

**DZP**

Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa
T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01
www.dzp.pl

Warszawa, dnia 18 sierpnia 2015 r.

OPINIA PRAWNA

w sprawie

konsekwencji prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13) oraz sposobu jego wykonania przez ustawodawcę

I. Zamawiający i przedmiot opinii

Niniejsza opinia została opracowana na zamówienie Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej RP oraz Związku Zawodowego Szczególnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy (dalej: **Zamawiający**).

Przedmiotem opinii jest określenie konsekwencji prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt. K 39/13, dalej: **Wyrok K 39/13**)¹ dla systemu zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, a także wskazanie kierunku podstawowych rozstrzygnięć legislacyjnych zmierzających do prawidłowego wykonania tego wyroku przez ustawodawcę.

II. Źródła prawa

Opinia prawna została opracowana na podstawie analizy następujących źródeł prawa powszechnie obowiązującego:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: **Konstytucja RP**)²;
- 2) Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (dalej: **Ustawa o emeryturach mundurowych**)³;

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 334.

² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 667 tekst jedn. ze zm.

- 3) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (dalej: **Ustawa o Służbie Celnej z 2009 r.**)⁴;
- 4) Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: **Ustawa o emeryturach i rentach z FUS**)⁵;
- 5) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (dalej: **Ustawa o Policji**)⁶;
- 6) Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: **Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych**)⁷;
- 7) Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: **Ustawa o przekształceniach w administracji celnej**)⁸;

a także archiwalnych aktów prawnych:

- 8) Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o służbie Celnej (dalej: **Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r.**)⁹;
- 9) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (dalej: **Rozporządzenie RM z 1983 r.**)¹⁰;
- 10) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników organów administracji celnej (dalej: **Rozporządzenie RM z 1978 r.**)¹¹.

Przedmiotem analizy były także następujące dokumenty, dotyczące wykonania Wyroku K 39/13:

- 11) Prezentacja: „*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dot. uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej. Harmonogram działań.*”, opracowanie wewnętrzne Służby Celnej, brak autora i daty sporządzenia (dalej: **Harmonogram wykonania Wyroku**);
- 12) Analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K39/13, Rządowe Centrum Legislacji, Departament Prawny i Orzecznictwa, Warszawa 16 czerwca 2015 r., znak RCL.DPIO 590.3/2015 (dalej: **Opinia prawna RCL**);
- 13) Opinia prawna dotycząca wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13, dr hab. Marcin Wiącek, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 23 czerwca 2015 r. (dalej: **Opinia dr hab. Marcina Wiącka**);
- 14) Ekspertyza prawna w przedmiocie uregulowania uprawnień funkcjonariuszy Służby Celnej do świadczeń z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego w związku z wyrokiem

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 tekst jedn. ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1440 tekst jedn. ze zm.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 355 tekst jedn. ze zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 121 tekst jedn. ze zm.

⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 365.

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 tekst jedn. ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 1983 r. Nr 5, poz. 34 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 1978 r. Nr 24, poz. 111.

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., prof. dr hab. Marek Chmaj, Warszawa 18 czerwca 2015 r. (dalej: **Ekspertyza prof. dr hab. Marka Chmaja**);

- 15) Ekspertyza dotycząca wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13, Warszawa 7 lipca 2015 r., dr Agnieszka Chłoń – Domińczak, Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa (dalej: **Ekspertyza dr Agnieszki Chłoń – Domińczak**)¹².

Na potrzeby niniejszej opinii prawnej analizie poddano także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące funkcjonariuszy Służby Celnej oraz funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

III. Skutki prawne Wyroku TK K 39/13

W dniu 3 marca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok K 39/13, w którym stwierdził, że przepisy art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 Ustawy o emeryturach mundurowych:

- a) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP;
- b) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej, są niezgodne z art. 32 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w lit. a sentencji stwierdził, że kwestionowane przepisy odpowiadają wymaganiom wynikającym z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Przyjął tym samym, że skoro funkcjonariusze Służby Celnej mają zapewnioną ochronę emerytalną wynikającą z przynależności do powszechnego systemu emerytalnego, to nie można stwierdzić naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Ochrona emerytalna, jaką przewiduje się w obowiązującym stanie prawnym, jest jednak niewystarczająca z uwagi na szczególny charakter służby, realizowane zadania publiczne oraz ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności funkcjonariuszy Służby Celnej. W tym zakresie – zdaniem TK – zasada równości i zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) wymagają, aby poziom ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej odpowiadał ochronie właściwej dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

Dokonując analizy zgodności zakwestionowanych przepisów art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 z art. 32 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny zauważył, że między poszczególnymi służbami mundurowymi zachodzą różnice dotyczące zarówno zakresu, warunków oraz formy realizowanych zadań. Podkreślił, że „służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – posiada własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste zróżnicowanie”¹³. W skład służb mundurowych wchodzi bowiem „formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń

¹² Dokumenty pkt. 11 – 15 zostały udostępnione przez Zamawiającego.

¹³ Wyrok K 39/13, podobnie: wyrok TK K 1/04.

*pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak choćby 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*¹⁴.

Dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji RP – zdaniem TK – fakt przynależności funkcjonariuszy Służby Celnej do służb mundurowych nie ma zatem podstawowego znaczenia. O wiele bardziej istotne jest porównanie zadań Służby Celnej z zadaniami funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Dzięki porównaniu zadań i kompetencji można bowiem – jak przyjął TK – ustalić istnienie cechy relewantnej łączącej grupy funkcjonariuszy mundurowych, dzięki której można ocenić stopień ich ochrony emerytalnej z punktu widzenia zasady równości i zakazu dyskryminacji.

Dokonując oceny konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny porównał wybrane zadania i kompetencje funkcjonariuszy Służby Celnej i zestawił je z zadaniami i kompetencjami funkcjonariuszy Policji. Na tej podstawie stwierdził, że: *„przedmiot zadań o charakterze „czysto” policyjnym, wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej, jest istotnie podobny zadań funkcjonariuszy Policji.”* Do zadań funkcjonariuszy Służby Celnej należy bowiem rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń. Zadania te – zdaniem TK – *„są zatem podobne do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji”*. Na tej podstawie – stwierdza następnie TK – *„funkcjonariusze Służby Celnej wykonujący zadania, o których mowa w art. 2 ust. 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.”*¹⁵

Ustalenie cechy relewantnej i stwierdzenie zróżnicowania ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej i Policji, którzy realizują podobne zadania, pozwoliło Trybunałowi podważyć domniemanie konstytucyjności przepisów art. 1, at. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 Ustawy o emeryturach mundurowych i stwierdzić naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny – jak wynika z uzasadnienia Wyroku – poprzestał jednak na porównaniu statusu zawodowego i emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej i Policji. Analiza ta doprowadziła do podważenia domniemanie konstytucyjności prawa. Z punktu widzenia postępowania prowadzonego przez TK i podjętego rozstrzygnięcia *prima facie* nie było zatem potrzeby prowadzenia dalszych porównań i poszukiwania kolejnych relewantnych podobieństw między funkcjonariuszami Służby Celnej, a funkcjonariuszami innych służb mundurowych. Ich przeprowadzenie przez TK mogłoby jednak istotnie pomóc w określeniu pełnego zakresu niekonstytucyjności z punktu widzenia równego statusu emerytalnego funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. W szczególności porównanie zadań i kompetencji funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy najczęściej wspólnie realizują swoje zadania publiczne i w związku z tym można stwierdzić szereg relewantnych podobieństw między tymi służbami, mogłoby przyczynić się do

¹⁴ Jw.

¹⁵ Wyrok K 39/13.

pełniejszego określenia granic stwierdzonej zakresowo niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny nie wskazał jednak w uzasadnieniu czym się kierował porównując status emerytalny funkcjonariuszy Służby Celnej wyłącznie z funkcjonariuszami Policji.

Analizowany Wyrok K 39/13, jak wskazano wyżej, ma charakter zakresowy, co oznacza, że przepisy uznane w nim za niezgodne z Konstytucją RP nie utraciły mocy obowiązującej, lecz w zakresie określonym przez Trybunał Konstytucyjny są dotknięte wadą konstytucyjną, wymagająca niezwłocznego naprawienia poprzez ustawodawcę¹⁶.

Wyrok K 39/13 został ogłoszony w dniu 10 marca 2015 r. i – zgodnie z art. 190 ust.1 i 3 Konstytucji RP – wszedł w życie z dniem jego ogłoszenia, ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny¹⁷.

Od dnia ogłoszenia Wyroku K 39/13 na organach władzy publicznej ciąży zatem obowiązek jego niezwłocznego wykonania. Obowiązek ten adresowany jest do ustawodawcy, gdyż wykonanie Wyroku K 39/13 wymaga nowelizacji Ustawy o emeryturach mundurowych. Szczególny obowiązek wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, zmierzającą do wykonania analizowanego wyroku, należy do Rady Ministrów, a w jej ramach do Ministra Finansów, który – zgodnie z art. 10 Ustawy o Służbie Celnej – koordynuje kształtowanie polityki państwa w zakresie zadań Służby Celnej.

Dopuszczalne konstytucyjnie jest – oczywiście – wnoszenie inicjatyw służących wykonaniu Wyroku TK K 39/13 przez inne podmioty posiadające, zgodnie z art. 118 Konstytucji RP, prawo inicjatywy ustawodawczej. Stanie się to nawet wskazane w sytuacji, gdy Rada Ministrów będzie zwlekała z przedstawieniem projektu ustawy wykonującego to orzeczenie.

IV. Stan prac legislacyjnych zmierzających do wykonania Wyroku K 39/13

W dniu opracowania niniejszej opinii prawnej w Sejmie RP znajdują się dwa projektu ustaw, które swoim zakresem przedmiotowym dotyczą spraw związanych z ochroną emerytalną funkcjonariuszy Służby Celnej, tj.:

- 1) Projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej (druk sejmowy 2563). Projekt ten przewiduje stworzenie w ustawie o Służbie Celnej dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego dla funkcjonariuszy, polegającego na ustanowieniu „emerytury celnej”. Miałaby ona przysługiwać funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada co najmniej 25 lat służby i osiągnął wiek 55 lat. Świadczenie to

¹⁶ Zgodzić się należy z oceną prawnych skutków zakresowego charakteru Wyroku K 39/13, przedstawioną w Opinii dr hab. Marcina Wiącka (s. 2 – 4), oraz analizą dotyczącą generalnie skutków wyroków zakresowych przedstawioną przez W. Płowca (*Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wykonywania jego orzeczeń*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 43 - 64.).

¹⁷ Szerzej na temat pojęcia wykonywania orzeczeń TK oraz skutków prawnych orzeczeń TK dla ustawodawcy – zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 190 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 1 – 36, K. Działocha, *Pojęcie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 17 – 42, W. Płowiec, jw.

miałoby przysługiwać funkcjonariuszowi do czasu nabycia przez niego uprawnień do emerytury z powszechnego systemu emerytalnego.

Projekt ten został wniesiony do Sejmu w dniu 14 maja 2014 r., a więc przed wydaniem Wyroku TK K 39/13. Projekt został skierowany do pracy w Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W związku z negatywnym stanowiskiem Rady Ministrów – przedstawionym w stanowisku z dnia 18 września 2014 r. – prace nad Projektem zostały zatrzymane.

- 2) Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3385). Projekt ten został wniesiony do Sejmu w dniu 19 marca 2015 r. Przewiduje on wykonanie Wyroku K 39/13, poprzez uregulowanie ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej w sposób identyczny, jak funkcjonariuszy innych służb mundurowych objętych zakresem przedmiotowym tej ustawy.

Projekt ten spotkał się z krytyczną uwagą ze strony Biura Analiz Sejmowych, zgodnie którą „*rozszerza przywilej emerytalny na znacznie szersze krąg podmiotów niż wskazany w sentencji wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r.*”¹⁸. Z zarzutem tym można jednak polemizować, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opinii.

Rady Ministrów jak dotąd nie opracowała projektu ustawy wykonującego Wyrok K 39/13. Podjęto jednak wstępne przygotowania eksperckie do jego opracowania. Z prezentacji *Harmonogram wykonania Wyroku* wynika mianowicie, że Ministerstwo Finansów:

- zamówiło ekspertyzy prawne, które mają zostać opracowane przez prof. dr hab. Marka Chmaja, dr hab. Marcin Wiącka, dr Agnieszkę Chłoń – Domińczak, a także Rządowe Centrum Legislacji oraz Departament Prawny Ministerstwa Finansów. Do dnia dzisiejszego sporządzono 4 spośród wskazanych wyżej ekspertyz, z wyjątkiem opinii Ministerstwa Finansów¹⁹,
- przewiduje, że prace nad ustawą wykonującą Wyrok TK K 39/13 mogą trwać do 3 lat.

Rada Ministrów do dnia dzisiejszego nie przedstawiła swojego stanowiska wobec projektu ustawy zawartego w druku 3385. Odpowiednio wczesne włączenie się Rady Ministrów i Ministra Finansów w prace nad tym projektem, który został wniesiony po wydaniu Wyroku K 39/13 i służy jego wykonaniu, mogło znacząco skrócić czas oczekiwania funkcjonariuszy Służby Celnej na wykonanie orzeczenia TK oraz przyspieszyć usunięcie stanu niekonstytucyjności godzącego w ich prawa emerytalne.

¹⁸ Zob. Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie poselskiego 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 (oprac. dr hab. Magdalena Szczepańska).

¹⁹ Treść ekspertyzy Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów – jeżeli została sporządzona – nie jest znana autorowi niniejszej opinii prawnej.

V. Analiza prawna

1. Wątpliwości dotyczące interpretacji treści Wyroku K 39/13

Trybunał Konstytucyjny wydając Wyrok K 39/13 sformułował jego sentencję w sposób, który rodzi wątpliwości interpretacyjne, a w konsekwencji także problemy w określeniu prawidłowego sposobu jego wykonania. Wątpliwości te nie zostały rozwiązane w uzasadnieniu Wyroku. Trybunał Konstytucyjny nie przedstawił w nim także wskazówek co sposobu jego prawidłowego wykonania przez ustawodawcę.

Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim:

- zakresu podmiotowego stwierdzonej niekonstytucyjności.** Rodzi się bowiem pytanie, czy stwierdzone przez TK naruszenie art. 32 Konstytucji RP dotyczy wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, czy też wyłącznie tych, którzy realizują lub realizowali zadania wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej. Literalna wykładnia sentencji orzeczenia przemawia za przyjęciem wąskiego zakresu podmiotowego stwierdzonej niekonstytucyjności i ograniczenia jej wyłącznie do tych funkcjonariuszy, którzy realizują zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej. Przyjęcie tej tezy przy wykonywaniu Wyroku K 39/13 rodzi jednak poważne ryzyko doprowadzenia do wtórnej niekonstytucyjności prawa. Zakresem ochrony emerytalnej, wynikającej z Ustawy o emeryturach mundurowych, w aktualnym stanie prawnym są bowiem objęci nie tylko funkcjonariusze służb mundurowych wykonujący zadania podobne do przewidzianych w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej, czy art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 Ustawy o Policji, ale także funkcjonariusze Policji niewykonujący wskazanych wyżej zadań, funkcjonariusze Straży Granicznej wykonujący zadania podobne do innych zadań Służby Celnej, bądź funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej, czy Biura Ochrony Rządu, którzy realizują zadania w ogóle niezwiązane z zadaniami wskazanymi w lit. b sentencji Wyroku K 39/13. Na problem ten – słusznie – zwrócono uwagę w Opinii RCL, w której stwierdza się, że *„Rozwiązanie takie [przyjęcie wąskiego rozumienia podmiotowego niekonstytucyjności – przyp. TZ] 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 mundurowych bez względu na zakres wykonywanych zadań.”*²⁰. Ograniczenie zakresu podmiotowego niekonstytucyjności art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 wyłącznie do funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej, może zatem nie rozwiązywać problemu konstytucyjnego, który stał się podstawą orzeczenia TK. Wręcz przeciwnie, może go pogłębić poprzez stworzenie – wątpliwych z punktu widzenia art. 32 Konstytucji RP – podziałów wewnątrz Służby Celnej.
- zakresu przedmiotowego stwierdzonej niekonstytucyjności.** W Wyroku K 39/13 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do emerytury mundurowej powinni posiadać funkcjonariusze, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6

²⁰ Opinia RCL s. 6.

Ustawy o Służbie Celnej. Tym samym, jak się *prima facie* może wydawać, TK wskazał kryterium przedmiotowe warunkujące przyznanie prawa do emerytury mundurowej funkcjonariuszowi Służby Celnej. Rodzi się w związku z tym pytanie o charakter prawny wprowadzonego kryterium przedmiotowego, a także jego rolę w zakresie wyznaczania właściwego systemu emerytalnego dla funkcjonariuszy służb mundurowych – odpowiednio systemu powszechnego lub systemu emerytur mundurowych. Wątpliwości te dotyczą zarówno funkcjonariuszy Służby Celnej, jak i – rozumiejąc problem systemowo – funkcjonariuszy wszystkich innych służb mundurowych.

Trybunał Konstytucyjny jest – zgodnie z zasadą skargowości – związany zakresem wniosku, ale skutki jego orzeczeń mogą „promieniować” także na inne akty normatywne, które będą wymagały dostosowania do powszechnie obowiązującego wyroku TK. Przyjęcie w tym przypadku, że emerytura mundurowa powinna przysługiwać wyłącznie tym funkcjonariuszom Służby Celnej, którzy realizują zadania wskazane przez Trybunał Konstytucyjny, doprowadzić może do sytuacji, w której – zgodnie z zasadą równości – w innych służbach mundurowych również trzeba będzie dokonać podziału wedle analogicznego kryterium przedmiotowego. Nie ulega wątpliwości, że system emerytur mundurowych wymaga reformy, ale można dyskutować, czy powinna ona przybrać taką formę. Wiele formacji mundurowych nie realizuje bowiem zadań podobnych do wskazanych przez TK w lit. b) sentencji Wyroku, lecz bez wątplenia – z uwagi na charakter ich służby – wymaga szczególnej ochrony emerytalnej przewidzianej przez system emerytur mundurowych.

- **problematyki intertemporalnej.** Ustawodawca wykonujący Wyrok K 39/13 powinien nie tylko precyzyjnie określić grupę funkcjonariuszy Służby Celnej, która zostanie z powszechnego systemu emerytalnego przeniesiona do systemu emerytur mundurowych, ale także wskazać okres służby, jaki zostanie zaliczony tym funkcjonariuszom do nabycia prawa do emerytury mundurowej. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu nie odniósł się do tych kwestii, więc określenie zasad zaliczania okresu służby w Służbie Celnej do prawa do emerytury mundurowej pozostaje kwestią uznania prawodawcy. Formułując przepisy intertemporalne ustawy wykonującej Wyrok K 39/13 ustawodawca powinien przede wszystkim – czyniąc zadość wymaganiom zaufania obywateli do państwa, ochrony praw nabytych i ochrony ekspektatyw praw – wziąć pod uwagę zasady ciągłości służby w Służbie Celnej i administracji celnej gwarantowane przepisami ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. i 2009 r.

2. Podstawowe założenia dotyczące wykonania Wyroku TK K 39/13

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 39/13, pomimo wskazanych wyżej wątpliwości, daje dobre podstawy do sprecyzowania istoty wadliwości konstytucyjnej Ustawy o emeryturach mundurowych i usunięcia jej w sposób systemowy z obowiązującego prawa. Stwierdzone wątpliwości interpretacyjne mogą bowiem zostać – z powodzeniem – rozwiane w drodze interpretacji sentencji, uzasadnienia oraz przebiegu rozprawy, dokonywanych w zgodzie z wymaganiami konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji.

W dalszej części opinii zostanie zatem przedstawiona analiza mająca na celu wskazanie preferowanego kierunku zmian ustawodawczych mających na celu możliwie pełne wykonanie Wyroku K 39/13, w zgodzie z przywołanymi wyżej zasadami konstytucyjnymi.

Przystępując do procesu wykonywania Wyroku K 39/13 w pierwszej kolejności należy określić podstawowe kierunki działań prawodawczych oraz założenia projektu ustawy wykonującej to orzeczenie. Przyjęcie tych założeń pozwoli następnie na rozwiązanie w zgodzie z nimi wszelkich szczegółowych kwestii prawnych powstałych w trakcie prac nad projektem ustawy.

Podstawowe znaczenie dla prawidłowego wykonania Wyroku K 39/13 mają następujące założenia legislacyjne:

- 1) **Wykonanie Wyroku K 39/13 powinno nastąpić poprzez nowelizację Ustawy o emeryturach mundurowych, polegającą na rozszerzeniu katalogu podmiotów uprawnionych do świadczeń przewidzianych tą Ustawą o funkcjonariuszy Służby Celnej.** Stwierdzenie to jedynie na pozór wydaje się być oczywiste. Ustawodawca – zgodnie z art. 67 Konstytucji RP – ma bowiem znaczną swobodę regulacyjną w zakresie kształtowania ustawowego zakresu i form zabezpieczenia emerytalnego jednostki. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie była wielokrotnie podkreślana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym także w Wyroku K 39/13, który wielokrotnie stwierdzał, że z Konstytucji RP nie sposób wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego, ani konkretnego mechanizmu jego ustalania²¹. W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej poziom ochrony emerytalnej należnej im z racji ciężaru pełnionej służby mógłby zostać wzmocniony zarówno w drodze pozostawienia ich w powszechnym systemie emerytalnym przy zapewnieniu możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę²², jak i poprzez przeniesienie funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu emerytur mundurowych. W obu tych przypadkach poziom ochrony emerytalnej tych funkcjonariuszy zostałby wzmocniony wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych, co czyniłoby bezprzedmiotowym zarzuty o naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji. Konstytucja nie przewiduje bowiem, że świadczenia funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych muszą być identyczne, lecz poziom ochrony emerytalnej funkcjonariuszy powinien być porównywalny do stopnia ich obciążeń i ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych związanych ze służbą. Wyrok K 39/13 przesądził jednak, że funkcjonariusze Służby Celnej muszą zostać włączeni do systemu emerytur mundurowych i nie ma obecnie innej drogi legislacyjnej na przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją RP²³. Ustawa wykonująca orzeczenie

²¹ Zob. np. wyrok w pełnym składzie K 9/12, a także K 6/09.

²² Rozwiązanie takie zapewniał projekt nowelizacji Ustawy o służbie Celnej (druk 2563), przewidujący wprowadzenie tzw. emerytury celnej.

²³ Warto zauważyć, że przedmiotem zaskarżenia w sprawie K 39/13 były zarówno Ustawa o Służbie Celnej, Ustawa o emeryturach mundurowych, jak i Ustawa o emeryturach pomostowych, co wynikało z faktu, że ustawodawca w przeszłości miał różne plany co do wzmocnienia ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej (nie udało mu się jednak do dnia wydania Wyroku K 39/13 ich zrealizować). Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym Ustawy o Służbie Celnej i Ustawie o emeryturach pomostowych, co oznacza że właściwym aktem do uregulowania praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej jest ustawa o emeryturach mundurowych.

TK K 39/13 musi zatem przenosić funkcjonariuszy Służby Celnej z powszechnego systemu emerytalnego do systemu emerytur mundurowych.

- 2) **Stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji dotyczy wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej pozostających w służbie w dniu wejścia w życie Wyroku²⁴.** Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 Ustawy o emeryturach mundurowych, w zakresie w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej, naruszają zasadę równości i zakaz dyskryminacji. Stwierdzenie TK zawarte w lit. b sentencji Wyroku może być rozumiane dwojako.

W pierwszym przypadku – ograniczając jego rozumienie do wąskiego, literalnego brzmienia – należałoby przyjąć, że stwierdzona niekonstytucyjność dotyczy wyłącznie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej. Konsekwencją przyjęcia tego założenia byłoby wprowadzenie wewnętrznego podziału w ramach Służby Celnej, polegającego na wyodrębnieniu tych funkcjonariuszy, którzy wykonują wskazane wyżej zadania i powinni zostać włączeni do systemu emerytur mundurowych oraz pozostałych funkcjonariuszy, których stwierdzona przez TK niekonstytucyjność nie obejmuje, a co za tym idzie ich ochrona emerytalna powinna zostać w dotychczasowej formie.

Drugi sposób interpretacji lit. b sentencji Wyroku K 39/13 odwołuje się do jego wykładni w zgodzie z Konstytucją RP. W takim przypadku należałoby przyjąć, że stwierdzone przez TK naruszenie Konstytucji RP odnosi się do poziomu ochrony emerytalnej wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, a ustawodawca ma obowiązek przeniesienia z powszechnego do mundurowego systemu emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej pozostających w służbie w dniu publikacji Wyroku. Za przyjęciem tego sposobu rozumienia lit. b sentencji Wyroku K 39/13 przemawiają następujące argumenty konstytucyjne:

- Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy o Służbie Celnej z 2009 r. służba ta stanowi jednolitą umundurowaną formację realizującą zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 – 12 tej ustawy. Funkcjonariusze Służby Celnej pozostają w pełnej dyspozycyjności wobec przełożonych służbowych w zakresie wszystkich realizowanych zadań Służby Celnej, a zakres ich obowiązków może ulegać licznym i częstym zmianom zależnie od decyzji właściwego przełożonego i potrzeb służby (art. 18, art. 82, art. 86, art. 89a, art. 95). Zgodnie z art. 18 Szef Służby Celnej posiada dyskrecjonalną kompetencję do upoważniania funkcjonariuszy do wykonywania zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej. Ponadto struktura organizacyjna Służby Celnej, w zakresie dotyczącym realizowania zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6

²⁴ Inne zdanie w swych opiniach przedstawiają M. Chmaj i M. Wiącek, którzy obowiązek ustawodawcy rozszerzenia grupy podmiotów uprawnionych do emerytury mundurowej ograniczają wyłącznie do tych funkcjonariuszy, którzy realizują zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej.

Ustawy o Służbie Celnej, jest określana w rozporządzeniu Ministra Finansów²⁵. Zakres obowiązków funkcjonariusza realizującego faktycznie zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6, może zatem zostać w każdej chwili zmieniony przez Ministra Finansów lub Szefa Służby Celnej, a on sam przeniesiony do realizacji innych zadań²⁶. **Gdyby zatem przyjąć, że to faktyczna realizacja zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej, stanowi wyłączone kryterium powstania obowiązku przeniesienia funkcjonariusza z powszechnego do mundurowego systemu emerytalnego, to o przynależności funkcjonariusza tych systemów decydowałby dyskrecjonalnie organ administracji rządowej wyznaczający zadania funkcjonariuszowi zgodnie z potrzebami służby.** Taka sytuacja – w sposób oczywisty – byłaby nie do przyjęcia z punktu widzenia standardów ochrony emerytalnej gwarantowanych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zakres i formy zabezpieczenia społecznego objęte są zakresem wyłączności ustawowej, a co za tym idzie to ustawodawca – a nie organ administracji rządowej określający aktami podstawowymi strukturę służby – powinien decydować o przynależności funkcjonariusza Służby Celnej do powszechnego lub mundurowego systemu emerytalnego. Ustawodawca kompetencji tej nie może delegować – zarówno wprost, jak i tym bardziej w sposób pośredni – na inny organ władzy publicznej. **Ustawa wprowadzająca regulację, zgodnie z którą podmiot będący przełożonym służbowym funkcjonariusza (Minister Finansów, Szef Służby Celnej lub Dyrektor Izby Celnej, który wyznacza miejsce pełnienia służby), działając na podstawie aktów podustawowych, a nie ustawodawca, faktycznie decydowałby o obowiązku przynależności funkcjonariusza do powszechnego lub mundurowego systemu emerytalnego, byłaby w sposób oczywisty niezgodna z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Co więcej, regulacja ta byłaby – w sposób równie oczywisty – sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP i wynikającymi z niego zasadami zaufania obywateli do państwa i pewności prawa.** Wypaczałaby ona bowiem istotę i cel systemu emerytur mundurowych, jako systemu gwarantującego funkcjonariuszom wyższy poziom bezpieczeństwa emerytalnego, gdyż o przynależności do właściwego systemu emerytalnego decydowałby faktycznie przełożony funkcjonariusza, a przynależność ta w okresie służby mogłaby zmieniać się wielokrotnie.

- Ustawa o emeryturach mundurowych reguluje status emerytalny funkcjonariuszy wielu służb. Należą do nich zarówno funkcjonariusze Policji, ABW, CBA, których zadania wydają się ogniskować wokół walki z przestępczością, jak i funkcjonariusze BOR, Służby Więziennej, Straży Granicznej czy Państwowej

²⁵ Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 70 pkt. 1 ustawy o Służbie Celnej – „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia: 1) wykaz wyodrębnionych komórek organizacyjnych, o których mowa w art. 66 ust. 3, uwzględniając konieczność właściwej realizacji zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6;...”.

²⁶ Z tego także względu – zdaniem Zamawiającego – wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej w określanych indywidualnie zakresach swoich obowiązków (opis stanowiska służbowego) mają wpisany obowiązek realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy Służbie Celnej, niezależnie od tego, czy faktycznie obowiązki te realizują.

Straży Pożarnej, których zadania – niezwykle ważne dla ochrony interesu publicznego i słusznie objęte systemem emerytur mundurowych – z walką z przestępczością nie mają wiele wspólnego. Wśród funkcjonariuszy Policji, ABW lub CBA także nie wszyscy funkcjonariusze wykonują zadania związane bezpośrednio z walką z przestępczością. Funkcjonariusze wszystkich wskazanych wyżej służb – niezależnie od tego, czy wykonują zadania podobne do wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej, czy art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji – są objęci systemem emerytur mundurowych. **Przyjęcie powyższego kryterium przedmiotowego jedynie w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej, z wyłączeniem innych służb mundurowych, obarczone byłoby ryzykiem utrzymania stanu niekonstytucyjności (naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji z art. 32 Konstytucji RP) w odniesieniu do licznej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej.**

Wymagania zasady równości i zakazu dyskryminacji wskazują zatem na potrzebę odstąpienia od wąskiego wykonania Wyroku K 39/13, ograniczającego się wyłącznie do realizacji literalnego rozumienia lit. b jego sentencji, na rzecz wykonania systemowego, opartego na wykładni celowościowej, a w jej ramach do przyjęcia, że stwierdzona w Wyroku K 39/13 niekonstytucyjność odnosi się do ochrony emerytalnej wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej.

- 3) **Ustawodawca jest zobowiązany do uregulowania sytuacji prawnej w zakresie ochrony emerytalnej dotyczącej wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej pełniących służbę w dniu wejścia w życie Wyroku TK K 39/13, w szczególności określenia zasad zaliczenia pełnego okresu odbytej służby na poczet uprawnień emerytalnych uzyskanych na podstawie Ustawy o emeryturach mundurowych²⁷.**
- 4) Wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w lit. b sentencji Wyroku K 39/13, odwołanie do zadań Służby Celnej wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej należy rozumieć jedynie jako wskazanie cechy relewantnej łączącej funkcjonariuszy Służby Celnej z funkcjonariuszami Policji, która pozwoliła Trybunałowi Konstytucyjnemu na podważenie domniemania konstytucyjności przepisów art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 Ustawy o emeryturach mundurowych. Wniosek taki wynika w szczególności z analizy uzasadnienia Wyroku K 39/13, w którym TK porównuje zadania funkcjonariuszy Służby Celnej z zadaniami funkcjonariuszy Policji. Stwierdzenie relewantnego podobieństwa zadań tych służb i rozbieżności w ochronie emerytalnej stanowiło dla Trybunału wystarczającą podstawę do zakresowego zakwestionowania wskazanych wyżej przepisów, jak w sentencji Wyroku. W związku z podważeniem domniemania konstytucyjności prawa nie było zatem potrzeby dalszego doszukiwania się cech relewantnych w zadaniach funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Z punktu widzenia procesu kontroli konstytucyjności prawa ustalenia dokonane przez TK były wystarczające dla wydania Wyroku K 39/13. Bynajmniej nie oznacza to jednak, że zakres relewantnego podobieństwa między funkcjonariuszami Służby Celnej, a funkcjonariuszami innych

²⁷ Na temat kryteriów, jakie w tym zakresie powinien przyjąć ustawodawca będzie mowa w dalszej części opinii.

służb mundurowych, został wyczerpany wskazaniem zadań z art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej. **W związku z istotnym podobieństwem zadań Służby Celnej z zadaniami innych służb mundurowych, w tym Policją, do której odniósł się Trybunał Konstytucyjny, ale także Strażą Graniczną, której funkcjonariusze najczęściej pełnią służbę wspólnie z funkcjonariuszami Służby Celnej, do zadań ustawodawcy należy obowiązek systemowego wykonania Wyroku K 39/13, mającego na celu zapewnienie pełnej realizacji zasad i norm konstytucyjnych. Bynajmniej nie powinno ono ograniczać się do punktowego wykonania dyspozycji zawartej w lit b sentencji Wyroku, a tym samym wprowadzenia podziału wewnątrz Służby Celnej i tworzenia sytuacji, w której w ramach grupy funkcjonariuszy jednej służby mundurowej równocześnie obowiązują dwa alternatywne systemy emerytalne, o przynależności do których faktycznie decyduje przełożony funkcjonariusza i może ona w okresie służby zmieniać się wielokrotnie.**

3. Zakres podmiotowy regulacji ustawowej wykonującej Wyrok TK K 39/13

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej podstawowe założenia dotyczące wykonania Wyroku K 39/13, należy odnieść się w tym miejscu do szczegółowych rozstrzygnięć o charakterze podmiotowym, które – w zgodzie z Konstytucją RP – powinny zostać wprowadzone ustawą wykonującą Wyrok K 39/13.

Z punktu widzenia sytuacji emerytalnej ukształtowanej po wejściu w życie Wyroku K 39/13 (10 marca 2015 r.) należy wyodrębnić cztery grupy funkcjonariuszy Służby Celnej, tj.:

- 1) **funkcjonariusze, którzy przed wejściem w życie Wyroku K 39/13 nabyli uprawnienia emerytalne w ramach powszechnego systemu emerytalnego.** W przypadku tych funkcjonariuszy mamy do czynienia z dokonaniem nabyciem prawa do emerytury, w związku z czym ustawa wykonująca Wyrok K 39/13 nie powinna w nie ingerować (ochrona prawa nabytych). Oczywiście, gdyby ustawodawca chciał rozszerzyć zakres ochrony emerytalnej tych funkcjonariuszy, to może to uczynić. Krok taki byłby zasadny tym bardziej, że prawo do emerytury tych funkcjonariuszy zostało ukształtowane w stanie prawnym, który – zgodnie z wyrokiem TK – został uznany za dyskryminujący funkcjonariuszy Służby Celnej. Ustawodawca powinien jednak uzależnić skorzystanie z tej możliwości od woli funkcjonariuszy.
- 2) **funkcjonariusze, którzy rozpoczęli służbę przed 31 grudnia 2012 r. i pełnili ją w dniu wejścia w życie Wyroku K 39/13.** W przypadku tych funkcjonariuszy mamy do czynienia z ekspektatywą prawa emerytalnego, która – w związku z wyrokiem TK – powinna ulec modyfikacji polegającej na stworzeniu tym funkcjonariuszom Służby Celnej możliwości nabycia prawa do emerytury mundurowej na zasadach określonych w art. 1 – 18 Ustawy o emeryturach mundurowych (po 15 latach służby).

Najistotniejszym problemem prawnym, jaki w odniesieniu do tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej staje przed ustawodawcą, jest określenie dolnej granicy, od której mogą być liczone lata służby. Trudno zgodzić się jednak z poglądem, że datę tę powinien

stanowić dzień wejścia w życie Ustawy o Służbie Celnej z 1999 r.²⁸ W świetle przepisów przejściowych art. 94 ust. 1, 2 i 3 Ustawy o Służbie Celnej z 1999 r.:

- *w wypadku 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 (ust. 1),*
- *dotychczasowe okresy zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy (ust. 2);*
- *uprawnienia przewidziane niniejszą ustawą funkcjonariusze celni nabywają z chwilą mianowania na stanowisko funkcjonariusza celnego w Służbie Celnej (ust. 3).*

Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. uznaje zatem ciągłość służby funkcjonariuszy celnych z okresów ją poprzedzających, nie ma podstaw do tezy, by wejście w życie tej ustawy stanowiło datę graniczną objęcia funkcjonariuszy zaopatrzeniowym systemem emerytalnym. Ustawa ta w momencie jej wejścia w życie gwarantowała bowiem ciągłość służby i pracy w administracji celnej, której teraz ustawodawca nie może pominać.

Zasadne jest tym samym przyjęcie w nowelizacji Ustawy o emeryturach mundurowych, wykonującej Wyrok K 39/13, że do lat służby powinien zostać zaliczony także okres zatrudnienia w administracji celnej, jeżeli na mocy Ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusz został powołany do Służby Celnej.

Określając zakres podmiotowy ustawy wykonującej Wyrok TK K 39/13 warto zwrócić także uwagę na sytuację prawną funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do Służby Celnej, na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych²⁹, jako pracownicy szczególnego nadzoru podatkowego.

- 3) **funkcjonariusze, którzy rozpoczęli służbę po 31 grudnia 2012 r. i pełnili ją w dniu wejścia w życie Wyroku K 39/13.** W przypadku tych funkcjonariuszy nowelizacja Ustawy o emeryturach mundurowych wykonująca Wyrok K 39/13, powinna przewidywać możliwość przejścia na emeryturę mundurową na warunkach wskazanych w art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 Ustawy o emeryturach mundurowych (po 25 latach służby).
- 4) **funkcjonariusze, którzy zostali przyjęci do służby po dniu wejścia w życie Wyroku K 39/13.** W zakresie dotyczącym tej grupy podmiotów ustawodawca ma największą swobodę regulacyjną. Punktem wyjścia powinna być jednak teza, że ustawodawca powinien przewidzieć dla funkcjonariuszy Służby Celnej, przyjmowanych do Służby po wejściu w życie Wyroku K 39/13, takie same warunki przejścia na emeryturę mundurową, jak w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

²⁸ Teza ta jest stawiana w Ekspertyzie prof. dr hab. Marka Chmaja (s. 19) i Opinii dr Agnieszki Chłoń – Domińczak (s.3).

²⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 1302 z 2003 r.

4. Zakres przedmiotowy regulacji ustawowej wykonującej Wyrok TK K 39/13

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego nowelizacji Ustawy o emeryturach mundurowych, której zadaniem będzie wykonanie Wyroku K 39/13, należy wrócić do omówionej wyżej tezy, że ustawa ta powinna swoim zakresem objąć wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy pełnili służbę w dniu wejścia w życie Wyroku K 39/13. Wymaganie to stanowi konsekwencję obowiązku systemowego wykonania wyroku TK przez ustawodawcę. Ograniczenie przedmiotu ustawy wyłącznie do tych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonywali zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 Ustawy o Służbie Celnej, nie jest bowiem w tym przypadku wystarczające.

Obowiązek systemowego wykonania orzeczenia TK pociąga za sobą także inne konsekwencje. Ustawodawca przygotowując nowelizację Ustawy o emeryturach mundurowych nie powinien bynajmniej poprzestać na zmianie trzech, zakwestionowanych przez TK, przepisów (art. 1, art. 18a ust. 1, art. 18b ust. 1), lecz zobowiązany jest zbadać całą nowelizowaną regulację pod kątem ewentualnych nierówności między funkcjonariuszami Służby Celnej a funkcjonariuszami innych służb mundurowych. Wykonanie Wyroku TK K 39/13 wymaga zatem gruntownej nowelizacji Ustawy o emeryturach mundurowych.

5. Reforma emerytur mundurowych i Służby Celnej a wykonanie Wyroku K 39/13

Wyrok K 39/13, jak już wspomniano, nakłada na ustawodawcę obowiązek włączenia funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu emerytur mundurowych. Przy tej okazji ustawodawca może oczywiście podjąć się dokonania szerszej reformy zarówno systemu emerytur mundurowych, jak i reformy Służby Celnej. Kwestie te objęte są bowiem swobodą regulacyjną ustawodawcy. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że z Wyroku K 39/13 nie wynikają takie obowiązki.

Jak zauważa M. Wiącek *„Wykonując wyrok K 39/13, ustawodawca może więc – z jednej strony – całkowicie zlikwidować system tzw. emerytur mundurowych, poddając wszystkich funkcjonariuszy, objętych obecnie ustawą o emeryturach mundurowych, reżimowi ogólnemu określone w ustawie o FUS (notabene takie kierunek reform, zmierzający do stopniowego wygaszania przywilejów emerytalnych, jest preferowany przez Trybunał – por. np. wyrok TK z dnia 16 marca 2010r., sygn. akt K 17/09). Z drugiej strony – ustawodawca może podjąć decyzję o włączeniu wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, niezależnie od wykonywanych zadań, do systemu emerytur mundurowych. W obu ww. przypadkach doszłoby do wyeliminowania stanu nierówności funkcjonariuszy celnych, stwierdzonego wyrokiem K 39/13”³⁰*. Z tezą tą należy się zasadniczo zgodzić, w szczególności w zakresie dotyczącym możliwości objęcia systemem emerytur mundurowych wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej. W moim przekonaniu sygnalizowana przez M. Wiącka możliwość, stanowi obowiązek wynikający z konieczności systemowego wykonania Wyroku K 39/13.

Trudno natomiast – w kontekście wykonania Wyroku K 39/13 – zgodzić się z tezą M. Chmaja, który stwierdza – *„W związku ze zmianami w zakresie przynależności do systemu*

³⁰ Opinia dr hab. Marcina Wiącka, s. 5.

emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, w celu jasnego i precyzyjnego określenia katalogu uprawnionych do świadczeń z systemu zaopatrzenia emerytalnego, należy wydzielić grupę funkcjonariuszy realizujących zadania ściśle związane z charakterystyką służb mundurowych – ta grupa funkcjonariuszy powinna zostać w służbie na podstawie mianowania, zaś pozostała grupa funkcjonariuszy powinna zostać zwolniona ze służby i zatrudniona w Służbie Celnej na podstawie umowy o pracę.³¹

Jak wskazano wyżej, ustawodawca działając w ramach swobody regulacyjnej może przeprowadzić reformę Służby Celnej, w pierwszej kolejności powinien jednak wykonać orzeczenie TK. Zakładając obowiązek systemowego wykonania Wyroku K 39/13, przyjęcie proponowanego wyżej rozwiązania, zgodnie z którym zwalnia się ze służby wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy nie realizują zadań wskazanych w lit. b sentencji Wyroku K 39/13, nie jest zasadne. Bynajmniej nie stanowiłoby ono systemowego wykonania tego wyroku. Wręcz przeciwnie, krok taki byłby dalece wątpliwy z punktu widzenia ustaleń Trybunału Konstytucyjnego i stwierdzonego dyskryminowania funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie ich ochrony emerytalnej. W efekcie przyjęcia proponowanej koncepcji dochodziłoby bowiem do sytuacji – wątpliwej z punktu widzenia podstawowych standardów zaufania obywateli do państwa – w której w związku ze stwierdzeniem przez TK naruszenia zasady równości w zakresie praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej, ustawodawca wykonując wyrok TK prawa te funkcjonariuszom odbiera i zwalnia ich ze służby. Ponadto – zgodnie z powyższą koncepcją – w każdym przypadku zmiany zadań pracownika/funkcjonariusza przez organ administracji celnej, obejmującej zadania, o których mowa w lit. b sentencji Wyroku K 39/13, należałoby pracownika/funkcjonariusza odpowiednio powołać/odwołać ze służby i przenieść do odpowiedniego systemu emerytalnego.

VI. Konkluzje

Prawidłowe z punktu widzenia systemu prawa wykonanie Wyroku TTK 39/13 powinno:

- nastąpić w drodze nowelizacji Ustawy o emeryturach mundurowych,
- przewidywać włączenie do systemu emerytur mundurowych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy pełnili służbę w dniu wejścia w życie tego wyroku,
- przewidywać zaliczenie do okresu służby zarówno służbę w Służbie Celnej, jak i zatrudnienie w administracji celnej, jeżeli na mocy Ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusz został powołany do Służby Celnej.



dr Tomasz Zalasieński

Radca prawny / Counsel DZP

³¹ Ekspertyza prof. dr hab. Marka Chmaja, s. 27.