

Wałbrzych, 8 sierpnia 2025 r.

Sz. Pan Karol Nawrocki
Prezydent RP

Petycja

W SPRAWIE PODJĘCIA PRZEZ PREZYDENTA RP INICIATYWY USTAWODAWCZEJ W KIERUNKU POSZERZENIA KRĘGU FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY CELNO-SKARBOWEJ UPRAWNIONYCH DO EMERYTURY POLICYJNEJ

UZASADNIENIE

Podstawą prawną utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) są dwie ustawy uchwalone 16 listopada 2016 r.: pierwsza o Krajowej Administracji Skarbowej¹, druga Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej².

W świetle obowiązującego do 31 grudnia 2017 r. przepisu art. 150 ust. 8 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej funkcjonariusze Służby Celno – Skarbowej (dalej: SC-S) wywodzący się z korpusu służby cywilnej posiadali prawo do zaliczenia okresów pracy w służbie cywilnej do wystugi służby w SC-S³.

Z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawodawca znowelizował ww. przepis w taki sposób, że wyłączył z jego zakresu prawo do zaliczenia okresów pracy w służbie cywilnej do wystugi służby w SC-S w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁴ (dalej: ustawa zaopatrzeniowa).

Wprowadzając taką zmianę ustawodawca nie uwzględnił (w formie odrębnego przepisu) regulacji wyłączającej uprawnionych (powołanych do służby do 31 grudnia 2017 r.) funkcjonariuszy z ograniczeń znowelizowanej i mniej korzystnej ustawy co skutkowało tym, że część funkcjonariuszy SC-S (z uwagi na wiek) faktycznie została pozbawiona uprawnień do emerytury policyjnej.

Korzystniejsze rozwiązania dotyczące okresów równorzędnych ze służbą ustawodawca wprowadził również wobec funkcjonariuszy SC-S wywodzących się z urzędów celnych oraz Służby Celnej. W ustawie o emeryturach policyjnych wprowadzono regulację umożliwiającą zaliczenie części okresu pracy w urzędzie celnym (od 15 września 1999 r.), jako równorzędnego ze służbą⁵. Takie rozwiązanie (choć krytykowane za wprowadzone ograniczenie czasowe) umożliwiło znacznej części funkcjonariuszy SC-S wywodzących się z urzędów celnych i Służby Celnej nabycie prawa do emerytury policyjnej i skorzystanie z takiego prawa.

Analiza znowelizowanego z dniem 1 stycznia 2018r. przepisu art. 150 ust. 8 ustawy o KAS uzasadnia stwierdzenie, że jest on sprzeczny z nakazem przestrzegania zasady poprawnej legislacji. Racjonalnie działający ustawodawca nie postępuje bowiem w ten sposób, że przyznaje funkcjonariuszom SC-S prawo zaliczenia do służby okresu stażu pracy w służbie cywilnej, a następnie ogranicza to prawo bez wprowadzenia przepisu przejściowego i dostosowującego, który nie został umieszczony w znowelizowanej ustawie o KAS. Gdyby ustawodawca chciał wyłączyć z kręgu uprawnionych

¹ Dz.U. 2016 r., poz. 1947 ze zm.

² Dz.U. z 2016 r., poz. 1948.

³ Zgodnie z art. 150 ust 8 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016, poz. 1948) 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.

⁴ Dz.U. z 1994 r., poz. 214 ze zm.

⁵ Zgodnie z art. 13 ust. 1d) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, jako równorzędne ze służbą traktuje się, cyt., „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”.

funkcjonariuszy SC-S przyjętych do służby do 31 grudnia 2017 r., to powinien wprowadzić do ustawy o KAS przepis sformułowany zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, z którego wynikałoby, że prawo wliczenia okresu stażu pracy w służbie cywilnej do okresu służby w SC-S nie przysługuje w zakresie nabycia uprawnień do emerytury policyjnej.

Ponadto z dniem 1 stycznia 2018 r. weszły w życie regulacje skutkujące zaprzestaniem odprowadzania od wynagrodzeń wypłacanych funkcjonariuszom SC-S składek emerytalno-rentowych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jednocześnie ustawodawca wprowadził regulacje uniemożliwiające (wszystkim) funkcjonariuszom, w tym również SC-S, prawo udziału w Pracowniczych Planach Kapitałowych⁶. Rozwiązane takie skutkuje utratą przez funkcjonariuszy korzyści w postaci wynikających z programu dopłat z budżetu państwa do indywidualnych kont pracowników, a w konsekwencji niższą bazą do obliczenia przyszłej emerytury wypłacanej z systemu powszechnego i niższą emeryturą.

Oznacza to, że funkcjonariuszy SC-S wywodzących się ze służby cywilnej ustawodawca pozbawił nie tylko prawa do emerytury policyjnej, ale też prawa do korzyści (dopłat z budżetu państwa) dostępnych dla każdego zatrudnionego objętego powszechnym systemem emerytalnym co uzasadnia stwierdzenie, że tacy funkcjonariusze są dyskryminowani wobec:

- funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych w tym funkcjonariuszy SC-S wywodzących się z urzędów celnych lub Służby Celnej (brak okresu równoważnego ze służbą jak to ma miejsce w stosunku do takich funkcjonariuszy),
- pracowników objętych powszechnym systemem emerytalnym (brak prawa do korzyści wynikających z udziału w PPK),

co rodzi konieczność konfrontacji wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2018 r. nowelizacji art. 150 ust. 8 ustawy o KAS z regulacjami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ (dalej: Konstytucja RP).

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji RP jest obecnie, wobec szerokiej wykładni Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i poglądów doktryny, „standardem” państwa prawnego⁸.

Na standard ten składają się zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie nabytych oraz nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*⁹.

Ustawodawca wprowadzając z dniem 1 stycznia 2018 r. nowelizację przepisu art. 150 ust. 8 ustawy o KAS naruszył zasadę *lex retro non agit* poprzez ograniczenie przysługujących funkcjonariuszom SC-S wywodzącym się z korpusu służby cywilnej, korzyści wynikających z prawa do wliczenia do okresu służby w SC-S okresu stażu pracy w służbie cywilnej w kontekście emerytury policyjnej.

Jest to jaskrawy przykład naruszenia zasady *lex retro non agit*, bowiem wprowadzone przez ustawodawcę z dniem 1 stycznia 2018 r. zmiany spowodowały pogorszenie sytuacji tych funkcjonariuszy, których prawo do „niczym nieograniczonego” wliczenia okresu stażu pracy w służbie cywilnej do okresu służby w SC-S posiadali przed 1 stycznia 2018 r.

Tym samym zmieniony z dniem 1 stycznia 2018 r. przepis art. 150 ust. 8 ustawy o KAS narusza drugą zasadę wyprowadzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, tj. zasadę ochrony praw nabytych. Istota tego naruszenia sprowadza się do rozciągnięcia ograniczenia wprowadzonego ww. przepisami na funkcjonariuszy, którzy uzyskali prawo do wliczenia do okresu służby w SC-S okresu stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych KAS, przed wprowadzeniem przepisów ograniczających to prawo.

⁶ Pracownicze Plany Kapitałowe to powszechny i dobrowolny system oszczędzania na cele emerytalne organizowany przez każdego pracodawcę, który zatrudnia co najmniej jedną osobę podlegającą obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułów określonych w ustawie z 4.10.2018 r. o Pracowniczych Planach Kapitałowych (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1342). Obejmowani są nimi pełnoletni zatrudnieni pracujący na umowy, od których odprowadzane są obowiązkowe składki emerytalno-rentowe, podczas gdy od wynagrodzeń funkcjonariuszy SC-S takie składki nie są odprowadzane.

⁷ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 1998 r., sygn. K. 10/98.

⁹ Tamże.

Funkcjonariusze SC-S wywodzący się ze służby cywilnej w chwili przystąpienia do SC-S i później, w trakcie trwania służby do 31 grudnia 2017 r. pozbawieni zostali możliwości swobodnego podjęcia decyzji, czy chcą skorzystać z prawa do emerytury policyjnej i (po spełnieniu obowiązujących wówczas wymogów) nabyć takie prawo, które później w toku trwania służby zostało im ograniczone. Funkcjonariusz ma bowiem prawo sądzić, że prawo które posiada nabył legalnie i podlega ono ochronie państwa.

Ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte jest dopuszczalna, gdy jest uzasadniona ważnym interesem publicznym, ale tylko w zakresie niezbędnym dla realizacji tego interesu i pod warunkiem pełnego wyrównania, zadośćuczynienia podmiotom tych praw, utraconych uprawnień, korzyści.

Nie można skutecznie twierdzić, że objęcie ww. grupy funkcjonariuszy powszechnym systemem emerytalnym zrekompensuje im utratę korzyści w postaci prawa do emerytury policyjnej.

Ingerencja ustawodawcy w prawa legalnie nabyte jest w określonych warunkach dopuszczalna pod warunkiem złagodzenia odpowiednim *vacatio legis*, którego ustawa nowelizująca z dniem 1 stycznia 2018 r. przepis art. 150 ust. 8 ustawy o KAS nie zapewniła.

Naruszając zasady *lex retro non agit*, ochrony praw nabytych oraz nakaz stosowania odpowiedniego *vacatio legis* ustawodawca dopuścił się również naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem, a państwem, przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie narażał się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny.

Podejmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku funkcjonariuszy SC-S wywodzących się ze służby cywilnej, którzy mając znaczny staż pracy, podejmując fundamentalną dla ich dalszego zatrudnienia decyzję o wstąpieniu do SC-S, winni mieć pewność co do tego, na jakich zasadach i kiedy nabędą prawo do emerytury.

Powyższe potwierdza, że wprowadzone 1 stycznia 2018 r. w ustawie o KAS ograniczenia w zakresie wliczenia do okresu służby w SC-S okresu stażu pracy w służbie cywilnej są niezgodne z Konstytucją RP w zakresie funkcjonariuszy powołanych do SC-S do 31 grudnia 2017 r.

Niezależnie od tego należy wskazać na „automatyzm” przystąpienia do SC-S funkcjonariuszy SC-S wywodzących się ze służby cywilnej.

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 stali się z dniem wejścia w życie ustawy o KAS pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszami SC-S i zachowali ciągłość pracy i służby¹⁰.

Reprezentanci organów KAS składali pracownikom i funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby¹¹.

Stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasły:

- 1) z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymały propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby;

¹⁰ Art. 165 ust 3 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 r., poz. 1948).

¹¹ Art. 165 ust 7 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 r., poz. 1948).

2) po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, nie później niż 31 sierpnia 2017 r.

Pracownik albo funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby składał w terminie 14 dni od dnia otrzymania oświadczenia o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji¹², a w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby dotychczasowy stosunek pracy albo stosunek służby przekształca się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w SC-S.

Co istotne, do okresu służby w SC-S oraz pracy w jednostkach KAS, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi oraz pracownikowi, wlicza się okres służby w Służbie Celnej oraz okres pracy w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, izbach skarbowych i urzędach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej, Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów, w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, administracji celnej¹³.

Oznacza to, że decyzje o przystąpieniu do SC-S funkcjonariuszy SC-S wywodzących się ze służby cywilnej podejmowane były z uwzględnieniem obowiązującego przepisu art. 150 ust. 8 ustawy o KAS.

Z takich przyczyn w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy zaopatrzeniowej i ustawy o KAS z 2018 r. postulowano poszerzenie kręgu uprawnionych funkcjonariuszy SC-S do emerytury policyjnej, m.in. o osoby wywodzące się z korpusu służby cywilnej, które wstąpiły do służby w trybie ustawy Przepisy wprowadzające KAS lecz postulowane rozwiązanie nie zostało wprowadzone.

W petycji osób fizycznych z 2020 r. wnioskowano o poszerzenie kręgu uprawnionych funkcjonariuszy SC-S wywodzących się z korpusu służby cywilnej do emerytury policyjnej z uwagi na pierwotne brzmienie art. 150 ust. 8 ustawy o KAS, „automatyzm” przystąpienia do służby, wiek funkcjonariuszy uniemożliwiający im nabycie prawa do emerytury policyjnej w świetle znowelizowanych przepisów i charakter pracy świadczonej w służbie cywilnej. Wnioskowane rozwiązania zostały pozytywnie zaopiniowane przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu¹⁴ i ustawą z 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej¹⁵ poszerzono krąg uprawnionych funkcjonariuszy SC-S wywodzących się ze służby cywilnej do emerytury policyjnej. Problemem jest, że wskazana nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej okazała się niepełna, gdyż objęła jedynie część takich funkcjonariuszy (zatrudnionych w Inspekcji Celnej oraz Urzędach Kontroli Skarbowej - komórkach wywiadu skarbowego i inspektorów prowadzących czynności dochodzeniowo-śledcze), podczas gdy pomija funkcjonariuszy SC-S wywodzących się ze służby cywilnej zatrudnionych w innych komórkach, których również dotyczy „automatyzm” przystąpienia do służby, a wiek uniemożliwia nabycie prawa do emerytury policyjnej w świetle znowelizowanych przepisów.

W obywatelskim projekcie ustawy o Służbie Celno-Skarbowej oraz zmianie niektórych innych ustaw z 2023 r. również postulowano poszerzenie kręgu uprawnionych funkcjonariuszy SC-S do emerytury policyjnej, m.in. o osoby wywodzące się z korpusu służby cywilnej, które wstąpiły do służby w trybie ustawy - Przepisy wprowadzające KAS („automatyzm” przystąpienia do służby), lecz postulowane rozwiązania nie zostały wprowadzone.

Obecnie Rada Ministrów rzekomo prowadzi prace nad (rządową) nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej w kierunku poszerzenia zakresu uprawnionych funkcjonariuszy SC-S do emerytury policyjnej, lecz założenia projektowanych zmian nie obejmują funkcjonariuszy SC-S wywodzących się

¹² Art. 170 ust 1 i 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 r., poz. 1948).

¹³ Art. 171 ust 1 i 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016 r., poz. 1948).

¹⁴ Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Opinia prawna w sprawie petycji obywatelskiej

¹⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 1115.

z korpusu służby cywilnej, którzy przystąpili do służby do 31.12.2017 r. Co istotne data opracowania tego projektu ustawy nie jest znana.

Z uwagi na bezwzględną konieczność zapewnienia przestrzegania wskazanych wyżej przepisów Konstytucji RP ustawodawca możliwie szybko powinien wprowadzić regulacje poszerzające dostęp funkcjonariuszy SC-S do emerytury policyjnej.

Zmiana może polegać na dodaniu do art. 13 ust. 1 pkt. 6 ustawy zaopatrzeniowej (okresy równorzędne) litery c) o treści „*okresy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w jednostkach podległych Ministrowi Finansów, którzy wstąpili do Służby Celno-Skarbowej na podst. art. 171 ust 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, tj. w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby na podstawie art. 150 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej lub do dnia 31 grudnia 2017 r.*”.

Wprowadzenie takiej regulacji jest niezbędne z uwagi na konieczność przestrzegania przez państwo konstytucyjnych zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, bezpieczeństwa prawnego obywateli, niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słuszenie nabytych oraz nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

Ponownego podkreślenia wymaga, że z uwagi na wiek części funkcjonariuszy SC-S wywodzących się ze służby cywilnej - z uwagi na wprowadzone z dniem 1 stycznia 2018 r. przepisem art. 150 ust. 8 ustawy o KAS ograniczenia - (nigdy) nie nabędzie uprawnień do emerytury policyjnej, co biorąc pod uwagę charakter pełnionej przez nich służby jest oczywiście nieakceptowalne. Dodać należy, że grupa funkcjonariuszy o której mowa obejmuje nie więcej niż 400 osób, a uwzględnienie jej w zaopatrzeniowym systemie emerytalnym nie będzie stanowiło znacznego obciążenia dla budżetu państwa, a w dalszej perspektywie (z uwagi na konieczność przekazania z budżetu państwa zaległych składek ZUS dla wskazanych funkcjonariuszy) może być dla budżetu państwa korzystne.

Z takich przyczyn petycja jest zasadna.

Na koniec należy wskazać, że to Prezydent RP, na podstawie art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, czuwa nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej, a jego małżonka była i nadal jest funkcjonariuszem SC-S, stąd zarówno problematyka przestrzegania Konstytucji RP jak i problematyki SC-S winna być mu szczególnie bliska.

W przypadku skierowania pisma do niewłaściwego podmiotu wnoszę o przekazanie pisma do podmiotu właściwego i powiadomienie mnie o tym fakcie.

Odpowiedź na pismo proszę doręczyć w formie elektronicznej (ePUAP).

