

RCL.DPiO 590.3/2015

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 3 MARCA 2015 R., SYGN. AKT K 39/13**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2015 r. pod poz. 334.

**2. Sentencja orzeczenia:**

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, z późn. zm.)

- a) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, z późn. zm.) są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją nie utraciły mocy obowiązującej w konsekwencji ogłoszenia sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw. Wyrok ten miał bowiem charakter zakresowy, wskazując na pominięcie ustawodawcze, które w ocenie Trybunału miało miejsce wobec określonych funkcjonariuszy Służby Celnej, przez co ich sytuacja w zakresie zaopatrzenia emerytalnego różniła się od sytuacji funkcjonariuszy wymienionych w tych przepisach.

#### 4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przepisy zakwestionowanej 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 (dalej: ustawa o zaopatrzeniu), funkcjonujące obok powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia społecznego rolników oraz ubezpieczeń innych grup zawodowych, przewidują preferencyjne zasady w zakresie wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby wymienionym w niej funkcjonariuszom zwolnionym ze służby oraz członkom ich rodzin (w przypadku śmierci żywiciela).

Zgodnie z art. 1 ustawy o zaopatrzeniu świadczenia te wypłacane są z budżetu państwa wymienionym powyżej funkcjonariuszom.

Zakwestionowany wraz z art. 1 ustawy o zaopatrzeniu (w zakresie w jakim przepis ten nie obejmuje w swej treści funkcjonariuszy Służby Celnej) art. 18a ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż funkcjonariuszowi przyjętemu po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. do służby we wskazanych podmiotach, emerytura przysługuje na zasadach i w wysokości określonych w niniejszym rozdziale. Przepis ten nie obejmuje funkcjonariuszy Służby Celnej. Funkcjonariuszy tych nie obejmuje również przepis art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu, zgodnie z którym emerytura przysługuje wymienionym w nim funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, którzy w dniu zwolnienia posiadają ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby.

Wskazany powyżej przepis art. 1 jak również przepisy art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu stanowiły przedmiot badania Trybunału w zakresie w jakim nie przewidują odpowiedniego zabezpieczenia społecznego dla funkcjonariuszy Służby Celnej po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego, które byłoby adekwatne do charakteru pełnionej służby, obowiązków publicznych oraz ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych funkcjonariuszy wynikających ze stosunku służbowego Służby Celnej, a także gwarancji właściwych dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

#### 5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Na wstępie zauważyć należy, iż zakwestionowane przepisy uznane zostały za zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, co oznacza, iż Trybunał nie stwierdził naruszenia

przez zakwestionowane przepisy prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Co więcej, istotne jest, iż potwierdzając szeroki zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu zasad zabezpieczenia społecznego, Trybunał stwierdził, iż 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. Z uwagi na fakt, iż funkcjonariusze Służby Celnej nie zostali pozbawieni prawa do świadczeń emerytalnych na zasadach określonych w powszechnym systemie emerytalnym, pozostawienie ich poza systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, stanowiącym swoisty przywilej względem systemu powszechnego, nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Do kompetencji ustawodawcy należy bowiem stanowienie regulacji socjalnych odpowiadających założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. W ramach wyboru danego systemu zabezpieczenia społecznego i kwalifikacji do niego określonych grup zawodowych, ustawodawca może – według starannie wyważonych racji – różnicować zasady nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia, co pod warunkiem zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego wyklucza ingerencję Trybunału Konstytucyjnego, nawet w przypadku wątpliwości, iż dokonany przez ustawodawcę wybór jednego z wariantów realizacji tego prawa był optymalny.

Pomimo braku stwierdzenia naruszenia przez ustawodawcę prawa do zabezpieczenia społecznego, ani innego prawa podmiotowego do którego zrelacjonowana mogłaby zostać zasada równości, sytuacja prawna funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie świadczeń emerytalnych została jednak poddana krytycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie w świetle zasady równości wobec prawa, gwarantowanej treścią art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto ze względu na brak odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, Trybunał, kierując się utrwalonym orzecznictwem w tym zakresie, uznał za zbędne orzekanie o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej. Tym samym, wobec zarzutu nieusprawiedliwionego zróżnicowania sytuacji podmiotów

podobnych wzorcach kontroli zakwestionowanej regulacji zawężony został wyłącznie do wynikających z treści art. 32 Konstytucji, zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Stwierdzenie to pociąga za sobą obowiązek polegający na nakładaniu jednakowych obowiązków lub przyznawaniu jednakowych praw podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną. Jednocześnie dopuszcza się, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Przyjęcie, iż pomiędzy określonymi podmiotami prawa istnieje wspólna cecha istotna dla treści i celu aktu normatywnego, pociąga za sobą ocenę normy prawnej różnicującej podmioty, które znajdują się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Skutkiem dokonanej przez Trybunał analizy statusu funkcjonariuszy celnych i funkcjonariuszy objętych regulacjami przedmiotowej ustawy o zaopatrzeniu było stwierdzenie, iż funkcjonariusze Służby Celnej nie są „jakościowo tożsami”, a nawet nie zachodzi daleko idące podobieństwo pomiędzy nimi a innymi funkcjonariuszami służb mundurowych. Brak takiej tożsamości, czy też podobieństwa zauważalny jest również w zakresie celów i zadań poszczególnych formacji „mundurowych”, ich struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom na funkcjonariuszy, ich uprawnień oraz obowiązków i praw, ich uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz ich odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Uznając jednak, iż funkcjonariusze celni, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej<sup>1</sup> oraz funkcjonariusze Policji, których zadania określono w art. 1 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o Policji<sup>2</sup>, są grupą podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, bowiem zadania określone w przywołanych przepisach są w istocie podobne, Trybunał stwierdził, iż ustawodawca powierzając niektórym funkcjonariuszom Służby Celnej zakres zadań o charakterze „czysto” policyjnym, zróżnicował ich sytuację prawną w zakresie zasad 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.

<sup>1</sup> rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń.

<sup>2</sup> inicjowanie i organizacja działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

W ocenie Trybunału, funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń, wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. Podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Z tych względów w ocenie Trybunału 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.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia ustawodawczego w zakwestionowanych przepisach ustawy o zaopatrzeniu nie jest utrata ich mocy obowiązującej. Uznanie przez Trybunał, iż funkcjonariusze Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, są podobni do funkcjonariuszy Policji, wykonujących zadania przewidziane w art. 1 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o Policji oznacza, iż pomiędzy adresatami tych przepisów, narażonych w podobnym stopniu na utratę życia lub zdrowia, nie powinno mieć miejsca zróżnicowanie w zakresie zabezpieczenia społecznego. Konsekwencją takiego stwierdzenia jest więc nałożenie na ustawodawcę obowiązku podjęcia działań prawodawczych zmierzających do urzeczywistnienia zasady równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Policji, wykonujących zadania określone w przywołanych powyżej przepisach ustaw.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł jednoznacznych wskazówek służących wykonaniu wyroku.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na stwierdzenie Trybunału, iż nierówność traktowania funkcjonariuszy określonych w przepisach art. 1 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o Policji oraz funkcjonariuszy celnych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, zaistniała z powodu pominięcia ustawodawczego, wskazane jest podjęcie działań prawodawczych uwzględniających zasadę

równości w kształtowaniu przywilejów emerytalnych grup funkcjonariuszy obu służb, wykonujących zadania określone w tych przepisach.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotami właściwymi w zakresie objętym wyrokiem są Minister Finansów oraz Minister Spraw Wewnętrznych, któremu podlega przeważająca część funkcjonariuszy, uprawnionych do świadczeń emerytalnych przez przepisy kontrolowanej przez Trybunał ustawy o zaopatrzeniu.

## **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

W uzasadnieniu analizowanego wyroku Trybunał po raz kolejny potwierdził szeroki margines swobody ustawodawcy do kształtowania zasad nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej, co uzasadniać mogą szczególne warunki pełnienia przez nich służby, a co za tym idzie brak obowiązku obejmowania kolejnych grup zawodowych przywilejami emerytalnymi czy tworzenia przepisów na wzór tego systemu.

Mając na uwadze, że w sentencji wyroku stwierdzono konstytucyjną wadliwość zróżnicowania sytuacji prawnej w zakresie zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, regulacja służąca wykonaniu wyroku, powinna z całą pewnością obejmować ww. funkcjonariuszy, natomiast nie musi być – zgodnie z wyrokiem – rozszerzona na pozostałych (innych, niż wskazani w sentencji wyroku) funkcjonariuszy Służby Celnej. 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.

Z tej przyczyny, regulacje dotyczące systemu emerytalnego służb mundurowych wymagają całościowej, wnikliwej i pogłębionej analizy również pod względem możliwości

ukształtowania świadczeń emerytalnych uzależnionych od wymiaru zadań funkcjonariusza i wykonywanych przez niego faktycznie czynności służbowych, które mają wpływ na utratę zdrowia lub życia, uzasadniających przedmiotowe uprzywilejowanie.

Jak zauważył Trybunał, do kompetencji ustawodawcy należy bowiem stanowienie regulacji socjalnych odpowiadających założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów.

#### **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

W związku z przedmiotowym wyrokiem w dniu 19 marca 2015 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął poselski 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 nr 3385).

Projekt ten zmierza do wykonania wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13) poprzez rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i włączenie funkcjonariuszy Służby Celnej do kręgu osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych przewidzianych w tej ustawie.

W dniu 12 maja 2015 r. projekt został skierowany do I czytania oraz do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

#### **5. Uwagi:**

Niezależnie od prac ustawodawczych związanych z analizowanym wyrokiem Trybunału zauważyć należy, iż w dniu 14 maja 2014 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej (druk sejmowy nr 2563), którego celem jest ustanowienie ochrony emerytalnej właściwej dla służb mundurowych poprzez utworzenie "emerytury celnej" pozwalającej skorzystać z wcześniejszego przejścia na emeryturę i zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego funkcjonariuszom do czasu uzyskania przez nich świadczeń emerytalnych z systemu powszechnego. W Stanowisku Rządu, które wpłynęło do Sejmu w dniu 18 września 2014 r., Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedmiotowy projekt, wskazując w konkluzji, iż ze względu na zrównanie i podwyższenie wieku emerytalnego dokonane ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu



Ubezpieczeń Społecznych oraz rosnące wydatki budżetu państwa na systemy emerytalne w Polsce, brak jest uzasadnienia dla uprzywilejowania kolejnej grupy zawodowej i włączenia funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu wcześniejszych emerytur.

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

*Joanna Knapieńska*  
Joanna Knapieńska

opr.: T. Golik,  
tel. 694-62-01

*Olga J...*