. Wnioskodawcy w tej sprawie nie mogą oczekiwać, że wniosek do Trybunału o stwierdzenie niekonstytucyjności braku regulacji, która by ich zadawała może być skutecznym instrumentem nacisku na prawodawcę. Na takie intencje wyraźnie wskazują załączone do wniosków ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej raporty regulacyjne, w których przedstawiono m.in. konkretne propozycje „preferowanego kierunku zmian normatywnych”. Jak podkreślili sami wnioskodawcy raporty te są „integralną częścią wniosków”.

4.9. Ogólnokrajowe organy Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej wnoszą również o wystąpienie Trybunału do Sejmu RP oraz Rady Ministrów z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia przez stworzenie regulacji ustawowej zapewniającej funkcjonariuszom Służby Celnej odpowiedni poziom bezpieczeństwa emerytalnego, właściwy dla funkcjonariuszy służb mundurowych ze względu na ich obowiązki publiczne, ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych, a także zwiększone ryzyko utraty zdrowia, będącymi konsekwencją pełnionej służby.

Trybunał postanowienia sygnalizacyjne wydaje na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym „Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Obowiązujące przepisy prawne nie przyznają podmiotom inicjującym postępowanie w sprawie zgodności norm prawnych z Konstytucją kompetencji do wnoszenia o wydanie postanowienia w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK. Z tej racji Trybunał postanawia pozostawić wnioski o wydanie postanowienia sygnalizacyjnego bez rozpoznania.

4.10. Zgodnie z przedstawioną doktryną orzecniczą Trybunału, 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 beneficjentów.

4.11. Z postulatem objęcia systemem zaopatrzenia emerytalnego mogą

występować także inne grupy zawodowe sektora publicznego, których niektóre z zadań są zbliżone do tych, jakie wykonują funkcjonariusze grup wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zadania polegające na ściganiu określonych przestępstw lub wykroczeń prowadzą również np.:

- funkcjonariusze Straży Parku (zob. art. 108 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.),
- strażnicy Służby Leśnej (zob. art. 45 ust. 1 pkt 3 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach; Dz. U. z 2014 r. poz. 1153),
- strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej (art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie; Dz. U. z 2013 r. poz. 1226, ze zm.),
- strażnicy Państwowej Straży Rybackiej (art. 23 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym; Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471, ze zm.),
- funkcjonariusze straży ochrony kolei (art. 60 ust. 2 pkt 2-5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, ze zm.).

Wymienieni funkcjonariusze i strażnicy w czasie wykonywania zadań mają prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, ale nie są objęci szczególnym systemem emerytalnym dla służb mundurowych. Trafnie dostrzega to w przedstawionym stanowisku Prokurator Generalny, konkludując, że samo wykonywanie działań ukierunkowanych na ściganie przestępstw nie może uzasadniać roszczenia o objęcie uważanym za korzystniejszy systemem emerytalnym.

4.12. Z Konstytucji nie wynika obowiązek ustawodawcy obejmowania kolejnych grup zawodowych systemem zaopatrzenia społecznego czy tworzenia przepisów na jego wzór. Wręcz przeciwnie. Z konstytucyjnych zasad, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) wynika obowiązek dla ustawodawcy objęcia powszechnym systemem emerytalnym wszystkich grup zawodowych, w tym pracowników, rolników i funkcjonariuszy. W jego ramach ustawodawca może – według starannie wyważonych racji – różnicować zasady nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia – zawsze zachowując istotę tego prawa.

4.13. W zakresie kształtowania prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym prawa emerytalnego, ustawodawca ma znaczny zakres swobody. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie regulacji socjalnych odpowiadających założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. W konsekwencji Trybunał może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko wtedy, jeżeli kontrolowane przepisy ustaw godzą w sposób oczywisty w istotę prawa. Nie ma zaś podstaw do ingerencji Trybunału, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości czy unormowanie to było najlepsze z możliwych.

4.14. Trybunał przypomina, że nie ma kompetencji do kontroli zgodności z Konstytucją obietnic składanych przez polityków, nawet tych będących członkami organów władzy wykonawczej czy ustawodawczej. Zgodnie z Konstytucją Trybunał orzeka w sprawie zgodności norm prawnych niższego rzędu z normami prawnymi wyższego rzędu. Dopóki zatem składane przez polityków deklaracje nie staną się normami prawnymi wyrażonymi w akcie normatywnym, dopóty nie podlegają one jurysdykcji Trybunału.

4.15. Ustawodawca nie pozostawił funkcjonariuszy Służby Celnej bez ochrony emerytalnej, ale zdecydował, że nabywają oni prawo do świadczeń emerytalnych na zasadach określonych w powszechnym systemie emerytalnym. Przy tym zarzuty wnioskodawców nie dotyczą przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, na podstawie których funkcjonariuszom Służby Celnej przysługują świadczenia emerytalne. Wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją nieprzyznania funkcjonariuszom Służby Celnej świadczeń emerytalnych takich jakich mają funkcjonariusze 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.

4.16. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5. Kwestia zgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji.

5.1. Podstawowym zarzutem wysuwany przez wnioskodawców jest zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji. Na jego poparcie wnioskodawcy wskazali, że funkcjonariusze Służby Celnej należą do zbiorczej kategorii służb mundurowych. Z tego też względu powinni zostać objęci ochroną emerytalną adekwatną dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, tzn. taką jak przewiduje ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zdaniem wnioskodawców różnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego jest arbitralne i dyskryminujące. W szczególności mimo wielu cech wspólnych Służby Celnej oraz Straży Granicznej, takich jak pełna dyspozycyjność i podległość służbowa, możliwość przeniesienia na inne stanowisko służbowe, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, a niekiedy nawet praca na takich samych warunkach i równych zasadach, funkcjonariusze Służby Celnej mają węższe uprawnienia emerytalne niż funkcjonariusze Straży Granicznej.

5.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Trybunał stwierdził już w wyroku z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25): „nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych”. Za przedstawionym rozumieniem zasady równości Trybunał opowiedział się także m.in. w wyrokach z: 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 80); 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46); 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22); 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157); 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7); 22 lipca 2008 r.,

sygn. P 41/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109); 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08 (OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34); 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106); 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

5.2.1. Jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału, ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień.

Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Należy przy tym pamiętać, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156; 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1).

5.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że funkcjonariusze Służby Celnej nie są „jakościowo tożsami”, a nawet nie zachodzi daleko idące podobieństwo pomiędzy nimi a funkcjonariuszami 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.

5.3.1. Co więcej – biorąc pod uwagę cele i zadania poszczególnych formacji „mundurowych”, ich strukturę organizacyjną, wymagania jakie stawiane są kandydatom na funkcjonariuszy, ich uprawnienia oraz obowiązki i prawa, ich uposażenie i świadczenia pieniężne oraz ich odpowiedzialność dyscyplinarną – należy stwierdzić, że pomiędzy tymi formacjami (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) brak takiej tożsamości czy też podobieństwa.

5.3.2. Już w orzeczeniu z 8 kwietnia 1997 r. (sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16, cz. III, pkt 3) Trybunał uznał, że:

„w świetle pragmatyk służbowych funkcjonariuszy Policji (...) i Straży Granicznej (...) stosunek służbowy funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa jest specyficzny, o bardzo wysokim poziomie dyskrecjonalności. Wykonywanie przez funkcjonariusza UOP zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku konstytucyjnego, jego prawa i obowiązki oraz metody działania czynią jego stosunek służbowy nieporównywalnym z

funkcjonariuszami wyżej wymienionych służb. Dowodzą tej odmienności także szczególne wymagania przy nawiązaniu stosunku służbowego (nieskazitelną postawą moralną i patriotyzm) oraz ograniczenia w zakresie podróży zagranicznych (zezwoleń szefa Urzędu lub przełożonego na wyjazd i pobyt za granicą). Nie można zatem zasadnie twierdzić, aby wszystkie wyżej wymienione kategorie funkcjonariuszy charakteryzowały się w równym stopniu cechą relewantną, uzasadniającą równe traktowanie przez ustawodawcę. Odmienny status rzeczywisty funkcjonariusza UOP uzasadnia odmienne potraktowanie jego pozycji prawnej”.

5.3.3. Po wejściu w życie Konstytucji, orzekając o przepisach nakazujących obligatoryjne zwolnienie ze służby funkcjonariusza Służby Celnej w wypadku wniesienia aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa, ściganego z oskarżenia publicznego oraz tymczasowego aresztowania, Trybunał stwierdził, że:

„służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – ma własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste różnicowanie” (wyrok z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04 (OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93, cz. VI, pkt 2).

5.4. Przepisy ustawy o Służbie Celnej definiują tę służbę jako jednolitą umundurowaną formację, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii 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 (art. 1 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.1. Zadaniem Służby Celnej jest realizacja polityki celnej państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności: 1) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 2) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów oraz określonych podatków i opłat, 3) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (INTRASTAT) oraz obrotu towarowego państw członkowskich Unii Europejskiej z pozostałymi państwami (EXTRASTAT); 4) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 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; 5) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.); 6) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń; 7) wykonywanie określonych kontroli; 8) wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.), związanych w szczególności z udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń; 9) wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1); 9a) wykonywanie zadań wynikających z

zakazu obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu paliw stałych niespełniających wymagań określonych w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1728); 10) współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej; 11) współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej; 12) współpraca z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi (art. 2 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.2. Zadania te Służba Celna wykonuje prowadząc czynności kontrolne, postępowania 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.), k.k.s. lub ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.) lub postępowania celne, audytowe, podatkowe czy administracyjne (art. 2 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.3. Organami Służby Celnej są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych (art. 9 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej). Szef Służby Celnej, który kieruje Służbą Celną, podlega ministrowi do spraw finansów publicznych (art. 10 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.4. Funkcjonariusze wykonujący kontrole są uprawnieni do: 1) żądania udostępniania akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju ewidencji i dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, w tym dokumentów elektronicznych, oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w formie elektronicznej; 2) żądania zamknięcia dokumentacji dotyczącej towarów i czynności podlegających kontroli w celu umożliwienia porównania rzeczywistego stanu ze stanem ewidencyjnym; 3) legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osób; 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; 5) przesłuchiwanie świadków; 6) zasięgania opinii biegłych; 7) dokonywania oględzin; 8) badania towarów, surowców, półproduktów i wyrobów, w tym pobrania próbek towarów, surowców, półproduktów i wyrobów gotowych w celu ich zbadania; 9) przeprowadzania rewizji towarów, wyrobów i środków transportu, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; 10) żądania powtórzenia, jeżeli to możliwe, każdej czynności, w wyniku której uzyskuje się dane o przyjmowanych, wydawanych lub wprowadzanych do procesu produkcyjnego surowcach, materiałach, produkcji w toku i półproduktach oraz uzyskanych produktach, wyrobach gotowych i wysokości strat produkcyjnych; 11) nakładania zamknięć urzędowych na urządzenia, pomieszczenia, naczynia oraz środki transportu; 12) uczestniczenia w podlegających kontroli czynnościach; 13) przeprowadzania w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie, gry na automacie o niskich wygranych lub gry na innym urządzeniu; 14) zabezpieczania zebranych dowodów; 15) sporządzania szkiców, filmowania i fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych; 16) zatrzymywania i kontrolowania środków transportu oraz statków w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (Dz. U. z 2013 r. poz. 758, ze zm.) i ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1458); 17) zbierania niezbędnych materiałów w zakresie kontroli (art. 32 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.5. W Służbie Celnej może pełnić służbę osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe; 4) ma co najmniej średnie wykształcenie; 5) ma nieposzlakowaną opinię; 6) ma stan zdrowia pozwalający na pełnienie służby na określonym stanowisku (art. 76 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.6. Stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania, na

podstawie zgłoszenia się do służby. Osoba mianowana funkcjonariuszem służby przygotowawczej otrzymuje stopień służbowy aplikanta celnego. Służba przygotowawcza trwa 2 lata (art. 78 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.7. Funkcjonariusz Służby Celnej jest obowiązany w szczególności: 1) dochować obowiązków wynikających ze złożonego ślubowania; 2) rzetelnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi; 4) podnosić kwalifikacje zawodowe; 5) godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią (art. 122 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.8. Funkcjonariusz Służby Celnej nie może: 1) być członkiem partii politycznej; 2) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego; 3) być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi; 4) być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; 5) być członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą; 6) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; 7) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego; 8) sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarami z zagranicą lub obrotem krajowym towarami pochodzącymi z zagranicy, lub świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych lub innych osób zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 125 ustawy o Służbie Celnej).

5.4.9. Funkcjonariuszowi Służby Celnej przysługuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne na zasadach określonych w art. 145 – art. 165 ustawy o Służbie Celnej. Za naruszenie obowiązków służbowych funkcjonariusz Służby Celnej ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 166 – art. 187 ustawy o Służbie Celnej).

5.5. Ustawodawca określił – dla porównania – Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2015 r. poz. 355; dalej: ustawa o Policji).

5.5.1. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji do podstawowych zadań Policji należą: 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; 5) nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach; 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych; 7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów; 8) gromadzenie,

przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych; 9) prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA).

5.5.2. Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podlega on ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 5 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.3. W granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu: 1) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń; 2) poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości; 3) poszukiwania osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji). Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 2 ustawy o Policji).

5.5.4. Policjanci wykonując wymienione czynności mają prawo: 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; 2) zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach k.p.k. i innych ustaw; 3) zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego; 4) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia; 5) pobierania odcisków linii papilarnych lub wycięcia ze śluzówki policzków; 6) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach k.p.k. i innych ustaw; 7) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu z pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, policyjnych izb dziecka, pokoi przejściowych oraz tymczasowych pomieszczeń przejściowych; 8) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary; 9) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; 10) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa; 11) zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa (art. 15 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.5. Służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w

przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 25 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.6. Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (art. 28 ust. 1 ustawy o Policji). Mianowanie może nastąpić: 1) na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej; 2) na okres służby kontraktowej; 3) na stałe (art. 28 ust. 1a ustawy o Policji).

5.5.7. Policjant jest obowiązany m.in. 1) dochować obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania 2) do noszenia przepisowego munduru i wyposażenia w czasie pełnienia służby; 3) utrzymywać sprawność fizyczną zapewniającą wykonywanie przez niego zadań służbowych (art. 58 ust. 1, art. 60 ust. 1, art. 61a ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.8. Policjant nie może podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do Policji (art. 62 ust. 1 ustawy o Policji). Policjant nie może być członkiem partii politycznej (art. 63 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.9. Policjant podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) dla funkcjonariuszy publicznych (art. 66 ust. 1 ustawy o Policji).

5.5.10. Policjantowi przysługuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne na zasadach określonych w art. 99 – art. 131 ustawy o Policji. Za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej Policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 132 – art. 144a ustawy o Policji).

5.6. Porównanie podstawowych regulacji prawnych dotyczących Służby Celnej i Policji prowadzi do wniosku, że między tymi formacjami występują istotne różnice celów i zadań oraz struktury organizacyjnej a także uprawnień oraz obowiązków i praw ich funkcjonariuszy.

5.6.1. Jednakże przedmiot zadań o charakterze „czysto” policyjnym, wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej jest istotnie podobny do zadań funkcjonariuszy Policji.

5.6.2. Trybunał stwierdza, że ustawodawca powierzył Służbie Celnej w pierwszym rzędzie zadania związane z polityką i ochroną interesów fiskalnych państwa oraz ochroną rynku wewnętrznego, polskich producentów i konsumentów, a nadto producentów i konsumentów na obszarze unijnym. Większość administracji celnych państw członkowskich Unii Europejskiej wykonuje przede wszystkim tego typu zadania. Zgodnie ze strategią rozwoju unii celnej, administracje celne państw członkowskich zobowiązane są do osiągnięcia następujących celów:

- ochrony interesów finansowych i społecznych Unii Europejskiej,
- wzmocnienia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw,
- ułatwienia w handlu, kontrolowania i administrowania łańcuchami dostaw w handlu międzynarodowym
- podtrzymywania, rozwoju i poprawy jakości współpracy między administracjami celnymi państw członkowskich.

Te wspólne cele korespondują z podstawowymi zadaniami administracji celnej (zob. M. Korolewska, U. Smółkowska, J. Strzelecka, *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, Analizy Biura Analiz Sejmowych nr 12/2009).

5.6.3. Trybunał podtrzymuje wyrażoną we wcześniejszych judykatach tezę, że w istocie tzw. służby mundurowe stanowią kategorię zbiorczą. W jej skład wchodzi formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw,

uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak chociażby Policja, Agencja Wywiadu, Państwowa Straż Pożarna oraz Służba Więzienna.

W konsekwencji, 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 (por. wyrok z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, cz. VI, pkt 4).

5.6.4. Jak już jednak Trybunał wskazał wyżej, ustawodawca powierzył Służbie Celnej jeszcze inne zadania niż właściwe jej ustawowej misji.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej do zadań funkcjonariuszy Służby Celnej należy rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń.

Te zadania Służby Celnej są zatem podobne do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m.in. 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, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia.

5.6.5. Z tej racji Trybunał stwierdza, że funkcjonariusze Służby Celnej, wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej są podobni do funkcjonariuszy Policji. Tym samym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

5.7. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 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 Służbie Celnej, są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.