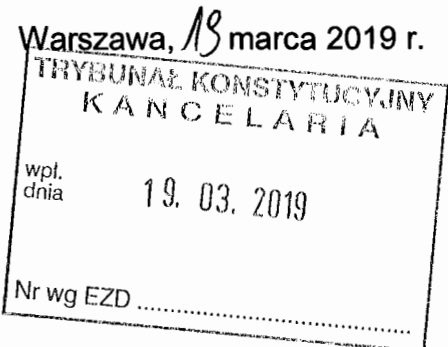




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt K 8/18  
BAS-WAKU-2715/18



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej z 10 lipca 2017 r. (sygn. akt K 8/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1a, art. 12 ust. 2, art. 29 ust. 4, art. 30 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 132, ze zm.) **są zgodne** z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 22 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. 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 (Dz. U. poz. 1321) **jest zgodny** z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku, a także ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

W dniu 16 listopada 2018 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej z 10 lipca 2017 r. (sygn. akt K 8/18).

Przedmiotem kontroli są przepisy dwóch aktów normatywnych:

- a) 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 132, ze zm.; dalej: u.z.e.);
- b) ustawy z dnia 11 maja 2017 r. 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 (Dz. U., poz. 1321; dalej: ustawa o zmianie z 2017, ustawa z 2017 lub u.z.z.e.), która weszła w życie 1 stycznia 2018 r., za wyjątkiem art. 1 pkt 16 (zaskarżony art. 18h u.z.e.), który wchodzi w życie 1 stycznia 2025 r.

Kwestionowane przepisy u.z.e. wraz kontekstem normatywnym, dla którego odsyłają, stanowią:

a) „W ramach zaopatrzenia emerytalnego przysługują na zasadach określonych w ustawie: 2) inne świadczenia i uprawnienia: c) prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym” (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c u.z.e.). „Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. c, nie przysługują funkcjonariuszom Służby Celnej lub funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej” (zaskarżony art. 2 ust. 2 u.z.e.) (ten przepis w nowym brzmieniu wejdzie w życie 1 kwietnia 2020 r.: „Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. c, nie przysługują

funkcjonariuszom Straży Marszałkowskiej, funkcjonariuszom Służby Celnej lub funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej”);

b) „Funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych im organów, albo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy” (art. 29 ust. 1 u.z.e.); „Prawo do lokalu mieszkalnego, określone w ust. 1, przysługuje również członkom rodzin uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach” (art. 29 ust. 2 u.z.e.). „Prawo do lokalu mieszkalnego, o którym mowa w ust. 1, przysługuje osobom wymienionym w ust. 2, do czasu przydzielenia zastępczego lokalu mieszkalnego, nie krócej jednak niż na czas posiadania uprawnień do policyjnej renty rodzinnej” (art. 29 ust. 3 u.z.e.). „Przepisów ust. 1–3 nie stosuje się do funkcjonariuszy Służby Celnej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej” (zaskarżony art. 29 ust. 4 u.z.e.);

c) „Emerytom i rencistom policyjnym, z wyjątkiem emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej, zapewnia się pomoc w budownictwie mieszkaniowym na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy” (art. 30 u.z.e.);

d) „Podstawę wymiaru emerytury funkcjonariusza Służby Celnej lub funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej stanowi średnie uposażenie należne funkcjonariuszowi przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez funkcjonariusza. Przepisy art. 18f ust. 2–5 stosuje się odpowiednio” (art. 5 ust. 1a u.z.e.);

e) „W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowo wymagane jest ukończenie 55 lat życia i posiadanie w stażu służby co najmniej 5 lat: 1) przy wykonywaniu zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej lub 2) służby w Służbie Celno-Skarbowej” (art. 12 ust. 2 u.z.e.);

f) „Funkcjonariusz, który został przyjęty po raz pierwszy przed dniem

1 stycznia 2013 r. do służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej lub Służbie Więziennej lub do zawodowej służby wojskowej, ma prawo wyboru ustalenia emerytury na zasadach i w wysokości określonych w rozdziale 1a. (art. 18h ust. 1 u.z.e.). „W przypadku funkcjonariusza, który dokonał wyboru, o którym mowa w ust. 1, do wysługi emerytalnej dolicza się okresy równorzędne ze służbą określone w art. 13 ust. 1” (art. 18h ust. 2 u.z.e.). „W przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, przepis art. 15b ust. 1 pkt 1 stosuje się” (art. 18h ust. 3 u.z.e.). „Oświadczenie o wyborze składa się do organu emerytalnego najpóźniej w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego” (art. 18h ust. 4 u.z.e.).

Zaskarżone przepisy ustawy o zmianie z 2017 przewidują:

a) „Funkcjonariuszom Służby Celnej lub funkcjonariuszom Służby Celno- Skarbowej, którzy zostali zwolnieni ze służby albo których stosunek służbowy został przekształcony albo wygasł w okresie od dnia 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przysługuje prawo do emerytury policyjnej na zasadach określonych w art. 15d lub art. 15e ustawy zmienianej w art. 1 w przypadku, gdy funkcjonariusz Służby Celnej lub funkcjonariusz Służby Celno- Skarbowej, we wskazanym wyżej okresie, spełniał przesłanki do nabycia prawa do emerytury określone w art. 12 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” (art. 21 ust. 1 u.z.z.e.). „W zakresie ustalania prawa do emerytury policyjnej funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 1, którzy złożyli wnioski o przyznanie emerytury w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, nie stosuje się art. 32 ust. 3a i 5 oraz art. 49a ustawy zmienianej w art. 1” (art. 21 ust. 2 u.z.z.e.). „Wnioski złożone przez funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają bez rozpoznania przez organ emerytalny” (art. 21 ust. 3 u.z.z.e.). „Decyzje w sprawie ustalenia prawa do emerytury policyjnej funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 2, zostaną wydane nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” (art. 21 ust. 4

u.z.z.e.). „Jeżeli organ emerytalny nie ustali prawa do emerytury policyjnej w terminie określonym w ust. 4, jest zobowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia na zasadach określonych w art. 85 ust. 1, 1a i 2 ustawy zmienianej w art. 7” (art. 21 ust. 5 u.z.z.e.);

b) „Pracownikowi, który przyjął propozycję pełnienia służby, okres służby uprawniający do świadczeń z 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 i 2270 oraz z 2017 r. poz. 38, 715 i 1321) liczy się od dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w Służbie Celno-Skarbowej, określonego w propozycji pełnienia służby” (art. 22 ust. 1 u.z.z.e.). „Funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej okresy, o których mowa w art. 150 ust. 8 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, z późn. zm.), w art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. poz. 1641, z późn. zm.) oraz w art. 99 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1799 i 1948) nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin” (art. 22 ust. 2 u.z.z.e.);

c) „1. Funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej w przypadku:  
zwolnienia ze służby na podstawie art. 179 ust. 1 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 20,  
2) zwolnienia ze służby na podstawie art. 179 ust. 1 pkt 10 ustawy zmienianej w art. 20 – w związku z osiągnięciem 55 lat życia oraz 15 lat służby, w tym co najmniej 5 lat:

a) przy wykonywaniu zadań, określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, lub

b) służby w Służbie Celno-Skarbowej

3) wygaśnięcia stosunku służbowego na podstawie art. 170 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 379) i osiągnięcia 55 lat życia oraz 15 lat służby, w tym co najmniej 5 lat:

a) przy wykonywaniu zadań, określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, lub

b) służby w Służbie Celno-Skarbowej

– jednostka organizacyjna Krajowej Administracji Skarbowej, w której funkcjonariusz pełnił służbę, wypłaca co miesiąc, po zwolnieniu ze służby lub wygaśnięciu stosunku służbowego, od miesiąca złożenia wniosku o emeryturę policyjną lub policyjną rentę inwalidzką, nie wcześniej jednak niż od dnia następującego po dniu zwolnienia ze służby lub wygaśnięcia stosunku służbowego, do miesiąca poprzedzającego miesiąc podjęcia przez organ emerytalny wypłaty emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej, nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, świadczenie pieniężne w wysokości 40% średniego uposażenia funkcjonariusza obliczonego na zasadach określonych w art. 18f ustawy zmienianej w art. 1.

2. Wygaśnięcie stosunku służbowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, traktuje się jak zwolnienie ze służby.

3. Kwoty świadczenia pieniężnego, o którym mowa w ust. 1, wypłacone za okres, za który przysługuje prawo do wypłaty emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej, podlegają rozliczeniu przez zaliczenie tego świadczenia pieniężnego na poczet należnej emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej. W przypadku wypłacenia świadczenia pieniężnego w kwocie wyższej niż kwota ustalonej emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej nadwyżka wypłaconego świadczenia pieniężnego nie podlega zwrotowi.

4. W zakresie ustalania prawa do policyjnej emerytury lub policyjnej renty inwalidzkiej funkcjonariuszowi, o którym mowa w ust. 1, który złożył wniosek o przyznanie emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, nie stosuje się art. 32 ust. 3a i 5 oraz art. 49a ustawy zmienianej w art. 1.

5. Wniosek złożony przez funkcjonariusza, o którym mowa w ust. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostaje bez rozpoznania przez organ emerytalny.

6. Decyzja w sprawie ustalenia prawa do emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej funkcjonariusza, o którym mowa w ust. 4, zostanie wydana nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

7. Jeżeli organ emerytalny nie ustali prawa do emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej w terminie określonym w ust. 6, jest zobowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia na zasadach określonych w art. 85 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.).

8. W przypadku śmierci funkcjonariusza, któremu wypłaca się świadczenie pieniężne, o którym mowa w ust. 1, lub członka jego rodziny przysługuje zasiłek pogrzebowy w wysokości i na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej” (art. 25 u.z.z.e.).

3. Ustawa o zmianie z 2017 włączyła funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej do systemu zaopatrzenia emerytalnego, a jej projekt został wniesiony 28 sierpnia 2015 r. do Sejmu jako obywatelska inicjatywa ustawodawcza (obywatelski 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 30/VIII kad.). Jej uchwalenie uzasadniano koniecznością wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13), „który potwierdził podnoszone od lat twierdzenia środowiska funkcjonariuszy celnych o ich prawnej (bezpodstawnej i niezasadnej) dyskryminacji wyrażającej się w braku objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym właściwym dla pozostałych służb mundurowych [...]” (uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 30/VIII kad.). Obywatelski projekt zakładał zrównanie praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej (dalej: celnicy) z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych. Wykonując wyrok TK, ustawodawca włączył celników do systemu zaopatrzenia jednak na innych zasadach

niż funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

Niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów u.z.e. polega na tym, że prawo funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej do zaopatrzenia emerytalnego zostało ukształtowane odmiennie niż funkcjonariuszy innych służb mundurowych, np. Policji, Straży Granicznej. Tym samym naruszają one art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej i zasada zaufania obywateli do państwa i prawa), art. 32 (zasada równości) i art. 67 ust 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego).

Po pierwsze, art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e. wyłączają celników z grona beneficjentów następujących uprawnień gwarantowanych ustawą:

- a) prawa do lokalu mieszkalnego („Funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego [...] w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy” - art. 29 ust. 1 u.z.e. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c u.z.e);
- b) pomocy w budowie („Emerytom i rencistom policyjnym, z wyjątkiem emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej, zapewnia się pomoc w budownictwie mieszkaniowym na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy” – art. 30 u.z.e. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c u.z.e).

„Analiza przywołanych wyżej przepisów wskazuje, że funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej zostali wprawdzie wprowadzeni do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego, ale w jego ramach zostali pozbawieni szeregu świadczeń należnych wszystkim innym funkcjonariuszom służb mundurowych [...]. Analiza zakresu zadań funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej w porównaniu z zadaniami funkcjonariuszy innych służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z kwestionowanych



przepisów ustawy, wskazuje, że brak jest cechy relewantnej uzasadniającej tak daleko idące zróżnicowanie ochrony socjalnej i emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno - Skarbowej. Brak także przesłanek wskazujących dlaczego funkcjonariusze ci zostali pozbawieni akurat tego rodzaju świadczeń socjalnych. Można oczywiście domniemywać, że chodzi o oszczędności budżetowe, ale w tym przypadku przybrały one formę dyskryminującą” (wniosek, s. 14). Tym samym art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e. naruszają art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Po drugie, art. 5 ust. 1a u.z.e. odmiennie kształtuje podstawę wymiaru emerytury celników niż funkcjonariuszy innych służb. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 u.z.e. podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku należne funkcjonariuszowi 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. Z kolei art. 5 ust. 1a u.z.e. stanowi, że: „Podstawę wymiaru emerytury funkcjonariusza Służby Celnej lub funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej stanowi średnie uposażenie należne funkcjonariuszowi przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez funkcjonariusza. Przepisy art. 18f ust. 2–5 stosuje się odpowiednio”. „Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi w efekcie do zróżnicowania wysokości świadczeń emerytalnych należnych z systemu zaopatrzeniowego odpowiednio w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno-Skarbowej i funkcjonariuszy pozostałych formacji objętych tym systemem przyjętych do służby przed dniem 1 stycznia 2013 r. [...]. Przyjęcie, że punktem wyjścia dla obliczenia podstawy emerytury będzie średnie uposażenie należne z dziesięciu kolejnych kalendarzowych lat służby miało służyć ograniczeniu wydatków budżetu państwa. Z punktu widzenia funkcjonariusza mechanizm wyliczania podstawy emerytury w oparciu o wysokość wynagrodzenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku jest co do zasady dużo korzystniejszy, zwłaszcza że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 uposażenie obejmuje uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną. Ponieważ kwota uposażenia jest uzależniona od grupy zaszeregowania stanowiska służbowego funkcjonariusza oraz od posiadanej wysługi lat, wysokość uposażenia jest uzależniona od posiadanego stopnia, należy założyć, że wysokość uposażenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym [...] jest wyższa niż

średnia wysokość uposażenia otrzymywanego w 10-letnim okresie służby, nawet samodzielnie wskazanym przez funkcjonariusza (a więc postawa emerytury funkcjonariuszy Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej) (wniosek, s. 16)". Wnioskodawca podnosi, że „Równe traktowanie funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej w porównaniu do funkcjonariuszy pozostałych służb (w szczególności funkcjonariuszy Policji) powinno skutkować takim samym mechanizmem ustalania podstawy wymiaru [...]" (wniosek, s. 16). Jego zdaniem, „Wprowadzone zróżnicowanie nie jest przy tym konstytucyjnie uzasadnione (wniosek, s. 16).

Przede wszystkim, „[...] w uzasadnieniu do pierwotnej treści Nowelizacji stwierdzono: «prawna konieczność objęcia wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej emerytalnym systemem zaopatrzeniowym właściwym dla innych służb wynika z faktu, iż analiza prawno-porównawcza specyfiki statusu prawnego funkcjonariuszy Służby Celnej w zestawieniu z specyfiką statusu prawnego funkcjonariuszy innych służb (zwłaszcza Straży Granicznej) wykazuje pełną zbieżność w zakresie określenia podstawowych elementów specyfiki pełnienia służby, w tym rygorów wykonywania służby i związanych z nią ograniczeń». Cel ten z pewnością nie zostanie osiągnięty za sprawą wprowadzenia odmiennych mechanizmów wyliczania podstawy wymiaru emerytury [...]" (wniosek, s. 16-17). Tak więc zaskarżona regulacja nie spełnia, zdaniem wnioskodawcy, kryterium proporcjonalności. „Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga [...] by przepisy prawne wprowadzające różnicujące traktowanie nie naruszały równowagi społecznej oraz nie doprowadzały do powstania uprzywilejowanej grupy obywateli, gdy nie przemawiają za tym obiektywne przesłanki" (wniosek, s. 17).

Ponadto zaskarżone przepisy „nie odpowiadają zatem żadnemu z konstruowanych w orzecznictwie TK kryteriów konstytucyjności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Zróżnicowanie sposobu wyliczania podstawy emerytury niewątpliwie nie dąży bowiem do «zachowania równowagi w stosunkach społecznych», skoro prowadzi do powstania sytuacji, w której funkcjonariusze Służby Celnej i Celno-Skarbowej wykonujący podobne zadania do funkcjonariuszy Policji otrzymają świadczenia emerytalne w wyraźnie niższej wysokości. Zdaniem Wnioskodawcy powyższe rozwiązanie nie tylko nie sprzyja realizacji wartości, jaką jest równowaga społeczna w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, ale wręcz w wartość tę godzi. Ponadto nie sposób

uznać, że zróżnicowanie to jest «poparte obiektywnymi wymogami». Wnioskodawca nie kwestionuje konieczności ochrony równowagi budżetowej, w tym poprzez ograniczanie wydatków budżetowych – także tych wynikających z utrzymywania zaopatrzeniowego systemu emerytalnego – niemniej należy uznać, że cel ten został osiągnięty za sprawą nowelizacji z 2012 r. Dalsze różnicowanie sposobu wyliczania podstawy wymiaru emerytury, i to – co ważne- realizowane w sposób wybiórczy, w oparciu o kryterium przynależności do konkretnej formacji objętej tym systemem, należy uznać za konstytucyjnie nieuzasadnione. Przyjęte w 2012 r. zróżnicowanie podstawy wymiaru świadczeń uzależnionej od momentu przyjęcia do służby powinno w równym stopniu objąć funkcjonariuszy celnych oraz funkcjonariuszy Policji (i innych formacji objętych systemem zaopatrzenia emerytalnego), biorąc pod uwagę podobieństwo wykonywanych zadań w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń. Czas przyjęcia do służby jest bowiem kryterium obiektywnym i relewantnym w zakresie różnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Obecne rozwiązanie należy tym samym uznać za nieproporcjonalne ze względu na jego cel i sposób jego realizacji, gdyż jest dyskryminujące w stosunku do jednej grupy podmiotów w sposób niemający podstawy w jakichkolwiek obiektywnych kryteriach” (wniosek, s. 17).

Tym samym art. 5 ust. 1a u.z.e. „narusza art. 2 Konstytucji RP, nie spełnia bowiem standardów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa oraz narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 32 w zw. art. 67 Konstytucji RP – prowadzi bowiem do różnicującego traktowania podmiotów podobnych (posiadających cechę relewantną) w zakresie stopienia ich zabezpieczenia emerytalnego” (wniosek, s. 17-18).

Po trzecie, zaskarżone art. 12 ust. 2 oraz art.18h u.z.e. określają przesłanki nabywania prawa do emerytury z zaopatrzenia przez celników. Pierwszym warunkiem wspólnym wszystkim służbom mundurowym jest 15 letni okres służby w dniu zwolnienia (art. 12 ust. 1 u.z.e.). W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowo wymagane jest ukończenie 55 lat życia i posiadanie w stażu służby co najmniej 5 lat: 1) przy wykonywaniu zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej lub 2) służby w Służbie Celno-Skarbowej (art. 12 ust. 2 u.z.e.).

Zdaniem wnioskodawcy, „dodanie wymogu osiągnięcia określonego wieku należy ocenić jako istotne zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej uniemożliwiające im skorzystanie z prawa do emerytury w zbliżonym horyzoncie czasowym do pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych” (wniosek, s. 18). Ponadto wnioskodawca podnosi, że TK „jednoznacznie przesądził o istnieniu cechy relewantnej pomiędzy funkcjonariuszami Policji a funkcjonariuszami Służby Celnej wykonującymi zadania w zakresie działalności rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń, tym samym jako szczególnie wątpliwe konstytucyjnie należy ocenić wymaganie od funkcjonariuszy Służby Celnej co najmniej pięciu lat przy wykonywaniu tego typu zadań przy jednoczesnym braku takiego obowiązku wobec funkcjonariuszy Policji. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że nie wszyscy funkcjonariusze Policji biorą udział w wykonywaniu zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw i wykroczeń, mimo to ustawodawca zagwarantował im możliwość przejścia na emeryturę po 15 latach służby, nie nakładając dodatkowych wymogów na tę grupę osób służących w Policji. Tymczasem, co wynika z samej konstrukcji art. 12 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, dodatkowym wymogiem wykonywania co najmniej przez 5 lat zadań «policyjnych» zostaną objęci wszyscy celnicy wykonujący ten rodzaj najbardziej niebezpiecznych oraz wymagających obowiązków służbowych. Powyższa konstrukcja pogłębia nieuzasadnione zróżnicowanie w zakresie warunków nabycia prawa do emerytury funkcjonariuszy celnych w porównaniu z funkcjonariuszami innych formacji” (wniosek, s. 18).

Ponadto „kształt systemu emerytalnego objęty jest [...] swobodą regulacyjną, a normy konstytucyjne tego kształtu nie przesądzają. W każdym jednak przypadku zmiany systemu emerytalnego powinny być wprowadzane w ten sposób, by w równym stopniu dotyczyły grupy społeczne lub zawodowe posiadające tę samą cechę relewantną. Natomiast poszukiwanie przez ustawodawcę oszczędności poprzez modyfikowanie praw emerytalnych pojedynczych grup zawodowych, z jednoczesnym pozostawieniem dotychczasowych uprawnień innym grupom posiadającym wspólną cechę relewantną, odbywa się z oczywistym naruszeniem konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej, a także zaufania obywateli do państwa. Rozwiązanie to nie odpowiada zatem standardom wywodzonym z zasady sprawiedliwości społecznej, nakładając różne wymogi na podmioty wykonujące

podobne zadania i znacznie utrudniając funkcjonariuszom Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej działającym przy wykonywaniu zadań «policyjnych» skorzystanie z prawa do emerytury w porównaniu z funkcjonariuszami Policji. Nadto, art. 12 ust. 2 oraz 18h u.z.e. nie spełniają standardów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa, ponieważ różnicuje podmioty podobne (wniosek, s. 18 i 19).

Po czwarte, ustawa o zmianie z 2017 r. reguluje na okres przejściowy postępowanie w zakresie przyznawania świadczeń i czyni to w art. 21. Przepis ten ustala, że decyzja przyznająca prawo do emerytury powinna być wydana w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 21 ust. 4 u.z.e.), jeśli wnioski o emeryturę zostały wniesione (dotyczy zwolnionych ze służby albo których stosunek służbowy został przekształcony albo wygasł w okresie od dnia 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy – art. 24 ust. 1 u.z.e.) w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 24 ust. 2 u.z.e.). Zawiesza też na mocy art. 24 ust. 2 ustawy z 2017 stosowanie art. 32 ust. 3a i ust. 5, a także 49a u.z.e., które kolejno przewidują 60 dniowy termin do wydania decyzji, prawo odwołania się do sądu w przypadku bezczynności organu oraz prawo do odsetek ze zwłokę. Zdaniem wnioskodawcy, zróżnicowanie zasad rozstrzygania wniosków narusza zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Takie rozwiązanie legislacyjne „dyskryminuje określoną grupę funkcjonariuszy służb mundurowych, ustalając znacznie mniej korzystne zasady rozstrzygania wniosków o ustalenie prawa do emerytury, zarówno poprzez nieuzasadnione wydłużenie terminu na rozpatrzenie sprawy jak i poprzez pozbawienie tej grupy funkcjonariuszy prawa do odsetek w tym zakresie. Wydłużenie terminu oczekiwania na ustalenie prawa do emerytury oraz wyłączenie możliwości naliczania odsetek od zaległych świadczeń w stosunku do funkcjonariuszy celnych nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przesądził, że kształt regulacji dotyczących prawa do zabezpieczenia społecznego powinien uwzględniać zasadę równości, a więc wymóg jednakowego traktowania świadczeniobiorców posiadających wspólną cechę relewantną” (wniosek, s. 20). Wydłużenie terminu na wydanie decyzji „nie może – z punktu widzenia powołanych standardów konstytucyjnych - uzasadniać związana z tym techniczna trudność po stronie organu. Zwłaszcza, że Nowelizacja przewiduje okres *vacatio legis*, zgodnie z którym jej przepisy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Nie sposób zatem uznać, by zróżnicowanie wynikające z art. 21 ust. 1, 2 i 4 Nowelizacji spełniało wymóg proporcjonalności. Z jednej strony narusza ono

interesy funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno-Skarbowej, wydłużając czas oczekiwania na rozstrzygnięcie w przedmiocie prawa do emerytury i nabycia świadczenia, utrzymując ich tym samym przez okres 12 miesięcy w stanie niepewności co do świadczenia emerytalnego oraz pozbawiając prawa do odsetek przysługujących funkcjonariuszom innych formacji, a z drugiej nadmiernie wydłuża (do kilkunastu miesięcy, po uwzględnieniu okresu *vactio legis* oraz 12 miesięcy, które organ ma na wydanie decyzji) czas odpowiedniego organizacyjnego dostosowania po stronie właściwych organów ze szkodą dla praw emerytalnych funkcjonariuszy. Jako taki art. 21 ust. 2 i 4 Nowelizacji narusza art. 32 w zw. z art. 67 Konstytucji RP poprzez nieuzasadnione konstytucyjnie zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych w zakresie ubiegania się o ustalenie prawa do zabezpieczenia społecznego” (wniosek, s. 20 i 21). W opinii wnioskodawcy, „art. 21 ust. 1, 2 i 4 Nowelizacji narusza art. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim nie spełnia standardów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa oraz w jakim narusza zasadę sprawiedliwości społecznej” (wniosek, s. 20 i 21). Tym samym jest niezgodny „z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji”.

Po piąte, art. 22 ustawy z 2017 normuje zasady zaliczania do wysługi okresów zatrudnienia w charakterze:

- a) pracownika, który podjął służbę w Służbie Celno-Skarbowej (art. 22 ust. 1 ustawy o zmianie z 2017);
- b) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 150 ust. 8 ustawy z dnia 11 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.; dalej: u.KAS);
- c) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 99 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej z 2009);
- d) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 22b ust. 8 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 164, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej z 1999);
- e) pracownika administracji celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999).

Powyżej opisane okresy zatrudnienia w charakterze pracownika lub w korpusie służby cywilnej nie są taktowane jako okresy służby lub okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu u.z.e. Są zatem irrelevantne do nabycia uprawnień emerytalnych z zaopatrzenia mundurowego. „Przywołany wyżej przepis rodzi istotne wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia zarówno zgodności z zasadą państwa prawnego i wynikających z niej zasad ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz nakazu stosowania należytych przepisów przejściowych i dostosowujących (art. 2 Konstytucji RP), jak i z zasadą równości w zakresie ochrony emerytalnej (art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) oraz istotą prawa zabezpieczenia emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP)” (wniosek, s. 21).

W opinii wnioskodawcy, „Regulacja dostosowująca zawarta w art. 22 Nowelizacji jest bowiem skonstruowana błędnie, wbrew ugruntowanym w dorobku orzecznictwym TK standardom ochrony praw nabytych i interesów w toku, w szczególności w zakresie dotyczącym kwestii tak sensytywnych dla jednostki, dotyczących podstawy jej funkcjonowania, jak ochrona emerytalne. Kwestionowana regulacja (art. 22 Nowelizacji) prowadzi bowiem do pozbawienia funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej ekspektatyw praw emerytalnych, które nabywali w toku pełnionej służby na podstawie obowiązującego wówczas ustawodawstwa. Neguje się zatem podstawową dla ochrony emerytalnej funkcjonariuszy publicznych, w tym w szczególności funkcjonariuszy służb mundurowych, zasadę ciągłości służby. Ustawodawca w art. 22 Nowelizacji stwierdza, że dotychczasowy okres służby «nie jest traktowany jako okres służby, ani okres równorzędny ze służbą». Obowiązkiwanie przepisu art. 22 Nowelizacji pozbawia zatem - jeśli rozumieć przywołany przepis literalnie - pozbawi wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno -Skarbowej praw do adekwatnej dla wszystkich służb mundurowych ochrony emerytalnej z systemu zaopatrzeniowego. Ciągłość uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy gwarantowała także ustawa o Służbie Celnej z 2009 r. Nowelizacja w art. 22 - działając w sposób oczywisty wbrew Konstytucji RP – zrywa z tą ciągłością uznając, że okres wcześniejszej służby nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Trudno o bardziej jaskrawe naruszenie Konstytucyjnych gwarancji ochrony praw nabytych i ekspektatyw praw emerytalnych. Regulacja art. 22 Nowelizacji jest zatem – w ocenie Wnioskodawcy – w sposób oczywisty niezgodna z zarówno z art. 2 Konstytucji RP i wynikającymi z niego

standardami państwa prawnego, jak i zasadą równości w zakresie ochrony praw emerytalnych (art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) oraz istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP)”. Tym samym przepis ten jest niezgodny z 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 i art. 2 Konstytucji (wniosek, s. 21 i 22).

Po szóste, art. 25 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie z 2017 ustanawia regulacją przejściową, adresowaną do tych funkcjonariuszy celnych, którzy nie zostali przyjęci do Służby Celno-Skarbowej. Kwestionowany przepis zakłada, że „w stosunku do ww. grup funkcjonariuszy zamiast należnych świadczeń emerytalnych w pełnej wysokości właściwa jednostka organizacyjna KAS będzie dokonywała wypłaty świadczenia pieniężnego w wysokości 40% średniego uposażenia funkcjonariusza obliczonego na zasadach określonych w art. 18f Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym” (wniosek, s. 22). Świadczenie zastępcze będzie wypłacone od dnia złożenia wniosku o emeryturę, ale jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 2017 r. Ustawodawca przewiduje jednak zaliczenie wypłaconego świadczenia pieniężnego na poczet emerytury należnej od dnia złożenia wniosku. Zdaniem wnioskodawcy, „konsekwencją wejścia w życie kwestionowanego przepisu będzie okresowe pozbawienie wskazanych w nim grup funkcjonariuszy celnych prawa do otrzymywania należnych świadczeń emerytalnych w pełnej wysokości po zakończeniu służby- pomimo spełnienia wszystkich ustawowych warunków nabycia prawa do emerytury policyjnej i złożenia wniosku o ustalenie prawa do tego świadczenia. Przepisy art. 25 ust. 1 i 3 Nowelizacji [ustawy o zmianie z 2017 – uwaga własna], tworząc konstrukcję swoistego okresowego świadczenia «zastępczego» w stosunku do należnego świadczenia emerytalnego godzą w konstytucyjne gwarancje równego prawa do zabezpieczenia społecznego. Natomiast w przypadku funkcjonariuszy, dla których wysokość ustanawianego w art. 25 ust. 1 świadczenia «zastępczego», czyli 40% średniego uposażenia funkcjonariusza celnego należnych przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez funkcjonariusza (a w braku wyboru - poprzedzających rok zwolnienia ze służby) nie gwarantuje świadczenia w wysokości odpowiadającej minimum na zaspokojenie podstawowych potrzeb, kwestionowany przepis skutkuje naruszeniem istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotą tego prawa jest bowiem zapewnienie uprawnionym zabezpieczenia społecznego na poziomie minimum życiowego, niezbędnym do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Należy podkreślić, że na



wskazane ryzyko wystawieni będą w szczególności objęci regulacją «zastępczą» funkcjonariusze o zwiększonych potrzebach wynikających z trwałej niezdolności do pracy, która wiąże się na ogół z koniecznością stałego ponoszenia dodatkowych wydatków związanych z doznaną utratą zdrowia lub niepełnosprawnością. W tym zakresie jest to sytuacja wysoce wątpliwa również w kontekście szczególnej ochrony egzystencji osób niepełnosprawnych, do której zapewnienia zobowiązane jest państwo zgodnie z art. 69 Konstytucji RP” (wniosek, s. 23).

Ponadto „w przypadku pozostałych funkcjonariuszy objętych okresowym świadczeniem «zastępczym» niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 67 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP przejawia się [...] w takim ukształtowaniu zasad rozpatrywania wniosku o ustalenie prawa do emerytury i wypłaty świadczeń, zgodnie z którymi przez okres poprzedzający przejście wypłaty emerytury przez organ emerytalny- który trwać może nawet przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji- uprawnieni będą otrzymywać świadczenia w wysokości 40% podstawy wymiaru należnej emerytury. Kwestionowana regulacja stanowi wyraz przerzucenia na obywatela ciężaru ekonomicznego oraz konsekwencji trudności organizacyjnotechnicznych związanych z przywróceniem przez państwo stanu konstytucyjności po wyroku K 39/13” (wniosek, s. 24).

Nadto, taki stan rzeczy jest sprzeczny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. Konsekwencją jej obowiązywania jest „zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i [...] jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego”.

Przepisy „Nowelizacji nie regulują trybu ani terminów wypłaty wyrównania w przypadku, gdy przyznane decyzją świadczenie emerytalne jest wyższe niż otrzymywane w tym okresie świadczenie «zastępcze». Nie przewidują również wypłaty odsetek od różnicy pomiędzy wysokością tych świadczeń, przyznając prawo do odsetek jedynie wówczas, gdy organ, wydając decyzję o ustaleniu prawa do emerytury, nie dotrzymał 12-miesięcznego terminu (art. 25 ust. 7 Nowelizacji)” (wniosek, s. 24).

Zdaniem wnioskodawcy, analiza „relacji czasowej art. 25 ust. 1 i art. 170 pkt 1 i 2 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS wskazuje, że regulacja dotycząca świadczenia «zastępczego» jest dotknięta istotną wadą legislacyjną

uniemożliwiająca skorzystanie z przewidzianego w niej prawa, a przez to dysfunkcyjna w zakresie, w jakim odnosi się do osób, które w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby. W przypadku tej grupy osób wygaśnięcie stosunku służby nastąpi z dniem 31 sierpnia 2017 r. – funkcjonariusze ci po ustaniu stosunku służby nie będą mogli skorzystać z prawa do okresowego świadczenia zastępczego, ponieważ Nowelizacja wchodzi w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2018 r. (zgodnie z art. 26 Nowelizacji). Regulacja intertemporalna powinna tymczasem umożliwiać skorzystanie adresatom ustanawianych przepisów z przewidzianych dla nich uprawnień, nie zaś tworzyć regulacje pozorne, niemożliwe do zrealizowania” (wniosek, s. 24). Tym samym zaskarżony art. 25 ust. 1 u.z.z.e. narusza zasadę prawidłowej legislacji, „a w konsekwencji zasady ochrony obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wniosek, s. 25). Jest zatem niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

### III. Analiza formalna

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonych przepisów Sejm pragnie zwrócić uwagę na problemy natury formalnej, które wyłaniają się z treści wniosku.

2. Przede wszystkim dostrzegalna jest różnica pomiędzy *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem. Zgodnie z treścią *petitum* zakresem zaskarżenia został objęty art. 21 ustawy z 2017, składający się z pięciu ustępów. W uzasadnieniu wnioskodawca podnosi niekonstytucyjność jedynie ust. 1, ust. 2 i ust. 4 (wniosek, s. 19 i 21). Przepis art. 21 ustawy z 2017:

a) przyznaje prawo do emerytury policyjnej funkcjonariuszom Służby Celnej lub funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, którzy zostali zwolnieni ze służby albo których stosunek służbowy został przekształcony albo wygasł w okresie od dnia 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 1);

b) zawiesza stosowanie art. 32 ust. 3a i 5 oraz art. 49a u.z.e. wobec funkcjonariuszy, którzy złożyli wnioski o przyznanie emerytury w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy z 2017 (ust. 2);

c) ustala, że wnioski złożone przez funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają bez rozpoznania przez organ emerytalny (ust. 3);

d) określa, że decyzje emerytalne zostaną wydane nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 4);

b) przewiduje, że jeżeli organ emerytalny nie ustali prawa do emerytury policyjnej w terminie określonym w ust. 4, jest zobowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia na zasadach określonych w u.z.e. (ust. 5).

Z uzasadnienia wniosku nie wynika, iż wnioskodawca kwestionuje prawo do emerytury policyjnej funkcjonariuszy, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 2017. Również wywód argumentacyjny nie obejmuje problemu pozostawienia bez rozpoznania wniosków złożonych przed dniem wejścia ustawy z 2017 (art. 21 ust. 3 ustawy z 2017). Problem konstytucyjny, jaki podnosi wnioskodawca, sprowadza się do zagadnienia wyłączenia stosowania art. 32 ust. 3a i ust. 5 u.z.e., a także art. 49a u.z.e., które zobowiązują organy emerytalne do wydania decyzji w terminie 60 dni, przyznają prawo do sądu w sytuacji bezczynności organu i przyznają prawo do odsetek (art. 21 ust. 2 ustawy z 2017). Zawieszając ich stosowanie, ustawodawca zastrzegł, że „Decyzje w sprawie ustalenia prawa do emerytury policyjnej funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 2, zostaną wydane nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”, a więc nie później niż do 1 stycznia 2019 r. (art. 21 ust. 4 ustawy z 2017).

Konfrontując *petitum* wniosku z jego uzasadnieniem, należy przyjąć, że przedmiot kontroli obejmuje art. 21 ust. 2 i 4 u.z.z.e. Postępowanie w zakresie art. 21 ust. 1 u.z.z.e. powinno ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.TK).

3. Podobna niekonsekwencja jest zauważalna w odniesieniu do art. 25 ustawy z 2017. Jak wynika z *petitum* wniosku, przedmiotem kontroli objęty jest cały art. 25, zaś w uzasadnieniu jedynie dwa jego ustępy, tj. ust. 1 i 3 (wniosek, s. 22 i 25). Przepis art. 25 ustawy z 2017 składa się z ośmiu ustępów, jest rozbudowany treściowo i normuje:

a) prawo do świadczenia zastępczego przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy w wysokości 40% średniego uposażenia funkcjonariusza dla

określonych funkcjonariuszy, którzy złożyli wniosek o emeryturę policyjną w po zwolnieniu ze służby lub wygaśnięciu stosunku służbowego, od miesiąca złożenia wniosku o emeryturę policyjną (ust. 1);

b) „Wygaśnięcie stosunku służbowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, traktuje się jak zwolnienie ze służby” (ust. 2);

c) zasady rozliczania kwot świadczenia zastępczego w sytuacji przyznania prawa do emerytury (ust. 3);

d) wyłączenie stosowania art. 32 ust. 3a i 5 oraz art. 49a u.z.e. przez okres 12 miesięcy (ust. 4);

e) pozostawienie bez rozpoznania wniosku złożonego przed dniem wejścia w życie ustawy z 2017 (ust. 5);

f) 12 miesięczny termin na wydanie decyzji emerytalnej (ust. 6);

g) prawo do odsetek, jeżeli organ emerytalny nie ustali prawa do emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej w terminie 12 miesięcy (ust. 7);

h) prawo do zasiłku pogrzebowego (ust. 8).

Z uzasadnienia wniosku wynika, iż wnioskodawca nie kwestionuje uprawnienia do świadczenia zastępczego, ale jego wysokość, która może być niższa niż emerytura, a także okres jego wypłaty trwający aż 12 miesięcy. Zdaniem wnioskodawcy, policjant nie korzysta ze świadczenia zastępczego, ponieważ „przechodzi na emeryturę” szybciej, gdyż decyzja ustalająca prawo jest wydawana w ciągu 60 dni od złożenia wniosku, zaś emerytura powinna być zasadniczo wyższa niż świadczenie zastępcze. Zróznicowanie podmiotów podobnych upatruje on: a) w szybkości postępowania i b) wysokości świadczenia zastępczego, które jest ustalone na dość niskim poziomie względem emerytury. Z kolei niekonstytucyjność art. 25 ust. 3 ustawy z 2017 polega na tym, iż nie normuje on ani trybu, ani terminu wypłaty emerytury. Nadto ustawodawca błędnie określił datę wejścia w życie ustawy z 2017 r., ponieważ stosunek służby funkcjonariuszy, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy z 2017, wygasa z dniem 31 sierpnia 2017 r., zaś prawo do świadczenia zastępczego przysługuje od 1 stycznia 2018 r., a więc od daty wejścia w życie ustawy. Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że przedmiotem kontroli jest wyłącznie art. 25 ust. 1 i 3 ustawy z 2017.

Zarzut niezgodności art. 25 ust. 3 ustawy z 2017 oparty jest, zdaniem Sejmu, na nieporozumieniu, ponieważ wnioskodawca nie dostrzega, że stosowane przepisy

proceduralne zawarte są w u.z.e. Przede wszystkim ustalenie prawa do emerytury i jej wypłata następuje na podstawie przepisów Działu IV i Działu VI u.z.e. Zgodnie z art. 31 u.z.e. „Prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala w formie decyzji [...]”. Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego wszczyna się na wniosek zainteresowanego. „Świadczenia pieniężne wypłaca się od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek, o którym mowa w art. 32 ust. 3, lub w którym wydano decyzję z urzędu” (art. 42 ust. 1). Emerytury lub renty inwalidzkie oraz dodatków nie wypłaca się za okres, za który funkcjonariusz otrzymał uposażenie lub świadczenie pieniężne przysługujące po zwolnieniu ze służby, określone odpowiednio w przepisach o uposażeniu funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej lub Służby Więziennej, chyba że emerytura lub renta inwalidzka byłaby korzystniejsza. W tym przypadku organ emerytalny potrąca z należnej emerytury lub renty inwalidzkiej oraz dodatków kwoty wypłacone z tytułu uposażenia lub świadczenia pieniężnego przysługującego po zwolnieniu ze służby (art. 42 ust. 2 u.z.e.). Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis nakazuje rozliczyć świadczenie zastępcze w przypadku przyznania emerytury, zaś ewentualna nadwyżka świadczenia względem emerytury nie podlega zwrotowi, co stanowi rozwiązanie korzystne dla emeryta. Niekonstytucyjność art. 25 ust. 3 ustawy z 2017 polega, w opinii wnioskodawcy, na tym, iż nie określa on ani terminu, ani obowiązku wyrównania, jeśli emerytura jest niższa niż świadczenie. Zdaniem Sejmu, taki obowiązek wynika z przywołanego tu art. 42 ust. 2 u.z.e. Na tej podstawie organ potrąca z emerytury kwoty wypłaconych świadczeń pieniężnych przysługujących po zwolnieniu ze służby i wypłaca tzw. „nadwyżkę” emerytury nad świadczeniem „zastępczym”.

Mając powyższe na uwadze, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie 25 ust. 3 u.z.z.e. ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK).

4. W opinii Sejmu, brzmienie art. 21 ust. 2 i 4 oraz art. 25 ust. 1 ustawy z 2017 wskazuje, że intencją ustawodawcy było przejściowe unormowanie zasad

i trybu rozpatrywania wniosków o emeryturę złożonych w ciągu 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy. „Epizodyczny” (ograniczony w czasie) charakter całej regulacji zawartej w art. 21 i art. 25 u.z.z.e. podkreśla art. 21 ust. 4 ustawy z 2017, w myśl którego: „Decyzje w sprawie ustalenia prawa do emerytury policyjnej funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 2, zostaną wydane nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” oraz art. 25 ust. 6 ustawy z 2017, w myśl którego: „Decyzja w sprawie ustalenia prawa do emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej funkcjonariusza, o którym mowa w ust. 4, zostanie wydana nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2018 r., a więc nie ulega wątpliwości, że przepisy te utraciły swoją moc jeszcze przed dniem wyrokowania przez TK. W miejsce terminów i zasad rozpatrywania wniosków określonych ustawą z 2017 weszły rozwiązania obowiązujące w u.z.e. Zawieszenie stosowania art. 32 ust. 3a i 5 oraz art. 49a u.z.e. straciło swoją ważność. Również nie istnieje grupa podmiotów uprawnionych do świadczenia zastępczego, przyznanego na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy z 2017. Innymi słowy, przepisy te nie zostały formalnie derogowane przez ustawodawcę, ale ich moc prawna „skonsumowała się” przed rozpatrzeniem sprawy przez TK.

Trybunał Konstytucyjny stoi konsekwentnie na stanowisku, że „ani epizodyczny [...] charakter norm prawnych, ani ich spełnienie [...] w pewnym okresie w przeszłości, zmiana czy uchylenie (derogacja) nie są automatycznie tożsame z całkowitą utratą przez nie mocy obowiązującej (tak m.in. wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38). W sensie konstytucyjnym „«przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości» (tamże) i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (por. postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69), zaś obowiązuje tak długo, „«dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa» (teza wyrażona po raz pierwszy w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, powtórzona następnie w ponad dwudziestu orzeczeniach TK). W szczególności «za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał», np. w postępowaniach sądowych czy administracyjnych (ten aspekt został szczególnie

zaakcentowany w postanowieniu TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266 oraz powołanym wyżej wyroku o sygn. K 40/02)" (postanowienie TK z 24 marca 2009 r., sygn. akt U 6/07). Ponadto, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.TK: „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał". Sąd konstytucyjny nie umarza jednak postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 4 u.o.TK). Sprawa zawisła przed TK nie została zainicjowana skargą konstytucyjną, która uzasadniałaby orzekanie o nieobowiązujących już normach prawnych.

Mając na względzie powyższe orzecznictwo i treść art. 59 ust 1 pkt 4 u.o.TK:, Sejm stwierdza, że z art. 21 ust. 2 i 4 ustawy z 2017, a także art. 25 ust. 1 ustawy z 2017 nie da się wyprowadzić norm prawnych, obowiązujących w chwili orzekania. „Choć przepis ten nie został formalnie uchylony, to jednak jego moc prawna «skonsumowała się» przed wydaniem niniejszego postanowienia [określenie «skonsumowanie» norm prawnych w tym znaczeniu zostało po raz pierwszy zastosowane w wyroku z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259]" (postanowienie TK z 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07; por. postanowienie TK z 13 marca 2013 r., sygn. akt SK 38/12). Wobec tego należy uznać, że utracił on moc obowiązującą.

Wobec tego Sejm wnosi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.TK, o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 i ust. 4, art. 25 ust. 1 ustawy z 2017.

5. Przedmiotem kontroli wnioskodawca czyni art. 18h u.z.e., który składa się z czterech ustępów. Uzasadnienie wniosku nie zawiera: a) treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; b) określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; c) wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności, choć taki obowiązek wynika z treści art. 47 ust. 2 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 u.o.TK. Ponadto na podstawie uzasadnienia nie można ustalić, jakie treści normatywne tego przepisu budzą wątpliwości konstytucyjne. Brak jest też dowodów wskazujących na jego niezgodność z Konstytucją. Wymogi te nie mogą być traktowane powierzchownie w kontekście zasady domniemania zgodności

ustawy z Konstytucją. Ciężar dowodu bowiem spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może w imieniu wnioskodawcy przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli”. W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem wnioskodawca zobowiązany jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Mając powyższe na uwadze, Sejm stoi na stanowisku, że wnioskodawca nie sprostał obowiązkowi przewidzianym art. 47 ust. 2 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 u.o.TK, a w szczególności nie uzasadnił należycie zarzutu naruszenia art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji przez art. 18h u.z.e.

6. Konkludując, przeprowadzona analiza formalna skłania do wniosku, że kontroli sądu konstytucyjnego powinny być poddane: art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30, art. 5a ust. 1a, art. 12 ust. 2 u.z.e., a także art. 22 ustawy z 2017.

#### **IV. Wzorce kontroli**

1. Zasada sprawiedliwości społecznej została wyrażona w art. 2 Konstytucji. „Na pojęcie sprawiedliwości, stosowane zarówno w języku potocznym, jak i w różnych dziedzinach wiedzy (filozofii, prawie, etyce) składa się niesłychanie złożona i rozległa sieć zachodzących na siebie znaczeń, których odniesienia przemieszczają się pomiędzy wieloma sferami ludzkiej aktywności” (M. Augustyniak, *Sprawiedliwość*



w myśli Arystotelesa [w:] *Sprawiedliwość. Wybrane koncepcje*, red. P. Polaczuk i inni, Olsztyn 2010, s. 5; por. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 144). W znaczeniu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, którego obowiązek urzeczywistniania ciąży na państwie demokratycznym. „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). W treść konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wpisany jest zakaz arbitralności państwa. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek jest możliwe natomiast wtedy, gdy pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 62).

W konstytucyjnej koncepcji sprawiedliwości ważną rolę pełnią zasady równości i proporcjonalności (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 2, s. 161). W orzecznictwie TK ukształtował sobie drogą pogląd, w myśl którego zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości, gdyż obie zasady w znacznym stopniu „nakładają się” na siebie (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, a także wyroki TK z: 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; 21 września 2009 r., sygn. akt P 46/08; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10; 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; 19 grudnia 2017 r. sygn. akt SK 10/16). W wyroku z 20 października 1998 r. o sygn. akt K 7/98, Trybunał wywiódł, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Natomiast w wyroku z 15 października 2001 r. o sygn. akt K 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji. Niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ponieważ każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować głębokie uzasadnienie. Kryterium to powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami

konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych i mieć charakter proporcjonalny. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu „nakładają się” na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07).

Zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa analizuje zasadę sprawiedliwości społecznej przez pryzmat nakazu zachowania sprawiedliwości dystrybutywnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Ta koncepcja znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który nakazuje jednakowo traktować wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym – zdaniem TK – to tak samo traktować podmioty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej równe traktowanie nie oznacza otrzymania identycznych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz oznacza stosowanie tej samej miary wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych otrzymaniem dzielonych dóbr (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99; 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

2. Artykuł 2 Konstytucji jest źródłem normatywnym zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06). W orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04;

27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16).

W praktyce TK stwierdzał niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, gdy, po pierwsze, prawodawca zmienił w sposób arbitralny sytuację prawną jednostki, uniemożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Po drugie, prawodawca powołał do życia regulację, kształtującą uprawnienia niemożliwe do zrealizowania z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia; gdy są one iluzoryczne i pozorne (orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; por. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). Po trzecie, nienależycie zabezpieczył prawa nabyte i interesy w toku, co powinien czynić, stosując powszechnie przyjęte techniki prawodawcze, a w szczególności przepisy intertemporalne i odpowiednią *vacatio legis* (zob. wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98). Zmiany w prawie nie mogą, zdaniem TK, zaskakiwać podmiotów prawa. Muszą oni dysponować odpowiednim czasem na dostosowanie się do nowych regulacji i na podjęcie przemyślanych decyzji (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma, co podkreśla się w orzecznictwie TK, charakteru absolutnego. Ustawodawca może odstąpić od jej przestrzegania, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony innej zasady konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Ponadto dopuszczalność odstępstw od zasady lojalności zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić.

3. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej

miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

4. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” (szerzej K. Ślęzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1492 i n.). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, uwagi do art. 67, s. 5-6; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, uwagi do art. 67, s. 710).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00, zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

## V. Analiza zgodności

1. Na wstępie Sejm pragnie przypomnieć, że współczesne uregulowania dotyczące statusu Służby Celnej pochodzą z lat 90. XX w. Uchwalona w tym okresie ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402) włączyła pracowników administracji celnej do nowo tworzonej służby cywilnej, tak samo jak kolejna ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483; zob. T. Węgiel, *Historia celnictwa polskiego*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 1-2, s. 11). Punktem zwrotnym w regulacji statusu prawnego funkcjonariuszy celnych było uchwalenie w dniu 24 lipca 1999 r. ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802), która utworzyła Służbę Celną jako jednolitą, umundurowaną formację w celu zapewnienia zgodności z prawem przywozu towarów na polski obszar celny oraz wywozu towarów z tego obszaru (zob. J. Dąbrowska, *Przemiany statusu prawnego funkcjonariuszy celnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 8, s. 17). Jak podkreśla się w doktrynie prawa, prawodawca ustanawiając nową pragmatykę służbową, posłużył się rozwiązaniami przyjętymi w regulacjach służb mundurowych i usankcjonował dotychczasowe odrębności celników wyróżniające ich z grupy urzędników administracji państwowej (*ibidem*, s. 18). W wyniku uchwalenia ustawy z 1999 r. doszło zatem do znacznego zbliżenia statusu funkcjonariuszy celnych i innych funkcjonariuszy służb mundurowych, choć nadal pozostały między nimi istotne różnice zauważalne w sferze ich obowiązków oraz uprawnień (zob. M. Czechowski, *Status prawny celników na tle statusu funkcjonariuszy innych służb umundurowanych*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 10, s. 520 i n.). Ustawę z 1999 r. uchyliła ustawa o Służbie Celnej z dnia 27 sierpnia 2009 r., która ugruntowała publicznoprawny charakter stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych, wprowadzając jednocześnie szereg rozwiązań wzmacniających ich stopień służbowego podporządkowania oraz dyspozycyjności (J. Dąbrowska, *op. cit.*, s. 18-19) (powyższe uwagi zostały przedstawione w stanowisku Sejmu z 28 listopada 2014 r., wyrażonym w sprawie K 39/13). Aktualnie status prawny funkcjonariusza określa u.KAS. Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu

obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych (art. 1 ust. 2 u.KAS). W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze (art. 1 ust. 2 u.KAS). Zarówno pracownicy administracji celnej i funkcjonariusze Służby Celnej, jak i Służby Celno-Skarbowej objęci byli systemem powszechnego ubezpieczenia społecznego. Z kolei nieobjęcie ich systemem zaopatrzenia emerytalnego było wyrazem polityki prawodawcy, polegającej na likwidacji przywilejów emerytalnych.

Problem konstytucyjny, jaki wynika z wniosku, dotyczy zasad włączenia do systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Celnych i funkcjonariuszy Celno-Skarbowych, dotychczas objętych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego. Taki stan rzeczy wymaga, przed przystąpieniem do analizy zarzutów wnioskodawcy, zarysowania obu systemów.

2. Przede wszystkim, system ubezpieczenia społecznego powinien być powszechny i jednolity (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 67, s. 718 i n.), a także oparty na zasadzie równości, obowiązku odprowadzania składki z tytułu zatrudnienia lub innej formy pracy, wspólnym funduszu, ryzyku ubezpieczeniowym i solidarności (wyrok TK z 2 września 2000 r., sygn. akt K 1/00). „Ubezpieczenie polega na rozłożeniu ciężaru szkody na wszystkich uczestniczących w tworzeniu wspólnego funduszu, który zabezpiecza opłacającemu składki pokrycie szkody. Cechą ubezpieczeń społecznych jest przymusowość, wzajemność i cel społeczny”, a państwo jest gwarantem wypłaty świadczeń z tego systemu (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). Z kolei system zaopatrzenia emerytalnego nie jest oparty na obowiązku odprowadzania składek, ale na finansowaniu świadczeń z budżetu państwa (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06), a funkcjonariusze nie ponoszą ekonomicznego ciężaru składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS).

W powszechnym systemie emerytalnym istnieją trzy grupy ubezpieczonych. Pierwsza – osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., które nie ukończyły 30 roku życia w dniu wejścia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Do tych ubezpieczonych mają zastosowanie w pełnym zakresie skutki tej reformy. Polegała ona na wprowadzeniu tzw. systemu zdefiniowanej składki, który oparty jest na

oszczędnościach ubezpieczonego (składki) lokowanych na indywidualnych kontach (wyroki TK z: 25 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Druga grupa to ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., wobec których zastosowano systemem dotychczasowy, tzw. zdefiniowanego świadczenia (repartycyjny). Źródłem finansowania systemu repartycyjnego są wpłaty bieżących składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz ten jest uzupełniany, co należy podkreślić, dotacją z budżetu państwa. Trzecia zaś grupa obejmuje swoim zakresem osoby urodzone w okresie od 1 stycznia 1949 r. do 1 stycznia 1969 r. Miały one możliwość wyboru systemu emerytalnego, a więc czy ich składki będą (w stosownej części) odprowadzane do otwartych funduszy emerytalnych, czy w całości będą gromadzone w ZUS. Osoby z tej grupy, pozostające w systemie repartycyjnym, mogły skorzystać z prawa do wcześniejszych emerytur. Należy podkreślić, że reforma ubezpieczeń społecznych z 1998 r. miała w założeniu powołać do życia jednolity system emerytalno-rentowy, obejmujący swoim zakresem wszystkich ubezpieczonych. W związku z tym osoby, które podjęły służbę po 1 stycznia 1999 r., należały do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. prawo do tzw. emerytur z zaopatrzenia emerytalnego posiadali jedynie funkcjonariusze służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r. Sytuacja zmieniła się, „gdyż od 1 października 2003 r., po wejściu w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609), wszyscy żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę, zostali objęci jednolitym systemem emerytalnym, tj. systemem zaopatrzeniowym uregulowanym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy” (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06).

Tworzenie odrębnych i korzystniejszych systemów emerytalnych dla określonych grup zawodowych jest konstytucyjnie dopuszczalne. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych jest to uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby, która wymaga pełnej dyspozycyjności i zależności od przełożonych, a nierzadko jest związana „z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub bezpieczeństwa obywateli [...]” (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96; por. wyroki TK z: 13 lutego 2007 r. sygn. akt K 46/05 i 24 listopada 2015 r., sygn. akt K 18/14). Jako że wnioskodawca



porównuje sytuację celnika z policjantem, Sejm zarysuje zasady przechodzenia na emeryturę tych podmiotów.

3. Ustawodawca wyróżnił cztery kategorie funkcjonariuszy i zróżnicował zasady ustalania wysokości emerytury: a) policjantów przyjętych do służby przed 2 stycznia 1999 r. (art. 15 u.z.e.), b) policjantów przyjętych do służby po 1 stycznia 1999 r. (art. 15a u.z.e.) i c) policjantów i celników przyjętych do służby po 31 grudnia 2012 r. (art. 18e u.z.e.) oraz d) celników przyjętych do służby po 14 września 1999 r. (art. 15d u.z.e.).

3.1. Zasady ustalania wysokości emerytury policyjnej, o której mowa w art. 15 u.z.e., kształtują się następująco (dalej: e.p.). Prawo to nabywa się po 15 latach służby i wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby w Policji (art. 12 i art. 15 u.z.e.). Jej wysokość wzrasta o:

1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.e.);

2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.z.e.);

3) 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o których wyżej (art. 15 ust. 1 pkt 3 u.z.e.);

4) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę (art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.e.);

5) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych lub załóg okrętów podwodnych, w charakterze nurków i płetwonurków, a także w zwalczaniu fizycznym terroryzmu (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.z.e.);

6) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach lub załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających, w charakterze skoczków spadochronowych albo saperów, w służbie wywiadowczej za granicą, a także w oddziałach specjalnych (art. 15 ust. 2 pkt 2 u.z.e.);

7) 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.z.e.)

8) 0,5% podstawy wymiaru – za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych (art. 15 ust. 3 u.z.e.);

9) 15% podstawy wymiaru w związku z inwalidztwem powstałym w służbie (art. 15 ust. 4 u.z.e.);

10) jeżeli w wystudze emerytalnej są uwzględniane okresy służby wojskowej, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2, emeryturę podwyższa się na zasadach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych (art. 15 ust. 3a u.z.e.).

Do wystługi, mającej wpływ na wysokość emerytury policjanta, o której mowa w art. 15 u.z.e., dolicza się też na wniosek funkcjonariusza następujące okresy przypadające po zwolnieniu ze służby: 1) zatrudnienia przed 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy oraz 2) opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe po 31 grudnia 1998 r. lub okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia; 3) osadzenia w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia na terytorium Polski na mocy skazania albo bez wyroku po dniu 31 grudnia 1955 r. za działalność polityczną; 4) świadczenia pracy po 1956 r. na rzecz organizacji politycznych i związków zawodowych, nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do kwietnia 1989 r.; 5) niewykonywania pracy przed dniem 31 lipca 1990 r. na skutek represji politycznych; 6) internowania na podstawie art. 42 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. poz. 154, z 1982 r. poz. 18 oraz z 1989 r. poz. 178) (art. 14 ust. 1 u.z.e.); 7) okresy pozbawienia wolności i odbywania kary pozbawienia wolności oraz okresy zawieszenia w czynnościach służbowych, w przypadku gdy funkcjonariusz został uniewinniony lub postępowanie karne zostało umorzone, albo gdy nie został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby (art. 16 u.z.e.). Zwiększają one wystługę emerytalną, jeżeli e.p. wynosi mniej niż 75% podstawy wymiaru (art. 14 ust. 2 pkt 1 u.z.e.). Mają jednak wpływ na wysokość świadczenia dopiero wtedy, gdy ubezpieczony ukończy 55 lat życia – mężczyzna i 50 lat życia – kobieta albo stanie się inwalidą (art. 14 ust. 2 pkt 2 u.z.e.). Wysokość emerytury zwiększa się wówczas o 1,3 % podstawy jej wymiaru za każdy rok tych okresów, aż do osiągnięcia 75% podstawy wymiaru (art. 14 ust. 4 u.z.e.).

Z powyższego wynika, że okresy składkowe i nieskładkowe przed podjęciem służby i okresy zatrudnienia oraz opłacania składek po ustaniu służby mają wpływ na

wysokość e.p. Uwzględnia się je w tzw. wysłudze, przez którą należy rozumieć okres służby w Policji i innych formacjach mundurowych i równorzędne (art. 3 ust. 1 pkt 7 u.z.e.). Zwiększają one świadczenie emerytalne odpowiednio o 2,6%, 1,3% lub 0,7% podstawy wymiaru. Należy jeszcze dodać, że kwota emerytury policyjnej bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25 u.z.e., nie może być niższa od kwoty najniższej emerytury z FUS (art. 18 ust. 2 u.z.e.).

3.2. Zasady ustalania emerytury policyjnej, o której mowa w art. 15a u.z.e. (przyjęcie do służby po 1 stycznia 1999 r.), kształtują się następująco. Prawo do emerytury wojskowej nabywa się po 15 latach służby i wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej (art. 15a u.z.e.). Jej wysokość wzrasta o:

1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.e.);

2) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych lub załóg okrętów podwodnych, w charakterze nurków i pletwonurków, a także w zwalczaniu fizycznym terroryzmu (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.z.e.);

3) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach lub załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających, w charakterze skoczków spadochronowych albo saperów, w służbie wywiadowczej za granicą, a także w oddziałach specjalnych (art. 15 ust. 2 pkt 2 u.z.e.);

4) 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.z.e.)

5) 0,5% podstawy wymiaru – za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych (art. 15 ust. 3 u.z.e.);

6) 15% podstawy wymiaru w związku z inwalidztwem powstałym w służbie (art. 15 ust. 4 u.z.e.);

7) jeżeli w wysłudze emerytalnej są uwzględniane okresy służby wojskowej, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2, emeryturę podwyższa się na zasadach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych (art. 15 ust. 3a u.z.e.).

Do emerytury, o której mowa w art. 15a u.z.e., nie dolicza się przypadających po zwolnieniu ze służby okresów zatrudnienia lub opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Wysługa emerytalna nie wzrasta o: 1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę; 2) 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o którym wyżej; 3) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę. Z powyższego wynika, iż okresy składkowe i nieskładkowe przypadające przed podjęciem służby, a także okresy zatrudnienia oraz opłacania składek po ustaniu służby są irrelevantne dla wysokości e.p.

3.3. Zasady ustalania emerytury dla funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby po 31 grudnia 2012 r. kształtują się następująco. Emerytura dla funkcjonariusza wynosi 60% podstawy jej wymiaru za 25 lat służby i wzrasta o 3% za każdy dalszy rok tej służby. Emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy jej wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych. Z kolei podstawę wymiaru emerytury stanowi średnie uposażenie funkcjonariusza należne przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez funkcjonariusza. W celu ustalenia podstawy wymiaru emerytury (art. 18f u.z.e.):

- a) oblicza się sumę kwot uposażeń należnych funkcjonariuszowi w okresie każdego roku z wybranych przez niego lat kalendarzowych;
- b) oblicza się stosunek każdej z tych sum kwot do rocznej kwoty przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy obowiązującego w danym roku kalendarzowym wyrażając go w procentach, z zaokrągleniem do setnych części procentu;
- c) oblicza się średnią arytmetyczną tych procentów, która stanowi wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury;
- d) wskaźnik, o którym mowa w pkt 3, mnoży się przez kwotę przeciętnego uposażenia obowiązującego w dniu zwolnienia funkcjonariusza ze służby;
- e) kwota emerytury bez uwzględnienia dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 25, nie może przekroczyć 75% podstawy jej wymiaru.

Do emerytury, o której mowa w art. 18a u.z.e., nie dolicza się przypadających po zwolnieniu ze służby okresów zatrudnienia lub opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Również wysługa emerytalna nie wzrasta za każdy rok

okresów składkowych poprzedzających służbę. Z powyższego wynika, iż okresy składkowe i nieskładkowe przypadające przed podjęciem służby, a także okresy zatrudnienia oraz opłacania składek po ustaniu służby są irrelevantne dla wysokości e.p. funkcjonariuszy przyjętych do służby po 31 grudnia 2012 r.

3.4. Ponadto w ramach zaopatrzenia emerytalnego, obok świadczeń pieniężnych (emerytura, renta, policyjna renta rodzinna, dodatki do emerytury lub renty, zasiłek pogrzebowy- art. 2 u.z.e.), przysługują na zasadach określonych w ustawie inne świadczenia i uprawnienia. Należą do nich świadczenia lecznicze, świadczenia socjalne, prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym. Do świadczeń tych uprawnieni są wszyscy emeryci i renciści bez względu na datę rozpoczęcia służby w Policji.

3.5. Ustawodawca określił odmienne zasady ustalania wysokości emerytury celnika. Po pierwsze, do wysługi, niezależnie od daty przyjęcia do służby, nie wlicza się okresów zatrudnienia w charakterze:

- a) pracownika, który podjął służbę w Służbie Celno-Skarbowej (art. 22 ust. 1 ustawy z 2017);
- b) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 150 ust. 8 u.KAS);
- c) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 99 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej z 2009);
- d) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 22b ust. 8 ustawy o Służbie Celnej z 1999);
- e) prawnika administracji celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999).

Powyżej opisane okresy zatrudnienia w charakterze pracownika lub w korpusie służby cywilnej nie są traktowane jako okresy służby lub okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu u.z.e. Nie mają zatem wpływu na prawo do emerytury i jej wysokość.

Po drugie, emerytura funkcjonariuszy, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat

służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15a u.z.e. (art. 15d ust. 1 u.z.e.). Podstawę zaś stanowi średnie uposażenie lub wynagrodzenie należne przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez funkcjonariusza. Przepisy art. 18f ust. 2–5 u.z.e. stosuje się odpowiednio (art. 5 ust. 1a u.z.e.). Z kolei art. 18f u.z.e. normuje sposób ustalania podstawy wymiaru emerytury policyjnej funkcjonariusza przyjętego do służby po 31 grudnia 2012 r. (zob. pkt V.3.3. pisma). Nadto jej wysokość wzrasta (jak w przypadku policjanta przyjętego do służby po 1 stycznia 1999 r.) o:

1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.e.);

2) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych lub załóg okrętów podwodnych, w charakterze nurków i płetwonurków, a także w zwalczaniu fizycznym terroryzmu (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.z.e.);

3) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach lub załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających, w charakterze skoczków spadochronowych albo saperów, w służbie wywiadowczej za granicą, a także w oddziałach specjalnych (art. 15 ust. 2 pkt 2 u.z.e.);

4) 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrożających życiu i zdrowiu (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.z.e.);

5) 0,5% podstawy wymiaru – za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych (art. 15 ust. 3 u.z.e.);

6) 15% podstawy wymiaru w związku z inwalidztwem powstałym w służbie (art. 15 ust. 4 u.z.e.);

7) jeżeli w wysłudze emerytalnej są uwzględniane okresy służby wojskowej, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2, emeryturę podwyższa się na zasadach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych (art. 15 ust. 3a u.z.e.).

Do emerytury, o której mowa w art. 15d u.z.e., nie dolicza się przypadających po zwolnieniu ze służby okresów zatrudnienia lub opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Wysługa emerytalna nie wzrasta o: 1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę; 2) 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni

okres składkowy, o którym wyżej; 3) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę. Z powyższego wynika, iż okresy składkowe i nieskładkowe przypadające przed podjęciem służby, a także okresy zatrudnienia oraz opłacania składek po ustaniu służby nie mają wpływu na wysokości tej emerytury.

Po trzecie, wysokość emerytury funkcjonariusza służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej przyjętych do służby po 31 grudnia 2012 r. ustala się według takich samych zasad jak funkcjonariuszy Policji. Zasady te określone są w rozdziale 1a u.z.e. i zostały opisane w pkt V. 3.3. pisma.

Po czwarte, w ramach zaopatrzenia emerytalnego obok świadczeń pieniężnych (emerytura, renta, renta rodzinna policyjna renta rodzinna, dodatki do emerytury lub renty, zasiłek pogrzebowy – art. 2 u.z.e.) przysługują na zasadach określonych w ustawie inne świadczenia i uprawnienia. Należą do nich świadczenia lecznicze, świadczenia socjalne, prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym. Ze świadczeń rzeczowych, tj. prawa do lokalu zastępczego albo pomocy w budownictwie mieszkaniowym nie mogą skorzystać emeryci-celnicy bez względu na datę podjęcia służby (art. 2 ust. 2 u.z.e., zob. też art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.).

Reasumując, ustawodawca na mocy ustawy z 2017 włączył funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej do systemu zaopatrzenia emerytalnego. Funkcjonariusze, którzy rozpoczęli służbę po 31 grudnia 2012 r., przechodzą na emeryturę według takich samych zasad jak funkcjonariusze Policji. Uwaga ta dotyczy również jej wysokości. Z kolei funkcjonariusze, którzy do służby wstąpili po 14 września 1999 r., przechodzą na emeryturę według innych zasad niż policjanci. Różnice dotyczą przesłanek nabycia praw do emerytury i jej wysokości. Ponadto ustawodawca nie zalicza do wystugi emerytalnej okresów ani zatrudnienia w administracji celnej, ani też zatrudnienia w charakterze pracownika, członka służby cywilnej w Służbie Celnej. Nadto emeryci-celnicy nie mają prawa do świadczeń o charakterze mieszkaniowym.

4. Należy odnotować, że włączenie funkcjonariuszy celnych i celno-skarbowych do systemu zaopatrzenia emerytalnego jest skutkiem wyroku TK z 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13, w którym orzekł on, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, 675, 1623 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 502, 696 i 1822): a) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 oraz z 2014 r. poz. 486, 1055, 1215, 1395 i 1662) są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Uzasadniając rozstrzygnięcie, TK przyjął, że:

Przede wszystkim, służby mundurowe stanowią, co wielokrotnie podkreślał TK w swoim orzecznictwie, kategorię zbiorczą. Niemniej jednak składa się ona z formacji o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej. „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”. Niezależnie od tego, TK dokonał porównania podstawowych regulacji prawnych dotyczących Służby Celnej i Policji, stwierdzając, że między tymi formacjami występują istotne różnice celów i zadań oraz struktury organizacyjnej, a także uprawnień oraz obowiązków i praw ich funkcjonariuszy. „Jednakże przedmiot zadań o charakterze «czysto» policyjnym, wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej jest istotnie podobny do zadań funkcjonariuszy Policji”.

Ponadto, skoro ustawodawca powierzył Służbie Celnej jeszcze inne zadania niż właściwe jej ustawowej misji (realizacja polityki celnej), polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń i są one podobne do zadań Policji (zob. art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji), to podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. „Z tej racji Trybunał stwierdza, że funkcjonariusze Służby Celnej, wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, są podobni do funkcjonariuszy Policji. Tym



samym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego”.

Nadto sąd konstytucyjny powtórzył dotychczasowy pogląd, w myśl którego system zaopatrzenia emerytalnego jest przywilejem z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Korzystniejsze zaś zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych i ustalania wysokości emerytury uzasadnia się szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. „Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie «mundurowej», bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów”.

5. Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego, który wyłania się z wniosku, wymaga odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca, włączając celników do systemu zaopatrzenia emerytalnego, mógł: a) odmiennie określić przesłanki nabycia prawa do emerytury niż policjantów, b) odmiennie określić zasady ustalania wysokości tego świadczenia niż policjantów; c) wyłączyć prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie, d) nie zaliczyć do wysługi zatrudnienia w administracji celnej lub zatrudnienie w charakterze pracownika lub członka korpusu służby cywilnej w Służbie Celnej lub Celno-Skarbowej. Innymi słowy, czy przystąpienie celników do systemu zaopatrzenia emerytalnego powinno nastąpić na takich samych zasadach jak funkcjonariuszy Policji.

5.1. Zdaniem Sejmu, zróżnicowanie sytuacji prawnej celników w zakresie prawa zaopatrzenia emerytalnego jest konstytucyjnie dopuszczalne i nie narusza zasady równości wobec prawa ani istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Na rzecz takiego poglądu przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, wnioskodawca, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji, powołuje się na jednolitość systemu zaopatrzenia emerytalnego. Nie dostrzega jednak tej okoliczności, że system ten jest zróżnicowany wewnętrznie. Kryterium tego zróżnicowania stanowi data podjęcia służby w Policji. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż na gruncie ustawy o

zaopatrzeniu można wyróżnić trzy rodzaje emerytur funkcjonariuszy, tj. przyjętych do służby:

- a) przed 2 stycznia 1999 r. (art. 15 u.z.e.);
- b) po 1 stycznia 1999 r. (art. 15 u.z.e.);
- c) po 31 grudnia 2012 r. (art. 18b u.z.e.).

Różnią się one zasadami przechodzenia na emeryturę oraz zasadami ustalania jej wysokości. Nie można także zapominać o tzw. emeryturze dla byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa (art. 15c u.z.e.), której wysokość nie może przekraczać kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. Wraz z wejściem w życie ustawy z 2017 ustawodawca wprowadził nowy rodzaj emerytury, której beneficjentami są funkcjonariusze celni i celno-skarbowi. Również i ten rodzaj świadczenia jest zróżnicowany wewnętrznie, gdyż wyróżnia się:

- a) emeryturę funkcjonariusza, który wstąpił do służby po 14 września 1999 r. (art. 1 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1a u.z.e., art. 15d u.z.e.),
- b) emeryturę funkcjonariusza, który przed 2 stycznia 1999 r. pełnił służbę, np. w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa (art. 15e u.z.e.),
- c) emeryturę funkcjonariusza, który wstąpił do Służby Celnej lub Celno-Skarbowej po 31 grudnia 2012 r. (art. 18b u.z.e.).

Na tej podstawie można stwierdzić, że ustawodawca, reagując na zmieniający się kontekst społeczny, gospodarczy i także prawny, dokonał zróżnicowania w grupie funkcjonariuszy Policji. Zmodyfikował sytuację prawną policjantów w zakresie uprawnień emerytalnych, mimo że spoczywają na nich te same obowiązki i przysługują im te same uprawnienia. W tym kontekście, trzeba mieć na uwadze okoliczność, że objęcie celników zaopatrzeniem emerytalnym nastąpiło po 24 latach obowiązywania ustawy o u.z.e., której rozwiązania, o czym była już mowa, poddane były zmianom legislacyjnym, prowadzącym do wydłużenia wieku emerytalnego funkcjonariuszy Policji i okresu służby.

Wprowadzenie wobec celników wymogu ukończenia 55 lat życia jako przesłanki przejścia na emeryturę nie można budzić zastrzeżeń konstytucyjnych w kontekście powszechnego wieku emerytalnego i należy postrzegać go jako przywilej emerytalny. Został on bowiem obniżony o 10 lat w stosunku do mężczyzn i 5 lat w stosunku do kobiet tylko wskutek przejścia celników z systemu powszechnego ubezpieczenia do systemu zaopatrzenia. Ustawodawca zachował ponadto gwarancję prawa do emerytury, jeśli zwolnienie ze służby nastąpiło przed osiągnięciem 55 roku

życia. Funkcjonariusz Służby Celnej lub funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który w dniu zwolnienia ze służby, przekształcenia albo wygaśnięcia stosunku służbowego osiągnął staż służby 15 lat, w tym co najmniej 5 lat, o których mowa w ust. 2, ale nie osiągnął wieku 55 lat życia, nabywa prawo do emerytury w dniu osiągnięcia tego wieku, niezależnie od przyczyny zwolnienia ze służby, wygaśnięcia czy przekształcenia stosunku służbowego (art. 12 ust. 3 u.z.e.). Z drugiej strony, na wprowadzenie wymogu osiągnięcia określonego wieku przez celników i policjantów należy spojrzeć przez pryzmat zmniejszania stopnia uprzywilejowania służb mundurowych wobec ubezpieczonych, podlegających powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, co znajduje uzasadnienie w zasadzie równości wobec prawa i założeniach reformy emerytalnej z 1999 r.

Wprowadzenie wymogu 5 letniego okresu służby nie dyskryminuje, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, celników w zakresie dostępu do zaopatrzenia emerytalnego. Przede wszystkim, nie można tracić z pola widzenia, że zaskarżona ustawa, wykonując wyrok TK, obejmuje zaopatrzeniem emerytalnym tych funkcjonariuszy, którzy legitymują się co najmniej 5 letnim okresem służby przy wykonywaniu zadań określonych w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o Służbie Celnej z 1999 lub w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej z 2009. Wykonywanie tych zadań stanowiło cechę wspólną policjantów i celników, uzasadniającą nakaz jednakowego traktowania w zakresie uprawnień emerytalnych. Było także podstawą uznania zakwestionowanej regulacji za niekonstytucyjną. Wykonując wyrok, ustawodawca nie wprowadził jednak wymogu 15 letniego okresu służby na powyższych stanowiskach (czynności policyjne). Ograniczył go natomiast do okresu co najmniej 5 lat, zastrzegając warunek ukończenia 55 roku życia i legitymowania się 15 letnim okresem służby. Taki stan rzeczy prowadzi, zdaniem Sejmu, do rozszerzenia grupy celników uprawnionych do emerytury mundurowej, ponieważ nie każdy funkcjonariusz celny wykonywał czynności polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń przez cały okres służby (tj. 15 lat). Ponadto wnioskodawca nie dostrzega, że obowiązkiem ustawodawcy, realizującego konstytucyjny nakaz zapewnienia równego zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego, jest wąskie wyznaczenie grupy beneficjentów u.z.e., osób uprzywilejowanych wobec ubezpieczonych należących do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (zob. wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12). Dążenie ustawodawcy do

stopniowego utworzenia jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych dla wszystkich ubezpieczonych służy niewątpliwie realizacji konstytucyjnej zasady równości. Im szersza będzie bowiem grupa ubezpieczonych objęta systemem powszechnym, a mniejsza – uprawnionych do świadczeń szczególnego typu, tym pełniej będzie realizowany postulat równości wobec prawa (stanowisko Sejmu z 28 listopada 2014 r., wyrażone w sprawie K 39/13).

Po drugie, okresy zatrudnienia w charakterze: a) pracownika, który podjął służbę w Służbie Celno-Skarbowej (art. 22 ust. 1 ustawy z 2017); b) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 150 ust. 8 u.KAS); c) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 99 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej z 2009); d) członka korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 22b ust. 8 ustawy o Służbie Celnej z 1999); e) pracownika administracji celnej, który stał się funkcjonariuszem Służby Celnej (art. 22 ust. 2 ustawy z 2017 w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999) nie są taktowane jako okresy służby lub okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu u.z.e. Są zatem irrelewantne do nabycia uprawnień emerytalnych z zaopatrzenia mundurowego. Nie są natomiast irrelewantne z punktu widzenia prawa do emerytury ustalonej na podstawie dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 1270, ze zm; dalej: u.e.r.). Zgodnie z art. 95 ust. 1 u.e.r.: „W razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego”. Przepis ten stosuje się w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty określonych w u.e.r. prawem do świadczeń przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym osób. Nie dotyczy to jednak przypadku, gdy emerytura wojskowa lub policyjna została obliczona według zasad określonych w art. 15a lub art. 15d lub art. 18e u.z.e. (art. 95 ust. 2 u.e.r.). Z powyższego wynika, iż funkcjonariusz służby celnej ma prawo do dwóch świadczeń emerytalnych, tj. z zaopatrzenia emerytalnego i z powszechnego ubezpieczenia w przypadku osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (dalej: emerytura w powszechnym wieku emerytalnym, e.p.w.). Wysokość e.p.w. ustalana jest w oparciu o dwa czynniki, tj. wartość zwaloryzowanych i zgromadzonych składek na ubezpieczenie społeczne przed podjęciem i po ustaniu służby oraz długość okresu pobierania e.p.w. Tak więc

zatrudnienie w administracji celnej lub w korpusie służby cywilnej ma znaczenie dla wysokości świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego.

Po trzecie, zarzuty skarżącego dotyczące podstawy wymiaru emerytury tracą swoją ostrość, jeśli uwzględni się spadek uposażenia policjantów w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia oraz dysproporcję wynagrodzenia pomiędzy Służbą Celną lub KAS a Policją. W tym miejscu należy wskazać, że w 2016 r. wysokość przeciętnego wynagrodzenia funkcjonariuszy Służby Celnej według stanu na 31 grudnia 2016 r. (ze wszystkimi składnikami) wyniosło 5.709,59 zł. a w urzędach skarbowych – 5.157,00 zł. (ze wszystkimi składnikami) (Odpowiedź na pismo z dnia 27 stycznia 2017 r. nr SK/27/2017, skierowane w związku z przekazaniem do zaopiniowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, przygotowane przez Ministerstwo Finansów [on line] [http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article\\_id=25200](http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=25200) (dostęp: 28 stycznia 2019 r.). Ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2016 r. wynika natomiast, iż przeciętne wynagrodzenie w zlikwidowanych Izbach Celnych osiągnęło poziom 5601 zł (zasadnicze 4006 zł), zaś w komendach wojewódzkich Policji zaledwie 3778 zł (zasadnicze 2751 zł) i komendach powiatowych – 3055 zł (zasadnicze 2250 zł) (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2016 roku: Zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej w 2016 roku.* [online] [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zal\\_1\\_zatrudnienie\\_i\\_wynagrodzenia\\_w\\_sc\\_w\\_2016\\_0\\_0.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zal_1_zatrudnienie_i_wynagrodzenia_w_sc_w_2016_0_0.pdf), dostęp: 17 stycznia 2019 r.). Z kolei w 2017 r. przeciętne wynagrodzenie w KAS kształtowało się na poziomie 5692 zł. (zasadnicze 3407 zł). W komendach wojewódzkich Policji i Komendzie Stołecznej osiągnęło poziom 4099 zł. (zasadnicze 2945 zł.), w komendach powiatowych – 3341 zł (zasadnicze 2446 zł.) i było niższe od przeciętnego w gospodarce narodowej. Różnica jest także dostrzegalna na poziomie zatrudnienia w ministerstwach: Ministerstwo Finansów – 8718 zł i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - 8085 zł. Nieco lepiej na tym tle kształtują się uposażenia w Komendzie Głównej Policji, której funkcjonariusze zarabiają przeciętnie 5822 zł (zasadnicze 4179 zł.) (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2017 roku: Wynagrodzenia w Służbie Cywilnej za 2017 r.* [online] [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zal\\_3\\_wynagrodzenia\\_w\\_sluzbie\\_cywilnej](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zal_3_wynagrodzenia_w_sluzbie_cywilnej)

w 2017 r 1.pdf, dostęp: 17 stycznia 2019 r.). Sejm pragnie jeszcze zwrócić uwagę na jeden element statusu materialnego funkcjonariuszy, który decyduje także o wysokości uposażenia policjanta i celnika. Otóż celnicy mieli i mają zagwarantowane prawo do tzw. nadgodzin za przedłużony czas służby (np. art. 112 ust. 9 ustawy o Służbie Celnej z 2009; art. 189 ust. 13 u.KAS), co bez wątpienia przełoży się na wysokość przyszłych emerytur. Policjantom nie przysługuje takie uprawnienie (art. 33 ust. 2 ustawy 6 kwietnia 1990 r. Policji, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: u.o.p.), które kształtuje jego status socjalny i majątkowy.

Zróznicowanie w sferze socjalnej nabiera ostrości na tle prawa do mieszkania i pomocy do mieszkania (art. 29 i art. 30 u.z.e.). Wnioskodawca podnosi, że te świadczenia nie przysługują emerytom Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej. Nie dostrzega on jednak tej okoliczności, że prawo do lokalu mieszkalnego jest uprawnieniem związanym ze stosunkiem służby. Prawo do lokalu mieszkalnego w służbach mundurowych powiązane jest z charakterem stosunku służbowego funkcjonariuszy, gwarantowane jest u.o.p. (wyrok TK z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt SK 29/17).

W przypadku funkcjonariuszy Policji, uprawnienia mieszkaniowe zostały uregulowane w rozdziale 8 u.o.p. i normują kwestie:

- a) prawa do lokalu mieszkalnego funkcjonariusza Policji i członków jego rodziny (art. 88 i art. 89 u.o.p.);
- b) równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego (art. 91 u.o.p.);
- c) równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (art. 92 u.o.p.),
- d) pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość (art. 94 u.o.p.).

Uprawnienie do lokalu mieszkalnego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby, zachowują emeryci i renciści policyjni (art. 29 ust. 1 u.z.e.). Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy (art. 29 ust. 1 u.z.e.). Prawo do lokalu mieszkalnego przysługuje również członkom rodzin uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach (art. 29 ust. 2 u.z.e.). Emerytom i rencistom policyjnym zapewnia się także pomoc w budownictwie mieszkaniowym na

zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy (art. 30 u.z.e.). Z powyższego wynika, iż emeryci i renciści policyjni zachowują, na zasadach określonych w u.o.p., swoje uprawnienia mieszkaniowe, które nabyli w czasie służby. Również u.o.p. normuje zasady udzielania emerytom tzw. pomocy w budowie. Zdaniem Sejmu, mieszkaniowe świadczenia emerytalne mają charakter pochodny wobec stosunku służbowego. Po jego ustaniu należy określić je mianem świadczeń związanych ze stosunkiem służbowym (w orzecznictwie sądowym i doktrynie prawa pracy deputat węglowy, który przysługuje górnikom-emerytom, nie jest świadczeniem ze stosunku pracy lub też z ubezpieczenia społecznego. Jest natomiast postrzegany jako związany ze stosunkiem pracy i ma pochodny charakter względem uprawnień – zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04). Uprawnienia mieszkaniowe nie przysługują funkcjonariuszom Służby Celnej i Celno-Skarbowej. Jako że nie są one wpisane w treść stosunku służby, ustawodawca miał prawo wyłączyć je z katalogu świadczeń emerytalnych celników. W przeciwnym razie nie miałyby one charakteru pochodnego, lecz pierwotny. Tym samym powiększałyby dysproporcję pomiędzy beneficjentami świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego a beneficjentami świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Po czwarte, porównanie wysokości uposażeń i przywołane przykłady odmiennych rozwiązań legislacyjny w sferze socjalnej (np. prawo do nadgodzin, prawo do mieszkania) potwierdzają tezę, że wprowadzie funkcjonariusze Policji i funkcjonariusze Służby Celnej lub Celno-Skarbowej należą do formacji mundurowych, to ich status prawny nie jest i musi być jednolicie ukształtowany. Powyższy pogląd znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie TK, dla którego: „[...] służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby, jak chociażby Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencja Wywiadu i Straż Pożarna. Zresztą art. 1 ust. 1 u.S.C. nie określa wprost Służby Celnej jako formacji mundurowej, ale jako «jednolitą formację umundurowaną». W konsekwencji, z samej przynależności do omawianej kategorii nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny" (wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. akt. K 1/04; por. wyrok z 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08). A zatem niejednolitość i niejednorodność poszczególnych służb może stanowić dodatkowy argument dla ustawodawcy

uzasadniający możliwość zróżnicowania statusu socjalnego funkcjonariuszy, w tym także uprawnień emerytalnych. Sejm stoi na stanowisku, iż sama okoliczność wykonywania określonych zadań o charakterze dochodzeniowo-śledczym nie może być uznana za cechę uprawniającą do jednakowego traktowania w sferze zaopatrzenia emerytalnego.

Dostrzega to również TK, który przyjmuje, iż „system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego «przywileju» z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej są uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie «mundurowej», bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów” (przywoływany wcześniej wyrok w sprawie o sygn. akt K 39/13).

Słusznie zauważa TK, że z postulatem objęcia systemem zaopatrzenia emerytalnego mogą występować także inne grupy zawodowe sektora publicznego, których zadania są zbliżone do tych, jakie wykonują funkcjonariusze grup wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zadania polegające na ściganiu określonych przestępstw lub wykroczeń wykonuje np. Straż Parku, Straż Leśna lub Straż Rybacka. Jakkolwiek wyposażeni zostali oni w prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, to skądinąd zostali objęci szczególnym systemem emerytalnym dla służb mundurowych. Wykonywanie jednak działań ukierunkowanych na ściganie przestępstw nie może uzasadniać roszczenia o objęcie uważanym za korzystniejszy systemem emerytalnym. „Z Konstytucji nie wynika obowiązek ustawodawcy obejmowania kolejnych grup zawodowych systemem zaopatrzenia społecznego czy tworzenia przepisów na jego wzór. Wręcz przeciwnie. Z konstytucyjnych zasad, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) wynika obowiązek dla ustawodawcy objęcia powszechnym systemem emerytalnym wszystkich grup zawodowych, w tym pracowników, rolników i funkcjonariuszy. W jego ramach ustawodawca może – według starannie wyważonych racji – różnicować



zasady nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia – zawsze zachowując istotę tego prawa” (K 39/13).

Po piąte, ustawodawca, włączając funkcjonariuszy celnych do systemu zaopatrzenia, dysponował swobodą legislacyjną z uwagi na treść art. 67 Konstytucji, który nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Pozostawia on ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania zasad przyznawania świadczeń emerytalnych. Ocena trafności takich rozwiązań należy do dziedziny ocen politycznych. „W szczególności to ustawodawca, korzystając z szerokiego marginesu swobody, określając zakres i formy zabezpieczenia społecznego, musi uwzględniać w koniecznej perspektywie czasowej obiektywne czynniki gospodarcze, finansowe i demograficzne”. Ze względu na ten szeroki margines swobody legislacyjnej, nie powinno być rolą TK kontrolowanie decyzji prawodawcy z punktu widzenia celowości i trafności. Sąd konstytucyjny ogranicza się do oceny, czy ustawodawca naruszył normy i zasady konstytucyjne i zachowuje przy tym powściągliwość, orzekając o konstytucyjności rozwiązań w zakresie ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej (wyroki TK z: 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Konkludując, należy stwierdzić, że art. 2, art. 29 ust. 4, art. 30, art. 5 ust. 1a, art. 12 ust. 2 u.z.e. oraz art. 22 ustawy z 2017 są zgodne z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

6. W opinii Sejmu, nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ wnioskodawca oprócz zarzutu nieusprawiedliwionego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych nie wyprowadził innych treści normatywnych z art. 2 Konstytucji, przywołanego jako wzorzec kontroli. Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady zaufania obywatela do państwa miał charakter akcesoryjny wobec zróżnicowania podmiotów. Skoro istniejące zróżnicowanie funkcjonariuszy Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej, w szczególności względem funkcjonariuszy Policji, jest

dopuszczalne konstytucyjnie, nie istnieje zatem potrzeba rozważania zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. Z tej racji Sejm wnosi o umorzenie postępowania w przedmiocie kontroli kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania obywatela do państwa, ze względu na zbędność wydania wyroku.

**MARSZAŁEK SEJMU**



Marek Kuchciński