

Mariusz Wieczorek, dr

Adiunkt, Katedra Prawa

Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego

im. K. Pułaskiego w Radomiu

## **Zabezpieczenie społeczne funkcjonariuszy Służby Celnej w świetle konstytucyjnej zasady równości**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie niektórych aspektów zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy Służby Celnej. W obecnym stanie prawnym pełnienie służby przez celników jest, zgodnie z art. 6. ust. 1 pkt 18a ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>, tytułem ubezpieczenia społecznego. Oznacza to, że celnicy, inaczej niż funkcjonariusze innych służb mundurowych, objęci są tzw. ubezpieczeniową techniką zabezpieczenia społecznego, zapewniającą niższy, w porównaniu do systemu zaopatrzeniowego zorganizowanego dla funkcjonariuszy, poziom ochrony socjalnej. Różnica ta jest szczególnie widoczna w określeniu granicy wieku emerytalnego i budzi w tej grupie zawodowej poczucie niesprawiedliwości i dyskryminacji. Przyczynkiem do podjęcia tego zagadnienia jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015r.<sup>2</sup>, w którym Trybunał za niekonstytucyjne uznał pominięcie niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej<sup>3</sup> w ustawie z dnia 18 lutego 1994r. 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<sup>4</sup>.

### **Wprowadzenie**

Pojęcie „zabezpieczenie społeczne” pojawiło się w latach trzydziestych XX wieku w Stanach Zjednoczonych, w związku z przyjęciem w 1935 roku ustawy *Social Security Act* i

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity, Dz.U. z 2013r., poz. 1442 ze zm.

<sup>2</sup> K 39/13, dalej jako wyrok TK w sprawie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy S.C.

<sup>3</sup> Z uwagi na rodzaj opracowania nie może ono być postrzegane jako próba wszechstronnego i wyczerpującego przedstawienia wszystkich aspektów podejmowanych zagadnień.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 667 ze zm., dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

choć dość szybko weszło do języka prawniczego oraz zaczęło pojawiać się w prawie międzynarodowym<sup>5</sup>, to przez dość długi czas nie doczekało się jednoznacznej definicji.<sup>6</sup> W Polsce jedną z pierwszych prób w tym kierunku podjął J. Piotrowski, zdaniem którego zabezpieczenie społeczne to całokształt środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne potrzeb<sup>7</sup>. Według innego poglądu przywołanego Autora zabezpieczenie społeczne to całokształt urządzeń publicznych zapewniających ochronę przed niedostatkiem, natomiast ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne, opieka czy pomoc społeczna stanowią nie tyle działy zabezpieczenia społecznego, ile techniki jego realizacji<sup>8</sup>. Podobnie zabezpieczenie społeczne postrzega I. Jędrasik-Jankowska, która w oparciu o kryterium metod i środków w dziedzinie sposobu gromadzenia zasobów materialnych niezbędnych do zaspokajania potrzeb i zasad rozdysponowywania nagromadzonych środków rozróżnia technikę ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą<sup>9</sup>.

O prawie do zabezpieczenia stanowi art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>, zgodnie z którym prawo to przysługuje obywatelom w razie niezdolności do pracy z powodu choroby, inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust.1) oraz w sytuacji, gdy bez własnej woli pozostają bez pracy i nie mają środków utrzymania (ust. 2). Zakres i formy zabezpieczenia społecznego w razie zaistnienia wskazanych zdarzeń określa ustawodawca zwykły, który w tym zakresie ma znaczną swobodę.

W świetle ugruntowanego poglądu Trybunału Konstytucyjnego<sup>11</sup> art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia:

- 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować,

---

<sup>5</sup> Szczególne znaczenie w omawianym zakresie mają zwłaszcza konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy z konwencją nr 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego na czele.

<sup>6</sup> Zob. B. Schulte, *Reformy zabezpieczenia społecznego w Europie*, w: „Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego”, Warszawa 1999, s. 209.

<sup>7</sup> J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa, 1966, s. 29

<sup>8</sup> J. Piotrowski, *ibidem*, s. 13. Więcej o sposobach pojmowania zabezpieczenia społecznego: J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawno finansowe*, Warszawa 2014.

<sup>9</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Tom 1. Część ogólna*. LexisNexis, Warszawa 2003, s. 18 i nast.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, póź. 483 ze zm.

<sup>11</sup> Zob. np. wyrok TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/0, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170, wyrok 29 kwietnia 2008 r., P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46.

2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, które przysługuje wszystkim obywatelom. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego<sup>12</sup>. W zakres przysługującej prawodawcy swobody kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego wchodzi nie tylko poziom ochrony socjalnej, ale również stosowana technika.

W wyroku TK w sprawie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy S.C. została rozstrzygnięta wątpliwość co do zgodności art. 1, art. 18a i art. 18 b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z Konstytucją RP. Wątpliwości wnioskodawców<sup>13</sup> budziło wyłączenie spod zakresu podmiotowego ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy celników, co ich zdaniem miało naruszać zasadę równości, wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stawionego przezeń prawa, a także zasadę sprawiedliwości społecznej. Ponadto Wnioskodawcy podnosili również zarzut niezgodności przywołanych przepisów z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Na rzecz objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniem społecznym miałyby, zdaniem Wnioskodawców, przemawiać specyfika stosunku służby i swoistość ryzyka, zaś cechą relewantną przynależność do służb mundurowych. Trybunał Konstytucyjny tylko częściowo podzielił powyższe wątpliwości, jako że co do zasady zaakceptował objęcie celników techniką ubezpieczeniową, ale równocześnie uznał, że część z nich, to jest ci, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o Służbie Celnej<sup>14</sup> powinni być włączeni w zakres podmiotowy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Podjmując podstawowy cel niniejszego opracowania, należy rozważyć, czy istnieją okoliczności pozwalające na uznanie, iż wszyscy funkcjonariusze Służby Cywilnej powinni

---

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12

<sup>13</sup> Grupa Posłów na Sejm RP VII kadencji, Związek Zawodowy Celnicy PL, Zrzeszenie Związków Zawodowych Służby Celnej RP, Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej, zob. [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2039/13](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2039/13); [http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2056/13](http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2056/13), [http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2057/13](http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2057/13), (24 marca 2015r.).

<sup>14</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2013r. poz. 1404, ze zm.

być, w świetle konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej, objęci zaopatrzeniową techniką zabezpieczenia społecznego. Punktem wyjścia do dalszych rozważań niech będą słowa Ch. Perelmana „*Aby należeć do tej samej kategorii istotnej, nie wystarczy posiadać tę samą określoną cechę charakterystyczną, trzeba ją posiadać w tym samym stopniu. Nie wystarczy, że dwie osoby mają jednakowe zasługi by były jednakowo traktowane, muszą miećże w tym samym stopniu*”<sup>15</sup>. Dalsze wywody skoncentrują się na próbie odpowiedzi na pytanie o to, czy w związku z wykonywaniem zawodu celnika można mówić o cesze relewantnej, która uzasadnia szczególne, uprzywilejowane potraktowanie tej grupy kontekście zabezpieczenia emerytalnego<sup>16</sup>.

### **Specyfika stosunku służbowego funkcjonariuszy SC**

W art. 1 ust. 1 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>17</sup> została ona określona jako jednolita umundurowana formacja, utworzona 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.

Służbę Celną tworzą funkcjonariusze pozostający w regulowanym prawem administracyjnym stosunku służbowym<sup>18</sup>. Stosunek służbowy funkcjonariusza celnego, zgodnie z art. 78 ust. 1 u.S.C. powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Wynika z tego, że konsensusu stron wymaga jedynie zadecydowanie o przyjęciu do służby, a nie ustalenie warunków pełnienia tej służby. Istotą służby jest zaś dyspozycyjność funkcjonariuszy i dlatego temu stosunkowi służbowemu nadano charakter stosunku administracyjnoprawnego, a więc takiego, w którym organ jednostronnie i władczo kształtuje sytuację prawną funkcjonariusza. Dla stosunków służbowych stanowiących

---

<sup>15</sup> Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1959, s. 41. Zob. też orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., cz. I, poz. 1.

<sup>16</sup> Opracowanie powstało przy założeniu, że nie wymagają wyjaśnienia zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Na ten temat m.in. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, Tracz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003, J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna*, Kraków 2004.

<sup>17</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2013r., poz 1404 ze zm., dalej jako u.S.C.

<sup>18</sup> Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2031/06, LEX nr 299847, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r. II PZP 9/08 LEX nr 393793; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2010 r. II SAB/Wa 180/10, LEX nr 756185; Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2010 r. II PZP 5/10, LEX nr 577806. Tak też T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 11. Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 16 i nast.

podstawę pełnienia służby w tzw. formacjach mundurowych, w tym dla celników, charakterystyczną cechą jest podległość służbowa, a zwierzchnik, inaczej niż przełożony pracownika w stosunku pracy, zyskuje znaczną dyskrecjonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej podwładnego. Zauważyć należy, że stosunek służbowy, w jakim pozostaje funkcjonariusz Służby Celnej, ma taki sam charakter prawny jak stosunki służbowe w innych służbach mundurowych, a regulacje ustawowe odnoszące się do funkcjonariusza Służby Celnej nie odbiegają *prima facie* w istotny sposób od dotyczących funkcjonariuszy innych służb.

W tym miejscu należy jednak postawić pytanie, czy charakter prawny tego stosunku stanowi wystarczające uzasadnienie dla uprzywilejowania socjalnego, przede wszystkim emerytalnego, funkcjonariuszy. W tym celu konieczne jest porównanie służby celników, rozumianej w dużym uogólnieniu jako zakres obowiązków służbowych ze służbą pozostałych funkcjonariuszy objętych ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W świetle podstawowej definicji terminu „służba” jest nią praca na rzecz jakiejś wspólnoty, wykonywana z poświęceniem.<sup>19</sup> Niezwykłość służby, jako szczególnego rodzaju pracy<sup>20</sup>, wynika przede wszystkim z roty ślubowania, jaką wypowiadają funkcjonariusze poszczególnych służb, a która zobowiązuje ich do wykonywania zadań polegających w dużym skrócie i uproszczeniu na służbie publicznej. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>21</sup> przed podjęciem służby policjant składa ślubowanie, w którym ślubuje „służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia”. Według podobnej rotę składają ślubowanie funkcjonariusze Straży Granicznej. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>22</sup> przed podjęciem służby funkcjonariusz Straży Granicznej składa ślubowanie, w którym ślubuje „służyć wiernie Narodowi Polskiemu, mając zawsze na względzie interes Państwa Polskiego (...) stać nieugięte na straży niepodległości i suwerenności oraz strzec nienaruszalności granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, nawet z narażeniem życia”. Z kolei strażak, podejmując służbę w Państwowej Straży Pożarnej, ślubuje „być ofiarnym i mężnym w ratowaniu zagrożonego życia ludzkiego i wszelkiego mienia – nawet z narażeniem

---

<sup>19</sup> <http://sjp.pwn.pl/sjp/:2521967>, (29 marca 2015)

<sup>20</sup> M. Wieczorek, *Prawne podstawy zatrudnienia w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, w: M. Karpiuk, K. Walczuk, *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 3013, s. 195 i nast.

<sup>21</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2011r., Nr 287, poz. 1687 ze. zm.

<sup>22</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1402.

życia”<sup>23</sup>. Podobnie funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu, zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu<sup>24</sup> przed podjęciem służby ślubuje „służyć wiernie Narodowi Polskiemu, mając zawsze na względzie interes Państwa Polskiego, nawet z narażeniem własnego życia”. Również funkcjonariusze CBA składają ślubowanie, w rocie którego, jak stanowi art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>25</sup>, przysięgają „służyć wiernie Narodowi, pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego, nawet z narażeniem życia (...)”. Gotowość do pełnienia służby nawet z narażeniem życia deklarują także funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz funkcjonariusze Agencji Wywiadu. Jak stanowi rota ślubowania funkcjonariuszy zawarta w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>26</sup>, ślubują oni „służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia”. Zobowiązanie do pełnienia służby z narażeniem życia *expressis verbis* wynika także z roty przysięgi, składanej przez funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, określonego w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>27</sup>. Funkcjonariusz SKW (a także SWW) przysięga „służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej i stać na straży Konstytucji (...) sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki funkcjonariusza, w potrzebie z narażeniem życia (...)”.

W rocie pisemnego ślubowania, którego treść wyznacza art. 81 u.S.C. składanego pisemnie przez funkcjonariuszy Służby Celnej przed podjęciem służby, nie znalazło się zobowiązanie do gotowości poświęcenia zdrowia ani tym bardziej życia funkcjonariusza. Nie powinna budzić większych wątpliwości teza, że rotę ślubowań oddają istotę obowiązków wykonywanych przez funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych. Jak wyżej stwierdzono, służba jest pracą ale nie może być traktowana jak inne przejawy aktywności zarobkowej człowieka. Służba nie jest „zwykłą” pracą najemną. W szczególności za służbę nie można jednak uznać pracy wykonywanej przez pracownika w ramach stosunku pracy.

---

<sup>23</sup> Art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 ze zm.

<sup>24</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 170.

<sup>25</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1411.

<sup>26</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.

<sup>27</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1106.

Prawo pracy nie wymaga bowiem od pracowników gotowości do szafowania ich zdrowiem, nie mówiąc o życiu, a wręcz przeciwnie. Jak stanowi art. 210 § 1 kodeksu pracy<sup>28</sup> w razie gdy warunki pracy nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo gdy wykonywana przez niego praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom, pracownik ma prawo powstrzymać się od wykonywania pracy, zawiadamiając o tym niezwłocznie przełożonego. Z kolei pełnienie służby przez funkcjonariuszy służb mundurowych bardzo często wiąże się z działaniem w okolicznościach, w których stan zagrożenia ich życia i zdrowia stanowi nieodłączną część składającą się na warunki służby. Nieprzypadkowo ustawodawca w poszczególnych pragmatykach służbowych nie stanowi o prawie funkcjonariuszy do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale do bezpiecznych i higienicznych warunków służby. Gdyby zakres prawa pracowników i funkcjonariuszy był identyczny, ustawodawca nie wprowadzałby tego rozróżnienia. Specyfika zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy jest tego rodzaju, że nie sposób przewidzieć wystąpienia okoliczności, implikujących konieczność podjęcia przez funkcjonariusza działań grożących jego zdrowiu czy życiu. Przestrzeganie przez funkcjonariuszy przepisów bezpieczeństwa i higieny służby tylko w pewnym zakresie pozwala na ograniczenie ryzyka służbowego, ale nie gwarantuje że funkcjonariusz pełniący służbę nie dozna uszczerbku na osobie. Funkcjonariusze służb mundurowych, deklarujący gotowość poświęcenia dobra indywidualnego w imię ochrony dobra publicznego, akceptują, że w trakcie wykonywania swoich obowiązków ponosić będą specyficzne „ryzyko służbowe”, rozumiane jako zagrożenia, których źródłem są przestępcze działania ludzi bądź siły przyrody, a którego następstwem może być uszczerbek na zdrowiu a nawet śmierć funkcjonariusza.

Uwagi dotyczące „ryzyka służbowego” nie odnoszą się w pełnym zakresie do funkcjonariuszy Służby Celnej. Wnioski płynące z analizy art. 1 ust. 1 ustawy o SC pozwalają na postawienie tezy, że wśród obowiązków celników można wyodrębnić dwie zasadnicze grupy:

- 1) czynności, które stanowią służbę *sensu stricte*,
- 2) czynności, których wykonanie nie odpowiada wskazanemu wyżej sposobowi rozumienia służby.

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974r., Kodeks pracy, tekst jednolity Dz. U. z 2014r., poz. 1502 ze zm.

Do pierwszej grupy należą obowiązki wykonywane w związku z zadaniami Służby Celnej, określonymi w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC, a które obejmują rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych w przywołanych przepisach kategorii przestępstw i wykroczeń. Funkcjonariusze wykonujący te obowiązki, nie tylko tak jak policjanci pozostają w stosunku służbowym, ale muszą liczyć się z prawdopodobieństwem powstania zagrożeń dla ich zdrowia i życia.

Jednakże, jak słusznie zauważył Prokurator Generalny<sup>29</sup>, gros obowiązków nałożonych na SC koncentruje się na zadaniach o charakterze administracyjnym, takich jak wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego, naliczanie i pobór podatków i należności celnych, wykonywanie kontroli w zakresie wywiązywania się podmiotów z obowiązków w zakresie kontroli określonych podatków, udzielania koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń określonych w ustawie o grach hazardowych czy współdziałaniem przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Służbie celników, rozumianej jako rodzaj aktywności zawodowej, zdecydowanie bliżej do zadań, jakie wykonują członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych i jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez tego ministra. Wniosek ten potwierdza treść art. 98 – 99 ustawy o Służbie Cywilnej. Przewidują one odpowiednio możliwość przejścia funkcjonariusza Służby Celnej do korpusu służby cywilnej, a członka korpusu służby cywilnej do Służby Celnej. Dopuszczenie tego rodzaju „transferu” jest oparte, jak się wydaje, na zbliżonej naturze obowiązków wykonywanych przez celników i członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach „administracji finansowej”. Doświadczenie zawodowe zdobywane w Służbie Celnej i w aparacie podatkowym uzasadniają odstąpienie od weryfikacji przydatności do służby/pracy w tych obszarach.

Dodatkowego argumentu na rzecz zaprezentowanego sposobu postrzegania specyfiki służby dostarczają wnioski z analizy przewidzianego w art. 25a ustawy z dnia 6 kwietnia o Policji<sup>30</sup> unormowania, zgodnie z którym funkcjonariusz Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do służby w

---

<sup>29</sup> PG VIII TK 111/13, s. 35 -36; <http://pg.gov.pl/rok-2014-1901/stanowisko-prokuratora-generalnego-w-odniesieniu-do-wnioskow-dotyczacych-ustawy-o-emeryturach-mundurowych.html#.VRup2PysVto> (31.03.2015)

<sup>30</sup> Tekst jednolity z 2015r. poz. 1505.



Policji, jeżeli wykazuje on szczególne predyspozycje do jej pełnienia. Nie można uznać, że zawężenie formacji, z których może rekrutować się funkcjonariusz Policji, jest przypadkowe. W świetle przywołanego przepisu podstawową przesłanką przeniesienia są „szczególne predyspozycje do służby w Policji”. Predyspozycje te mogą ujawić się jedynie w związku z wykonywaniem obowiązków rodzajowo bliskich służbie policjantów. Wydaje się zatem, że pominiecie przez ustawodawcę w art. 25a ustawy o Policji Służby Celnej, jest konsekwencją odmiennego postrzegania zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy *sensu stricte* oraz służby celników. Prawodawca zauważa „cywilny” co do zasady charakter obowiązków celników, co sprawia, że w trakcie ich wykonywania nie mogą ujawnić się predyspozycje do pełnienia służby w Policji. Wykonywanie obowiązków polegających na nadawaniu towarom przeznaczenia celnego, wymiarze i poborze niektórych podatków i opłat, stanowiące podstawowe zadanie Służby celnej, może być uznane za „pracę na rzecz jakiejś wspólnoty”, ale w tego rodzaju działaniach brak elementu poświęcenia, co uniemożliwia uznaniu ich za służbę w znaczeniu ścisłym.

### **Podsumowanie**

Nie ulega wątpliwości, że system emerytalny zorganizowany dla funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi wyraz socjalnego uprzywilejowania, a jego najważniejszym aspektem jest niższy, w porównaniu do określonego w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych, wiek uprawniający do emerytury. Ustawodawca wprowadzając przedmiotowe uprzywilejowanie zastosował formułę sprawiedliwości „każdemu według zasług”<sup>31</sup>. Jakkolwiek pozostawanie w regulowanym prawem administracyjnym stosunku służbowym jest okolicznością, która obiektywnie wyodrębnia pewną grupę zawodową spośród ogółu osób wykonujących zatrudnienie, to samo w sobie nie stanowi zasługi. Za nią może być uznane pełnienie służby *sensu stricte*, a zatem wykonywanie obowiązków, w trakcie których mogą zaistnieć okoliczności tego rodzaju, że zagrożone będzie zdrowie a nawet życie funkcjonariusza, do czego funkcjonariusz zobowiązuje się przed podjęciem służby.

W świetle powyższych wywodów uzasadnione jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku o uprawnieniach emerytalnych funkcjonariuszy Służby

---

<sup>31</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin, 121 i nast. Ch. Perelman, *op. cit.* s. 41 i nast.

Celnej, uznał że tylko część funkcjonariuszy SC powinna korzystać z uprzywilejowania w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. Efektem wyroku będzie zatem pełniejsze zrealizowanie konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej

Warto jednak zauważyć, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego rodzi szereg wyzwań dla ustawodawcy, które nie ograniczą się do konieczności przeprowadzenia zmian ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Logicznym następstwem przedmiotowego wyroku TK będzie konieczność zrównania celników wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt. 4-6 u. S.C. z funkcjonariuszami *sensu stricto* w zakresie wszystkich postaci ryzyka socjalnego, a w szczególności niezdolności do służby z powodu choroby. Oznacza to, że grupa celników, o której mowa, będzie musiała być „wydzielona” z systemu ubezpieczeniowego i „przeniesiona” do systemu zaopatrzeniowego, co oznacza konieczność kompleksowych działań na poziomie ustaw oraz aktów wykonawczych.

## **Bibliografia**

### **Literatura:**

Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1959

Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1991

M. Wieczorek, *Prawne podstawy zatrudnienia w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, w: M. Karpiuk, K. Walczuk, *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013

Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996,

Tracz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003,

J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna*, Kraków 2004.

Zob. np. Tak też T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 11. Stosunek służbowy*, Warszawa 2011

J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa, 1966

B. Schulte, *Reformy zabezpieczenia społecznego w Europie*, w: „Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego”, Warszawa 1999

I. Jedrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Tom 1. Część ogólna*. LexisNexis, Warszawa 2003

J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawno finansowe*, Warszawa 2014

### **Akty normatywne:**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, póź. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy; tekst jednolity: Dz. U. z 2014r., poz. 1502 ze zm.

Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji; tekst jednolity : Dz. U. z 2015r. poz. 1505

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1402

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 ze zm.

Ustawa z dnia 18 lutego 1994r. 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, Tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 667 ze zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych; tekst jednolity: Dz. U. z 2013r., poz. 1442 ze zm.,

Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 170

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Tekst jednolity: Dz. U z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm`

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1411.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1106

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Tekst jednolity: Dz. U. z 2013r., poz. 1404 ze zm.

## **Orzecznictwo:**

Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., cz. I, poz. 1

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r. II PZP 9/08 LEX nr 393793;

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2010 r. II PZP 5/10, LEX nr 577806.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006,

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/0, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170,

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 29 kwietnia 2008 r., P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015r., K 39/13

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2031/06, LEX nr 299847,

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2010 r. II SAB/Wa 180/10, LEX nr 756185;

## **Inne**

PG VIII TK 111/13, s. 35 -36; <http://pg.gov.pl/rok-2014-1901/stanowisko-prokuratora-generalnego-w-odniesieniu-do-wnioskow-dotyczacych-ustawy-o-emeryturach-mundurowych.html#.VRup2PysVto>

<http://sjp.pwn.pl/sjp/;2521967>,

[http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2039/13](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2039/13);

[http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2056/13](http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2056/13),

[http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2057/13](http://otk.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2057/13)