

Projekt Stanowiska Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (druk nr 30)

I. Przedmiot projektowanych zmian

W uzasadnieniu do obywatelskiego projektu ustawy stwierdza się, iż „Konieczność wydania niniejszej ustawy jest skutkiem treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygnatura akt K 39/13), który potwierdził podnoszone od lat twierdzenia środowiska funkcjonariuszy celnych o ich prawnej (bezpodstawnej i niezasadnej) dyskryminacji wyrażającej się w braku objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym właściwym dla pozostałych służb mundurowych ...”.

Projektowana regulacja zakłada objęcie wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej zakresem regulacji ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Zdaniem projektodawców jedynym możliwym prawnie rozwiązaniem realizacji wyroku TK jest przyjęcie bezpośrednio systemu zaopatrzenia emerytalnego obecnie obowiązującego dla funkcjonariuszy i ustanowienie dwóch modeli odejścia na emeryturę w zależności od czasu rozpoczęcia służby przez funkcjonariusza celnego:

- dla wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy rozpoczęli pracę na stanowisku mianowanego funkcjonariusza celnego w okresie od dnia 1 stycznia 1983 r. (wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej) do dnia 14 września 1999 r. włącznie, tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz którzy rozpoczęli pracę później (ale w okresie przed dniem 1 stycznia 2013 r.) obowiązywać będzie prawo do przejścia na emeryturę po okresie 15 lat pełnienia służby. Wówczas emerytura dla funkcjonariuszy wynosić będzie 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i będzie wzrastać na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych;

- dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. możliwość przejścia na emeryturę nastąpi w razie spełnienia łącznie dwóch warunków: osiągnięcia wieku 55 lat oraz posiadania okresu 25 lat pełnionej służby. Emerytura dla funkcjonariusza wynosić będzie 60% podstawy jej wymiaru za 25 lat służby i wzrastać będzie na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych.

W ocenie projektodawców daleko idące podobieństwo zadań oraz wymagań stawianych funkcjonariuszom Służby Celnej, ich uprawnień i obowiązków w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, w pełni uzasadnia konieczność włączenia do emerytalnego systemu zaopatrzeniowego całej formacji Służby Celnej.

Jak podkreślają autorzy projektu, wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej (niezależnie od stopnia służbowego, stanowiska, miejsca pełnienia służby czy wykonywanych zadań) pełnią służbę na tych samych zasadach i podlegają tym samym rygorom oraz ograniczeniom służbowym (dyspozycyjność, mobilność). Jest to ich cecha wspólna i niezaprzeczalna cecha relewantna, która w sposób nierozzerwalny powiązana jest z pełnieniem służby w Służbie Celnej.

Konsekwencją przyjęcia założenia, że niekonstytucyjność przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych miałyby dotyczyć wyłącznie tych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, byłoby wprowadzenie wewnętrznego podziału w ramach Służby Celnej, polegającego na wyodrębnieniu tych funkcjonariuszy, którzy wykonują wskazane wyżej zadania i powinni zostać włączeni do systemu emerytur mundurowych oraz pozostałych funkcjonariuszy, których stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność nie obejmuje, a co za tym idzie ich ochrona emerytalna powinna zostać w dotychczasowej formie. Tymczasem jakiegokolwiek rozwiązania prawne różnicujące uprawnienia emerytalne wśród samych funkcjonariuszy Służby Celnej byłyby, zdaniem projektodawców, nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości, jak również i konstytucyjną zasadą stanowiącą, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, uzasadniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Podkreślono przy tym, że we wszystkich służbach mundurowych, w tym także w Policji, jest wiele stanowisk oraz komórek organizacyjnych, w których nie wykonuje się zadań związanych z walką z przestępczością, a o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13).

Zdaniem projektodawców wszelkie argumenty natury konstytucyjnej i prawnej przemawiają za tym, że należy objąć zaopatrzeniowym systemem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej.

Obywatelski projekt zakłada pełne zrównanie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych. Projektowane zmiany spowodują wyłączenie funkcjonariuszy Służby Celnej z powszechnego systemu ubezpieczeniowego, poddając ich odpowiednio regulacjom zawartym

w szczególności w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

W projekcie zakłada się, iż z chwilą przejścia funkcjonariusza Służby Celnej na tzw. emeryturę mundurową jego środki zgromadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na indywidualnych kontach i subkontach oraz środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym zostaną przekazane do budżetu państwa. Natomiast do czasu przejścia na emeryturę, wspomniane składki będą pozostawać w ZUS. Jak wyjaśniają w uzasadnieniu autorzy projektu, przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, iż możliwa jest sytuacja, w której dany funkcjonariusz nie będzie spełniał warunków do objęcia go emeryturą z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i wówczas otrzyma on emeryturę na zasadach i w wysokości określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Powołano się przy tym na analogiczne regulacje obowiązujące w innych służbach mundurowych.

Projektodawcy dopuszczają również możliwość wyboru przez funkcjonariusza Służby Celnej modelu systemu emerytalnego, któremu będzie on podlegać (powszechnego lub zaopatrzeniowego), jeżeli spełniać będzie warunki do otrzymania emerytury na podstawie obydwu systemów.

Projektowana ustawa zakłada również dostosowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej do sytuacji prawnej funkcjonariuszy innych służb mundurowych poprzez przyjęcie, iż:

- 1) funkcjonariuszom Służby Celnej przysługiwać będzie renta inwalidzka na zasadach przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych;
- 2) komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych będą właściwe do orzekania wobec wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej (komisje lekarskie będą oceniać również stan zdrowia fizycznego i psychicznego kandydatów do służby w Służbie Celnej);
- 3) powołany zostanie, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organ emerytalny orzekający w sprawie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej;
- 4) powstanie fundusz socjalny z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń socjalnych;
- 5) w zakresie ustalania świadczeń odszkodowawczych dla funkcjonariuszy Służby Celnej będą stosowane przepisy ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą; spowoduje to konieczność określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu ustalania okoliczności i przyczyn wypadków w Służbie Celnej oraz określenia wykazu chorób pozostających w związku z pełnieniem służby w Służbie Celnej, sposobu ustalania stopnia uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Celnej,

a także wykazu norm oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Celnej, mając na względzie aktualny stan wiedzy medycznej.

W odniesieniu do skutków społecznych i finansowych projektowanych zmian wyjaśniono, że objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym przyczyni się do wzmocnienia całej formacji, choćby poprzez rozwiązanie występującego obecnie w Służbie Celnej zjawiska „starzenia się kadr”. Zdaniem projektodawców skorzystanie przez część funkcjonariuszy z prawa do przejścia na emeryturę (po wejściu z życie projektowanych regulacji), poprawi sytuację kadrową Służby Celnej. W szczególności pozwoli to na reorganizację Służby Celnej w zakresie struktur i zadań, a w efekcie zwiększy sprawność funkcjonariuszy oraz wpłynie na efektywniejsze wykonywanie przez Służbę Celną swoich zadań.

Autorzy projektu nie przewidują znaczącego wzrostu wydatków budżetu państwa z tytułu zmiany zasad przyznawania emerytur funkcjonariuszom Służby Celnej. Powołują się przy tym na fakt, iż obecnie służbę pełni ok. 14.200 funkcjonariuszy, z czego tylko część (zakłada się, że będzie to ok. 2 tys. funkcjonariuszy) skorzysta z prawa do przejścia na emeryturę. Wskazano przy tym, iż częściowo wypłata emerytur sfinansowana zostanie poprzez przekazanie do budżetu państwa składek funkcjonariuszy zgromadzonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych przez okres, w którym podlegali oni obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu.

Obywatelski projekt ustawy zakłada wprowadzenie zmian w następujących aktach normatywnych:

- 1) w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 900, z późn. zm.);
- 2) w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990, z późn. zm.);
- 3) w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.);
- 4) w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 291);
- 5) w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, z późn. zm.);
- 6) w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, z późn. zm.) ;

- 7) w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1822, z późn. zm.);
- 8) w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1242, z późn. zm.);
- 9) w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (Dz. U. z 2014 r. poz. 616, z późn. zm.);
- 10) w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.);
- 11) w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, z późn. zm.);
- 12) w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, z późn. zm.);
- 13) w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1415, z późn. zm.);
- 14) w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, z późn. zm.);
- 15) w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929, z późn. zm.);
- 16) w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.);
- 17) w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2014 r. poz. 170, z późn. zm.);
- 18) w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 253, z późn. zm.);
- 19) w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 330, z późn. zm.).

W projekcie nie określono daty wejścia w życie nowych regulacji.

II. Opinia o projekcie ustawy

Przedmiotowy projekt ustawy zawiera istotne zmiany w zakresie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej. Jak wynika z jego uzasadnienia, zasadniczym celem projektu jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13). Należy podkreślić, iż w wyroku tym za niezgodne z art. 32 Konstytucji RP zostały wskazane jedynie te przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, które wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania podobne do zadań Policji, co zdaniem Rządu uzasadnia proponowanie przez Rząd odmiennych od obywatelskiego projektu ustawy, propozycji rozwiązań wykonujących wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając w zawisłej sprawie problem konstytucyjny, aprobując, co do zasady różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego, podkreślił, że „system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego przywileju z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej są uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie mundurowej, bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów”.

Model funkcjonowania Służby Celnej niewątpliwie ewoluował z funkcji typowo fiskalnych w kierunku funkcji ochronnych. Dostrzegając tę zmianę Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za uznaniem podobieństwa pewnych jej zadań do zadań policyjnych, odwołując się do „zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m. in. inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia”.

Konkluzja z przeprowadzonego w wyroku wywodu sprowadza się do przyjęcia wyspecyfikowanego kręgu adresatów stwierdzonej niekonstytucyjności i ograniczenia tej grupy wyłącznie do tych funkcjonariuszy, którzy realizują zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

Determinantem zakresu podmiotowego ustawy jest rodzaj wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy. Są to zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną, a także rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy.