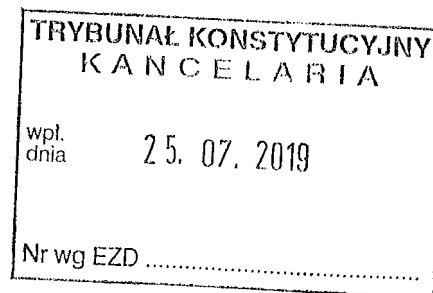




Warszawa, dnia 24 lipca 2019 r.

PK VIII TK 74.2018

(K 8/18)



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskiem Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej o zbadanie zgodności:

1) art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1a, art. 12 ust. 2, art. 18h, art. 29 ust. 4 i 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 – odpowiednio – pkt 3, 5, 8, 16, 20 i 21 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) – z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 21, art. 22 i art. 25 ustawy z dnia 11 maja 2017 r., o której mowa w pkt. 1 – z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1, art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 2 ust. 2 i art. 29 ust. 4 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 288 ze zm.), dodane przez art. 1 pkt 3 i pkt 20 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), a także art 30 wymienionej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 powołanej ustawy zmieniającej z dnia 11 maja 2017 r., w zakresie, w jakim wyłączają z kręgu uprawnionych do pomocy w budownictwie mieszkaniowym emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej – są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powołanej w punkcie 1., dodane przez art. 1 pkt 5 i pkt 8 ustawy zmieniającej z dnia 11 maja 2017 r. powołanej w punkcie 1. – są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;

3) postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 21 ust. 1-2 i ust. 4 oraz art. 25 ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 11 maja 2017 r. powołanej w punkcie 1. – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów;

4) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej (dalej: Wnioskodawca lub FZZSC) złożyła wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej szeregu przepisów 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 288 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach policyjnych lub u.z.e.f.) oraz 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 zmieniająca z 2017 r.), któremu Trybunał Konstytucyjny nadał bieg w zakresie przytoczonym na wstępie niniejszego stanowiska.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego wniosku FZZSC, wymaga uprzedniego odniesienia się do kwestii formalnych, związanych z dopuszczalnością jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu wszystkich zarzutów objętych wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70.).

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowy organ związku zawodowego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w

sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej. Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od ogólnokrajowego organu związku zawodowego, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

„Definicję podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, tj. związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, należy ustalać przede wszystkim przez odwołanie się do przepisów konstytucyjnych, które posługują się tymi samymi nazwami” (A. Mączyński, J. Podkowiak, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016., s. 1241). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „[z]wiązek zawodowy jest szczególną formą realizacji wolności zrzeszania się nakierowaną na ochronę praw i obowiązków osób wykonujących pracę zarobkową. (...) Związek zawodowy działa w odniesieniu do pewnej kategorii interesów wyznaczonych szczególną cechą podmiotów, które zrzesza. W dotychczasowym orzecznictwie wskazywano, że istotą działania związku zawodowego jest reprezentowanie praw i interesów zawodowych oraz socjalnych swoich członków, bezpośrednio związanych z ich pracowniczym statusem. Tak wyznaczony zakres działań jest specyficzny dla związku zawodowego” (wyrok z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa otpTK) uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne

oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów.

„Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (...), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (...). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólnikowe lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi spoczywa na wnioskodawcy. Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „<[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją 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> (...). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli” (postanowienie z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10 oraz powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Rada Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, a więc ogólnokrajowy organ związku zawodowego, na podstawie uchwały nr 01/07/2017 podjętej w dniu 9 lipca 2017 r., którą dołączono do wniosku. Uchwała ta określa przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku.

Analiza wniosku oraz dołączonego do niego statutu FZZSC (w szczególności art. 8) wskazuje, że zaskarżone przepisy określają zasady uzyskiwania świadczeń w ramach zaopatrzenia emerytalnego oraz postępowania w tych sprawach, a zatem dotyczą spraw objętych zakresem działania federacji związków zawodowych zrzeszającego pracowników administracji celnej.

Powyższe ustalenie nie przesądza jednak o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku. Dalsza analiza wskazuje bowiem, że wniosek FZZSC nie w pełni odpowiada wymogom formalnym warunkującym merytoryczne rozpoznanie tego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny.

W punkcie 1. *petitum* wniosku podniesiony został zarzut niezgodności art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f. – z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, że, pomimo zaskarżenia art. 30 u.z.e.f. w całości, Wnioskodawca nie kwestionuje całej treści normatywnej tego przepisu. Zastrzeżenia Wnioskodawcy dotyczą jedynie wyłączenia emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej z kręgu uprawnionych do pomocy w budownictwie mieszkaniowym. Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 407/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 320 oraz powołane tam orzecznictwo). W związku z tym,

przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie winien być art. 30 u.z.e.f. w zakresie, w jakim wyłącza emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej z kręgu uprawnionych do pomocy w budownictwie mieszkaniowym.

Należy też zauważyć, że w części uzasadnienia wniosku, dotyczącej niekonstytucyjności regulacji kwestionowanych w punkcie 1. *petitum*, brak jest jakiegokolwiek odwołania do treści normatywnej art. 2 Konstytucji (s. 14-15 wniosku). Wnioskodawca nie określił, na czym miałyby polegać sprzeczność tej grupy przepisów z art. 2 ustawy zasadniczej, ani nie powołał żadnych argumentów lub dowodów mogących uzasadniać ten zarzut. Należy zatem stwierdzić, że wniosek nie spełnia w tej części warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

Również w zakresie wzorca z art. 32 ust. 2 Konstytucji FZZSC nie powołała adekwatnych argumentów na poparcie zarzutu dyskryminacji.

Według Wnioskodawcy, funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej zostali niezasadnie „pozbawieni szeregu świadczeń należnych wszystkim innym funkcjonariuszom służb mundurowych” (s. 14 wniosku), co świadczy o tym, że „są dyskryminowani pod względem stopnia ochrony socjalnej i emerytalnej” (s. 14-15 wniosku).

Przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest jednak tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innych – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15,

OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, należy wykazać w szczególności, że:

a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz
b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca nie powołał argumentów dotyczących bezwzględnie niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji, poprzestając na zestawieniu sytuacji funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej z pozostałymi funkcjonariuszami objętymi zakresem ustawy o emeryturach policyjnych. Taka argumentacja, dotycząca w istocie niezasadnego zróżnicowania podmiotów, które, w ocenie Wnioskodawcy, powinny być traktowane w taki sam sposób, nie może zostać uznana za spełniającą, określony ustawowo, wymóg uzasadnienia zarzutu, gdyż całkowicie pomija przyjęte w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie przepisu art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W tej sytuacji należy uznać, że także w tej części wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – powołane wcześniej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn.: K 16/15, *op. cit.*, i SK 20/14, *op. cit.* oraz wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77).

Niedopuszczalność orzekania zachodzi także w zakresie, powołanego pomocniczo – w związku z art. 32 Konstytucji – wzorca z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym „[o]bywatel 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”. Przepis ten gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa. Wyliczenie to jest enumeratywne i nie obejmuje niewymienionych w nim ryzyk ubezpieczeniowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1 oraz L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II. Art. 30 – 86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 701).

Zestawienie art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f. z art. 67 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że pomiędzy tymi przepisami brak jest niezbędnego związku treściowego. Prawo do lokalu mieszkalnego albo pomocy w budownictwie mieszkaniowym, o których mowa w art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f., nie wchodzi bowiem w zakres gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego, którego istotą jest ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14). W tej sytuacji, skoro zakresy normowania przepisów wymienionych w punkcie 1. *petitum* wniosku i art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej są rozłączne, nie jest możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm. Należy zatem uznać, że wydanie wyroku w tym zakresie jest niedopuszczalne, gdyż art. 67 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f.

Ponadto Wnioskodawca nie określił, w jaki sposób regulacje kwestionowane w punkcie 1. *petitum* miałyby naruszać prawo do zabezpieczenia

społecznego wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji i nie uprawdopodobnił tego zarzutu. Powołując art. 67 ust. 1 Konstytucji jako pomocniczy wzorzec kontroli – w związku z art. 32 ustawy zasadniczej – Wnioskodawca nie powiązał jednak prawa do zabezpieczenia społecznego z zaskarżonymi przepisami art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f. (*vide* – s. 14-15 wniosku). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „zarzuty postawione w kontekście <związkowo> powołanych wzorców wymagają odpowiedniego uzasadnienia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7). „[W]skazanie we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za <uzasadnienie [zarzutu niekonstytucyjności], z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie> (...). W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 67). Także więc z tego powodu wydanie merytorycznego orzeczenia w zakresie niezgodności regulacji kwestionowanych w punkcie 1. *petitum* wniosku z art. 67 ust. 1 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalne, gdyż, niezależnie od nieadekwatności tego wzorca, wniosek nie spełnia w tej części wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Dalsza analiza wniosku wskazuje, że brakami formalnymi obarczone są również zarzuty sformułowane w punktach 2-6 *petitum*.

W punkcie 3. *petitum* wniosku podniesiony został zarzut niezgodności z Konstytucją art. 12 ust. 2 oraz art. 18h u.z.e.f., któremu Trybunał Konstytucyjny nadał bieg w punkcie 1. postanowienia z dnia 12 października 2018 r. Wnioskodawca nie wskazał jednak, na czym miałyby polegać niezgodność z powołanymi wzorcami kontroli art. 18h u.z.e.f., i nie powołał żadnych argumentów uzasadniających zarzut niezgodności tego przepisu z którymkolwiek powołanym wzorcem konstytucyjnym. W części uzasadnienia wniosku, dotyczącej niezgodności z Konstytucją art. 12 ust. 2 oraz art. 18h u.z.e.f. (s. 18-19 wniosku), nie przedstawiono treści ani wykładni art. 18h u.z.e.f., brak jest też jakiegokolwiek nawiązania do złożonej treści normatywnej art. 18h u.z.e.f, który obejmuje 4 ustępy, jak i faktu, że, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, 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. 664), art. 18h u.z.e.f. wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. i że dopiero od tego dnia funkcjonariusze przyjęci do służby przed dniem 1 stycznia 2013 r. będą mieli prawo wyboru ustalenia emerytury na zasadach i w wysokości określonych w rozdziale 1a ustawy o emeryturach policyjnych.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie podniesionego w punkcie 3. *petitum* wniosku zarzutu niezgodności art. 18h u.z.e.f. z powołanymi wzorcami kontroli wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy oTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym względzie.

Ponadto, podnosząc w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku zarzuty niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1

i art. 2 Konstytucji, Wnioskodawca, podobnie jak w przypadku zarzutu sformułowanego w punkcie 1. *petitum*, nie powołał odrębnych argumentów dotyczących bezwzględnie niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji. Cała przedstawiona w tym względzie argumentacja odnosi się bowiem do niezasadnego – w ocenie Wnioskodawcy – zróżnicowania sytuacji funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej w porównaniu z pozostałymi funkcjonariuszami objętymi zakresem ustawy o emeryturach policyjnych (s. 15-19 wniosku). Jednak, jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, potwierdzając linię orzeczniczą, która w dyskryminacji dopatruje się kwalifikowanego przejawu nierównego traktowania, wyrażającego się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innych pobudek, zasługujących na szczególne potępienie, „sama konstatacja zarzucalnego, bo dowolnego różnicowania sytuacji prawnej określonych podmiotów w żadnym razie nie wystarcza do przyjęcia, że wnioskodawca uzasadnił postawiony przez siebie zarzut” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Należy zatem stwierdzić, że w zakresie zarzutów niezgodności regulacji kwestionowanych w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku z art. 32 ust. 2 Konstytucji wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności merytorycznego orzekania w tej części.

Wymogów formalnych nie spełniają też sformułowane w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku zarzuty niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 2 Konstytucji.

Artykuł 2 ustawy zasadniczej stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, z których wyprowadza się szereg szczegółowych zasad pochodnych.

W niniejszej sprawie Wnioskodawca powołał się, w ramach wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji, na zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli przedstawia się jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela.

Zasada lojalności opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym charakterze. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm (*vide* – wyroki

Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 8; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Uprawnienia przyznane obywatelowi przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. Zakazane jest tworzenie prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14).

„Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zastrzegał, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze oczekiwać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru, a na jej treść składa się wiele zagadnień. Wiąże się ją z równością praw, solidarnością społeczną, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczeniem podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających

bez pracy nie z własnej woli. Do elementów konstytuujących sprawiedliwość społeczną zalicza się między innymi tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (*vide* – P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016., s. 242-243; *vide* też – powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Trybunał Konstytucyjny, podkreślając bogatą i różnorodną treść zasady sprawiedliwości społecznej, wielokrotnie wskazywał, że „[z] jednej (...) strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego” (wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79 oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38; z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 28 oraz z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 135/15, *op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym w zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją, i że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat*

legi generali – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej może być natomiast podstawą kontroli konstytucyjności, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych (*vide m.in.* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, *op. cit.*; z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, *op. cit.*; z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, *op. cit.*, a także z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, *op. cit.* oraz z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 135/15, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca przytoczył w uzasadnieniu wniosku fragmenty dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad sprawiedliwości społecznej (s. 8 wniosku) oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (s. 11 wniosku), lecz nie powiązał tych orzeczeń z treścią zaskarżonych regulacji. W części uzasadnienia wniosku dotyczącej przepisów zaskarżonych w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku nie przedstawiono żadnych argumentów, których rozpoznanie nie byłoby możliwe na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z analizy wniosku wynika, że Wnioskodawca dopatruje się naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej jedynie w odmiennym potraktowaniu podmiotów podobnych, a także w tym, że zasada sprawiedliwości społecznej nie usprawiedliwia – Jego zdaniem – odstępstwa od zasady równości. Również w odniesieniu do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa powołana w uzasadnieniu wniosku argumentacja jest w całości wtórna wobec argumentów mających świadczyć o naruszeniu zasady równości.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutów niezgodności art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 u.z.e.f. z art. 2 Konstytucji wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK, wobec czego zachodzi

przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

Wniosek nie spełnia również wymogów formalnych w zakresie, sformułowanego w punkcie 5. *petitum*, zarzutu niezgodności art. 22 ustawy nowelizującej z 2017 r. z art. 2, art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide* – pkt 2. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 2018 r., sygn. Tw 8/17), „ze względu na dyskryminujące funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zasady określania okresu służby uprawniającego do świadczeń wynikających z Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym” (s. 2 wniosku).

Zaskarżone przepisy art. 22 ust. 1 i ust. 2 ustawy nowelizującej z 2017 r. wskazują, od kiedy liczy się okres służby w służbie Celno-Skarbowej uprawniającej do świadczeń z ustawy o emeryturach policyjnych (ust. 1), oraz stanowią, że okresy pracowniczego zatrudnienia w administracji celnej (wymienione w ust. 2) nie są traktowane jako okresy służby ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy o emeryturach policyjnych.

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja „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)” (s. 21 wniosku).

Poza tym ogólnym stwierdzeniem o naruszeniu przez art. 22 ustawy nowelizującej z 2017 r. wymienionych przepisów Konstytucji wniosek nie zawiera konkretnych uwag precyzujących, na czym miałyby polegać sprzeczność

kwestionowanej regulacji z poszczególnymi wzorcami, ani adekwatnych argumentów lub dowodów mogących uzasadniać ten zarzut.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez

Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca, uzasadniając zarzut podniesiony w punkcie 5. *petitum* wniosku, po przytoczeniu treści art. 22 ust. 1 i ust. 2 ustawy zmieniającej z 2017 r., stwierdził: „Regulacja dostosowująca zawarta w art. 22 Nowelizacji jest bowiem skonstruowana błędnie, wbrew ugruntowanym w dorobku orzeczniczym 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 emerytaln[a]. 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>. Obowiązywanie 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. Warto przypomnieć, że ustawodawca – wbrew art. 22 Nowelizacji – od początku utworzenia Służby Celnej gwarantował ciągłość i jednolitość służby w tej formacji mundurowej. (...) 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[y] 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).”(s. 21-22 wniosku).

Tak skonstruowane uzasadnienie nie tylko nie pozwala na stwierdzenie, na czym – według Wnioskodawcy – polegała sprzeczność zaskarżonych przepisów z poszczególnymi wzorcami kontroli, ale nawet na jednoznaczne ustalenie treści normy prawnej wywodzonej przez Wnioskodawcę z art. 22 ust. 1 i ust. 2 ustawy zmieniającej z 2017 r.

Analizując treść wniosku, nie można bowiem rozstrzygnąć, czy – w ocenie Wnioskodawcy – kwestionowana regulacja dotyczy zasad nabywania lub wysokości świadczeń przewidzianych w ustawie o emeryturach policyjnych (o czym świadczy zawarte w punkcie 5. *petitum* sformułowanie o dyskryminujących funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej zasadach określania okresu służby uprawniającego do świadczeń z u.z.e.f.), czy wywiera skutki także w zakresie uprawnień do świadczeń przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS (na co z kolei wskazuje przytoczone wcześniej stwierdzenie o pozbawieniu funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej ekspektatyw praw, „które nabywali w toku pełnionej służby na podstawie obowiązującego wówczas ustawodawstwa”, a więc w czasie gdy należeli do systemu powszechnego). Wnioskodawca nie podał również, na czym – Jego zdaniem – polegała zmiana sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej w wyniku wprowadzenia art. 22 ust. 1 i ust. 2 ustawy zmieniającej z 2017 r. ani jaka była treść praw, których miano by pozbawić funkcjonariuszy administracji celnej i celno-skarbowej. Wnioskodawca nie

przeprowadził też testu równości, a nawet nie wskazał grupy podmiotów podobnych, którym zaliczano by do wysługi emerytalnej, jako okresy służby lub okresy równorzędne ze służbą, okresy zatrudnienia pracowniczego.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutów podniesionych w punkcie 5. *petitum* wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy otpTK, co czyni rozpoznanie wniosku w tej części niedopuszczalnym.

Osobnego rozważenia wymaga dopuszczalność rozpatrzenia zarzutów zawartych w punktach 4. i 6. *petitum* wniosku, któremu w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny nadał bieg w pkt 2. postanowienia z dnia 12 października 2018 r.

Wymienione w punktach 4. i 6. *petitum* wniosku art. 21 i art. 25 ustawy zmieniającej z 2017 r. składają się z szeregu jednostek redakcyjnych. Z analizy treści wniosku wynika, że pomimo zaskarżenia art. 21 i art. 25 ustawy zmieniającej z 2017 r. w całości, Wnioskodawca w istocie nie kwestionuje zgodności z Konstytucją regulacji zawartych w art. 21 ust. 3 i ust. 5 ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz art. 25 ust. 2 i ust. 4-8 tej ustawy, a sformułowane zarzuty nie dotyczą zawartej w nich treści normatywnej. W uzasadnieniu pytania prawnego Wnioskodawca nie wskazał, na czym miałyby polegać niezgodność przepisów ust. 3 i ust. 5 art. 21 ustawy zmieniającej z 2017 r. oraz ust. 2 i ust. 4 - 8 art. 25 ustawy zmieniającej z 2017 r. ze wskazanymi wzorcami kontroli, i nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie zarzutów w tym zakresie.

Na powyższą niespójność pomiędzy zakresem zaskarżenia, wskazanym w punktach 4. i 6. *petitum*, a uzasadnieniem zwrócił uwagę, w ramach wstępnej kontroli wniosku, Trybunał Konstytucyjny, który zarządzeniem z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. Tw 8/17, wezwał FZZSC do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez między innymi wyjaśnienie, czy przedmiot kontroli stanowi również art. 21 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 25 ust. 2 i ust. 4 - 8 ustawy zmieniającej z 2017 r. Po wyjaśnieniu przez Wnioskodawcę, w piśmie z 19 czerwca 2018 r., że

nie kwestionuje przepisów art. 21 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 25 ust. 2 i ust. 4-8 ustawy zmieniającej z 2017 r., Trybunał Konstytucyjny, powołanym już uprzednio, postanowieniem z dnia 12 października 2018 r., sygn. Tw 8/17, nadał dalszy bieg całemu wnioskowi, odnotowując – choć tylko w uzasadnieniu – treść pisma Wnioskodawcy, precyzującego, że zakresem zaskarżenia objęte są jedynie przepisy art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 25 ust. 1 i ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r.

W tej sytuacji postępowanie w zakresie kontroli art. 21 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 25 ust. 2 i ust. 4-8 ustawy zmieniającej z 2017 r. winno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w tej części wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Przesłanka niedopuszczalności wydania orzeczenia zachodzi też w zakresie zarzutu niezgodności art. 25 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r. z wzorcami kontroli powołanymi w punkcie 6. *petitum* wniosku.

Wnioskodawca nie powiązał treści normatywnej art. 25 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r. z żadnym z powołanych wzorców kontroli, nie określił, na czym miałyby polegać sprzeczność zawartej w tym przepisie regulacji z poszczególnymi wzorcami kontroli, ani nie powołał adekwatnych argumentów na poparcie podniesionych w tym względzie zarzutów.

W uzasadnieniu wniosku do art. 25 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r., poza zrelacjonowaniem treści tej regulacji (s. 23 wniosku), nawiązuje jedynie lakoniczne sformułowanie, że „[p]rzepisy art. 25 ust. 1 i 3 Nowelizacji, tworząc konstrukcję swoistego okresowego świadczenia <zastępczego> w stosunku do należnego świadczenia emerytalnego godzą w konstytucyjne gwarancje równego prawa do zabezpieczenia społecznego” (*ibidem*) oraz stwierdzenie, że „kwestionowane 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” (s. 24 wniosku).

Poprzestając na powyższych stwierdzeniach, Wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać niezgodność przewidzianej w zaskarżonej regulacji zasady rozliczania świadczenia pieniężnego przewidzianego w art. 25 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2017 r. z konstytucyjnymi gwarancjami równego prawa do zabezpieczenia społecznego, nie wskazał grupy podmiotów podobnych, a, kwestionując brak unormowań, które – Jego zdaniem – winny zostać zamieszczone w art. 25 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r., nie podjął nawet próby wykazania, że brak tych unormowań stanowił pominięcie ustawodawcze.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawowe, które nie podlega Jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym, wydanym i obowiązującym, prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z

dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 3; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyjmowanych w dotychczasowym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, wskazał, że „w tym celu należy co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał przy tym, że przy orzekaniu o „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 24/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 549 i 26 lutego 2016 r., sygn. Ts 292/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 164).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał też, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. „<[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej>” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie brak jest podstaw do uznania, że nieuwzględnienie w zaskarżonym art. 25 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r. unormowań, które – zdaniem Wnioskodawcy – winny zostać tam zamieszczone, było wynikiem niezamierzonego pominięcia ustawodawcy.

Na brak przypadkowości działania ustawodawcy w tym względzie wskazuje analiza przepisów ustawy o emeryturach policyjnych, która w Dziale VI. określa zasady wypłaty świadczeń, a w Dziale VII. zawiera regulacje dotyczące między innymi potrąceń ze świadczeń, oraz przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, której przepisy, zgodnie z art. 50 u.z.e.f., stosuje organ emerytalny, dokonując potrąceń ze świadczeń pieniężnych.

Skoro zaskarżony przepis nie zawiera odrębnych reguł wypłaty wyrównania, gdy emerytura policyjna lub renta funkcjonariusza Służby Celno-

Skarbowej jest wyższa niż świadczenie pieniężne przewidziane w art. 25 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2017 r., to oczywistym jest, że stosuje się w tym względzie ogóle zasady wypłaty tego rodzaju świadczeń, w szczególności art. 42 ust. 1 u.z.e.f., który stanowi: „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.”. Brak jest tym samym podstaw do stwierdzenia, że niezamieszczenie w art. 25 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r. wskazanej przez Wnioskodawcę regulacji stanowił pominięcie ustawodawcze.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 25 ust. 3 ustawy nowelizującej z 2017 r. z powołanymi wzorcami wniosków nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt. 3 i 4 ustawy otpTK., a nadto kwestionuje zaniechanie ustawodawcze, co czyni rozpoznanie wniosku w tej części niedopuszczalnym.

Z kolei analiza art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 25 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2017 r. wskazuje, że przepisy te utraciły już moc obowiązującą.

Przepisy te stanowią:

„Art. 21.

1. 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.

2. 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.

(...)

4. 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. 25.

1. Funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej w przypadku:

1) 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.”.

Zasadą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest kontrola przepisów obowiązujących w dacie orzekania. Przedmiotem kontroli sądu konstytucyjnego w procedurze kontroli następczej mogą być bowiem normy należące do systemu prawnego i będące podstawą aktów stosowania prawa lub wpływające na sytuację prawną ich adresatów *ipso iure*. W doktrynie podkreśla się, że z samej natury kontroli hierarchicznej zgodności norm wynika, iż można ją przeprowadzać w ramach systemu prawnego, składającego się z elementów tworzących w momencie kontroli jej przedmiot i wzorzec (*vide* – A. Maczyński, J. Podkowiak, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. op. cit.*, s. 1137; *vide* także – powołana tam literatura).

Na obowiązywanie ogólnej zasady, w myśl której przedmiotem kontroli konstytucyjności może być jedynie akt normatywny (albo jego część) obowiązujący w chwili orzekania, wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „[z]asada ta, wyrażana w kolejnych przepisach regulujących postępowanie przed Trybunałem (...), wynika obecnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Przepis ten nakazuje Trybunałowi umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie

utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedynym wyjątkiem od wskazanej zasady jest sytuacja, w której wydanie wyroku - w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną – jest konieczne dla ochrony wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (zob. obecnie – 59 ust. 3 uoTK). Wyjątek ten, dyktowany koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, stanowi wyraz prymatu aksjologicznej funkcji Trybunału (...). Jednocześnie, jak w każdym wypadku regulacji o charakterze wyjątku, dopuszczalność kontroli konstytucyjności przepisu nieobowiązującego nie może być interpretowana rozszerzająco” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 9/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 11; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym formalne uchylene przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej. „Analiza orzecznictwa Trybunału pozwala wysnuć wniosek, że ocena – prowadzącej do umorzenia postępowania – utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego dokonuje się nie na podstawie formalnego stwierdzenia wyeliminowania kontrolowanego przepisu z systemu prawa, lecz z perspektywy możliwości wywołania przezeń skutków prawnych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 7, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Orzekanie o zgodności z Konstytucją uchylonych przepisów jest dopuszczalne wówczas, gdy – mimo ich uchylenia – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej miarodajnej dla danej kwestii” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. K 18/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 67). „Wykładnia zwrotu <akt normatywny utracił moc obowiązującą> powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany

w praktyce” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Zatem to, czy faktycznie doszło do uchylenia w całości zaskarżonego przepisu, należy ustalić na podstawie treści normy derogującej lub przejściowej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. K 14/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 125).

W niniejszej sprawie analizowane przepisy art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 25 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2017 r. nie zostały formalnie uchylone.

Należy jednak zauważyć, że w treści art. 21 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r. wskazano, że przepis ten ma zastosowanie do funkcjonariuszy zwolnionych ze służby albo tych, których stosunek służbowy został przekształcony albo wygasł w ściśle określonym okresie: od dnia 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli do 1 stycznia 2018 r. (art. 26 ustawy zmieniającej z 2017 r.), którzy ponadto spełniali w tym okresie przesłanki do nabycia prawa do emerytury określone w art. 12 u.z.e.f. Nabycie uprawnień do emerytury policyjnej na zasadach określonych w tym przepisie następowało zatem w ograniczonych ramach czasowych. Przepis ten miał więc charakter epizodyczny, gdyż spełnienie określonych w nim warunków możliwe było jedynie we wskazanym w nim okresie, który obecnie już upłynął. W takich przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przepis nie obowiązuje już w systemie prawnym w tym znaczeniu, że po upływie wskazanego w nim terminu nie ma adresatów, którzy mogliby z niego skorzystać, i że realizacja normy prawnej zawartej w danym przepisie doprowadziła do jego „skonsumowania” (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2015 r., sygn. Tw 24/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 213 i z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. Tw 24/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 214; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Należy zatem uznać, że chociaż art. 21 ust. 1 ustawy zmieniającej

z 2017 r. nie został formalnie uchylony, to jednak nie da się z niego wyprowadzić normy prawnej obowiązującej w czasie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Również w art. 21 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2017 r. określono, że przepis ten ma zastosowanie przy ustalaniu prawa do emerytury funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 1, którzy złożyli wnioski o przyznanie emerytury w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, a więc do 1 stycznia 2019 r. Przepis ten, tak jak opisany powyżej art. 21 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r., miał więc charakter epizodyczny i nie można z niego wyprowadzić normy prawnej obowiązującej po 1 stycznia 2019 r.

Z kolei w art. 21 ust. 4 i art. 25 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r. wprost wskazano, że przewidziane w nich decyzje zostaną wydane nie później niż w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, a świadczenie pieniężne jednostka organizacyjna KAS wypłaca nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli do dnia 1 stycznia 2019 r. W związku z tym należy uznać, że przepisy te – chociaż nie zostały uchylone – to utraciły moc obowiązującą na skutek upływu czasu, na który zostały wprowadzone.

W tej sytuacji należy uznać, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności z Konstytucją art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 25 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2017 r. winno podlegać umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy otpTK, z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Uwzględniając opisane powyżej braki formalne wniosku oraz utratę mocy obowiązującej przepisów art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 25 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2017 r., należy stwierdzić, że przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny winny być jedynie: w ramach punktu 1. *petitum* wniosku – zarzut niezgodności art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f., w zakresie w jakim wyłącza ją z kręgu uprawnionych do pomocy w budownictwie mieszkaniowym emerytów i rencistów Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej – z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w ramach punktów 2. i 3. *petitum* wniosku –

zarzuty niezgodności art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 u.z.e.f. – z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Analiza zasadności zarzutów Wnioskodawcy wymaga uprzedniego przedstawienia regulacji prawnych dotyczących prawa do świadczeń w ramach odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego formacji określanych powszechnie jako służby mundurowe.

Do czasu wejścia w życie obowiązującej ustawy o emeryturach policyjnych, uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej regulowane były ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210 ze zm.). Na podstawie (obowiązującego do 31 grudnia 2012 r.) art. 60 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 440 ze zm.; aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1313 ze zm.; dalej: ustawa o PSP) oraz art. 39 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 ze zm.) prawo do zaopatrzenia emerytalnego według zasad i na warunkach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (a następnie Policji) i ich rodzin przysługiwało również strażakom oraz funkcjonariuszom Służby Więziennej.

Dokonując w 1999 r. reformy ubezpieczeń społecznych, ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego obejmującego możliwie najszerszy krąg osób. Na podstawie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.; dalej: u.e.r.f.u.s.), od 1 stycznia 1999 r. prawo do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego mieli funkcjonariusze służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r. Osoby, które podjęły służbę po 1 stycznia 1999 r., zostały włączone do

powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Od dnia 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 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2003 r.), wszyscy funkcjonariusze służb mundurowych, bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę, zostali ponownie objęci jednolitym systemem zaopatrzeniowym uregulowanym w ustawie o emeryturach policyjnych.

Zakres podmiotowy ustawy o emeryturach policyjnych obejmował początkowo funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Po kolejnych nowelizacjach przepisami tej ustawy objęto również funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (w miejsce zlikwidowanego Urzędu Ochrony Państwa), Straży Granicznej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Ochrony Państwa (w miejsce zlikwidowanego Biura Ochrony Rządu).

Jednolitą umundurowaną Służbę Celną utworzono na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.; dalej: ustawa o SC z 1999 r. lub u.S.C. z 1999 r.). Do tego czasu podstawowym aktem normatywnym określającym zasady pełnienia tej służby było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.). W rozumieniu tego rozporządzenia funkcjonariuszami celnymi byli urzędnicy administracji celnej zatrudnieni w urzędach celnych na stanowiskach pracy od dyrektora urzędu do maszynistki oraz urzędnicy państwowi zatrudnieni w Głównym Urzędzie Ceł. Kolejnym aktem prawnym regulującym zadania i organizację Służby Celnej była ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.; dalej: ustawa o SC z 2009 r. lub

u.S.C. z 2009 r.). Następnie, na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 768 ze zm.; dalej: ustawa o KAS) powołano Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS).

Do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2017 r., czyli w okresie przed 1 stycznia 2018 r., wszystkie osoby wykonujące zadania w ramach administracji celnej, w tym funkcjonariusze Służby Celnej i funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, pozostawały w powszechnym systemie ubezpieczeń emerytalnych.

Wyrokiem z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 u.z.e.f. – 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 u.S.C. z 2009 r. – są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny podtrzymał „wyrażoną we wcześniejszych judykatach tezę, że w istocie tzw. służby mundurowe stanowią kategorię zbiorczą. W jej skład wchodzi formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak chociażby Policja, Agencja Wywiadu, Państwowa Straż Pożarna oraz Służba Więzienna. 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” (*op. cit.*).

Jednocześnie, po szczegółowej analizie regulacji prawnych dotyczących Służby Celnej i Policji, Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym wskazał:

„Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej do zadań funkcjonariuszy Służby Celnej należy rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń. Te zadania Służby Celnej są zatem podobne do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m.in. inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy 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” (*op. cit.*).

Po nowelizacji ustawy o emeryturach policyjnych, dokonanej ustawą nowelizującą z 2017 r., funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej i Służby Celnej zostali włączeni do systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych.

W punkcie 1. *petitum* wniosku jako przedmiot zaskarżenia wskazano art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 ustawy o emeryturach policyjnych w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2017 r.

Artykuł 2 ust. 2 u.z.e.f. stanowi: „Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. c, nie przysługują funkcjonariuszom Służby Celnej lub

funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej.”. Uprawnienia, o których mowa w tym przepisie, to – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c u.z.e.f. – prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym.

Następny z kwestionowanych przepisów – art. 29 ust. 4 u.z.e.f. stanowi: „Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się do funkcjonariuszy Służby Celnej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.”. Przepisy art. 29 ust. 1-3 u.z.e.f., do których nawiązuje art 29 ust. 4 u.z.e.f., mają następujące brzmienie:

„1. 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.

2. 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.

3. 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.”.

Z kolei art. 30 u.z.e.f. stanowi: „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.”.

Uzasadniając zarzut niezgodności tych przepisów z powołanymi wzorcami kontroli, Wnioskodawca stwierdził, 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. Ustawodawca nie wyjaśnia, jakie względy – poza oczywistymi względami oszczędnościowymi – przemawiały za pozbawieniem funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, a także ich rodzin, wsparcia państwa w zakresie zabezpieczenia ich potrzeb mieszkaniowych. 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.” (s. 14 wniosku).

Art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”.

„W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną. Wyprowadza się stąd ogólną normę polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej”

(W. Borysiak, L. Bosek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 831 oraz powołana tam literatura).

Zasada równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji, była niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, że „[p]odstawowym zagadnieniem poprzedzającym analizę zachowania tej zasady, wymagającym rozstrzygnięcia, jest to, czy istnieje wspólna cecha relewantna porównywanych sytuacji, a więc czy zachodzi <podobieństwo> tych sytuacji, stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości. (...) Równość to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych nie mają. Jeśli zatem zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiadają obiektywnie istniejącym między nimi odmiernościami, nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. P 7/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 74).

„Zasada równości nie ma charakteru absolutnego (...). Dopuszcza się zróżnicowane kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, mających tę samą cechę istotną, jeżeli istnieje ku temu uzasadniona przyczyna (...). W takim wypadku należy ustalić, czy kryterium, według którego następuje zróżnicowanie sytuacji tych podmiotów, pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2017 r., sygn. P 2/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 59 oraz powołane tam orzecznictwo).

„Kluczowy charakter dla rozważania zasady równości ma więc zawsze ustalenie (dobór) <cechy istotnej>, bo przesądza ona o uznaniu porównywanych

podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie owego podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości. Ustalenie klasy podmiotów podobnych powinno być dokonywane zawsze *ad casum*. Wymaga bowiem analizy treści regulacji prawnej. Ustalenie to musi być dokonywane zawsze adekwatnie do treści stosunku prawnego, ze względu na dające się wyodrębnić klasy porównywanych podmiotów. Bez poprawnego wyznaczenia klasy podmiotów podobnych nie da się poprawnie zastosować testu równości. Jeśli klasa zostanie błędnie wyznaczona za szeroko, niemal zawsze przyniesie negatywny wynik. Test oceny równości wskazywać będzie nierówność. Toteż w przypadkach wątpliwych Trybunał zazwyczaj opowiada się za przyjęciem węższej klasy podmiotów należących do tej samej klasy. (...) Większa niż dawniej złożoność współczesnych stosunków społecznych rodzi niekiedy po stronie prawodawcy konieczność bardziej szczegółowego określania klasy podmiotów. (...) Coraz częściej bowiem ocena zachowania zasady równości wymaga porównania nie dwóch, ale większej liczby klas podmiotów, które mogą być uznane za podobne ze względu na daną cechę istotną. Ocena sytuacji prawnej staje się skomplikowana. Różnie bowiem wyglądają odmienności w sytuacji prawnej podmiotów w zależności od wyboru porównywanych grup. (...) postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności. Celem i istotą regulacji prawnych jest wprowadzanie zróżnicowań. Dopóki te zróżnicowania prawne odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje” (L. Garlicki i M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 109 i 110-111).

„W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45.; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Podmioty różne, a więc niemające relewantnej cechy wspólnej, mogą być traktowane różnie.

Odmienne traktowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli znajduje konstytucyjne uzasadnienie, szczególnie jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24). W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji, zakaz różnicowania odnosi się bowiem do zróżnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że regulacje kwestionowane w punkcie 1. *petitum* wniosku kształtują uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej odmiennie niż funkcjonariuszy innych służb objętych zakresem ustawy o emeryturach policyjnych.

Zróżnicowanie to, w ocenie Wnioskodawcy, nie znajduje uzasadnienia, ponieważ wszyscy funkcjonariusze służb mundurowych, objęci zakresem ustawy o emeryturach policyjnych, stanowią grupę podmiotów podobnych, które powinny być tak samo traktowane w zakresie uprawnień mieszkaniowych. Cechą istotną przesądającą o ich podobieństwie jest, zdaniem Wnioskodawcy, podleganie ustawie o emeryturach policyjnych.

Poglądu tego nie można podzielić, gdyż nie uwzględnia on w dostatecznym stopniu treści i celu zaskarżonych regulacji.

Funkcjonariusze Służby Celnej zaliczani są w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do kategorii tzw. służb mundurowych (vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Analiza przepisów dotyczących Służby Celno-Skarbowej, wyodrębnionej w ramach KAS jako jednolita i umundurowana formacja, którą tworzą funkcjonariusze (art. 1 ust. 3 ustawy o KAS), wskazuje, że również funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej należą do formacji określanych jako służby mundurowe.

Służby mundurowe w Polsce nie mają jednak jednorodnego charakteru (vide – M. A. Liwo, *Służby mundurowe w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, [w:] *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, LexisNexis 2012 r.; vide także – powołana tam literatura). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „w istocie 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. (...) 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, *op. cit.*; vide również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. K 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10; z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14, z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, *op. cit.* oraz z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 2/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 8). „Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmienne uregulowanie statusu poszczególnych funkcjonariuszy tych służb mundurowych, podkreślając, że w skład tych służb wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji

i uprawnień oraz trybu pełnienia służby” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Uznanie podmiotów za podobne może nastąpić wyłącznie w oparciu o całokształt cech, które wyznaczają ich sytuację prawną w danej dziedzinie. W szczególności, dla stwierdzenia wystąpienia cechy relewantnej, nakazującej jednakowe traktowanie dwóch grup podmiotów, nie jest wystarczające wskazanie jednostkowych cech wspólnych. „W każdym wypadku Trybunał musi uwzględnić specyfikę przedmiotu zaskarżenia i z tego punktu widzenia ocenić, w jakiej mierze wskazana cecha odzwierciedla podobieństwo tych podmiotów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*).

Regulacje kwestionowane w punkcie 1. *petitum* wniosku stanowią o wyłączeniu stosowania wobec funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno- Skarbowej przepisów przyznających policyjnym emerytom i rencistom oraz członkom ich rodzin określone uprawnienia mieszkaniowe.

Prawidłowa analiza tych regulacji wskazuje, że ogólnie oznaczone w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c u.z.e.f. prawo policyjnych emerytów i rencistów oraz członków ich rodzin do lokalu mieszkalnego albo pomocy w budownictwie mieszkaniowym zostało ukształtowane w art. 29 ust. 1-3 i art. 30 u.z.e.f. jako uprawnienie pozostające w ścisłym związku z uprawnieniami mieszkaniowymi przysługującymi funkcjonariuszom pozostającym w służbie.

Ustawa o emeryturach policyjnych nie określa przesłanek nabycia prawa do lokalu mieszkalnego lub pomocy w budownictwie mieszkaniowym ani sposobu realizacji tych uprawnień. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.z.e.f., uprawnieni mają w ramach zaopatrzenia emerytalnego prawo do lokalu mieszkalnego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby (zdanie 1), przy czym do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali dla

funkcjonariuszy (zdanie 2). Z kolei w art. 30 u.z.e.f. wskazano, że przewidzianą w nim pomoc w budownictwie mieszkaniowym zapewnia się emerytom i rencistom policyjnym na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy.

Przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy zamieszczone zostały w ustawach dotyczących poszczególnych służb.

Stosownie do art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 161 ze zm.; dalej: ustawa o Policji lub u.P.), „Policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.”. Prawo to jest realizowane poprzez przydział lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów (art. 90 u.P.), wypłacanie równoważnika pieniężnego (art. 92 ust. 1 u.P.) albo pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość (art. 94 ust. 1 u.P.). Analiza przepisów Rozdziału 8. ustawy o Policji wskazuje, że podstawową formą realizacji prawa określonego w art. 88 ust. 1 u.P. jest przydział lokalu mieszkalnego, natomiast pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego jest (podobnie jak równoważnik pieniężny) zastępczą formą realizacji prawa funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego i ma charakter subsydiarny. W wyroku z dnia 14 maja 2001 r., w sprawie o sygn. SK 1/00, rozważając prawa funkcjonariusza Policji do równego traktowania go przez władze publiczne w zakresie pomocy finansowej dla funkcjonariuszy Policji na uzyskanie lokalu mieszkalnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „szczególna pomoc w uzyskaniu mieszkania przez policjantów uzasadniona jest dążeniem do zapewnienia policjantowi możliwości zamieszkania w miejscowości, w której pełni służbę. (...) Ustawa o Policji nie formułuje praw

podmiotowych wszystkich policjantów do uzyskania pomocy finansowej do nabycia mieszkania na własność, bez względu na to, czy mają oni zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w miejscu pełnienia służby” (OTK ZU nr 4/2001, poz. 84) Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych dominuje pogląd, że pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego nie została ukształtowana jako prawo podmiotowe z tytułu pełnienia służby, lecz jako subsydiarne świadczenie związane z uprawnieniami policjanta do uzyskania w drodze decyzji lokalu mieszkalnego w sytuacji, gdy nie ma on zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby (*vide* – uchwała NSA z dnia 29 marca 1999 r., sygn. OPS 1/99, LEX nr 36572; wyroki NSA z dnia: 5 lutego 2015 r., sygn. I OSK 1298/13, LEX nr 1658394; 1 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 1654/13, LEX nr 1794755 i 22 kwietnia 2016 r., sygn. I OSK 2773/14, LEX nr 2111050 oraz wyroki: WSA w Opolu – z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Op 556/17, LEX nr 2457693 i WSA w Łodzi – z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. III SA/Łd 1158/17, LEX nr 2461037).

Ponadto policjantowi przeniesionemu do służby w innej miejscowości, który w poprzednim miejscu pełnienia służby posiada lokal mieszkalny, dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy, może być przydzielony lokal mieszkalny na podstawie decyzji administracyjnej w nowym miejscu pełnienia służby, jeżeli spełnia warunki określone w art. 96 ust. 1 pkt 1-2 u.P. Na podstawie art. 98 u.P., policjant zwolniony ze służby, który nie posiada prawa do lokalu mieszkalnego na warunkach określonych w przepisach 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zachowuje prawo do przydzielonego lokalu mieszkalnego według norm

powszechnie obowiązujących lub może być przeniesiony do zamiennego lokalu mieszkalnego.

Określone uprawnienia mieszkaniowe przysługują też funkcjonariuszom innych służb wymienionych w art. 1 ust. 1 u.z.e.f.

W sposób zbliżony do rozwiązań przyjętych w art. 88-98 ustawy o Policji uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy regulują przepisy: art. 102 ust. 1, art. 106 ust. 1, art. 108 ust. 1, art. 110 ust. 1 i art. 113 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2387 ze zm.); art. 62 ust. 1, art. 66 ust. 1, art. 68 ust. 1, art. 70 ust. 1 i art. 73 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1516 ze zm.); art. 92 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 98 ust. 1, art. 100 ust. 1 i art. 102 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 147 ze zm.; dalej: ustawa o SG); art. 178 ust. 1, art. 179 ust. 1, art. 180 ust. 1, art. 184 ust. 1 i art. 186 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 828; dalej: ustawa o SOP); art. 74 ust. 1, art. 78 ust. 1, art. 80 ust. 1, art. 82 ust. 1 i art. 84 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1313 ze zm.; dalej: ustawa o PSP) oraz art. 170 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1542 ze zm.), które, podobnie jak ustawa o Policji, przewidują prawo funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej oraz określają formy realizacji tego prawa. Porównanie tych regulacji wskazuje przy tym na występowanie istotnych różnic dotyczących: sposobu określenia miejscowości pobliskiej (*vide* – art. 92 ust. 3 ustawy o SG i art. 178 ust. 4 ustawy o SOP), przesłanek przyznania równoważnika pieniężnego (*vide* – art. 78 ust. 1 ustawy o PSP), a także przesłanek przyznania pomocy finansowej

na uzyskanie lokalu mieszkalnego (*vide* – art. 80 ust. 1 w zw. z art. 80 ust. 5 ustawy o PSP).

Odmienne rozwiązanie przewiduje art. 93d ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.), zgodnie z którym funkcjonariuszowi przyznaje się, w drodze decyzji, dodatek mieszkaniowy, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami CBA oraz jeżeli:

- 1) on sam, małżonek lub osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym nie posiadają lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej;
- 2) został przeniesiony do pełnienia służby w innej miejscowości, w której on sam, współmałżonek lub osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym nie posiadają lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego;
- 3) został przeniesiony do pełnienia służby w innej miejscowości i nie został zakwaterowany na koszt CBA.

Prawo do mieszkania w miejscu pełnienia służby nie przysługuje funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej. Ustawa o KAS nie przewiduje żadnych świadczeń dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby. Jedynie przeniesienie funkcjonariusza do innej miejscowości, z której dojazd do miejsca zamieszkania jest znacznie utrudniony, wymaga zapewnienia funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej (art. 168 ust. 1 ustawy o KAS), przy czym nie dotyczy to przypadku przeniesienia funkcjonariusza na jego wniosek (art. 170 ustawy o KAS). Również ustawy o SC z 1999 r. i 2009 r. nie przyznawały funkcjonariuszom Służby Celnej prawa do mieszkania w miejscu pełnienia służby i nie przewidywały żadnych świadczeń dla funkcjonariuszy Służby Celnej nieposiadających lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy wymienionych formacji pozostających w służbie nie są tożsame.

Prawidłowa analiza regulacji kwestionowanych w punkcie 1. *petitum*, uwzględniająca ich kontekst normatywny, wskazuje, że przyjętym przez ustawodawcę kryterium wewnętrznego zróżnicowania w ramach grupy funkcjonariuszy służb mundurowych objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych był zakres uprawnień mieszkaniowych przysługujących funkcjonariuszom danej formacji, którzy pozostają w służbie. Funkcjonariusze Służby Celnej i funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, którzy nie mają i nie mieli prawa do lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby i wynikających z tego prawa uprawnień do mieszkania służbowego lub pomocy w budownictwie mieszkaniowym, nie są więc w tym zakresie podobni do funkcjonariuszy pozostałych służb, którym takie uprawnienia mieszkaniowe przysługują.

Kryterium tego nie można uznać za arbitralne. Wnioskodawca, podnosząc zarzut nierównego traktowania emerytów i rencistów Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej oraz członków rodzin nieżyjących funkcjonariuszy tych służb w zakresie uprawnień mieszkaniowych, nie wziął pod uwagę charakteru i celu tych uprawnień.

Prawo policjantów i funkcjonariuszy innych służb do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełnią służbę, lub w miejscowości pobliskiej jest ściśle związane z charakterem stosunku służbowego i wymaganym zakresem dyspozycyjności (*vide* – S. Hoc i P. Szustakiewicz. *Art. 93(d)*. [w:] *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*. LEX/el, 2012.; K. Kwapisz-Krygel. *Art. 74*. [w:] *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*, LexisNexis 2014 r.; P. Szustakiewicz, *Świadczenia pieniężne związane z prawem do lokalu mieszkalnego emerytów i funkcjonariuszy służb mundurowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, *Ius Novum* nr 3/2013, s. 168 i 181). „Prawo to wynika z istoty pełnionej służby związanej z dyscypliną,

dyspozycyjnością, nielimitowanym czasem pracy, jak również koniecznością zapewnienia niezbędnej liczby funkcjonariuszy w danej miejscowości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 75). Taką samą funkcję spełnia prawo funkcjonariuszy określonych służb do pomocy finansowej na uzyskanie mieszkania lub domu jednorodzinnego. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wcześniej wyroku SK 1/00 wskazał, że „[p]omoc ta została wprowadzona w interesie służby, z uwagi na daleko idącą dyspozycyjność funkcjonariuszy Policji” (*op. cit.*).

Policijni emeryci i renciści oraz członkowie ich rodzin nie wykonują czynności służących realizacji zadań powierzonych poszczególnym służbom mundurowym. *Ratio legis* przysługujących im uprawnień mieszkaniowych, przewidzianych w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c, art. 29 ust. 1-3 i art. 30 u.z.e.f., nie jest dobro służby wymagającej dyspozycyjności. Trybunał Konstytucyjny, analizując w sprawie o sygn. U 4/08 uprawnienia mieszkaniowe policyjnych emerytów i rencistów, stwierdził, że „[p]odstawowym celem art. 29 wymienionej ustawy [tj. u.z.e.f. – przyp. wł.] jest umożliwienie dalszego korzystania przez osoby uprawnione do świadczeń emerytalnych i rentowych na podstawie tej ustawy z mieszkań przyznanych im w drodze decyzji administracyjnych. Natomiast osoby, które nie użytkują takich mieszkań, mogą ubiegać się o pomoc finansową na podstawie art. 30 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji” (wyrok z dnia 27 października 2008 r., OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 141).

Uwzględniając, że celem uprawnień mieszkaniowych przewidzianych w ustawie o emeryturach policyjnych jest w istocie zachowanie prawa do mieszkania służbowego i kontynuacja prawa do pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, które przysługiwały funkcjonariuszowi w okresie pozostawania w służbie, kryterium w postaci zakresu przysługujących wcześniej w tym względzie uprawnień należy uznać za relewantne. Należy zatem uznać, że ustawodawca prawidłowo wyodrębnił grupę osób, którym nie

przysługują uprawnienia mieszkaniowe określone w ustawie o emeryturach policyjnych, i, w konsekwencji, nie można przyjąć, że doszło do zróżnicowania praw podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Różne potraktowanie podmiotów różnych, tj. emerytowanych funkcjonariuszy, którzy w okresie pozostawania w służbie stałej mieli prawo do lokalu mieszkalnego i wynikające z tego uprawnienia do mieszkania służbowego lub pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz emerytowanych funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, którym w okresie pozostawania w służbie nie przysługiwały takie uprawnienia, nie stanowi naruszenia zasady równości. Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[r]óżne traktowanie podmiotów, które nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza zasady równości” (wyrok z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*).

Wobec powyższego jedynie na marginesie należy zauważyć, że gdyby nie doszło do wprowadzenia regulacji kwestionowanych w punkcie 1. *petitum* wniosku lub gdyby przepisy te utraciły moc w przypadku ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją, to prawo emerytów i rencistów Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej do lokalu mieszkalnego albo pomocy w budownictwie mieszkaniowym byłoby uprawnieniem pozornym. Skoro ustawa o emeryturach policyjnych nie określa przesłanek nabycia ani sposobu realizacji prawa do lokalu mieszkalnego lub pomocy w budownictwie mieszkaniowym, nakazując odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy (art. 29 ust. 1 zd. 2.) oraz odwołując się do zasad przewidzianych dla funkcjonariuszy (art. 30 u.z.e.f.), to w sytuacji, gdy brak jest przepisów dotyczących lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, jak i zasad przyznawania tym funkcjonariuszom pomocy finansowej w budownictwie mieszkaniowym, nie byłaby możliwa

efektywna realizacja uprawnień mieszkaniowych emerytów i rencistów Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej.

Zakaz ustanawiania uprawnień pozornych stanowi jeden z elementów wynikającej z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, która jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że uprawnienia przyznane obywatelowi przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. Zakazane jest tworzenie prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14).

W konsekwencji należy uznać, że art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f. w zakresie, w jakim wyłączają z kręgu uprawnionych do pomocy w budownictwie mieszkaniowym emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej – są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W punkcie 2. *petitum* wniosku zakwestionowano art. 5 ust. 1a u.z.e.f., który stanowi: „1a. 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.”.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 5 ust. 1a u.z.e.f. z powołanymi wzorcami kontroli, Wnioskodawca podniósł, że przepis ten niekorzystnie różnicuje wysokość emerytur funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej w porównaniu z funkcjonariuszami pozostałych formacji, którzy wstąpili do służby przed 1 stycznia 2013 r., dla których podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie należne na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Zdaniem Wnioskodawcy, zróżnicowanie to jest konstytucyjnie nieuzasadnione, gdyż nie realizuje celu ustawy nowelizującej z 2017 r., którym było objęcie funkcjonariuszy celnych i celno-skarbowych emerytalnym systemem zaopatrzeniowym właściwym dla innych służb.

W ocenie Wnioskodawcy, „[z]a *ratio legis* art. 5 ust. 1a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym należy uznać chęć ograniczenia wydatków budżetowych przeznaczanych na <emerytury mundurowe>. Nowelizacja realizuje zatem ten sam cel, co wcześniej wprowadzony do Ustawy rozdział 1a, obejmujący swoim zakresem funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Kwestionowane przepisy Nowelizacji 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 niezasadne. 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” (s. 17 wniosku).

Kolejny przepis, zaskarżony w punkcie 3. *petitum* wniosku, art. 12 ust. 2 u.z.e.f., stanowi: „W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowo wymagane jest ukończenie 55 lat życia i posiadanie 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.”.

Regulacja ta nawiązuje do art. 12 ust. 1 u.z.e.f., zgodnie z którym „[e]merytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.”.

Według Wnioskodawcy, przewidziane w art. 12 ust. 2 u.z.e.f. „[z]różnicowanie warunków nabycia uprawnień emerytalnych poprzez dodanie dodatkowych wymogów jedynie w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej budzi szereg wątpliwości konstytucyjnych. Po pierwsze, w porównaniu z podstawowym wymogiem posiadania 15-letniego stażu pracy w wymienionych formacjach, 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. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 marca 2015 r. 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. (...) Zróżnicowanie warunków nabycia uprawnień emerytalnych poprzez wyodrębnienie z zakresu podmiotowego ustawy jednej grupy funkcjonariuszy i nałożenie na nich dodatkowych wymogów w tym zakresie narusza zasadę równości wynikającą z art. 32 Konstytucji RP nie znajdując przy tym konstytucyjnego uzasadnienia. Multiplikowanie przesłanek, jakie należy spełnić by móc ubiegać się o świadczenie emerytalne w sposób oczywisty zmierza do ograniczenia liczby osób uprawnionych do jego otrzymania. Tymczasem reforma systemu zaopatrzeniowego doprowadziła już do skutecznej racjonalizacji finansowania emerytur z systemu zaopatrzeniowego z punktu widzenia ograniczenia wydatków budżetowych i umacniania równowagi budżetowej. Reforma ta może być realizowana wedle uznania ustawodawcy, kształt systemu emerytalnego objęty jest bowiem jego 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 dotykały 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” (s. 18-19 wniosku).

Mając na względzie, że jako wzorce kontroli art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 u.z.e.f. Wnioskodawca powołał te same przepisy ustawy zasadniczej, przy czym w przypadku obu zaskarżonych regulacji tylko w zakresie wzorca z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji wniosek spełnia wymogi formalne, a także uwzględniając zbieżność argumentów powołanych na poparcie zarzutów sformułowanych w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku, uzasadnione będzie ich łączne rozważenie.

Jako pomocniczy wzorzec kontroli art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 u.z.e.f. Wnioskodawca powołał, obok przedstawionego wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem, „[o]bywatel 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”.

Art. 67 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków

utrzymania. Ustrojodawca wyróżnił w tym zakresie dwojakiego rodzaju okoliczności. Po pierwsze, sytuacje wynikające z niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), jak również pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli i bez środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji). Po drugie, osiągnięcie przez obywatela wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). W obu wypadkach ustawodawca został zobowiązany do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Znaczenie normy wyrażonej w art. 67 Konstytucji należy odczytywać w dwojakiej perspektywie. Z jednej strony przepis ten wskazuje w sposób enumeratywny przesłanki zabezpieczenia społecznego. Konstytucja domaga się od ustawodawcy uregulowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tych sytuacji, które wylicza art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony, art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb. Ustrojodawca nakazuje wykreowanie takiego mechanizmu, ale jednocześnie nie określa sposobu, w jaki ma to nastąpić. W tym sensie konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego sprowadza się do potwierdzenia, że w określonych okolicznościach obywatele powinni otrzymać niezbędne wsparcie. Niemniej jednak art. 67 Konstytucji nie wypowiada się na temat przedmiotu takiego wsparcia. Charakterystyczną cechą tego przepisu jest brak określenia – na poziomie konstytucyjnym – zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego. Jest to materia, którą pozostawiono w całości do uregulowania na poziomie ustawowym (art. 67 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 67 ust. 2 Konstytucji). (...) Pomoc udzielana obywatelom ze strony władzy publicznej nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Jednocześnie pomoc ta powinna być zawsze dostosowana do

konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczynić się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

„Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. Inaczej natomiast należy ocenić działalność ustawodawcy w tej sferze, która wykracza poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sferze ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprzednio przyznane uprawnienia. Kontrola jego działalności nie jest w tym wypadku dokonywana w perspektywie konstytucyjnych zasad ograniczania wolności lub praw jednostek. Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje jednak zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (*ibidem*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też podkreślał, że „[z] art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia

społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego należy – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. (...) Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Definiując istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do świadczeń emerytalnych jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, Trybunał Konstytucyjny

niejednokrotnie wskazywał, że konstytucyjny standard jest w tym względzie wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide m.in.* – wyrok z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 oraz postanowienie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 322; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego dochodziłoby więc, gdyby osoby, które zaprzestaną pracy zarobkowej w związku z osiągnięciem konkretnego wieku, zostały całkowicie pozbawione świadczeń lub gdyby wysokość świadczeń emerytalnych uniemożliwiała uprawnionym zaspokojenie ich potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie sytuacja taka nie zachodzi. Ani art. 5 ust. 1a u.z.e.f., ani art. 12 ust. 2 u.z.e.f. nie pozbawiają funkcjonariuszy Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej możliwości uzyskania po osiągnięciu wieku emerytalnego świadczenia z zabezpieczenia społecznego, pozwalającego na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie.

Przepisy kwestionowane w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku nie wchodzą w zakres istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, w przedstawionym powyżej rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto sformułowane we wniosku zastrzeżenia co do zgodności art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 u.z.e.f. z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie odnoszą się do naruszenia tak rozumianej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Wnioskodawca nie kwestionuje w tej części wniosku naruszenia prawa do

zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jako takiego, lecz niezachowanie określonych zasad konstytucyjnych przy ustawowym określaniu zakresu i formy realizacji tego prawa.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sferze, w której ustawodawca może swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprawnienia wykraczające poza istotę tego prawa, musi jednak uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ostatecznie, ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy, wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych (*vide m.in.* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15).

Niewątpliwie, ustawodawca jest również związany zasadą równości, gdy kształtuje system zabezpieczenia społecznego w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej.

Podkreślić jednak należy, iż, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[r]ówność w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego nie oznacza jednakowego czy nawet podobnego traktowania wszystkich potencjalnych świadczeniobiorców, lecz oznacza konieczność podobnego traktowania podmiotów podobnych, które mają wspólną cechę istotną, relewantną z punktu widzenia badanej regulacji prawnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, *op. cit.*; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że „zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych

nie może być oparty na zasadzie <absolutnej> równości. System emerytalno-
rentowy powinien opierać się na zasadach powszechności i względnej
jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości”
(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06,
OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca, podnosząc zarzut naruszenia przez
ustawodawcę zasady równego traktowania w zakresie zabezpieczenia
społecznego, skonfrontował sytuację funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy
pełnili służbę przed dniem 1 stycznia 2013 r., z funkcjonariuszami pozostałych
formacji objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych,
którzy zostali przyjęci po raz pierwszy do służby w okresie do 31 grudnia 2012 r.,
a jako cechy relewantne wskazał przynależność do służb mundurowych i datę
wstąpienia do służby i na tej podstawie uznał te grupy podmiotów za podobne. Z
tego względu odmiennosc regulacji określającej sposób obliczania podstawy
wymiaru emerytury policyjnej oraz formułującej przesłanki nabycia prawa do
tego świadczenia winna być – w ocenie Wnioskodawcy – uznana za
niedopuszczalną.

W związku z tym należy ustalić, czy wskazani przez Wnioskodawcę
funkcjonariusze Służby Celnej, którzy pełnili służbę przed 1 stycznia 2013 r.,
faktycznie stanowią podmioty podobne do funkcjonariuszy pozostałych formacji
objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych, którzy
zostali przyjęci po raz pierwszy do służby w okresie do 31 grudnia 2012 r.

W aktualnym stanie prawnym ustawa o emeryturach policyjnych określa
odmienne zasady nabywania prawa do przewidzianych w niej świadczeń lub
ustalania wymiaru świadczeń pieniężnych dla następujących grup
funkcjonariuszy: pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.
(art. 15 u.z.e.f.); przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r.
(art. 15a u.z.e.f), przyjętych po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. do służby

w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej (art. 18a ust. 1 u.z.e.f.) oraz dla funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. (art. 15d ust. 1 u.z.e.f.). Ponadto w ramach grupy funkcjonariuszy pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. zostali wyodrębnieni, jako podgrupa, funkcjonariusze, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c ust. 1 u.z.e.f.).

Podstawowa różnica pomiędzy funkcjonariuszami, którzy pozostawali w służbie przed 2 stycznia 1999 r., a pozostałymi dotyczy możliwości zaliczenia do wymiaru emerytury policyjnej okresów cywilnej aktywności zarobkowej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu, a także jednoczesnego pobierania dwóch emerytur. W przypadku funkcjonariuszy wymienionych w art. 15 ust. 1 u.z.e.f. przy ustalaniu wymiaru emerytury policyjnej obok okresu służby możliwe jest zaliczenie okresów składkowych i nieskładkowych poprzedzających służbę i przypadających po zwolnieniu ze służby, a w przypadku funkcjonariuszy wymienionych w art. 15a u.z.e.f. oraz w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. – do emerytury policyjnej zalicza się tylko okresy służby. Funkcjonariusze wymienieni w art. 15a u.z.e.f. oraz w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. mogą przy tym, w przeciwieństwie do funkcjonariuszy wymienionych w art. 15 ust. 1 u.z.e.f., pobierać jednocześnie dwie emerytury: policyjną za okres służby oraz z FUS za cywilne okresy ubezpieczenia (art. 95 ust. 2 u.e.r.f.u.s.). Z kolei funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. różnią od pozostałych funkcjonariuszy nie tylko zasady wymiaru emerytury (w tym ustalania podstawy wymiaru), ale przede wszystkim odmienne przesłanki nabycia prawa do tego świadczenia, które następuje po co najmniej 25 latach służby i pod warunkiem

ukończenia 55 lat życia w dniu zwolnienia ze służby (art. 18b ust. 1 u.z.e.f.), a nie po 15 latach służby, jak w przypadku funkcjonariuszy wymienionych w art. 15 ust. 1 u.z.e.f. i art. 15a u.z.e.f.

Funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej odróżnia od pozostałych funkcjonariuszy objętych zakresem ustawy o emeryturach policyjnych brak prawa do lokalu mieszkalnego albo pomocy w budownictwie mieszkaniowym (art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 u.z.e.f.) oraz odmienne zasady nabywania prawa do emerytury policyjnej (art. 12 ust. 2 u.z.e.f.) i ustalania podstawy jej wymiaru (art. 5 ust. 1a u.z.e.f.) dla funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby przed 1 stycznia 2013 r. Zasady nabywania przez funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, przyjętych po raz pierwszy do służby w formacjach wymienionych w art. 18a ust. 1 u.z.e.f. po dniu 31 grudnia 2012 r., prawa do emerytury policyjnej oraz ustalania wysokości tego świadczenia, w tym podstawy wymiaru, są takie same, jak funkcjonariuszy pozostałych służb.

Pierwotnie ustawa o emeryturach policyjnych przewidywała takie same przesłanki nabycia przewidzianych w niej świadczeń oraz jednolite zasady wymiaru świadczeń pieniężnych dla wszystkich uprawnionych. Istniejące obecnie zróżnicowania w tym względzie wynikają z wprowadzanych kolejno zasadniczych reform systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, w ramach których obejmowano nowo wprowadzanymi regulacjami zasad nabycia uprawnień emerytalnych oraz wymiaru emerytury funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po raz pierwszy po wejściu w życie poszczególnych zmian.

Określone w ustawie o emeryturach policyjnych daty przyjęcia po raz pierwszy do służby nie zostały więc przyjęte przypadkowo. Kryterium podziału funkcjonariuszy formacji objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych na opisane wcześniej grupy jest więc nie tyle data

wstąpienia do służby jako taka, ile fakt, że wyróżnione przez ustawodawcę grupy funkcjonariuszy w czasie rozpoczęcia i pełnienia służby były objęte różnymi zasadami nabywania prawa do świadczeń oraz ustalania wysokości świadczeń pieniężnych. Nie bez znaczenia jest przy tym, że regulacje wprowadzane w ramach kolejnych zasadniczych nowelizacji ustawy o emeryturach policyjnych ustanawiały mniej korzystne warunki nabycia prawa do świadczeń lub określania ich wymiaru. W związku z tym ustawodawca przewidywał stosowanie dotychczasowych, korzystniejszych przepisów dla tych funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby przed dniem wejścia w życie regulacji mniej korzystnie kształtujących sytuację prawną w zakresie zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.

Nie można więc podzielić poglądu Wnioskodawcy, że funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, którzy pełnili służbę w okresie przed 1 stycznia 2013 r., stanowią podmioty podobne do funkcjonariuszy pozostałych formacji objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych, którzy zostali przyjęci po raz pierwszy do służby w okresie do 31 grudnia 2012 r. Funkcjonariusze Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej, którzy pełnili służbę przed 1 stycznia 2013 r., podlegali bowiem w tym okresie powszechnemu systemowi emerytalnemu, a funkcjonariusze pozostałych formacji objętych zakresem podmiotowym ustawy o emeryturach policyjnych byli objęci systemem zaopatrzeniowym służb mundurowych.

W związku z powyższym należy uznać, że chociaż kwestionowane przez Wnioskodawcę regulacje art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 u.z.e.f. odmiennie traktują funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, którzy rozpoczęli służbę przed 1 stycznia 2013 r., niż funkcjonariuszy pozostałych formacji mundurowych, którzy zostali przyjęci do służby w tym samym okresie, to różnicowanie to znajduje podstawę w tym, że funkcjonariusze ci nie stanowią jednorodnej grupy podmiotów, a występujące między nimi różnice, wynikające

z podlegania w okresie przed 1 stycznia 2013 r. odmiennym systemom emerytalnym, powodują, iż nie można mówić o wspólnej cesze relewantnej ogółu tych funkcjonariuszy. Różnicując sytuację prawną tych grup, ustawodawca nie naruszył więc konstytucyjnej zasady równości.

Pozwala to stwierdzić, że art. 5 ust. 1a i art. 12 ust. 2 u.z.e.f. są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego