

Warszawa, dnia 19 października 2021 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**al. Jana Chrystiana Szucha 12a**  
**00-918 Warszawa**

**Wnioskodawca: Komisja Krajowa**  
Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność“

**reprezentowany przez**

- 1) Piotra Dudę – Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” oraz
- 2) Bogdana Bisia – Zastępcę Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,  
będących upoważnionymi członkami Prezydium Komisji Krajowej

**zastępowany przez**

- 1) Jakuba Szmita oraz
- 2) Marcina Zielenieckiego  
będących pracownikami Wnioskodawcy

**adres do korespondencji dla Wnioskodawcy**  
**i pełnomocników:**  
**ul. Wały Piastowskie 24, 80-855 Gdańsk**

**Organ państwa który wydał**  
**kwestionowany akt normatywny: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

## **WNIOSEK O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI USTAWY Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Działając na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 33 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), Wnioskodawca wnosi o stwierdzenie:

1. niezgodności art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

**Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 723, ze zm.)**

**- z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)**

w zakresie, w jakim wśród okresów, które traktuje się jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej

pomija okresy

— służby w charakterze funkcjonariusza Inspekcji Celnej,

— zatrudnienia w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz w art. 36 ust. 1, a także w art. 38 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 65 ze zm.),

przy wykonywaniu obowiązków służbowych polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń,

**2. niezgodności art. 18b ust. 2 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 723, ze zm.)**

**- z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)**

w zakresie, w jakim wśród okresów, które traktuje się jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej

pomija okresy

— służby w charakterze funkcjonariusza Inspekcji Celnej,

— zatrudnienia w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz w art. 36 ust. 1, a także w art. 38 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 65 ze zm.),

przy wykonywaniu obowiązków służbowych polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń.

## **UZASADNIENIE SPEŁNIENIA PRZESŁANEK DOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKU**

Stosownie do art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „Konstytucja”), Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw z Konstytucją. Z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją wystąpić mogą „ogólnokrajowe organy związków zawodowych” (art. 191 ust. 1 pkt 4) Konstytucji.

### **1. Status prawny Wnioskodawcy.**

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność“ (dalej: „Związek“) działający na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 263, ze zm.) (dalej: „ustawa o związkach zawodowych“) oraz Statutu NSZZ „Solidarność“ (dalej: „Statut“), wpisany w dniu 10 grudnia 2001 roku do rejestru stowarzyszeń Krajowego Rejestru Sądowego jest ogólnokrajowym związkiem międzybranżowym, który działa na podstawie ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232).

**dowód:**

- jednolity tekst Statutu NSZZ „Solidarność”, po wprowadzeniu zmian uchwalonych przez XXIX Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ "Solidarność" w dniu 25 października 2018 roku;
- odpis z Krajowego Rejestru Sądowego;
- odpis postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie stwierdzenia reprezentatywności NSZZ „Solidarność”.

### **2. Zakres działania Wnioskodawcy.**

Zgodnie z § 2 ust. 1 Statutu terenem działania Związku jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Ogólnokrajową władzą wykonawczą związku jest Komisja Krajowa (§ 34 ust. 3 pkt 6 Statutu).

Zgodnie z art. 191 ust. 3 Konstytucji podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3–5, mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Opierając się na ustawowych i statutowych podstawach prawnych należy stwierdzić, że Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” jest ogólnokrajowym międzybranżowym związkiem zawodowym, czyli dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych). Związek zrzesza pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (także spółdzielczej umowy o pracę), a w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych zatrudnionych na podstawie członkostwa (wyboru, powołania, mianowania), jak również uczniów przyzakładowych szkół zawodowych świadczących pracę na rzecz zakładu pracy lub pobierających naukę zawodu, osoby wykonujące pracę nakładczą, osoby wykonujące prace na podstawie umowy agencyjnej, a także osoby czerpiące środki utrzymania z pracy wykonywanej na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy (§ 5 ust. 1 Statutu).

Co do zasady kwestie emerytalne należą do spraw objętych zakresem działania związków zawodowych. Potwierdza to art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 423, ze zm.), zgodnie z którym po 1 członku Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest powoływanych na wniosek każdej organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Przedstawiciel NSZZ „Solidarność” jako organizacji reprezentatywnej w rozumieniu tej ustawy wchodzi w skład Rady Dialogu Społecznego i Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z § 6 Statutu celem Związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków Związku, a w szczególności zabezpieczanie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych (pkt 1), ochrona interesów zdrowotnych materialnych, socjalnych i kulturalnych członków Związku oraz ich rodzin (pkt 4). Stosownie do § 7 Statutu Związek realizuje swoje cele między innymi poprzez reprezentowanie swoich członków wobec pracodawców, władz i organów administracji państwowej (pkt 1), udzielanie pomocy prawnej i podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących zakresu działania Związku (pkt 4), a także opiniowanie i inicjowanie projektów aktów prawnych z zakresu objętego zadaniami związków zawodowych. Uzasadnia to dotychczasową aktywność Związku dotyczącą zagadnień związanych z niniejszym wnioskiem. Pośrednio z przedmiotem wniosku związana jest aktywność dotycząca współdziałania w tworzeniu i działaniu funduszy emerytalnych i różnych form ubezpieczeń (§ 7 pkt 16).

O tym, że zagadnienia emerytalne i związane z nimi uprawnienia członków i innych osób wykonujących pracę zarobkową należą do spraw objętych zakresem działania związku może również świadczyć wyodrębnienie Krajowego Sekretariatu Emerytów i Rencistów oraz przyznanie mu osobowości prawnej (§ 17 Statutu). Stosownie do art. 2 ust. 6 w zw. z art. 1 i 4 ustawy o związkach zawodowych i Statutu do zakresu działania Wnioskodawcy należy również dbałość o uprawnienia emerytalne osób nieobjętych powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych. Zadanie to jest w szczególności realizowane przez Sekretariat Służb Publicznych, przy którego Radzie (§ 30 ust. 1 Statutu) działa Krajowa Sekcja

Pracowników Skarbowych NSZZ „Solidarność“ z siedzibą w Warszawie, której działalność skupia się na ochronie praw i interesów pracowników skarbowych, których uprawnień emerytalnych dotyczy niniejszy wniosek.

Złożenie i popieranie niniejszego wniosku w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zmierza do uzyskania orzeczenia o niekonstytucyjności zapisu ustawowego, na mocy którego w zakresie okresów uwzględnianych przy ustalaniu uprawnień emerytalnych obecnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej pominięto okresy służby w Inspekcji Celnej i zatrudnienia w urzędach kontroli skarbowej lub Ministerstwie Finansów przy wykonywaniu zadań polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw, odpowiadające uwzględnionym okresom funkcjonariuszy wywodzących się z innych jednostek. Dotyczy to członków związku i ich współpracowników. Korzystne dla środowiska byłych pracowników urzędów kontroli skarbowej i Ministerstwa Finansów usunięcie z systemu prawa pominięcia prowadzącego do dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy wcześniej byli pracownikami UKS i MF, o czym niżej w uzasadnieniu zarzutu o niekonstytucyjności kwestionowanego zapisu, w całości pozostaje w obrębie ustawowych i statutowych celów działania Związku, stosownie do art. 1, art. 4, art. 6, art. 19 i art. 20 ustawy o związkach zawodowych oraz postanowień § 1, § 6, § 7, § 17 i § 30 Statutu.

### **3. Reprezentacja i zastępstwo prawne Wnioskodawcy.**

Podstawę wystąpienia z niniejszym wnioskiem stanowi uchwała Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 7/21 z dnia 5 października 2021 r. określająca, że przedmiotem wniosku jest stwierdzenie niezgodności art. 13 ust. 1 i art. 18b ust. 2 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 723, ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Wniosek niniejszy podpisany jest przez dwie osoby wskazane ze składu prezydium Komisji Krajowej, co wyczerpuje zasadę reprezentacji Związku określoną w postanowieniach § 42 ust. 7 Statutu.

Pełnomocnikami Wnioskodawcy ustanowiono Jakuba Szmita oraz Marcina Zieloneckiego, którzy pozostają w stosunku pracy z Wnioskodawcą (art. 87 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 1575, ze zm.,

w związku z art. 36 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

- dowód:**
- uchwała KK nr 7/21; stanowiąca podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorzec kontroli;
  - protokół z posiedzenia Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozwalający stwierdzić, że uchwała, o której mowa powyżej została podjęta zgodnie z przepisami prawa i postanowieniami Statutu;
  - decyzja Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 163/18 ws. upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu NSZZ „Solidarność”;
  - zaświadczenie o zatrudnieniu Jakub Szmita oraz Marcina Zielenieckiego przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”.

## UZASADNIENIE WNIOSKU

### 1. Przywołanie treści kwestionowanych wnioskiem przepisów wraz z ich wykładnią.

#### 1.1. Treść kwestionowanych przepisów.

Wnioskiem kwestionowana jest zgodność z Konstytucją:

- **art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 723, ze zm.; dalej: **ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy**);** który stanowi, że:

„Jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej traktuje się:

- 1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa lub Biura Ochrony Rządu;
- 1a) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, Milicji Obywatelskiej, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;
- 1b) (uchylony)
- 1c) okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;
- 1d) okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od dnia 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem;
- 2) służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;

- 3) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli funkcjonariusz przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej lub w Służbie Więziennej w terminie do dnia 1 kwietnia 1955 r.;
- 4) okresy zatrudnienia lub służby w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych, w charakterze członka Korpusu Technicznego Pożarnictwa, a także funkcjonariusza pożarnictwa w terminie do dnia 31 stycznia 1992 r.;
- 5) okresy zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej na stanowiskach pracy: strażnik, strażnik specjalista do spraw logistyki, strażnik specjalista do spraw planowania i organizacji, strażnik specjalista do spraw zabezpieczenia technicznego, strażak, strażak specjalista do spraw zabezpieczenia przeciwpożarowego, komendant Straży Marszałkowskiej i zastępca komendanta Straży Marszałkowskiej”;

- art. 18b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez art. 9 pkt 10 lit. b ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 730, ze zm.), który stanowi, że:

„Jako równorzędne ze służbą, o której mowa w ust. 1, traktuje się okresy:

- 1) służby w Biurze Ochrony Rządu;
- 2) służby wojskowej uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;
- 3) zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej na stanowiskach pracy: strażnik, strażnik specjalista do spraw logistyki, strażnik specjalista do spraw planowania i organizacji, strażnik specjalista do spraw zabezpieczenia technicznego, strażak, strażak specjalista do spraw zabezpieczenia przeciwpożarowego, komendant Straży Marszałkowskiej i zastępca komendanta Straży Marszałkowskiej”.

## 1.2. Wykładnia kwestionowanych przepisów i uzasadnienie zakresu wniosku o zbadanie zgodności przepisów z Konstytucją

### 1.2.1. Sytuacja funkcjonariuszy - byłych pracowników UKS i MF w zakresie uprawnień emerytalnych

Na konstrukcję uprawnień emerytalnych składają się przede wszystkim warunki nabycia prawa i ustalenie wysokości świadczeń.

Zarzut naruszenia konstytucyjności kwestionowanych przepisów sprowadza się do pominięcia we wskazywanych przepisach funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy przed objęciem służby w tej formacji byli zatrudnieni w Inspekcji Celnej na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 71, poz. 449, ze zm.) oraz w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz w art. 36 ust. 1, a także w art. 38 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 720 ze zm.; dalej: **ustawa o kontroli skarbowej**) przy wykonywaniu zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń (dalej: **funkcjonariusze – byli pracownicy UKS i MF**). Wykonywanie tych zadań było równoznaczne

z wykonywaniem zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 156, poz. 1641, ze zm.) lub w art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1799, ze zm.) czyli zadań wymienionych obecnie w art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Trybunał Konstytucyjny uznał wykonywanie takich zadań za relewantne z punktu widzenia systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy w wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015 poz. 27, Dz. U. 2915 r., poz. 334. Pominięcie to trwa mimo wielokrotnych nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i rozszerzania jej zakresu podmiotowego oraz katalogu okresów uwzględnianych w celu ustalenia uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego.

Nieuwzględnienie szczególnych właściwości, uciążliwości i stopnia narażenia zdrowia i życia funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF jest wspólne dla wielu przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dotyczą one stosowanych do nich warunków nabycia prawa do emerytury policyjnej i wysokości emerytury, ale przede wszystkim określenia okresów uwzględnianych w celu nabycia prawa do emerytury. W tej ostatniej kwestii naruszenie jest szczególnie rażące, co spowodowało złożenie niniejszego wniosku.

#### 1.2.2. Zróżnicowanie warunków nabycia uprawnień emerytalnych

Kwestionowane przepisy odnoszą się do okresów uwzględnianych przy ustalaniu uprawnień do emerytury policyjnej oraz obliczania jej wysokości. W zależności od daty przystąpienia do służby wymagania te określa art. 12 ust. 1 lub art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Przepis art. 12 jest umiejscowiony w Rozdziale 1 „Emerytura policyjna” Działu II („Świadczenia pieniężne”), a art. 18b w Rozdziale 1a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepis art. 12 określa warunki nabycia prawa do emerytury policyjnej dla funkcjonariuszy formacji wymienionych w tym przepisie. Zasady te są korzystniejsze od zasad wskazanych w Rozdziale 1a „Emerytura funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.” Wykładnia art. 12 uwzględniająca brzmienie art. 18a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wskazuje, że zasady te dotyczą jedynie funkcjonariuszy przyjętych do służby do dnia 31 grudnia 2012 r. W tym czasie nie istniała Służba Celno-Skarbowa, w której obecnie pełnią służbę funkcjonariusze – byli pracownicy UKS i MF.

Przepis art. 18a ust. 1 Ustawy wskazuje zakres podmiotowy prawa do emerytury na zasadach i w wysokości określonych w Rozdziale 1a, które są mniej korzystne dla funkcjonariuszy niż uregulowane w Rozdziale 1. W literaturze (I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, str. 626) zauważono, że „określenie «po raz pierwszy» oznacza, że wcześniej nie była pełniona żadna z wymienionych służb”. Tych nowych zasad nie stosuje się zatem do funkcjonariuszy, którzy przed przyjęciem do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. pełnili już służbę w formacjach wymienionych w art. 18a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W wyliczeniach zawartych w obu ustępach art. 18a oraz w art. 18h ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy



pominięto sytuację obecnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, których – niezależnie od charakteru wykonywanych przez nich czynności oraz czasu i długości okresu ich wykonywania – przypisano do systemu właściwego dla daty ich przystąpienia do służby. Oznacza to, że co do zasady, mają oni nabywać uprawnienia emerytalne na zasadach określonych w tym rozdziale ustawy.

Nie można jednak wykluczyć, że ze względu na przebieg kariery zawodowej danego obecnego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej przepis art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy znalazłby zastosowanie, a ponadto niezależnie od konkretnych sytuacji faktycznych i ich liczebności, problem konstytucyjny jest wspólny dla tych przepisów.

### 1.2.3. Wymóg określonej długości okresów służby i okresów z nią równorzędnych

1. Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy emerytura 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, Straży Marszałkowskiej, 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.

Stosownie do art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada co najmniej 25 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej.

Przepisy te wymieniają warunki nabycia prawa do emerytury przysługującej obecnym funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej. Zarówno w przewidzianych w Rozdziale 1, jak i Rozdziale 1a konstrukcjach nabycia uprawnień emerytalnych wymagany jest okres służby odpowiedniej długości. Zgodnie z art. 12 ust. 1 wynosi on 15 lat, a zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – 25 lat. Oprócz okresów pełnienia służby w wymienionych formacjach, art. 13 i art. 18b nakazują traktować jako równorzędne wskazane tam okresy.

W literaturze (I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, str. 600) w odniesieniu do art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zauważono, że: "Przepis przyznaje prawo do emerytury funkcjonariuszom wymienionych służb, zwolnionym ze służby po co najmniej 15-letnim okresie jej pełnienia, z uwzględnieniem okresów równorzędnych, które wymienia art. 13 ust. 1 ustawy. Okres 15 lat wysługi uwzględnia się, sumując okresy służby w poszczególnych formacjach wymienionych w przepisie. Okresu służby w formacjach już nieistniejących (np. w Milicji

Obywatelskiej) są z reguły traktowane jako równorzędne.” To równorzędne traktowanie zdaje się odnosić do równorzędnego traktowania rzeczywistej pracy, czyli wykonywanych czynności i zadań. Wobec funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF pominięto wykonywanie czynności oraz nie wymieniono jednostek organizacyjnych, w których wykonywali oni zadania związane z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń.

Katalogi okresów zawarte w art. 13 i art. 18b Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym są zbliżone. Przyjmuje się, że są to katalogi zamknięte (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, str. 528 – o analogicznym art. 13 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 586, ze zm.).

W orzecznictwie można odnotować ścisłą wykładnię przepisów wskazujących dopuszczalność uwzględnienia okresów traktowanych jako równorzędne ze służbą w wymienionych formacjach. W wyroku z dnia 23 listopada 1999 r., II UKN 213/99, OSNAPiUS 2001/5, poz. 176 Sąd Najwyższy uznał, że okresy wykonywania zatrudnienia w ramach stosunku pracy nie są uwzględniane do stażu służby warunkującego przyznanie prawa do emerytury policyjnej. Nie ma podstaw prawnych, aby okresy wykonywania zatrudnienia w ramach pracowniczego stosunku pracy zaliczyć do okresu służby warunkującego przyznanie prawa do emerytury policyjnej (*a contrario* z art. 13 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Wyrok dotyczył strażaka, który jednak nie podjął służby w jakiegokolwiek jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej i dlatego nie mógł skorzystać z uprawnień emerytalnych przysługujących strażakowi Państwowej Straży Pożarnej na warunkach określonych w art. 1 i 12 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Przedmiotem wniosku o zbadanie zgodności tego katalogu okresów równorzędnym z Konstytucją jest nieuwzględnienie w art. 13 ust. 1 i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy okresów wykonywania przez funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń. Kwestionowane przepisy wymieniają okresy, które są traktowane jako równorzędne z okresami służby w wymienionych formacjach. Nie odnoszą się do okoliczności, że funkcjonariusze – byli pracownicy UKS i MF, którzy co do zasady mogą nabyć uprawnienia emerytalne na podstawie art. 18a i ewentualnie w art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wykonywali analogiczne czynności.

2. Zestawiając poszczególne punkty umieszczone w art. 13 ust. 1 oraz inne przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy można zauważyć, że uwzględnia ona, w różnym celu i zakresie, okresy służby i okresy zatrudnienia. W przekonaniu wnioskodawcy pominięcie okresów wykonywania przez funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń jest szczególnie rażące wobec brzmienia art. 13 ust. 1 pkt 1d oraz odpowiednio art. 13 ust. 1 pkt 5 i art. 18b ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Należy wyróżnić nakaz traktowania jako okresu równorzędnego ze służbą w objętych zaopatrzeniem emerytalnym formacjach, m.in. w Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i Straży Marszałkowskiej, okresów:

- „zatrudnienia funkcjonariuszy od dnia 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem” na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dodanego przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 1635)

- „zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej na stanowiskach pracy: strażnik, strażnik specjalista do spraw logistyki, strażnik specjalista do spraw planowania i organizacji, strażnik specjalista do spraw zabezpieczenia technicznego, strażak, strażak specjalista do spraw zabezpieczenia przeciwpożarowego, komendant Straży Marszałkowskiej i zastępca komendanta Straży Marszałkowskiej” na podstawie art. 13 ust. 1 i art. 18b ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodanych odpowiednio przez art. 9 pkt 8 lit. a tiret drugie oraz przez pkt 10 lit. b ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 730, ze zm.).

3. Stosując wykładnię literalną, przepis art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie może znaleźć zastosowania do funkcjonariusza – byłego pracownika UKS lub MF. Formalnie nie jest to osoba, które „otrzymała akt mianowania”, mimo że do przekształcenia zatrudnienia w UKS lub w MF w stosunek służbowy w Służbie Celno-Skarbowej doszło w bardzo podobnym trybie do wskazanego w art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, czyli do trybu uregulowanego w art. 91 i 92 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r.

Przepis art. 13 ust. 1 lit. 1d został dodany ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. Według uzasadnienia ustawy zmieniającej (str. 4, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, Druk nr 3604, 5 lipca 2019 r.): „Zmiana polega na wprowadzeniu jako okresów równorzędnych ze służbą, okresów zatrudnienia w Służbie Celnej od dnia 15 września 1999 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby na podstawie aktu mianowania. Zgodnie z art. 91 powołanej ustawy o Służbie Celnej funkcjonariusze zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy w administracji celnej, od tego dnia wykonywali zadania przewidziane dla Służby Celnej. W terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy osoby te otrzymały pisemną propozycję służby. W myśl art. 92 ww. ustawy w przypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształcał się w stosunek służby z dniem mianowania. Mając na uwadze 9-miesięczny termin, który ustawodawca przewidział na wręczenie aktu mianowania, zasadne jest aby okres zatrudnienia pomiędzy 15 września 1999 r. a dniem mianowania traktowany był na równi ze służbą dla tych funkcjonariuszy, którzy wykonywali zadania przewidziane dla Służby Celnej, a następnie otrzymali akty

mianowania. Ma to na celu wyeliminowanie negatywnych skutków wynikających z różnic w dacie mianowania w okresie przejściowym wobec poszczególnych funkcjonariuszy i zaliczanie tych okresów do wysługi emerytalnej.”

Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej miała na celu wyodrębnienie Służby Celnej z administracji publicznej (A. Halicki, *Ustawa o służbie celnej. Komentarz*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa "Dom Organizatora", Toruń 2016, s. 11). Analogicznie celem przekształceń stosunków zatrudnienia i stosunków służby w 2017 r. było skompletowanie Służby Celno-Skarbowej z osób wywodzących się z różnych administracji publicznej i zapewnienie prawidłowego jej funkcjonowania na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 422, ze zm.; dalej: **ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej**). Cel regulacji zawartej w art. 165 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej należy zatem uznać za odpowiadający celowi wprowadzenia przepisów art. 91 i 92 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r.

Do przekształcenia zatrudnienia w UKS lub w MF w stosunek służbowy w Służbie Celno-Skarbowej doszło w bardzo podobnym trybie do uwzględnionego w art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (zob. szczegółowo pkt 4.2.13.1 poniżej). Tryb, którym byli objęci funkcjonariusze – byli pracownicy UKS lub MF został ustanowiony w art. 165 i nast. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, ze zm.; dalej: **ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej**).

4. Jeżeli chodzi o uwzględnianie jako okresów równorzędnych okresów zatrudnienia na niektórych stanowiskach w Straży Marszałkowskiej, to według uzasadnienia ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (str. 6, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, Druk nr 1972, 27 października 2017 r.) zmieniającej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zmiana w art. 13 ust. 1 określającym okresy równorzędne ze służbą oraz zmiana w art. 18b określającym wymagany staż służby dla przyznania emerytury funkcjonariuszowi przyjętemu do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. stanowią „konsekwencję rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy zmienianej o funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej”.

Nie podano bliższego wyjaśnienia wykazującego zasadność uregulowania tego rodzaju konsekwencji rozszerzenia podmiotowego zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy oraz szczególnego traktowania osób zatrudnionych uprzednio w ramach stosunku pracy przy wykonywaniu zadań, których wykonywanie jest kontynuowane po zmianie regulacji prawnej i podstawy zatrudnienia, na tle innych przekształceń formacji mundurowych, w szczególności Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej. W szczególności pracownicy Straży Marszałkowskiej nie prowadzili postępowań przygotowawczych, ani nie pełnili roli oskarżyciela publicznego. Stanowiska pracy wymienione w art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie są ściśle ograniczone do stanowisk pracy związanych z wykrywaniem przestępstw i ochroną przeciwpożarową.

## **2. Przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią.**

## 2.1. Wzorce kontroli.

Kwestionowane przepisy są niezgodne z:

- **art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, który stanowi, że:  
„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”;
- **art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, który stanowi, że:  
„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.  
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”;
- **art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**, który stanowi, że:  
„Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. – że ustawa w niepełny sposób uregulowała to uprawnienie”.

## 2.2. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wnioskodawca wnosi o kontrolę przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zasada zaufania obywateli do państwa, która znajduje zastosowanie w odniesieniu do sytuacji prawnych niemających charakteru praw podmiotowych wyraża się „w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (np. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 8/2A/2011; wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 121/10/A/2012, cz. III.7.2.). Organ państwowy, w tym też ustawodawca, ma traktować obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 77).

Wnioskodawca przyjmuje, że ustawy ustanowione w 2016 r. i działania podjęte w 2017 r. w związku z utworzeniem Służby Celno-Skarbowej stanowiły dla przyszłych funkcjonariuszy tej służby obietnicę „wspólnych losów” w ramach Służby Celno-Skarbowej. Osoby wywodzące się z różnych jednostek, w których były zatrudnione lub pełniły służbę, wносиły swe doświadczenia, uprawnienia i zadania (art. 166 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej) do formacji, w której mieli kontynuować działalność w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej. W kolejnych latach sytuacja tych osób została znacznie zróżnicowana pod względem realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, co podważyło zaufanie

funkcjonariuszy do państwa, na którego rzecz wykonują odpowiedzialne zadania narażające ich zdrowie i życie.

### **2.3. Zasada równego traktowania i niedyskryminacji.**

Ze względu na przedmiot niniejszego wniosku, za szczególnie ważne można uznać ustalenia Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, dotyczącego uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej (cz. III, pkt 5 oraz przywołane tam orzecznictwo TK). Trybunał przypomniał, że zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Nakazuje przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają.

Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień.

Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Niezbędne jest zachowanie powściągliwości, przy uwzględnieniu domniemania konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych.

### **2.4. Prawo do zabezpieczenia społecznego.**

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie wyjaśniał treść konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Ujmował je jako roszczenie obywatela wobec organów państwa o zapewnienie świadczeń w związku ze zdarzeniami wymienionymi w art. 67 Konstytucji, między innymi osiągnięciem wieku emerytalnego (wyrok TK z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, cz. III, pkt 3.1 oraz przywołane tam orzecznictwo). W zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy uprzywilejowanie tego podsystemu emerytalnego polega, między innymi na rezygnacji z kryterium wieku emerytalnego. Dlatego istotny jest pozostawiony w regulacji prawnej, doprecyzowany

w kwestionowanych przepisach i będący przedmiotem niniejszego wniosku warunek długości uwzględnianych okresów.

System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy ma być stosowny do ponoszonych uciążliwości i stopnia narażenia zdrowia i życia przez osoby nim objęte. Łagodniejsze warunki nabycia uprawnień emerytalnych niektórych grup zawodowych uzasadniane są narażaniem się tych osób na szybsze niż przeciętne zrealizowanie się emerytalnego ryzyka z powodu występowania w ich zawodach czynników negatywnych (np. obniżających sprawności psychofizyczne), które doprowadzają do wcześniejszej, niż powszechnie, utraty sił do wykonywania dotychczasowych zadań (zob. K. Antonów, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2009, s. 210). Warunek osiągniętego stażu, ujmowanego jako przebyte okresy służby i okresy z nią równorzędne, akcentuje zasługi, narażanie życia i zdrowia oraz wkład osób objętych zaopatrzeniem emerytalnym w ochronę interesów państwa. Staż ten nie może być przez ustawodawcę określany arbitralnie. Mimo że podstawę ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o emeryturę stanowią przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, to należy uwzględniać ograniczenia, które mają chronić świadczeniobiorców przed arbitralnością ustawodawcy (zob. wyrok TK w pełnym składzie z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4 i tam powołane orzecznictwo). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r., (sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6A/2004, poz. 57), wydanym między innymi w wyniku wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, stwierdzono, że z punktu widzenia możliwości ubiegania się o wcześniejszą emeryturę decydujący powinien być rodzaj wykonywanej szkodliwej pracy, a nie status pracodawcy, związany ze stosunkami własnościowymi pracodawcy.

### **3. Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności.**

Na konstrukcję uprawnień emerytalnych składają się przede wszystkim warunki nabycia prawa i ustalenia wysokości świadczeń. Zarzut naruszenia konstytucyjności sprowadza się do pominięcia w kwestionowanych przepisach, przyznających uprawnienia emerytalne funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, niektórych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej - tych, którzy wcześniej byli zatrudnieni w Inspekcji Celnej, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów przy wykonywaniu zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zapobieganiem popełnieniu niektórych przestępstw i wykroczeń.

Nie usunęły tej wadliwości konstytucyjnej dokonane po wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, nowelizacje ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, dokonane w szczególności ustawą 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. 2017 r.,

poz. 1321) oraz ustawą z dnia 19 lipca 2019 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 r., poz. 1635).

Mimo deklaracji przełożonych z lat 2016 i 2017 w wielu przypadkach funkcjonariusze – byli pracownicy UKS i MF zostali faktycznie pozbawieni możliwości nabycia uprawnień emerytalnych na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, do której należą. Jest to niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze. Służba Celno-Skarbowa jest jednolitą formacją o zasadach działania określonych przez ustawę o KAS. Ustawa ta określa również obowiązki i prawa funkcjonariuszy. W zakresie ich uprawnień jest uzupełniana przez ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W tej regulacji widoczne jest rażące zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy wykonujących przez wiele lat analogiczne zadania. Zastosowanym kryterium różnicującym jest podmiot zatrudniający i forma zatrudnienia w przeszłości. Byłym funkcjonariuszom Służby Celnej okresy poprzedzające wstąpienie do Służby Celno-Skarbowej są uwzględniane przy ustalaniu uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego, pod dodatkowymi warunkami wskazanymi na przykład w art. 12 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Funkcjonariuszom – byłym pracownikom UKS i MF wykonującym zadania polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń okresy poprzedzające wstąpienie do Służby Celno-Skarbowej nie są uwzględniane przy ustalaniu uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego. Okresy te zostały bowiem przez ustawodawcę pominięte w katalogach okresów równorzędnych wymienionych w art. 13 ust. 1 i art. 18b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Pominięcie to stanowi przede wszystkim naruszenie konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji). Arbitralnie różnicuje sytuację funkcjonariuszy tej samej formacji oraz sytuację funkcjonariuszy różnych formacji wykonujących zadania związane z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zapobieganiem popełnieniu niektórych przestępstw i wykroczeń. Pominięcie to sprawia, że nabycie uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy jest dla funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF wyjątkowo trudne. Tym trudniejsze, im dłuższy był okres wcześniejszego wykonywania zadań, które ustawodawca uznał za uzasadniające szczególne zaopatrzenie emerytalne dla funkcjonariuszy. Mimo zmiany art. 12 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprowadzonej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegającej na rezygnacji z przesłanki wieku przy ustalaniu uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy, dla tej grupy funkcjonariuszy w rzeczywistości może to oznaczać wyłączenie z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. Tym samym, w wielu przypadkach może ich dotyczyć warunek osiągnięcia wieku emerytalnego ze względu



na potrzebę ubiegania się o emeryturę z systemu powszechnego wobec niespełnienia przesłanek nabycia uprawnień zaopatrzeniowych. Dzieje się tak mimo prawdopodobieństwa analogicznego do innych funkcjonariuszy obniżenia sprawności psychofizycznej wskutek wieloletniego wykonywania zadań silnie narażających życie i zdrowie. W przeszłości nawet w powszechnym systemie emerytalnym zatrudnienie pracowników administracji celnej wiązało się z obniżonym wiekiem emerytalnym (art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 291, ze zm.; § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze; Dz.U. Nr 8, poz. 43, ze zm.).

Kwestionowane pominięcie faktycznie wymusza wykonywanie szczególnych zadań przez więcej lat niż w przypadku innych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, nawet w zaawansowanym wieku, mimo że tego rodzaju czynności w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz funkcjonariuszy pozostałych służb wiążą się ze znacznym złagodzeniem przesłanek uzyskania uprawnień emerytalnych w stosunku do systemu powszechnego. Mimo tego dwutorowego źródła uzasadnienia szczególnych uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF, ustawodawca w ustalaniu przesłanek nabycia uprawnień emerytalnych pominął szczególne właściwości wykonywanych przez wiele lat zadań i ich negatywny wpływ na możliwość dalszego ich pełnienia bez szkody dla organizmu funkcjonariuszy i interesu państwa. Pominięcie to narusza prawo funkcjonariuszy do adekwatnego zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

Przepisy art. 13 ust. 1 oraz art. 18b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym są zatem niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim wśród okresów traktowanych jako równorzędne ze służbą, od których długości zależy prawo do emerytury policyjnej pomijają okresy służby w Inspekcji Celnej i okresy zatrudnienia w urzędach kontroli skarbowej i w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz w art. 36 ust. 1, a także w art. 38 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 28 września 1991r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 8, poz. 65 ze zm.), przy wykonywaniu obowiązków służbowych polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń.

#### **4. Wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.**

##### **4.1. Kwestia zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji.**

4.1.1. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 13 ust. 1 i art. 18b ust 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji należy podkreślić, że zarzut ten jest sformułowany przy świadomości, że ustawodawca w sferze zabezpieczenia społecznego korzysta z szerokiego marginesu swobody w określaniu zakresu i formy

zabezpieczenia społecznego. W art. 67 Konstytucji upoważniono ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, ale z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (wyrok TK w pełnym składzie z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4).

W świetle art. 18a, 18g i 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji ukształtowanie prawa do emerytury funkcjonariuszy nosi cechy przywileju, poprzez brak wymogu osiągnięcia określonego wieku, a jedynie doprecyzowanie wymogu przebytego okresu służby. Dlatego to okres służby jest w kontekście uprawnień emerytalnych oraz planów życiowych i oczekiwań obecnych funkcjonariuszy szczególnie istotny. Świadczą o tym działania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i wprowadzone w wyniku ich wytrwałości zmiany do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

4.1.2. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń mogą być wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej służbie oraz mogą być dyktowane „względami polityki kadrowej”. Służba ta bowiem może się zakończyć w każdym czasie i nie zawsze z przyczyn leżących po stronie zainteresowanego funkcjonariusza (orzeczenie z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36). To „względy polityki kadrowej” zadecydowały, że dotychczasowych pracowników UKS i MF w 2017 r. włączono do jednolitej umundurowanej formacji, jaką jest Służba Celno-Skarbowa. Zachowano ich ciągłość pracy oraz zadania dotychczas wykonywane i kompetencje do ich wykonywania (art. 166 i 170 ustawy Przepisy wprowadzające KAS). Takie zapisy ustawowe mogą być odbierane jako deklaracje jednolitego kształtowanie obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, niezależnie od tego, z jakich form organizacyjnych administracji publicznej funkcjonariusze się wywodzą. Przyjmując propozycję służby w maju 2017 r. pracownicy UKS i MF podejmowali więc decyzje w przekonaniu, że docelowo będą objęci systemem zaopatrzenia emerytalnego na takich samych zasadach, jak pozostali funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. Przekonanie to było uzasadnione okolicznościami podejmowania decyzji.

W czasie podejmowania decyzji o przyjęciu propozycji określającej warunki pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej pracownicy urzędów kontroli skarbowej i urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych należeli do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, podobnie jak funkcjonariusze Służby Celnej wykonujący zadania policyjne.

Jak zauważył TK w wyroku z dnia 3 marca 2015 r. K 39/13: „24 lipca 1999 r. Sejm uchwalił ustawę o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej z 1999 r.), kilka miesięcy po wejściu w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych). Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. była etapem tworzenia powszechnego systemu emerytalnego, obejmującego także funkcjonariuszy służb mundurowych (wówczas funkcjonariuszy: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej). Zgodnie z art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w pierwotnym brzmieniu – funkcjonariusze służb

mundurowych, którzy podjęli służbę po dniu wejścia w życie tej ustawy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu emerytalnego.” Funkcjonariusze Służby Celnej pozostali w powszechnym systemie emerytalnym do końca 2017 r. Dopiero od 1 stycznia 2018 r. zostali objęci ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 26 ustawy zmieniającej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z dnia 11 maja 2017 r.). Ponadto ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. do art. 13 ust. 1 wprowadzono pkt 1d nakazujący jako okresy równorzędne traktować okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od dnia 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem.

Taki rozwój regulacji wskazuje, że z punktu widzenia obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji sytuacja funkcjonariuszy Służby Celnej i pracowników UKS i MF była identyczna – należeli oni do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w zakresie ubezpieczenia emerytalnego. Byli objęci ubezpieczeniami społecznymi na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - jako pracownicy (pkt 1) albo jako funkcjonariusze Służby Celnej (art. 6 ust. 1 pkt 18a) i zgłaszani do wspólnego systemu powszechnego. Jednak podczas, gdy oczekiwania jednej grupy są realizowane i uwzględniane w ustawach, druga grupa jest pomijana. Dlatego jest zaskakujące, że skutki wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r., K 39/13 nie objęły akurat tej drugiej grupy funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF, mimo bardzo szerokiego zakresu podmiotowego i przedmiotowego wprowadzanych zmian.

Wcześniej już zapadł wyrok TK z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 (OTK ZU nr 3/A/2015 poz. 27, Dz. U. 2015 r., poz. 334). Wynikało z niego, że dla uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy kluczowy jest rodzaj wykonywanych zadań – odpowiadający tym, które są właściwe Policji (zob. poniżej pkt 4.2.2 – 4.2.6) i które były wykonywane przez pracowników UKS i MF. Oczekiwano w związku z tym zmian legislacyjnych dotyczących osób wykonujących tego rodzaju zadania związane z ochroną interesów państwa w zakresie należności celnych.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, uchwalonej w dniu 11 maja 2017 r., proponujący rozszerzenie jej zakresu stosowania o Służbę Celną, został złożony w Sejmie 19 listopada 2015 r. (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencja, Druk nr 30). Nie uwzględniono w nim okresów pracy wykonywanej wcześniej przez byłych pracowników UKS i MF, mimo podjętych wysiłków (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 42. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 31 maja i 1 czerwca 2017 r., str. 18 - 28, szczególnie str. 24 – 26). W terminie składania i przyjmowania propozycji służby (art. 170 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej) nie było jeszcze ustalone ostateczne brzmienie wprowadzanych zmian.

Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej uchwalonej w dniu 16 listopada 2016 r. i dotyczącej powołania Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce wcześniej funkcjonujących: administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej w celu skonsolidowania administracji wpłynął do Sejmu 3 czerwca 2016 r. (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencja, Druk nr 826). W uchwalonej ustawie znalazły się

przepisy dotyczące możliwości zmiany w szczególnym trybie formy zatrudnienia z pracowniczej na służbową w administracji zajmującej się należnościami celnymi (art. 150 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej). Znajdujący się wśród nich art. 150 ust. 8 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej stanowił, że „członkowi korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem, okres stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych KAS wlicza się do okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej”. Przepis ten był przez osoby decydujące się na służbę rozumiany szeroko – jako obejmujący wliczanie okresu pracy do okresu Służby Celno-Skarbowej dla wszelkich celów wynikających z obowiązującego prawa. Świadomość istnienia przepisów dotyczących zaliczenia wcześniejszych lat pracy w UKS do okresu służby, a więc do wysługi emerytalnej była kryterium przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu propozycji służby. Dlatego jako naruszenie oczekiwań związanych z wliczaniem okresu pracy jako okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej odebrano dokonaną przez art. 20 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zmianę brzmienia art. 150 ust. 8 i wprowadzenie nowego ust. 8a. Obecnie art. 150 ust. 8 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przewiduje, że członkowi korpusu służby cywilnej, który stał się funkcjonariuszem, okres stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych KAS wlicza się do okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Natomiast zgodnie z art. 150 ust. 8a tej ustawy „okresy, o których mowa w ust. 8, nie są traktowane jako okresy służby ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin”. Zmiana brzmienia przepisu art. 150 ust. 8 oraz wprowadzenie ust. 8a do ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, *a contrario* wskazuje, że w 2017 r. pierwotne brzmienie tej ustawy umożliwiała zaliczanie okresów pracy do okresów służby lub okresów równorzędnych. Zmiana naruszyła zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.1.3. Na to, że oczekiwania z 2017 r. nie były bezpodstawne wskazuje również sposób uregulowania uprawnień Straży Marszałkowskiej. W zmianach dokonanych przepisami wprowadzającymi ustawę o Straży Marszałkowskiej z dnia 26 stycznia 2018 roku uhonorowano dotychczasowy wkład w realizację zadań Straży odpowiednim potraktowaniem okresów poprzedzających objęcie strażników systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy (zob. pkt 4.2.13.3 poniżej).

4.1.4. Podsumowując, w przebiegu realizacji zabezpieczenia społecznego dwóch grup: funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej – byłych funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących zadania „policyjne” oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej – byłych pracowników UKS i MF wykonujących zadania „policyjne” w latach 1999 – 2017 nie było różnic. W tym zakresie ich sytuacja była identyczna, gdyż z punktu widzenia art. 67 Konstytucji podstawa zatrudnienia jest irrelevantna; liczy się wspólny system zabezpieczenia społecznego określony ustawą. Jednocześnie była to duża różnica w stosunku do innych funkcjonariuszy, którzy byli w tym samym czasie objęci odrębnym, uprzywilejowanym, systemem. Od 2018 r. w związku ze wspólną służbą w jednolitej formacji sytuacja

funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w zakresie zaopatrzenia emerytalnego też powinna być identyczna. Jest natomiast obecnie drastycznie różna, jeżeli chodzi o oczekiwania emerytalne. Na podstawie wcześniejszych przekształceń Służby Celnej funkcjonariusze – byli pracownicy UK i MF mieli podstawy, żeby oczekiwać jednakowego potraktowania ich dotychczasowej pracy o zbliżonym charakterze. Ważny dla środowiska zwalczającego przestępczość w zakresie ceł był wyrok TK z dnia 3 marca 2015 r., K 39/13, który uznawał rolę rodzaju wykonywanych zadań. W kontekście trwających przekształceń administracji celnej, prac legislacyjnych i zapadłego wyroku TK spodziewano się jednolitego uregulowania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na zasadach, które później objęły Straż Marszałkowską.

#### **4.2. Kwestia zarzutu niezgodności z art. 32 Konstytucji.**

4.2.1. Podstawowym zarzutem wobec kwestionowanych przepisów jest zarzut ich niezgodności z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji. Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej – byli pracownicy UKS i MF należą do zbiorczej kategorii osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w jej ramach: do węższej grupy osób objętych tym systemem w latach 2018-2020 w związku z pełnieniem służby w Służbie Celno-Skarbowej lub w Straży Marszałkowskiej. Zdaniem wnioskodawców zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej – byłych pracowników UKS i MF względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego jest arbitralne i dyskryminujące. Nie sposób znaleźć dla niego uzasadnienia w innych zasadach konstytucyjnych.

Wniosek dotyczy kontroli zgodności z Konstytucją przepisów art. 13 ust. 1 i art. 18b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy określających zasady uznawania okresów, od których uzależniono prawo do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi podstawę prawną funkcjonowania odrębnego od powszechnego systemu emerytalno-rentowego dla formacji mundurowych. Przyjmuje się, że kryterium wyodrębnienia tego systemu stanowi szczególnie ważny dla interesów i bezpieczeństwa państwa rodzaj wykonywanej pracy i zadań.

4.2.2. W wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r., K 39/13 (pkt III.5.6.4.-5.6.5.) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił szczególną sytuację funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznawali, wykrywali, zapobiegali i zwalczali określone typy przestępstw i wykroczeń. Wykonywali oni zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) polegających na inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi,

samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie sprawców.

To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Z tej racji Trybunał stwierdził, że funkcjonariusze Służby Celnej, wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej są podobni do funkcjonariuszy Policji. Nie znajdowało konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Obecnie wykonywanie tych szczególnych zadań przez Służbę Celną jest uwzględnione w art. 12 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a w art. 13 ust. 1 pkt 1d i 5 uwzględniono zatrudnienie poza stosunkiem służbowym. W wyroku K 39/13 cecha rodzaju wykonywanych zadań została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za wspólną cechę istotną dla systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy.

Należy zatem przyjąć, że przy określaniu warunków nabycia uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy przez osoby objęte tym zaopatrzeniem powinno być uwzględniane wykonywanie zadań odpowiadających zadaniom określonym w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, jako podobnych do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 3 i 4 ustawy o Policji. 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. Zadania te były wykonywane również przez pracowników UKS i MF.

4.2.3. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o KAS obecnie do zadań KAS należy, między innymi:

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców (pkt 13);
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celno-Skarbową (pkt 14);
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 258, art. 270, art. 270a, art. 271, art. 271a, art. 273, art. 277a, art. 286 § 1 oraz art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517), w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności

publicznoprawnej, zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS (pkt 15);

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie wymienionych w ustawie przestępstw oraz zapobieganie tym przestępstwom i ściganie ich sprawców (pkt 16).

4.2.4. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z dnia 27 sierpnia 2009 r. do zadań Służby Celnej należała realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności:

- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym (pkt 4);
- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (pkt 5);
- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie wymienionych przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną (pkt 6).

W przepisach tych zadania Służby Celnej związane z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zapobieganiem popełnieniu przestępstw są nałożone na tę formację w ograniczonym zakresie odpowiadającym celowi i przedmiotowi działalności Służby Celnej. Analogicznie, zakres zadań „podobnych do zadań Policji” nałożonych na funkcjonariuszy-byłych pracowników UKS i MF był ograniczony do zadań kontroli skarbowej.

4.2.5.1. Na podstawie art. 1 ustawy o kontroli skarbowej (w brzmieniu według tekstu jednolitego t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 720) celem kontroli skarbowej była ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Celem kontroli skarbowej było również badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych oraz zapobieganie i ujawnianie przestępstw określonych w art. 228–231 Kodeksu karnego popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Według art. 2 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej do zakresu kontroli skarbowej należało, między innymi: ujawnianie i kontrola niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej (pkt 2); kontrola źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych (pkt 3); zapobieganie i wykrywanie naruszeń krajowych przepisów celnych oraz ściganie naruszeń krajowych lub wspólnotowych przepisów celnych przez wykonywanie nadzoru

transgranicznego osób, miejsc, środków transportu i towarów oraz dostawy kontrolowanej, w rozumieniu Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r. (pkt 12); zapobieganie i ujawnianie przestępstw, o których mowa w art. 228–231 Kodeksu karnego, popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (pkt 14b); współdziałanie ze Służbą Celną w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego (pkt 18).

Realizacji tych zadań służył rozszerzany stopniowo katalog uprawnień przysługujących niektórym pracownikom kontroli skarbowej, podobnych do uprawnień policji i innych służb, z uwzględnieniem specjalizacji kontroli skarbowej. Uprawnienia te ilustrują charakter pracy i stopień narażenia pracowników w związku z wykonywaniem zadań.

W art. 11a ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej wśród uprawnień kontroli skarbowej wskazano, że inspektorzy i pracownicy mają, między innymi, prawo do: 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; 2) zatrzymywania i przeszukiwania osób oraz przeszukiwania pomieszczeń, bagażu i ładunku w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego skarbowego; 3) zatrzymywania pojazdów i innych środków przewozowych w celu przeprowadzenia kontroli przewożonych towarów lub dokumentów przewozowych dotyczących tych towarów, a także badania towarów i pobierania ich próbek, oraz przeprowadzenia kontroli rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika pojazdu mechanicznego; 3a) przeprowadzania doprowadzenia, o którym mowa w art. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628 i 1165 oraz z 2014 r. poz. 24 i 1199) lub konwoju, o którym mowa w art. 4 pkt 3 tej ustawy.

W art. 11a ust. 1a doprecyzowano, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, przysługują inspektorom i pracownikom wyłącznie w związku z realizacją zadań ustawowych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 i 14b, art. 10 ust. 2 pkt 13 oraz art. 11 ust. 2 pkt 7, w tym również w związku z wszczętym postępowaniem kontrolnym lub postępowaniem w sprawach o przestępstwa i wykroczenia oraz o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

Na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 13 ustawy o kontroli skarbowej Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej był zobowiązany zapewnić przy pomocy wyodrębnionych komórek organizacyjnych kontroli skarbowej, o których mowa w art. 11g ust. 1, ochronę fizyczną i techniczną inspektorom i pracownikom, a w uzasadnionych przypadkach także innym osobom, organom i instytucjom państwowym. Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 7 dyrektor urzędu kontroli skarbowej zapewniał przy pomocy wyodrębnionych komórek organizacyjnych kontroli skarbowej, o których mowa w art. 11g ust. 1, ochronę fizyczną i techniczną inspektorom i pracownikom, a za zgodą Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej także innym osobom, organom i instytucjom państwowym. W przepisie art. 11f ustawy o kontroli skarbowej przyznano inspektorom i pracownikom prawo używania środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz środków przeznaczonych do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, z wyłączeniem materiałów wybuchowych. W broń palną



mógł być wyposażony, przeszkolony w zakresie związanym z jej używaniem, inspektor i pracownik zatrudniony w wyodrębnionej komórce, o której mowa w art. 11g ust. 1. Użycie i wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz dokumentowanie tego użycia i wykorzystania odbywało się na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Przepisy te odwołują się do „wyodrębnionych komórek organizacyjnych kontroli skarbowej, o których mowa w art. 11g ust. 1”. Na podstawie tego przepisu uprawnienia zatrzymywania i przeszukiwania, doprowadzenia i konwoju (art. 11a ust. 1 pkt 2, 3 i 3a) oraz używania środków przymusu bezpośredniego i środków przeznaczonych do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód (art. 11f ust. 1 i 2) przysługiwały inspektorom i pracownikom zatrudnionym w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych kontroli skarbowej. Inspektorom i pracownikom tym przysługiwało umundurowanie służbowe i broń służbowa. Na podstawie art. 11g ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych działała komórka organizacyjna właściwa do prowadzenia działań na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zakresie koordynacji działań komórek organizacyjnych utworzonych w urzędach kontroli skarbowej oraz nadzoru nad nimi.

4.2.5.2. Ponadto, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej, kontrola skarbową obejmowała, w granicach zakreślonych zdaniem kontroli skarbowej, przeprowadzanie czynności wywiadu skarbowego przez komórki organizacyjne wchodzące w skład jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej, zwane „wywiadem skarbowym”. Przeprowadzanie czynności wywiadu skarbowego polegało „z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 36aa–36h”, na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej w celu wykonania niektórych zadań, a także uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o podmiotach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego, o którym mowa w art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego, w celu współdziałania ze Służbą Celną w zakresie zwalczania przestępstw skarbowych. Wyłącznie wywiad skarbowy wykonywał czynności w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12, czyli zapobiegania i wykrywania naruszeń krajowych przepisów celnych oraz ścigania naruszeń krajowych lub wspólnotowych przepisów celnych przez wykonywanie nadzoru transgranicznego osób, miejsc, środków transportu i towarów oraz dostawy kontrolowanej.

Powyżej wymienione czynności przeprowadzali wyznaczeni do ich wykonywania pracownicy zatrudnieni w wywiadzie skarbowym, zwani „pracownikami wywiadu skarbowego”. Mogły być one prowadzone w formie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym umożliwiających uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów w sposób niejawni.

Wagę zadań w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń ukazują przepisy określające zasady korzystania z uprawnień służących tym celom. W ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych pracownicy wywiadu skarbowego mieli prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom – wyłącznie w toku czynności podejmowanych w celu

ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw skarbowych i niektórych przestępstw (art. 36aa ustawy o kontroli skarbowej). W celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw skarbowych lub niektórych innych przestępstw wywiad skarbowy uzyskał kompetencje określone w art. 36b, 36bb, 36i oraz 37 ustawy o kontroli skarbowej. W celu wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów określonych przestępstw mogła być zarządzona kontrola operacyjna (art. 36c), a Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej mógł zarządzić niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów przestępstwa oraz obrotu nimi (art. 36ca). Wywiad skarbowy współdziałał z organami, służbami i instytucjami państwowymi uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz właściwymi organami i instytucjami państw członkowskich Unii Europejskiej, a także z innymi organami oraz korzystał z uzyskanych przez nie danych (art. 36f). Pracownikom wywiadu skarbowego przysługiwało prawo do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz posiadania i użycia lub wykorzystania broni palnej (art. 37a ust. 4)

4.2.5.3. Wymagania wobec kandydatów do służby w Policji lub do pracy w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych UKS lub MF były właściwie identyczne, z ostrzejszym wymogiem posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego dotyczącym tej drugiej grupy. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

Pracę w komórkach organizacyjnych, o których mowa w art. 11g ust. 1, oraz wywiadzie skarbowym mogła podjąć osoba, która: 1) posiadała wyłącznie obywatelstwo polskie i korzystała z pełni praw publicznych; 2) miała nieposzlakowaną opinię i nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 3) posiadała co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotowa była się podporządkować; 4) dawała rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 42f ustawy o kontroli skarbowej).

4.2.5.4. Z powyższego przeglądu przepisów wynika, że ze względu na art. 2 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 11g ust. 1 i 3 oraz rozdział 4 (art. 36 i nast.) ustawy o kontroli skarbowej zadania pracowników kontroli skarbowej zatrudnionych we wskazanych wyodrębnionych komórkach były związane z zapobieganiem i wykrywaniem naruszeń krajowych przepisów celnych oraz ściganiem naruszeń krajowych lub wspólnotowych przepisów celnych, w tym przestępstw i przestępstw skarbowych. Są zatem podobne do zadań związanych z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów oraz ściganiem ich sprawców oraz zapobieganiem wprowadzaniu na polski obszar celny oraz wyprowadzaniu z polskiego obszaru celnego niektórych towarów, co odpowiada zadaniom wskazanym 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.

Wykonywanie zadań w celu ujawnienia przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organizowanie i wykonywanie czynności operacyjno rozpoznawczych zajmowało znaczną część zakresu stanowiska pracy pracowników niektórych komórek organizacyjnych urzędu (ok. 60%, a w Oddziale Realizacyjnym mniej, lecz cel istnienia stanowiska pracy był określony jako: „Ujawnianie przestępstw i wykroczeń skarbowych związanych z nielegalnym wprowadzaniem do obrotu towarów, ujawnianie niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej. Zapewnienie ochrony fizycznej i technicznej inspektorom i pracownikom urzędu...”). Wśród opisu warunków pracy uwzględniano nietypowe godziny pracy, zagrożenie korupcją i naciskami grup przestępczych, w Oddziale Realizacyjnym także pracę w szczególnie trudnych warunkach (możliwość użycia broni, kontakty z osobami dopuszczającymi się przestępstw i wykroczeń skarbowych).

**dowód:**

- opis stanowiska pracy w Wydziale Wywiadu Skarbowego – DY/2
- opis stanowiska pracy w Oddziale Postępowań Przygotowawczych – DM /2
- opis stanowiska pracy w Oddziale Realizacyjnym – DX/2

4.2.5.5. Tym samym pracownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych i wywiadu skarbowego wykonywali zadania, które należy także uznać za podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji polegających na inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie sprawców. Uprawnienia i zadania tych pracowników odpowiadały uprawnieniom funkcjonariuszy innych służb objętych systemem zaopatrzenia emerytalnego. Można tu wskazać poniższe uregulowania:

A. w zakresie czynności operacyjno – rozpoznawczych:

1. wykrywanie przestępstw, w tym skarbowych (art. 36 ustawy o kontroli skarbowej):
  - art. 14 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji;
  - art. 21 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 27, ze zm.; dalej: **ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu**);
  - art. 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1671, ze zm.; dalej: **ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym**);
  - art. 9 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1486, ze zm.; dalej: **ustawa o Straży Granicznej**);
2. prowadzenie czynności operacyjno rozpoznawczych (art. 36 ustawy o kontroli skarbowej):
  - art. 6 i 14 ustawy o Policji;
  - art. 21 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
  - art. 13 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;

- art. 9 ustawy o Straży Granicznej;
3. stosowanie kontroli operacyjnej (art. 36c ustawy o kontroli skarbowej):
    - art. 19 ustawy o Policji;
    - art. 27 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
    - art. 17 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
    - art. 9 ust. 1a i art. 9e ustawy o Straży Granicznej;
  4. stosowanie obserwacji i rejestrowanie obrazu (art. 36aa ustawy o kontroli skarbowej):
    - art. 15 ustawy o Policji;
    - art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
    - art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
    - art. 11 pkt 7 ustawy o Straży Granicznej;
  5. pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych i pocztowych (art. 36b ustawy o kontroli skarbowej):
    - art. 20c ustawy o Policji;
    - art. 28 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
    - art. 18 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
    - art. 9e ustawy o Straży Granicznej;
  6. uprawnienia do stosowania przesyłki niejawnie nadzorowanej (art. 36ca ustawy o kontroli skarbowej):
    - art. 30 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
    - art. 9g ustawy o Straży Granicznej;
  7. uprawnienie do pozyskiwania osobowych źródeł informacji i tworzenia funduszu operacyjnego (art. 36i oraz 37 ustawy o kontroli skarbowej):
    - art. 22 ustawy o Policji;
    - art. 9 i 36 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
    - art. 4 i 25 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
    - art. 9b ustawy o Straży Granicznej;

B. w zakresie czynności realizacyjnych (rozdział 2a „Uprawnienia kontroli skarbowej” w ustawie o kontroli skarbowej):

1. prawo legitymowania osób (art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej):
  - art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji;
  - art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
  - art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
  - art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o Straży Granicznej;
2. prawo do zatrzymania i dokonywania przeszukań w trybie kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego skarbowego (art. 11. ust.1 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej):

- art. 15 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o Policji;
  - art. 23 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
  - art. 14 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
  - art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o Straży Granicznej;
3. prawo do zatrzymywania pojazdów w celu kontroli towarów i dokumentów (art. 11 ust. 3 ustawy o kontroli skarbowej):
- art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
  - art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
  - art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej;
4. uprawnienia do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej (art. 11f, a także art. 37a ust. 4 ustawy o kontroli skarbowej):
- art. 16 ustawy o Policji;
  - art. 25 i 26 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
  - art. 15 i 16 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;
  - art. 23 ustawy o Straży Granicznej.

Należy podkreślić, że obecnie w Dziale V ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej ustawodawca przyznał wyłączne prawo wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz kontroli operacyjnej jedynie funkcjonariuszom (M. Laszuk, *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, Przegląd Prawa Publicznego, 2018 r., nr 6, s. 129-138).

4.2.5.6. W zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz pełnienia roli oskarżyciela publicznego uprawnienia inspektorów kontroli skarbowej w zakresie czynów stypizowanych w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 408 ze zm.; dalej: Kodeks karny skarbowy) były określone w art. 133 § 1 pkt 3 Kodeksu karnego skarbowego. Przepis ten określał właściwość rzeczową. W sprawach ujawnionych w zakresie działania kontroli skarbowej inspektor kontroli skarbowej prowadził postępowania przygotowawcze.

Status inspektora kontroli skarbowej posiadała część osób zatrudnionych w Urzędach Kontroli Skarbowej. Inspektorem mógł być ten, kto złożył egzamin kwalifikacyjny na stanowisko inspektora przed komisją powołaną przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej lub wpisana na listę doradców podatkowych (art. 39 ust. 1-2 ustawy o kontroli skarbowej).

Tylko te osoby uprawnione były do prowadzenia czynności w oparciu o przepisy Kodeksu karnego skarbowego i odpowiednio stosowane Kodeksu postępowania karnego (art. 113 § 1 Kodeksu karnego skarbowego). Inspektorzy kontroli skarbowej mieli zatem znacznie większe kompetencje niż inni pracownicy kontroli skarbowej. Osoby posiadające ten status były samodzielne w zakresie prowadzonych czynności w ramach procedury karnej skarbowej i stosowanych odpowiedni przepisów procedury karnej.

Dla podkreślenia obciążeń i odpowiedzialności inspektorów kontroli skarbowej należy zauważyć, że w przypadku innych służb, zgodnie z art. 134 § 1 Kodeksu karnego skarbowego uprawnienia procesowe posiadały one jako instytucje, czyli jako Straż Graniczna, Policja,

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne. Brak zatem było wymogu ustawowego szczególnych kwalifikacji do prowadzenia śledztw i dochodzeń w zakresie właściwości rzeczowej tych służb.

4.2.6. W okresach wykonywania powyżej wymienionych zadań i czynności stopień narażenia życia i zdrowia funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF był podobny do narażenia innych funkcjonariuszy służb objętych ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dotyczy to w szczególności okresów przebytych w Policji i w Służbie Celnej. Uzasadnia to zarzut nierównego traktowania funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF w stosunku do pełniących służbę w ramach tej samej formacji funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wywodzących się ze Służby Celnej, jak i w stosunku do innych osób uprawnionych do tego samego zaopatrzenia emerytalnego ze względu na wykonywanie zadań w ramach innych formacji. Wobec takiego nakładania się oddziaływania przepisów powodujących dyskryminację grupa funkcjonariuszy - pracowników UKS i MF odczuwa tę dyskryminację wyjątkowo dotkliwie.

4.2.7. W świetle powyższych regulacji i orzecznictwa TK, wspólnymi cechami istotnymi uzasadniającymi równe traktowanie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w zakresie uwzględniania dla celów ustalenia uprawnień emerytalnych okresów wykonywania zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń jest:

- wspólna służba w jednolitej formacji, jaką jest Służba Celno-Skarbowa, od początku powstania tej formacji;
- nierozzerwalny związek uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy i oczekiwań prawnych w tym zakresie ze społecznym postrzeganiem statusu prawnego funkcjonariuszy, w szczególności szeroko pojętych korzyści wynikających ze szczególnych ograniczeń i warunków pełnienia służby;
- objęcie wspólnym systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy uregulowane w jednym akcie prawnym – ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przy jednakowym finansowaniu świadczeń z tego systemu przez budżet państwa;
- analogiczny status okresów wykonywania zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń poprzedzających objęcie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zaopatrzeniem emerytalnym z punktu widzenia systemu zabezpieczenia społecznego: w czasie osiągnięcia tych okresów zarówno funkcjonariusze Służby Celnej, jak i pracownicy UKS i MF podlegali powszechnemu społecznemu ubezpieczeniu emerytalnemu i odprowadzane były za nich składki na ubezpieczenie emerytalne w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych według jednakowych norm, zgodnie z zasadą równości ubezpieczonych.

Jednak, według obecnej regulacji, mimo wyrażonej w art. 13 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasady traktowania okresów związanych z zadaniami państwa w sferze zwalczania przestępczości jako równorzędnych, wyjątkowo okresów wykonywania tych zadań nie uwzględnia się w stosunku do części funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej – tych, którzy przed rozpoczęciem służby w tej formacji byli zatrudnieni w UKS i MF. Podobieństwo wykonywanych zadań przekładało się na zakres

faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Bezpośrednio ma to wpływ na ryzyko socjalne, przed którym ma chronić ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Funkcjonariusze – byli pracownicy UKS i MF są pod względem tej cechy istotnej podobni do innych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, jak również do innych osób objętych ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w szczególności funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej.

Należy zatem uznać, że prawodawca zróżnicował prawa podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Ograniczając podmiotowo do byłych funkcjonariuszy Służby Celnej uwzględnianie okresów wykonywania zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń, części funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej uniemożliwił w praktyce skorzystanie z przywileju zaopatrzenia emerytalnego. Tym samym znacząco inaczej ukształtował ich oczekiwania związane z terminem i sposobem zakończenia służby.

4.2.8. Jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne jest rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Niezbędne jest zachowanie powściągliwości, przy uwzględnieniu domniemania konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych.

Jak wyżej wskazano, z punktu widzenia istotnego dla kwestionowanej regulacji prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 Konstytucji trudno jest wskazać relewantne uzasadnienie odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych.

4.2.9. Nie wydaje się, żeby relewantnym uzasadnieniem odstępstwa od równego traktowania mogło być źródło finansowania uprawnień emerytalnych. Na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wydatki na świadczenia pieniężne wraz z odsetkami, koszty obsługi i przekazywania świadczeń oraz inne świadczenia przewidziane w ustawie pokrywa się z budżetu państwa w części pozostającej odpowiednio w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Sprawiedliwości. Ze względu na taki sposób finansowania świadczeń ustawodawca ma dość dużą swobodę kształtowania przesłanek nabycia uprawnień przez poszczególne osoby objęte ustawą. Jednak nie powinien wprowadzać nieuzasadnionych rozróżnień pomiędzy funkcjonariuszami jednolitej służby uwzględnionej w ustawie, którzy w przeszłości wykonywali podobne zadania w czasie podlegania powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu.

Za relewantne uzasadnienie kwestionowanego niniejszym wnioskiem zróżnicowania nie można uznać ochrony finansów publicznych i równowagi budżetowej, która także jest wartością konstytucyjną i podlega ochronie (zob. np. wyroki TK z: 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41, cz. III, pkt 4.3; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; cz. III, pkt 6.1.22; z 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163, cz. III, pkt 6.3.2).

Obecne rozwiązanie przynosi stosunkowo nikłe oszczędności, a narusza zasadę równości i prawo do zabezpieczenia społecznego, ważne dla funkcjonowania jednolitej i umundurowanej formacji, której funkcjonariusze powinni być zdolni do pełnienia służby i świadomi zabezpieczenia swej przyszłości w okresie, gdy ta zdolność ustąpi. W tym świetle tego rodzaju uzasadnienie różnicowania byłoby arbitralne i nieproporcjonalne.

Chodzi o ok. 400-500 osób, wcześniejsze przyznanie emerytury policyjnej i podwyższenie emerytury o 3% podstawy wymiaru emerytury za każdy uwzględniony rok wykonywania pracy w UKS i MF (art. 18e ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Według dostępnych danych, na przykładzie Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego 14 osobom uwzględnione byłoby przeciętnie 12,5 roku. Jest to niewiele w stosunku do uprawnień przyznanych od 1 stycznia 2018 r. pozostałym funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej.

4.2.10. Jako uzasadnienie różnicowania uprawnień emerytalnych wskazywany bywa formalny przebieg zatrudnienia grupy funkcjonariuszy – byłych pracowników i sposób formowania Służby Celno-Skarbowej w 2016 r. Jednak w tym zakresie została także naruszona konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy więc podkreślić, że wśród funkcjonariuszy panowało przekonanie, że wstępują do Służby, w której funkcjonariusze będą traktowani równo i jednakowo, a ich szczególnie groźny dla ich zdrowia i życia wkład w ochronę interesów fiskalnych państwa zostanie uwzględniony w ukształtowaniu pozycji prawnej wszystkich funkcjonariuszy. Tak się nie stało, mimo dokonywanych przemian prawnych w regulacji uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy i mimo jednoczesnych przemian w ustawowej regulacji i pojmowaniu zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej pełnią funkcję w tej formacji. Za pracodawcę służbowego dla żołnierzy i pozostałych funkcjonariuszy należy uznać zatrudniającą ich służbę lub formację zmilitaryzowaną (J. Stelina, *Nawiązanie i rozwiązanie stosunków służbowych w: Stosunek służbowy*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Warszawa 2011., str. 162; Marcin Czechowski, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, Toruń 2016, str. 145).

Ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 r., poz. 1043) zmieniono art. 11<sup>3</sup> i art. 18<sup>3a</sup> § 1 Kodeksu pracy. Są to przepisy ustawowe, ale wydaje się, że mogą być uwzględniane przy interpretacji ważnej zasady konstytucyjnej, tym bardziej, że zmiana wzmacnia realizację tej zasady w ustawodawstwie zwykłym w zakresie stosunków pracy. We wcześniejszym orzecznictwie sądowym wyróżniano dwie grupy zakazanych kryteriów różnicowania pracowników. Przyjmowano, że Kodeks pracy nakazuje równe traktowanie pracowników, po pierwsze – bez względu na ich cechy lub właściwości osobiste i te zostały wymienione przykładowo („w szczególności”), a po drugie („a także”) – bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy (zob. wyrok SN z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II PK 82/12). Prowadziło to do uznania, że zmiana pracodawcy w trybie art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. nie stanowi kryterium dyskryminacyjnego według art. 11<sup>3</sup> i art. 18<sup>3a</sup> k.p. (wyrok SN z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt II PK 36/15). Jednak w 2019 r. przyjęto zmianę art. 11<sup>3</sup> oraz art. 18<sup>3a</sup> Kodeksu pracy, poprzez stworzenie otwartego



katalogu przesłanek uzasadniających dyskryminację. Zmiana polegała na wykreśleniu z tych przepisów sformułowania „a także bez względu na”. Miała spowodować, że każde nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami nierówne traktowanie pracowników będzie uznawane za dyskryminację (zob. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VIII kadencja, Druk nr 1653, czerwca 2017 r., Uzasadnienie, str. 6). Zmiana ta wskazuje, że pracownicy wykonujący jednakową pracę powinni być jednakowo traktowani, mimo że wcześniej byli zatrudnieni u różnych pracodawców.

Wydaje się, że tego rodzaju zmiany Kodeksu pracy powinny również oddziaływać na postrzeganie zasady równego traktowania osób pozostających w stosunkach służbowych, gdyż konstytucyjny nakaz równego traktowania jest wspólny dla wszystkich obywateli i zatrudnionych; powinny go uwzględniać wszelkie przepisy rangi ustawowej. Wprowadzone do regulacji Kodeksu pracy rozumienie zasady równego traktowania powinno mieć zastosowanie również do funkcjonariuszy, gdyż chodzi o ogólną zasadę konstytucyjną obejmującą wszystkich obywateli.

Ustawodawca zwykle nie ma obowiązku „gwarantować” objęcia świadczeniami emerytalno-rentowymi z systemu „mundurowego” każdego funkcjonariusza i w każdym przypadku (por. wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06; OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46), ale skoro już zdecydował o objęciu danej formacji zaopatrzeniem emerytalnym, z uwzględnieniem dawnych okresów podlegania powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych w zakresie ubezpieczenia emerytalnego, to powinien to uczynić na jednolitych zasadach obejmujących całą formację i jej funkcjonariuszy. Osoby podejmujący w 2017 r. decyzję o wstąpieniu do Służby Celno-Skarbowej nie miały podstaw oczekiwać, że do końca kariery zawodowej będą wyłączone z niektórych korzystnych regulacji skierowanych do funkcjonariuszy tej służby, na nieznanych z góry zasadach i w nieprzewidywalnym zakresie. Dotychczasowy sposób działania ustawodawcy sugeruje, że w dalszym ciągu, również w przeszłości, funkcjonariusze ci mogą być zdani na arbitralność ustawodawcy.

4.2.11. Podczas dyskusji w Senacie o objęciu funkcjonariuszy - byłych pracowników UKS i MF regulacją dotyczącą pozostałych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej przedstawiciel rządu (sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów) stwierdził: „Myśmy absolutnie nie przewidywali... Takich wariantów w ogóle nie brano pod uwagę, bo oni nie są funkcjonariuszami” (Sprawozdanie Stenograficzne z 42. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 31maja i 1 czerwca 2017 r., str. 24). Z ostrożności należy więc rozważyć, czy prawna forma wykonywania zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem określonych przestępstw i wykroczeń jest cechą relewantną z punktu widzenia określenia przesłanek przyznania uprawnień zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. Skoro długość okresu służby jest obecnie jedyną przesłanką nabycia uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, uwzględnianie okresów traktowanych jako równorzędne nabiera szczególnego znaczenia.

4.2.12.1. Rozróżnienie służby funkcjonariusza i pracy urzędnika państwowego nie jest ścisłe. Brak jest jednolitości w terminologicznym ujmowaniu zatrudnienia w administracji. Z obowiązujących przepisów wynika mnogości form wykonywania zadań.

W literaturze i judykaturze wskazuje się, że pojęcie służby państwowej może występować w aspekcie doktrynalnym w trzech znaczeniach: funkcjonalnym, strukturalnym i podmiotowym. W znaczeniu podmiotowym odnosi się ono do osób wykonujących zadania publiczne: pracowników administracji, kontroli państwowej, powołanych do strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw, a także funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych (zob. T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, w: *Stosunek służbowy*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, str. 4). W takim szerokim ujęciu okresy zatrudnienia w urzędach kontroli skarbowej i w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych były okresami pełnienia służby państwowej. Uzasadnione jest postrzeganie statusu obecnych funkcjonariuszy - byłych pracowników UKS i MF (głównie uprawnień i obowiązków) nie tylko w kontekście zatrudniającej jednostki organizacyjnej, lecz również dobra państwa i jego interesów fiskalnych (T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, w: *Stosunek służbowy*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Warszawa 2011, str. 11). Podkreślenie odrębności rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń w ramach służby państwu, a nie na przykład tylko w celu zarobkowym, jest jednym ze wskazywanych powodów podtrzymywania odrębności zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy od powszechnego systemu społecznego ubezpieczenia emerytalnego.

Również stosunki służbowe są kategorią zróżnicowaną. Wskazywane jest wiele ich kategorii oraz metod i kryteriów ich wyodrębniania, uwzględnia się w nich elementy odpowiadające prawu pracy (zob. J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 110 - 119).

Ustawodawca zwykle posługuje się metodą formalną nazywając określone stosunki prawne „stosunkami służbowymi”, ale wskazuje się również na przydatność metody merytorycznej polegającej na analizowaniu właściwości danego stosunku prawnego (J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, str. 47 i nast., M. Czechowski, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, Toruń 2016, str. 19). Stosunkom służbowym blisko jest do stosunków pracy z nominacji (J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, str. 46), a w doktrynie występują poglądy, że stosunki prawne powstałe z mianowania, lub niektóre z nich, mają charakter stosunków pracy bez względu na nadawaną tym stosunkom nazwę ustawową (zob. przegląd w: J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, , Gdańsk 2005, s. 47). Z drugiej strony, stosunki służbowe zawierają szereg elementów właściwych zobowiązaniowemu stosunkowi pracy (zob. np. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt P 30/05, OTK ZU 6A/2006, poz. 70, cz. III pkt 4; M. Czechowski, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, Toruń 2016, str. 36-39, 40).

4.2.12.2. Ważne uprawnienia o charakterze socjalnym, uzupełniające zaopatrzenie emerytalne, są zbliżane dla pracowników i funkcjonariuszy. Nie ma jasnych definicji ani granic rozróżnienia stosunków służbowych i stosunków pracy. W różnych okresach poszczególne zadania są przypisywane do wykonywania pracownikom lub funkcjonariuszom. Dla uprawnień emerytalnych, szczególnie określonych na korzystniejszych lub

uprzywilejowanych zasadach, zwykle decydujący jest rodzaj lub charakter wykonywanych zadań i pracy (por. art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, oraz § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze). Utrwaliła się tendencja do wprowadzania możliwości przenoszenia ze służby cywilnej do służby w charakterze funkcjonariuszy (np. powoływany przez funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF art. 150 ustawy o KAS).

4.2.12.3. Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy, w tym prawo do emerytury na korzystniejszych warunkach niż w systemie powszechnym, ma zrównoważyć szczególnie obciążenia wynikające, między innymi, z narażenia życia i zdrowia. Ma służyć zapewnieniu dopływu i stabilizacji kadr skłonnych do wykonywania często niebezpiecznych zadań (zob. M. Czechowski, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, Toruń 2016, str. 33). Jest postrzegane jako część całokształtu statusu funkcjonariusza – jako część wynagradzania za pełnioną służbę. Dlatego odwołanie się do formalnej podstawy wykonywania zadań relewantnych z punktu widzenia zaopatrzenia emerytalnego nie może uzasadniać pominięcia okresów zatrudnienia w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych w wysłudze emerytalnej.

4.2.13.1. W stosunku do ubezpieczeń społecznych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mimo pewnych różnic w sposobie uzyskiwania zarobków w ramach stosunków prawnych stanowiących tytuł ubezpieczenia osoby objęte ubezpieczeniem społecznym powinny być zaliczane do jednej kategorii, gdyż cechą istotną jest właśnie podleganie temu ubezpieczeniu i ponoszenie z tego tytułu obciążeń przez odpowiednio długi czas (zob. wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3A /2007, poz. 22). Dlatego należy podkreślić, że wśród okresów obecnie traktowanych jako równorzędne z okresami służby ustawodawca nakazuje uwzględniać niektóre okresy zatrudnienia pracowniczego poprzedzające służbę. W art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wskazano okresy poprzedzające służbę w Służbie Celnej, w art. 13 ust.1 pkt 4 okresy zatrudnienia w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej, a w art. 13 ust. 1 pkt 5 – okresy zatrudnienia na niektórych stanowiskach w Straży Marszałkowskiej.

Systemy zatrudnienia objętego powszechnym ubezpieczeniem emerytalnym i zatrudnienia nie są całkowicie rozłączne, o czym ponadto świadczy uwzględnianie niektórym funkcjonariuszom okresów zatrudnienia poza służbą przy wyliczaniu wysokości świadczeń. Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy emerytowi uprawnionemu do emerytury obliczonej na podstawie art. 15 lub art. 15e dolicza się, pod dodatkowymi warunkami wskazanymi w ust. 2, na jego wniosek do wysługi emerytalnej, okresy przypadające po zwolnieniu ze służby: 1) zatrudnienia przed dniem 1 stycznia 1999 r. w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy; 2) opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po dniu 31 grudnia 1998 r. lub okres nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia. Emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wzrasta o 2,6%

lub 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę (art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Funkcjonariuszom, którzy spełniają warunki określone w art. 12, zalicza się do wysługi emerytalnej, uwzględnianej przy obliczaniu emerytury na podstawie art. 15 lub art. 15e, posiadane przed przyjęciem do służby okresy składkowe i nieskładkowe, w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 16 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym).

4.2.13.2. W art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewidziano uwzględnianie okresów zatrudnienia, które nie były okresami służby w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej „w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem”.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 i nast. ustawy o Służbie Celnej z 1999 r.: „2. W terminie dziewięciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy osoby, o których mowa w ust. 1, otrzymają pisemną propozycję pełnienia służby, z zastrzeżeniem ust. 5. Propozycje przedkładane są stosownie do posiadanych kwalifikacji, przebiegu i oceny dotychczasowej pracy na zasadach i warunkach ustalonych w niniejszej ustawie. Na wyższe stanowiska kierownicze przedłożenie propozycji może być poprzedzone postępowaniem konkursowym, o którym mowa w art. 17. 3. Funkcjonariusz celny w terminie miesiąca od dnia otrzymania propozycji, o której mowa w ust. 2, składa pisemne oświadczenie o przyjęciu propozycji bądź odmowie pełnienia służby. 4. W wypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby osobom, o których mowa w ust. 1, akt mianowania zostanie wręczony niezwłocznie, nie później niż w ciągu 30 dni od przyjęcia propozycji.”

Zgodnie z art. 92 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. w wypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek służby z dniem mianowania.

Dla porównania, zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej oraz funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych stają się z dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, z zastrzeżeniem art. 170, odpowiednio pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, albo funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość pracy i służby. W sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe.

Następnie, na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej otrzymali oni pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która miała uwzględniać posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. W ten sposób miał zostać – w sposób definitywny po upływie okresu wskazanego w art. 170 tej ustawy – ukształtowany status osób wskazanych w powyższych przepisach (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 stycznia 2018 r., II SAB/Go 95/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 stycznia 2018 r., II SAB/Go 99/17). Propozycja

określała nowe warunki pełnienia służby. Po jej przyjęciu dochodziło do przekształcenia dotychczasowego stosunku pracy w stosunek służbowy (art. 171 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej), analogicznie do trybu, do którego odwołuje się art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zwykle stosunek służbowy powstaje na mocy aktu mianowania (decyzji administracyjnej). Ze względu na szczególną regulację ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej przekształcenie stosunku pracy w stosunek służby w Służbie Celno-Skarbowej nie wiązało się z obowiązkiem właściwego organu wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego (por. uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, zgodnie z którą przekształcenie, z dniem określonym w propozycji dotychczasowego stosunku służby w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego).

Pracownicy wywiadu skarbowego i pracownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych kontroli skarbowej, o których mowa w art. 11g ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej, którzy z dniem wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, stali się pracownikami zatrudnionymi w jednostkach KAS, byli nadal uprawnieni, z zastrzeżeniem art. 170, do wykonywania i realizacji zadań na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 13–16, art. 14 ust. 1 pkt 7 i 19 i art. 33 ust. 1 pkt 15 tej ustawy (art. 166 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej). Regulacja ta wskazuje, że w ramach pracy w Krajowej Administracji Skarbowej kontynuowana była realizacja zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zwalczaniem niektórych przestępstw i wykroczeń, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców (art. 2 ust. 1 pkt 13 - 16 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej) oraz zapewnianiem ochrony fizycznej i technicznej osobom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych KAS oraz funkcjonariuszom i innym osobom, organom i instytucjom państwowym (art. 14 ust. 1 pkt 19 oraz art. 33 ust. 1 pkt 15 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej).

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej pracownicy zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych i wykonujący zadania w komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w których zakresie kompetencji jest realizowanie zadań Krajowej Administracji Skarbowej, stali się z dniem wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, z zastrzeżeniem art. 170, pracownikami zatrudnionymi w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wykonują zadania Krajowej Administracji Skarbowej i zachowują ciągłość pracy. W sprawach wynikających ze stosunku pracy stosuje się przepisy dotychczasowe. Na podstawie art. 167 ust. 4 Szef Krajowej Administracji Skarbowej w porozumieniu z Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Finansów przedkładał takim pracownikom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję pełnienia służby określającą nowe warunki pełnienia służby, która uwzględniła posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania (art. 167 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej).

Zgodnie z art. 171 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy:

- 1) stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony,
- 2) stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej

– przekształcił się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie Celno-Skarbowej, odpowiednio na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej. W tym przypadku funkcjonariusze byli zwolnieni z obowiązku złożenia ślubowania, którego wymaga się od funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej przed podjęciem służby (art. 171 ust. 3).

Do okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej oraz pracy w jednostkach KAS, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi oraz pracownikowi, wlicza się okres, między innymi: służby w Służbie Celnej oraz pracy w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, urzędach kontroli skarbowej, w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw budżetu i ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (art. 171 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 lit. a, c i e ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej).

Obecnie podstawą zatrudnienia funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej jest stosunek służbowy, który powstaje w drodze mianowania. Jest to więc analogiczny sposób nawiązania stosunku służbowego, jak w przypadku innych służb mundurowych (M. Laszuk, *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, Przegląd Prawa Publicznego, 2018 r., nr 6, s. 129-138). Wszelkie formy nabycia statusu funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej pełnią więc analogiczną rolę do aktu mianowania. Nieuzasadnione jest więc odmienne traktowanie okresów zatrudnienia poprzedzających przyjęcie do służby funkcjonariuszy obecnej Służby Celno-Skarbowej w zależności od tego, z jakich jednostek się wywodzą oraz czy lub w jakim trybie uzyskali formalnie akt mianowania. W art. 13 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w sposób dyskryminujący pominięto funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF.

Procedura przekształcania stosunków pracy w stosunki służby w Służbie Celnej i w Służbie Celno-Skarbowej składała się z analogicznych elementów (pisemna propozycja pełnienia służby i jej przyjęcie w określonym terminie). W art. 13 ust. 1 pkt 1d decydującą rolę przyznano odrębnemu aktowi mianowania na zakończenie tej procedury. Wydaje się jednak, że pełnił on głównie formalną rolę potwierdzającą status funkcjonariusza Służby Celnej. W przypadku podjęcia służby w Służbie Celno-Skarbowej skutek taki następował z mocy prawa. Ostatecznie procedury z 1999 r. i z 2017 r. wywoływały analogiczny efekt. Różnicowanie ważnej dla całokształtu sytuacji życiowej funkcjonariuszy kwestii uprawnień emerytalnych według ustawowo określonej formy zakończenia procedury przekształcania stosunków pracy w stosunki służbowego nie spełnia wymogu proporcjonalności w świetle art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

4.2.13.3. Jeżeli chodzi o uwzględnianie w art. 13 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jako okresów równorzędnych okresów zatrudnienia na niektórych stanowiskach w Straży Marszałkowskiej, to należy podkreślić, że również tryb przechodzenia osób zatrudnionych w Kancelarii Sejmu na stanowiskach w Straży

Marszałkowskiej do Służby Marszałkowskiej był podobny do zastosowanego przy tworzeniu Służby Celno-Skarbowej. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej Szef Kancelarii Sejmu przedstawiał osobom zatrudnionym w Kancelarii Sejmu na stanowiskach w Straży Marszałkowskiej pisemną propozycję:

- 1) pracy przy wykonywaniu czynności z zakresu obsługi administracyjnej i materialno-technicznej Straży Marszałkowskiej, określającą nowe warunki zatrudnienia, która uwzględniła posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, albo
- 2) pełnienia służby w Straży Marszałkowskiej, określającą warunki pełnienia służby, która uwzględniła posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby.

Osoba zatrudniona w Kancelarii Sejmu na stanowisku w Straży Marszałkowskiej, której przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składa w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Po złożeniu przez osobę zatrudnioną w Kancelarii Sejmu na stanowisku w Straży Marszałkowskiej oświadczenia o przyjęciu propozycji pełnienia służby w Straży Marszałkowskiej, przeprowadzono postępowanie określone ustawie o Straży Marszałkowskiej.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej osoby zatrudnione w Kancelarii Sejmu na stanowiskach w Straży Marszałkowskiej, które przyjęły propozycję, i które spełniają warunki pełnienia służby określone w art. 18 ust. 1 ustawy o Straży Marszałkowskiej, jeżeli złożyły ślubowanie według roty określonej w tej ustawie, stały się funkcjonariuszami Straży Marszałkowskiej, pełniącymi służbę na podstawie mianowania od dnia wejścia w życie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej.

O ile przepisy wprowadzające ustawę o KAS zakładały „automatyczne” przejście z mocy prawa osób, które przyjęły złożoną im propozycję, o tyle przekształcaniu Służby Marszałkowskiej towarzyszyło ponowne sprawdzanie spełniania warunków do pełnienia służby i składanie ślubowania. Mimo tych dodatkowych elementów postępowania, okres wcześniejszego okresu zatrudnienia jest obecnym funkcjonariuszom Służby Marszałkowskiej uwzględniany w celu nabycia uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego. Analogiczny okres nie jest natomiast uwzględniany funkcjonariuszom – byłym pracownikom UKS i MF, w stosunku do których ustawodawca przyjął, że brak jest potrzeby dodatkowej weryfikacji i potwierdzania kwalifikacji i uprawnień.

Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej funkcjonariuszom tym dotychczasowy okres pracy w Kancelarii Sejmu na stanowiskach w Straży Marszałkowskiej wlicza się do okresu służby w Straży Marszałkowskiej w zakresie wszystkich uprawnień związanych z tą służbą. Postanowienie to zostało zrealizowane w odpowiednich przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Do tej ustawy nie wprowadzono natomiast przepisów pozwalających na realizację w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy analogicznego uprawnienia przewidzianego w art. 171 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające KAS, zgodnie z którym: „Do okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej oraz pracy w jednostkach KAS, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi oraz pracownikowi, wlicza się okres: 1) służby w Służbie Celnej; 2) pracy w: a) jednostkach organizacyjnych Służby Celnej,

b) izbach skarbowych i urzędach skarbowych, c) urzędach kontroli skarbowej, d) Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów, e) w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw budżetu i ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, f) administracji celnej”. Trwające zróżnicowanie należy zatem uznać za nieuzasadnione i nieproporcjonalne.

#### **4.3. Kwestia zarzutu niezgodności z art. 67 Konstytucji.**

W istocie przedmiotem niniejszego wniosku jest zapewnienie adekwatnej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w stosunku do funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF. Dlatego argumentacja dotycząca naruszenia w kwestionowanych przepisach zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równego traktowania i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji) w znacznym stopniu odwoływała się również do prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji). Dlatego ponowne przywoływanie tej argumentacji nie wydaje się zasadne.

Należy jednak podkreślić, że w wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 (cz. III, pkt 5.6.3-7) Trybunał Konstytucyjny uznał, że podobieństwo wykonywanych zadań przez różne formacje i ich funkcjonariuszy przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Z tej racji funkcjonariusze Służby Celnej, wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej zostali uznani za podobnych do funkcjonariuszy Policji. Nie znajdowało konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Akceptując punkt widzenia, że dla zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy istotnym kryterium jest rodzaj wykonywanych zadań niezrozumiałe jest pominięcie okresów wykonywania szczególnych zadań w stosunku do byłych pracowników UKS i MF. Należy bowiem ponownie podkreślić, że w czasie wykonywania tych zadań funkcjonariusze Służby Celnej byli objęci tym samym ubezpieczeniem emerytalnym, co pracownicy UKS i MF (art. 6 ust. 1 pkt 1 i 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Obecnie powinni móc liczyć na realizację prawa do zabezpieczenia społecznego na zasadach właściwych dla systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, którym są objęci ze względu na rodzaj pełnionej służby i analogicznych do przysługujących innym funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej.

W wielokrotnie przywoływanym wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 Trybunał Konstytucyjny stwierdził także (cz. III, pkt 4.12), że ustawodawca może różnicować zasady nabywania praw emerytalnych w systemie zaopatrzenia społecznego „według starannie wyważonych racji”. W odniesieniu do kwestionowanych przepisów te racje nie są dostrzegalne. W szczególności zróżnicowanie nie jest stosowne do specyfiki zawodu czy służby, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia. Pozbawia część funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej możliwości przejścia na emeryturę w porównywalnym wieku i po porównywalnym okresie wykonywania szczególnych zadań w interesie publicznym do innych funkcjonariuszy tej samej formacji. Wobec dużego podobieństwa sytuacji funkcjonariuszy w zakresie przebiegu nabywania uprawnień z zabezpieczenia społecznego, obecnie, na tym etapie życia zawodowego, zróżnicowanie nie



wydaje się proporcjonalne i trudno jest je uzasadniać innymi wartościami konstytucyjnymi. Dla zapewnienia rzeczywistej możliwości nabycia uprawnień emerytalnych na zasadach stosownych do przebiegu służby wszystkim funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej powinno się uwzględniać okresy wykonywania w przeszłości zadań odpowiadających zadaniom wykonywanym po formalnych przekształceniach służby.

Z punktu widzenia społecznego postrzegania służby w formacjach mundurowych, autorytetu i zaangażowania funkcjonariuszy uprawnienia emerytalne pełnią ważną rolę. Są elementem statusu funkcjonariusza. Wobec niektórych osób ten status ukształtowano jako niepełny, różnicujący perspektywy w zakresie czasu i sposobu zakończenia służby i niegwarantujący adekwatnego zabezpieczenia społecznego. Kwestionowane pominięcie faktycznie wymusza wykonywanie szczególnych zadań przez więcej lat niż w przypadku innych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, nawet w zaawansowanym wieku i z rosnącym ryzykiem narażenia życia i zdrowia funkcjonariuszy oraz bezpieczeństwa publicznego.

## **5. Podsumowanie**

W świetle zasady równości, nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych.

Obecnie funkcjonariusze – byli pracownicy UKS i MF i byli funkcjonariusze Służby Celnej należą do tej samej jednolitej formacji, poddani są tym samym ustawom w zakresie warunków pełnienia służby i nabywania uprawnień emerytalnych, ale z istotną różnicą w szczegółowym określeniu warunków nabywania tych uprawnień. Dzieje się tak, mimo że w przeszłości obie grupy wykonywały analogiczne szczególnie niebezpieczne i obciążające zadania w celu ochrony interesów fiskalnych państwa i podlegały systemowi zabezpieczenia społecznego na takich samych zasadach w ramach powszechnego ubezpieczenia emerytalnego. Jednej grupie okresy przed wstąpieniem do Służby Celno-Skarbowej są zaliczane, a innym – nie, bez uzasadnienia, które można byłoby uznać za relewantne.

W kontekście zabezpieczenia społecznego i równego traktowania w ramach systemu zabezpieczenia społecznego relewantna jest ocena możliwości wykonywania określonych zadań po osiągnięciu pewnego wieku lub okresy narażenia wskutek ich wykonywania. Podstawa prawna wykonywania zadań (stosunek pracy lub stosunek służbowy) nie powinna być uznana za relewantną, skoro ustawodawca przenosi poszczególne grupy między różnymi systemami, niekiedy uwzględniając okresy pracy w wysłudze emerytalnej (Straż Marszałkowska, Służba Celna w 1999 r.), a niekiedy – nie. Ponadto takie formalne uzasadnienie nie może być uznane za proporcjonalne wobec stopnia narażenia życia, zdrowia i gotowości poświęcenia życia osobistego funkcjonariuszy – byłych pracowników UKS i MF. Grupa ta jest również w nieuzasadniony sposób gorzej traktowana w stosunku do

funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, gdzie przy analogicznych przekształceniach formalnych warunków i podstaw pełnienia zadań, w szerokim stopniu uwzględniono dotychczasowy wkład strażników w ochronę interesu państwa. Trudno jest nawet wskazać racje lub inne zasady konstytucyjne, które przemawiałyby za takim zróżnicowaniem.

W związku z powyższym, wnioskodawca poddaje pod ocenę kwestię zgodności art. 13 ust. 1 oraz art. 18b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z art. 2, 32 i 67 Konstytucji w zakresie pominięcia w kwestionowanych przepisach wykonywania przez obecnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej obowiązków służbowych polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i wykroczeń w ramach służby w charakterze funkcjonariusza Inspekcji Celnej lub zatrudnienia w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędach kontroli skarbowej lub w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe względy wniosek niniejszy jest uzasadniony.

**PRZEWODNICZĄCY**  
KK NSZZ „Solidarność”  
*Piotr Duda*  
**Piotr Duda**

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO;  
KK NSZZ „Solidarność”  
*Bogdan Biś*  
**Bogdan Biś**