

Warszawa, 23 listopada 2015 r. – 20 stycznia 2016 r.

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. K 39/13) oraz procesu legislacyjnego Obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Sejm VIII kadencji, druk nr 30, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=30>, dalej: Obywatelski projekt ustawy).

1. Pytania do opinii prawnej

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. sygn. K 39/13 oraz procesem legislacyjnym Obywatelskiego projektu ustawy, Przewodniczący Zarządu Głównego Związku Zawodowego Celnicy PL pan Sławomir Siwy zwrócił się z prośbą o przygotowanie opinii prawnej, zawierającej odpowiedź na następujące pytania:

- 1) Jakiej grupy funkcjonariuszy celnych powinny dotyczyć nowe regulacje?**
- 2) Od jakiego momentu powinno nastąpić włączenie funkcjonariuszy celnych do zaopatrzeniowego systemu emerytur służb mundurowych?**
- 3) Który system zaopatrzenia emerytalnego powinien zostać zastosowany do funkcjonariuszy celnych?**
- 4) Jak powiązać odprowadzone w ramach systemu powszechnego składki z zaopatrzeniem emerytalnym służb mundurowych?**

2. Określenie przedmiotu opinii prawnej

W wyroku z 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż 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, dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny uznał także, iż zaskarżone przepisy, 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, dalej: ustawa o Służbie Celnej) są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny postanowił ponadto – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) – umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Trybunał odnosząc się do zarzutów niezgodności z Konstytucją całej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej sformułowanych we wnioskach ogólnokrajowych organów Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, uznał, że nie mogą one być rozpatrzone merytorycznie, gdyż wnioskodawcy nie uzasadnili na czym ma polegać niekonstytucyjność poszczególnych przepisów ustawy o Służbie Celnej i umorzył postępowanie w tym zakresie. Podobnie Trybunał postąpił z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności 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 tej ustawy oraz art. 18a ust. 2 oraz art. 18b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przywołując dotychczasowe orzecznictwo oraz stanowiska wyrażone w doktrynie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzucane przez wnioskodawców pominięcie funkcjonariuszy Służby Celnej w katalogu podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych podlega rozpoznaniu merytorycznemu. Sąd konstytucyjny uznał, że 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, jest zasadne. **Kluczowe znaczenie, dla odpowiedzi na postawione pytania, posiada zatem stwierdzenie, iż 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.**

3. Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 marca 2015 r. stwierdził zakresową niekonstytucyjność ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym. Uznał bowiem, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (por. Rządowe Centrum Legislacji, Departament Prawny i Orzecznictwa, Analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13, RCL.DPiO 590.3/2015, dalej: Analiza RCL).

Zwrócić należy uwagę, iż orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie skutków wyroku zakresowego nie jest konsekwentne (por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 152 i n.). Wyrokom o niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jest przypisywany skutek zobowiązujący albo rozporządzający. W pierwszym przypadku Trybunał postanawia, że następstwem stwierdzenia niekonstytucyjności jest np. „konieczność odpowiedniego uzupełnienia ustawy przez ustawodawcę” (tak np. w wyroku z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Natomiast jako przykład bezpośredniego skutku rozporządzającego można wskazać fragment uzasadnienia wyroku, w którym Trybunał uznał, że z chwilą jego wydania uprawnienie zastrzeżone dotychczas tylko na pracowników zakładów nieuspołeczniczonych zostaje rozciągnięte na wszystkie pozostałe grupy pracowników (tak np. w wyroku z 25 czerwca 2002 r., sygn. akt P 5/01).

Przepisy, które w wyroku z 3 marca 2015 r., zostały uznane za niezgodne z Konstytucją RP nie utraciły mocy obowiązującej. Trybunał wskazał na pominięcie ustawodawcze, które dotyczyło określonej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej, przez

co ich sytuacja w zakresie zaopatrzenia emerytalnego różni się od sytuacji funkcjonariuszy wymienionych w tych przepisach.

Należy przy tym mieć na uwadze, iż kwestią pominięcia ustawodawczego jest niezwykle delikatną materią z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Chociaż prawoznawstwo nie posługuje się pojęciem „pominięcia legislacyjnego”, występuje ono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nie powinno być – z perspektywy działalności orzeczniczej Trybunału – utożsamiane z luką w prawie. Z pominięciem ustawodawczym mamy bowiem do czynienia w sytuacji, gdy ustawodawca podjął decyzję o uregulowaniu pewnej kwestii i dał temu wyraz w tekście prawnym, ale decyzja ta jest wadliwa – niekonstytucyjna, bo w sposób arbitralny różnicuje sytuacje osób, ich prawa lub obowiązki” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09).

Szczegółowe rozważania na temat pominięcia legislacyjnego przekraczają ramy niniejszej opinii, niemniej jednak warto odnotować, iż przypadku analizowanym na potrzeby określenia skutków wyroku z 3 marca 2015 r. i wiążącego się z nim procesu legislacyjnego warto było na tę kwestię zwrócić uwagę (por. R. Babińska-Górecka, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 77 i n.)

Trybunał nie zwrócił się do ustawodawcy o zmianę obowiązującego stanu prawnego w zakresie objętym stwierdzeniem niekonstytucyjności obowiązujących przepisów. Nie wskazał także jednoznacznych wskazówek służących wykonaniu wyroku.

Jak podkreślił Trybunał w wyroku, ustawodawca posiada szczególną swobodę w kształtowaniu zasad zabezpieczenia społecznego, a z Konstytucji nie wynika obowiązek ustawodawcy obejmowania kolejnych grup zawodowych preferencyjnym systemem zaopatrzenia społecznego, tworzenia przepisów na wzór oraz zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie mundurowej, bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów. Ustawodawca decyduje bowiem o kształcie regulacji prawnej w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, mając na uwadze określone cele polityczne i gospodarcze. Jak zostało wielokrotnie wyartykułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w tzw. literaturze przedmiotu, ustawodawca może 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.

Powyższe uwagi dotyczą swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści

obowiązujących przepisów w zakresie zabezpieczenia społecznego nie oznaczają akceptacji przez Trybunał pominięcia ustawodawczego, jakie miało miejsce w analizowanej sprawie. W związku z tym, w kontekście stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, **niezbędne jest podjęcie działań prawodawczych, zmierzających do zmiany obowiązującego stanu prawnego.** Nowa regulacja prawna powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę równości w kształtowaniu zasad zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej (por. Analiza RCL), zarówno w wymiarze *ad extra* jak i *ad intra* (o czym bardziej szczegółowo w odpowiedzi na pytanie nr 3).

Wystąpienie w trybie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP i ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688 z późn.zm.) przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej z Obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) oraz niektórych innych ustaw **uznać należy za w pełni uzasadnione.** Projektodawca – poza racjami gospodarczymi, historycznymi, politycznymi i społecznymi – wskazał jednoznacznie w *Uzasadnieniu Obywatelskiego Projektu*, że „**Konieczność prawna wydania niniejszej ustawy jest skutkiem treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015** (sygnatura akt K 39/13), który potwierdził podnoszone od lat twierdzenia środowiska funkcjonariuszy celnych o ich prawnej (bezpodstawnej i niezasadnej) dyskryminacji wyrażającej się w braku objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym właściwym dla pozostałych służb mundurowych i pozostawianiem tychże funkcjonariuszy (jako funkcjonariuszy jedynej/ostatniej formacji mundurowej w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych)” (Druk nr 30, s. 38).

4. Odpowiedzi na pytania

Opinia zawiera odpowiedź na cztery pytania. Wśród nich podstawowe znaczenie posiada odpowiedź na pytanie pierwsze, która sprowadza się do określenia **zakresu podmiotowego nowej regulacji prawnej dotyczącej emerytalnego systemu zaopatrzeniowego funkcjonariuszy Służby Celnej właściwego dla innych służb.** Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 3 marca 2015 r., stwierdził bowiem niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów **tylko** w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej. *A contrario*, w przypadku

funkcjonariuszy Służby Celnej nie wykonujących tych zadań – w ocenie Trybunału – zasada równości nie została naruszona.

Takie rozstrzygnięcie może budzić poważne wątpliwości prawne, zwłaszcza w kontekście poszanowania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, w wymiarze *ad extra* i *ad intra*.

1) Jakiej grupy funkcjonariuszy celnych powinny dotyczyć nowe regulacje?

Z poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu oraz z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że 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.

Ustawodawca w art. 1 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej określił, że służba ta jest jednolitą umundurowaną formacją, 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.

Status prawny funkcjonariusza Służby Celnej został określony w wielu przepisach, wśród których za najważniejsze należy uznać art. 76 i 78 ustawy o Służbie Celnej (por. A. Halicki, *Służba celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*, Szczecin 2013 i przywołana tam literatura). W pierwszym z przywołanych przepisów, ustawodawca wskazał, iż służbę w Służbie Celnej może pełnić 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. Z art.78 przywołanej ustawy wynika, że 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.

W obszernym art. 32 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej zostały określone

uprawnienia funkcjonariuszy wykonujących kontrole: 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.

Szczególnym obowiązkiem funkcjonariuszy został poświęcony art. 122 ustawy. Wynika z niego, że 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.

Warto zwrócić uwagę, iż istotnym obostrzeniem – o czym w dalszej części odpowiedzi na pytanie – **dotyczącym statusu funkcjonariuszy Służby Celnej są zakazy sformułowane w art. 125.** Wynika z nich, że funkcjonariusz 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 stronnictwo 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.

Funkcjonariuszowi Służby Celnej przysługuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne na zasadach określonych w art. 145 – art. 165 ustawy o Służbie Celnej. Zaś za naruszenie obowiązków służbowych funkcjonariusz Służby Celnej ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, o czym mowa w art. 166 – art. 187 ustawy o Służbie Celnej.

Za objęciem wszystkich funkcjonariuszy celnych nową regulacją prawną dotyczącą zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej przemawia szereg argumentów prawnych. Wśród nich na pierwszym miejscu należy wymienić konstytucyjną zasadę równości, sformułowaną w art. 32 Konstytucji RP.

Zasada równości

Szczegółowa analiza zgodności dotychczas obowiązujących przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a zwłaszcza art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy, 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, w odniesieniu do konstytucyjnej zasady równości została przeprowadzona przez Trybunał w uzasadnieniu przywoływanego wyroku z 3 marca 2015 r.

Z zasady równości wobec prawa, sformułowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wynika zobowiązanie do identycznego traktowania 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. Zasada ta nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną (relewantną), 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. Z doktryny prawa konstytucyjnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że oceniając przepisy prawa z perspektywy zasady równości, 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; stwierdzić, czy prawodawca różnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; rozważyć, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne.

W kontekście analizowanej sprawy, należy zwrócić uwagę, iż funkcjonariusze Służby Celnej należą do zbiorczej kategorii służb mundurowych. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 27 stycznia 2004 r. (sygn. RP0-451191-IX-904/03/VVK) zauważył, iż tzw. ustawy pragmatyczne wszystkich służb publicznych nakładają na nie zbliżone obowiązki i zadania oraz ograniczenia w zakresie korzystania z pełni praw obywatelskich. Ponadto zbliżona jest do siebie odpowiedzialność karna i dyscyplinarna funkcjonariuszy, a systematyka poszczególnych ustaw pragmatycznych jest niemalże identyczna. Istniejące różnice dotyczą jedynie specyfiki i charakteru poszczególnych służb oraz przedmiotowego zakresu ich działania. Dodatkowo wszyscy funkcjonariusze mundurowi bez względu na przynależność do określonej formacji zobowiązani są przy wykonywaniu nałożonych na nich zadań do jednakowego wysiłku, uczciwości i staranności. Z tego też względu powinni zostać objęci ochroną emerytalną adekwatną dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, tzn. taką jak przewiduje ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Trybunał stwierdził wprawdzie, iż „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”. Przeprowadzając szczegółową analizę porównawczo-prawną między statusem funkcjonariusza Służby Celnej i Policji zauważył, że „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”.

Jednak ostatecznie Trybunał doszedł do wniosku, 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” (Uzasadnienie Wyroku TK, 5.6.5.).

Na marginesie należy odnotować stanowisko wyrażone przez Rządowe Centrum Legislacji, w przywołanej powyżej Analizie. Stwierdzono w nim, że „W celu realizacji niniejszego wyroku *prima facie* niewykluczone wydaje się uwzględnienie w ustawie o zaopatrzeniu praw do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej, wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, równych z funkcjonariuszami innych służb mundurowych za pomocą odpowiedniego uzupełnienia przepisów ustawy o zaopatrzeniu. **Rozwiązanie takie może być obarczone jednak wadą, która prowadzić może do stwierdzenia, iż pozostali funkcjonariusze Służby Celnej, którzy nie zostali wskazani w sentencji wyroku Trybunału, zostaną nierówno potraktowani względem wszystkich funkcjonariuszy innych służb mundurowych, korzystających z tzw. przywilejów emerytalno-rentowych, bez względu na zakres wykonywanych zadań**” (s. 6).

Dywersyfikacja systemów emerytalnych ze względu na zadania wykonywane przez funkcjonariuszy Służby Celnej, poza naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, doprowadzi do bardzo niekorzystnej sytuacji w Służbie Celnej. Spowoduje bowiem podział funkcjonariuszy na dwie kategorie: wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej oraz niewykonujących takich zadań. **Przyczyni się to do zmniejszenia elastyczności pełnionych funkcji oraz zmniejszenia dyspozycyjności funkcjonariuszy, która oznacza możliwość przeniesienia funkcjonariusza do realizacji innych zadań i w innym miejscu, jeżeli wymagają tego potrzeby służbowe** (NN, Ekspertyza dotycząca wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13, 7 lipca 2015 r.)

Pozostałe racje

Poza konstytucyjnymi standardami, których znaczenie dla odpowiedzi na postawione pytania trudno przecenić, wskazać należy inne racje prawne **za objęciem wszystkich funkcjonariuszy celnych nową regulacją prawną dotyczącą Służby Celnej.**

Prawna konieczność objęcia wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej emerytalnym systemem zaopatrzeniowym właściwym dla innych służb została wyartykułowana w Uzasadnieniu Projektu Obywatelskiego (s. 40), w postaci następujących argumentów, które w pełni podzielam:

- Nawiązanie stosunku służbowego w Służbie Celnej następuje w drodze aktu mianowania po pozytywnym ukończeniu przez kandydata służby przygotowawczej, do której musi się zgłosić dobrowolnie – art. 78 ustawy o Służbie Celnej.

- Funkcjonariusze Służby Celnej (tak jak funkcjonariusze wszystkich innych służb) nie są zatrudnieni w oparciu o Kodeks Pracy, lecz ich zatrudnienie ma charakter stosunku administracyjno-prawnego i powstaje w drodze mianowania do służby.

- Elementem charakterystycznym dla administracyjno-prawnego stosunku służbowego funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych jest obowiązek przestrzegania poleceń służbowych oraz pełna dyspozycyjność funkcjonariuszy – art. 86 ustawy o Służbie Celnej.

- Czas pracy funkcjonariusza celnego podlega bezpośredniej i władczej decyzji przełożonych – art. 112 ustawy o Służbie Celnej.

- Funkcjonariusze Służby Celnej podlegają również licznym innym ograniczeniom, które dotyczą również prywatnej sfery ich życia i ograniczeń poszczególnych uprawnień o charakterze konstytucyjnym np. nie mogą być członkami partii politycznych, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Ograniczenia te są nałożone na wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych – art. 125.

- Szczególne ograniczenia funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunku do innych funkcjonariuszy służb mundurowych.

Kluczowe znaczenie dla uzasadnienia odpowiedzi na postawione powyżej pytanie, ma jednak stwierdzenie, iż wszyscy funkcjonariusze celni (niezależnie od stopnia służbowego, stanowiska, miejsca pełnienia służby czy wykonywanych zadań) pełnią służbę na tych samych zasadach (na podstawie mianowania, ich stosunek pracy ma charakter administracyjno-prawny) i podlegają tym samym rygorom i ograniczeniom

slużbowym (takim jak dyspozycyjność, mobilność). Jest to ich cecha wspólna i niezaprzeczalna cecha relewantna, która jest w sposób nierozdzielny powiązana z pełnieniem służby w Służbie Celnej. Funkcjonariusz celny – jak wynika z obowiązujących przepisów – nie ma bowiem wpływu na to, gdzie pełni służbę i jakie wykonuje zadania. Dlatego też różnicowanie funkcjonariuszy celnych, ze względu na wykonywanie bądź nie zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej nie znajduje uzasadnienia w Konstytucji RP ani w przywołanych ustawach dotyczących funkcjonariuszy Służby Celnej.

Za wyrażoną powyżej opinią (będącą odpowiedzią na postawione pytanie) przemawiają także następujące argumenty:

- Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej czy Służby Więziennej w ogóle nie wykonują zadań, o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. sygn. K 39/13, a jednak są objęci zaopatrzeniowym systemem emerytalnym. Zostali bowiem zaliczeni przez ustawodawcę do kategorii tzw. służb mundurowych ze względu na charakter stosunku administracyjnoprawnego. Zadania formacji mogą ulegać i ulegają modyfikacji, natomiast charakter stosunku administracyjnoprawnego pozostaje.

- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 marca 2015 r. analizował m.in. zgodność obowiązujących przepisów o statusie funkcjonariuszy Służby Celnej z zasadą równości, sformułowaną w art. 32 Konstytucji RP. Zasada równości oznacza nakaz jednakowego (podobnego) traktowania podmiotów i sytuacji podobnych, co *a contrario* oznacza, różne traktowanie podmiotów i sytuacji, które nie mają jednakowego (podobnego) charakteru. Kluczowe znaczenie dla stwierdzenia, czy podobieństwo zachodzi czy nie, ma wskazanie występowania cechy relewantnej, czyli cechy, której występowanie przesądza o spełnieniu przesłanki podobieństwa. W sprawie, stanowiącej kanwę dla sporządzenia niniejszej opinii, Trybunał Konstytucyjny porównał status funkcjonariuszy Służby Celnej do statusu funkcjonariuszy Policji, a znajdując jedną cechę wspólną, na niej poprzestał, uznając w ten sposób, że wystarczające jest odnalezienie jednej cechy wspólnej w zakresie wykonywanych zadań, aby stwierdzić niekonstytucyjność ustawy, tyle że w ograniczonym zakresie (do zadań wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej).

Tymczasem, gdyby Trybunał Konstytucyjny dokonał analogicznego porównania do zdecydowanie bardziej pokrewnej niż Policja formacji, jaką jest Straż Graniczna, znalazłby więcej cech relewantnych i to nie tylko odnoszących się do zadań wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej. Szczegółowa analiza przepisów dotyczących formacji

mundurowych, pod kątem występowania cech relewantnych do statusu funkcjonariuszy Służby Celnej, doprowadziłaby zapewne Trybunał do innej oceny przepisów ustawy o Służbie Celnej. W konsekwencji, inna byłaby sentencja i jej uzasadnienie: Trybunał uznałby zapewne niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji, nie tylko w odniesieniu do zadań wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej.

Należy nadmienić, iż szczegółowe zestawienie i analiza obowiązujących przepisów autorstwa pani Marii Mrugała, stanowiące *Załącznik do Obywatelskiego Projektu Ustawy o Służbie Celnej*, zawiera wiele cech relewantnych.

- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 marca 2015 r. uznał, że zaskarżone przepisy, 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 są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Należy jednak wskazać, iż w praktyce około 12 000 funkcjonariuszy wykonywało w przeszłości i wykonuje obecnie zadania, o których mowa w przepisie uznanym za niekonstytucyjny, przy czym obecnie służbę pełni ponad 14 000 funkcjonariuszy. A zatem, nawet gdyby wąsko interpretować sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to za objęciem wszystkich funkcjonariuszy celnych zaopatrzeniowym systemem emerytalnym przemawia również fakt, że zdecydowana ich większość wykonuje zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej. W świetle powyższego brak zatem logicznego sensu ich różnicowania.

- Za objęciem wszystkich funkcjonariuszy celnych – niezależnie od wykonywanych zadań – systemem emerytur służb mundurowych opowiedział się podczas pierwszego czytania obywatelskiego projektu ustawy (3. posiedzenie Sejmu VIII kadencji, 2 grudnia 2015r.) sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pan Jarosław Zieliński. Minister zwrócił na wstępie uwagę, iż dwa ministerstwa zostały upoważnione do reprezentowania rządu podczas pierwszego czytania projektu, a mianowicie Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Następnie Minister Zieliński zaapelował do posłów i podkreśli, że wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej, „tak jak wszyscy inni funkcjonariusze, nie pracownicy cywilni, to jest jedna grupa, jedna kategoria. To jest bardzo istotna sprawa, bo gdybyśmy dzisiaj, na tym etapie naszego myślenia i prac, dokonali takiego rozróżnienia, to oczywiście należałoby to zrobić w stosunku do innych służb mundurowych także. A przecież w Straży Granicznej tego podziału nie ma, w Policji tego podziału nie ma czy w Państwowej Straży Pożarnej też tego podziału nie ma” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 grudnia 2015 r.*, s. 60-61). Uprawnienia emerytalne

dotyczą bowiem wszystkich funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, a nie wybranych według zadań, jakie wykonują.

Trybunał Konstytucyjny – w ocenie ministra Jarosława Zielińskiego – stwierdził, że niewłączenie funkcjonariuszy wykonujących zadania tożsame z zadaniami określonymi w ustawie o Policji do systemu emerytalnego jest niezgodne z Konstytucją RP. Nie powiedział jednak nic innego o pozostałych. Nie oznacza to zatem, że Trybunał kazał prawodawcy „podzielić funkcjonariuszy na takich i innych, na tych, którzy będą mieli uprawnienia emerytalne z systemu zaopatrzeniowego, i tych, którzy tych uprawnień mogą nie mieć” (*Sprawozdanie*, s. 61).

Za istotę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które powinno zostać wykonane przez ustawodawcę Przedstawiciel Rady Ministrów uznał: „jeżeli jest odrębny system emerytalny, to niewłączenie celników do niego w tym zakresie, o którym mowa w wyroku, jest niekonstytucyjne. To musimy naprawić i chcemy to naprawić” (*Sprawozdanie*, s. 61).

2) Od jakiego momentu powinno nastąpić włączenie funkcjonariuszy celnych do zaopatrzeniowego systemu emerytur służb mundurowych?

Z tzw. utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wynika, że uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, w zakresie warunków nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokości, znajduje uzasadnienie w Konstytucji RP (por. np. orzeczenie z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36); wyrok z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3).

Szczególne znaczenie dla problematyki niniejszego pytania posiada fragment wyroku z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46), w którym sąd konstytucyjny stwierdził m.in.: „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. (...) W wyroku z 3 marca 2015 r., który jest niejako „osnową” niniejszej opinii prawnej, Trybunał Konstytucyjny

w pełni podzielił powyższe tezy.

Mając powyższe na uwadze, jako punkt wyjścia dalszego uzasadnienia, **należy postulować włączenie funkcjonariuszy celnych do zaopatrzeniowego systemu emerytur służb mundurowych od momentu zatrudnienia.**

Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim ciągłość zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej:

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz.U. Nr 5 poz. 34) określono – zgodnie z tytułem – prawa i obowiązki funkcjonariuszy celnych, a także ograniczenia tych praw i szczególne rygory wobec funkcjonariuszy.

Wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo Celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 z późn. zm.) rozpoczął się nowy okres w polskiej administracji celnej (por. W. Czyżowicz, M. Woźniczko, *Cło i celnicy w historii. Struktury i mechanizmy działania*, Warszawa 2012, s. 144 i n.), na który składa się szereg koncepcji politycznych i prawnych, wyrażonych przez ustawodawcę w wielu aktach prawnych.

Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 z późn. zm.) była wyrazem zbliżenia ustawodawstwa polskiego do standardów wspólnotowych.

Na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 71, poz. 449 z późn. zm.) został powołany Generalny Inspektor Celny podległy Ministrowi Finansów.

Jednolita umundurowana Służba Celna została utworzona w celu zapewnienia zgodności z prawem przywozu towarów na polski obszar celny oraz wywozu towarów z polskiego obszaru celnego, na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 z późn. zm.). Na podstawie przepisów tej ustawy stosunek pracy funkcjonariusza celnego został przekształcony w stosunek służbowy. Należy odnotować, iż zgodnie z art. 94. ust. 1 ustawy w przypadku, gdy przepisy prawa uzależniają stopień lub stanowisko służbowe, a także prawo do świadczenia lub jego wymiar od okresu pełnienia służby, pracownicy którzy stali się funkcjonariuszami celnymi zachowują ciągłość służby, z zaliczeniem dotychczasowego okresu pracy. Zgodnie zaś z **ust. 2 dotychczasowe okresy zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy.**

Wzmocnienie struktur terenowych oraz zmniejszenie kosztów działania to podstawowe cele ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 41, poz. 365) na mocy której zostały

zniesione organy Prezes Głównego Urzędu Cei i dyrektor urzędu celnego, a na ich miejsce powołano nowe organy – dyrektora izby celnej i naczelnika urzędu celnego.

Na podstawie **ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych** (Dz. U. Nr 137, poz. 1302) nadano organom celnym status organów podatkowych w zakresie podatku od towarów i usług

w imporcie towarów oraz w zakresie podatku akcyzowego. Ponadto ustawa stanowiła podstawę prawną tzw. alokacji funkcjonariuszy celnych z izb celnych na zachodniej i południowej granicy na granicę północną i wschodnią.

Istotne dla statusu prawnego funkcjonariuszy Służby Celnej zmiany zostały wprowadzone **ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej** (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.), Na jej mocy w odniesieniu do funkcjonariuszy celnych zostały wprowadzone **dalsze** rozwiązania stosowane wobec funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. W związku z tym, jak zwraca uwagę J. Stelina, ustawa ta ma charakter pragmatyki służbowej typu policyjnego (por. J. Stelina, *Stosunek służbowy*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Tom 11, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 137.

W art. 231 przywołanej ustawy, ustawodawca potwierdził, że w sprawach ze stosunku służbowego, zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Z ust. 2 wynika natomiast, że **w przypadku, gdy przepisy prawa uzależniają prawo do świadczenia lub jego wymiar od okresu pełnienia służby funkcjonariusze celni zachowują ciągłość służby. Dotychczasowe okresy służby w Służbie Celnej oraz zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów ustawy.**

Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, o czym pisał m.in. A. Halicki (*Służba celna...*, s. 18-26)

Szereg zmian wprowadzonych w przywołanych powyżej aktach prawnych i ich nowelizacjach – w odniesieniu do funkcjonariuszy celnych – **charakteryzuje się zachowaniem ciągłości służby**, o czym mowa w art. 94 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. i art. 231 ustawy o Służbie Celnej z 2009 r., a także w innych przepisach tych ustaw.

3) Który system zaopatrzenia emerytalnego powinien zostać zastosowany do funkcjonariuszy celnych?

Mając na uwadze Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r., a zwłaszcza jego *Uzasadnienie* w kwestii porównania zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej (art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej) i Policji (art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji), którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń, które przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia, **należy poprzeć założenia przyjęte w Projekcie Obywatelskim**. Zgodnie z nim, **system zaopatrzenia emerytalnego, zastosowany przez ustawodawcę w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji, powinien zostać przyjęty w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej**. Do systemu emerytur mundurowych funkcjonariuszy Służby Celnej, powinni zostać włączeni funkcjonariusze, którzy pełnili służbę w dniu wejścia w życie tego wyroku (10 marca 2015 r.), przy czym pożądane jest zaliczenie do okresu służby zarówno służby w Służbie Celnej, jak i zatrudnienia w administracji celnej, jeżeli na mocy ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusz został powołany do Służby Celnej.

Przyjęcie, wskazanego poniżej rozwiązania, należy uznać za zgodne z konstytucyjną zasadą równości w dwóch wymiarach. **Po pierwsze, *ad extra* takie rozwiązanie zgodne będzie z rozwiązaniem przyjętym w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji. Po drugie, *ad intra* – rozwiązanie takie powinno objąć wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, niezależnie od wykonywanych przez nich zadań.**

Najprościej rzecz ujmując (szczegółowe analizy znajdują się w *Uzasadnieniu Projektu Obywatelskiego*, s. 50 i n. oraz w załączonych do niego opracowaniach A. Halickiego), biorąc pod uwagę czas rozpoczęcia służby przez danego funkcjonariusza można wyróżnić dwa tryby (inaczej modele) odejścia na emeryturę, zarówno przez funkcjonariuszy Policji (przepisy obowiązujące), jak i funkcjonariuszy Służby Celnej (rozwiązanie postulowane).

Pierwszy tryb, obejmuje wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej (por. odpowiedź na pytanie nr 1), którzy rozpoczęli pracę na stanowisku mianowanego funkcjonariusza celnego w okresie od 1 stycznia 1983 roku do 14 września 1999 roku włącznie oraz którzy rozpoczęli pracę później (ale w okresie przed dniem 1 stycznia 2013 roku) obowiązuje prawo do przejścia na emeryturę po okresie 15 lat pełnienia służby. Wówczas emerytura dla funkcjonariuszy wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o: 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok tej służby.

Drugi tryb dotyczy natomiast funkcjonariuszy przyjętych do służby po dniu 31 grudnia 2012 roku. Możliwość przejścia na emeryturę następuje w razie spełnienia łącznie dwóch warunków: osiągnięcia wieku 55 lat oraz posiadanie okresu 25 lat pełnionej służby. Emerytura dla funkcjonariusza wynosi 60% podstawy jej wymiaru za 25 lat służby i wzrasta o 3% za każdy dalszy rok tej służby. Przy czym emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy jej wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych.

4) Jak powiązać odprowadzone w ramach systemu powszechnego składki z zaopatrzeniem emerytalnym służb mundurowych?

Obowiązujący w Polsce system ubezpieczeń społecznych opiera się na kilku zasadach, wśród których za **zasadę generalną jest uznawane przysługiwania prawa do jednego świadczenia, czyli inaczej mówiąc zasada nielączenia zbiegających się świadczeń.**

Podzielić należy koncepcję zaproponowaną w *Obywatelskim Projekcie Ustawy*. Wynika z niej, że z chwilą przejścia funkcjonariusza celnego na tzw. emeryturę mundurową jego składki zgromadzone w ZUS oraz środki zgromadzone na rachunku w OFE zostaną przekazane do budżetu państwa (wynika to z faktu, iż budżet państwa będzie wypłacał funkcjonariuszom emeryturę)), natomiast do czasu przejścia na emeryturę składki te będą pozostawać w ZUS.

Proponowane rozwiązanie znajduje uzasadnienie w fakcie, że możliwa jest sytuacja, w której dany funkcjonariusz nie będzie spełniać warunków do objęcia go emeryturą właściwą dla służb mundurowych i wówczas otrzymuje on emeryturę na zasadach i w wysokości określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Należy zwrócić uwagę, iż takie postanowienia o charakterze zabezpieczającym uprawnienia funkcjonariuszy obowiązują w odniesieniu do funkcjonariuszy innych służb mundurowych, przez co proponowana regulacja – w przypadku jej przyjęcia przez ustawodawcę – zgodna będzie z konstytucyjną zasadą równości.

Przyjąć także należy założenie, że funkcjonariusz Służby Celnej, który spełnia warunki do otrzymania emerytury na podstawie obydwu systemów, ma możliwość wyboru modelu systemu emerytalnego tzw. powszechnego albo tzw. mundurowego. Rozwiązanie

takie, podobnie jak wskazane powyżej, obowiązuje w odniesieniu do pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych.

Mając na uwadze specyfikę służb mundurowych, która została potwierdzona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. **oraz konstytucyjną zasadę równości** (art. 32), **należy postulować** – w ślad za Wnioskodawcą Obywatelskiego Projektu Ustawy – **rozwiązania szczegółowe, mające na celu pełne dostosowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej do sytuacji prawnej innych funkcjonariuszy służb mundurowych**. Dlatego też popieram następujące założenia, projektowanej nowelizacji:

- przyjęcie, iż funkcjonariuszom Służby Celnej przysługuje renta inwalidzka na zasadach przewidzianych w tej ustawie, obejmuje ich definicja emeryta policyjnego oraz rencisty policyjnego

- przyjęcie, iż funkcjonariusze Służby Celnej podlegają komisjom lekarskim podlegającym pod MSWiA

- przyjęcie, iż powołany zostanie organ emerytalny orzekający o uprawnieniach emerytalnych funkcjonariuszy celnych (szczegółowy zakres i tryb jego funkcjonowania określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw finansów publicznych)

- przyjęcie, iż powstanie fundusz socjalny (szczegółowy zakres i tryb jego funkcjonowania określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw finansów publicznych)

- określenie warunków wyliczenia emerytury funkcjonariusza celnego, który po przejściu na emeryturę ponownie został przyjęty do służby (zob. Obywatelski Projekt Ustawy, s. 52-54).

Powyższa opinia stanowi wyłącznie wyraz osobistych i subiektywnych poglądów autora opinii. Jednocześnie autor opinii nie gwarantuje podzielenia poglądów wyrażanych w niniejszej opinii przez inne podmioty, w szczególności przez organy władzy ustawodawczej i innych ekspertów.

Opinia powstała w oparciu o stan faktyczny i stan prawny na dzień sporządzenia opinii.