

Adwokat Roland Szymczykiwicz
(adres w nagłówku)

Zarząd Główny ZZ Celnicy PL
(do publicznego wykorzystania)

OPINIA PRAWNA NR 02/01/2018

I Zakres i przedmiot opracowania

Zleceniodawca sporządzanej opinii sformułował następujące pytanie:

Czy ustawodawca projektuje wprowadzenie Straży Marszałkowskiej do emerytalnego systemu zaopatrzeniowego właściwego dla służb mundurowych na takich zasadach, jak inne służby mundurowe? Jaka będzie relacja tych przepisów (dot. Straży Marszałkowskiej) do sytuacji Służby Celno-Skarbowej i czy ewentualne zróżnicowanie przepisów jest/będzie uzasadnione.

II Analiza stanu prawnego i faktycznego

Ustawodawca jest w toku uchwalania ustawy z dnia 26 stycznia 2018 roku – przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (druk sejmowy 1972) oraz ustawy z dnia 26 stycznia 2018 roku o Straży Marszałkowskiej (druk sejmowy 1971). Prace nad obydwoma ustawami toczą się obecnie w Senacie.

Wskazana ustawa – przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej wprowadzają funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej do systemu emerytalnego zaopatrzeniowego właściwego dla służb mundurowych, a sposób i cel dokonania tej transpozycji jest taki, by funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej mieli takie same i jednolite przepisy, jak inne służby mundurowe (poza Służbą Celną Skarbową). Jest to założenie niewątpliwie słuszne, logiczne i (przede wszystkim) spełniające konstytucyjne standardy równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

Wynikiem w/w modelu zmian jest podział funkcjonariuszy na przyjętych przed 1 stycznia 2013 roku oraz tych przyjętych po tej dacie. Wskazana różnica co do daty przyjęcia do służby jest istotna bo wpływa na warunki i możliwy termin przejścia na emeryturę. Ta pierwsza grupa funkcjonariuszy może przechodzić na emeryturę po 15 latach służby (bez dodatkowych warunków), a ta druga grupa musi spełnić wymóg minimum 25 lat służby oraz wieku (skończone 55 lat).

Dodatkowo funkcjonariuszom Straży Marszałkowskiej zachowano w całości ciągłość zatrudnienia w Straży Marszałkowskiej, którą zapisano w art. 40 ust. 3 w/w ustawy. Cytując: 3. Funkcjonariuszom, o których mowa w ust. 1 i 2, 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.

Na tle powyższego (bardzo skrótowo) zarysowanego stanu prawnego dotyczącego systemu zaopatrzeniowego dla Straży Marszałkowskiej powstaje pytanie o status i uprawnienia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w tym systemie.

KANCELARIA ADWOKACKA ADW. ROLAND SZYMCZYKIEWICZ

Status Służby Celno-Skarbowej usytuowała ustawa z dnia 11 maja 2017 roku 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, której procedowanie jest wynikiem inicjatywy projektu obywatelskiego (druk nr 30).

Wskazać należy wprost, że **finalna treść w/w ustawy jest wynikiem licznych przyjętych poprawek rządowych** (za którymi optowało Ministerstwo Finansów), **których przyjęcie spowodowało powstanie stanu prawnego innego od tego, jaki zakładał projekt obywatelski**. Chodzi o to, że w/w projekt zakładał pełną transpozycję Służby Celno-Skarbowej do „mundurowego” systemu zaopatrzeniowego, na takich samych zasadach jak obecnie ustawodawca wprowadza Straż Marszałkowską. Służba ta miała mieć wszystkie uprawnienia (i obowiązki) takie jak i inne służby, do czego jednak nie doszło. **Zasadnicze i główne zmiany do jakich doszło w stosunku do projektu obywatelskiego, to:**

1) wprowadzenie nowych i nieznanych innym służbom dwóch warunków (kryteriów) przejścia na emeryturę dla funkcjonariuszy przyjętych przed 1 stycznia 2013 roku w postaci wykonywania przez okres 5 lat tzw. „zadań policyjnych” tj. zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej oraz równolegle wprowadzenie też drugiego warunku - kryterium wieku tj. 55 lat gdy inne służby takiego kryterium nie mają

2) zaliczanie funkcjonariuszom Służby Celnej okresu pełnienia służby od 15 września roku 1999, bez wliczania okresu zatrudnienia w administracji celnej

Ocena obu powyższych punktów musi być mocno krytyczna.

Ad 1 Przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust 1 Konstytucji RP) oraz zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady równości wynika wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną - relewantną (vide: por. wyrok z 11 lipca 2000 r., sygn. K. 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145, czy też wyrok z 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4).

Powyższa definicja oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). W związku z tym – powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – należy przyjąć, że odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi odstępstwo od zasady równości (por. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1 oraz wyroki z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47).

KANCELARIA ADWOKACKA ADW. ROLAND SZYMCZYKIEWICZ

W odniesieniu do powyższego należy stwierdzić, że wszystkie służby mundurowe powinny być traktowane jednakowo z uwagi właśnie na swój status. Sytuacja prawna Służby Celno-Skarbowej jest wyraźnie inna (gorsza) od pozostałych.

W żadnej z służb nie wprowadzono opisywanych powyżej kryterium wieku (dla funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli służbę przed 01 stycznia 2013). Zważyć należy, że ustawodawca nie chce ich wprowadzać w stosunku do formacji wprowadzanych do systemu zaopatrzeniowego właściwego dla służb mundurowych (w stosunku do Straży Marszałkowskiej, co jest słuszne).

W żadnej z służb nie wprowadzono kryterium wykonywania zadań, które można by określić jako „zadania policyjne” i nie uzależnia od nich praw emerytalnych. Ustawodawca nie chce ich wprowadzać również w stosunku do nowych formacji wprowadzanych do systemu zaopatrzeniowego właściwego dla służb mundurowych (np. w stosunku do Straży Marszałkowskiej, co jest słuszne).

Podkreślić należy, iż w/w kryterium jest tym bardziej niezrozumiałe, że poprzednio funkcjonariusze Służby Celnej (zgodnie z art. 1 ustawy o Służbie Celnej stanowili „jednolitą umundurowaną formację”), co oznacza, iż wszyscy funkcjonariusze niezależnie od wykonywanych zadań współtworzyli ją w stopniu równym, tę formację. **Wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej zostali funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej.**

Wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej obowiązywały jednakowe zasady pełnienia służby, w tym również jednakowe rygory pełnienia służby (włącznie z prawnymi ograniczeniami konstytucyjnych praw i swobód temu towarzyszących określonych np. w art. 125 ustawy o Służbie Celnej). Wskazane zasady pełnienia służby to między innymi zasada dyspozycyjności, hierarchiczności (służbowego podporządkowania przełożonym), co samo w sobie oznacza iż funkcjonariusze nie mieli żadnego wpływu na zakres i rodzaj wykonywanych zadań (de facto wówczas nigdy nie dzielonych na „policyjne” i „niepolicyjne”)

Co więcej wszyscy funkcjonariusze pełnili służbę na podstawie mianowania, czyli charakter ich zatrudnienia (tak jak wszystkich innych służb mundurowych) był administracyjno-prawny.

Reasumując, powyższe wywody jasno wskazują że zróżnicowanie prawne funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowych (dawniej: funkcjonariuszy Służby Celnej) są prawnie nieuzasadnione i służba ta jest niesłusznie nierówno traktowania (dyskryminowana) na tel innych służb mundurowych.

Ad 2 Zaliczanie funkcjonariuszom Służby Celnej okresu pełnienia służby od 15 września roku 1999 z pominięciem (choćby jako okresów równorzędnych do służby) wcześniejszego okresu zatrudnienia w administracji celnej **jest ewidentnym naruszeniem zasady praw nabytych**, która jest zawarta w art. 2 Konstytucji RP (vide: wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn, SK 21/99)

Teza ta wynika z faktu, iż w obu ustawach o Służbie Celnej (z 1999 roku oraz z 2009 roku) ustawodawca wyraźnie i wprost zapisał zasadę zaliczenia okresu pracy w administracji celnej na poczet okresu służby i ustawodawca w ustawie z dnia 11 maja 2017 roku nie miał

KANCELARIA ADWOKACKA ADW. ROLAND SZYMCZYKIEWICZ

uprawnienia do swoistego „anulowania” zasad przez siebie określonych, do tworzenia sytuacji działania prawa wstecz (i to prawa, które przynosi negatywne skutki dla podmiotów nim objętych)

W art. 94 ust. 1. ustawy o Służbie Celnej z 24 lipca 1999 roku ustawodawca wyraźnie zapisał, iż „w wypadku gdy przepisy prawa uzależniają stopień lub stanowisko służbowe, a także prawo do świadczenia lub jego wymiar od okresu pełnienia służby, pracownicy, którzy stali się funkcjonariuszami celnymi, zachowują ciągłość służby, z zaliczeniem dotychczasowego okresu pracy”

Z kolei w art. 94 ust. 2 ustawodawca wyraźnie również zapisał, iż „dotychczasowe okresy zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy”

Powyższe regulacje powiela i zawiera ustawa o Służbie Celnej z 2009 roku albowiem przepis art. 222. ust. 1 wskazuje wyraźnie, iż „funkcjonariusze celni, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pełnili służbę w Służbie Celnej stają się funkcjonariuszami w rozumieniu ustawy”, natomiast art. 222 ust. 2 zawiera wyraźny zapis, iż „w przypadku gdy przepisy prawa uzależniają prawo do świadczenia lub jego wymiar od okresu pełnienia służby funkcjonariusze celni zachowują ciągłość służby. Dotychczasowe okresy służby w Służbie Celnej oraz zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów ustawy.”

Trzeba tu dodać, iż powyższe zasady z 1999 roku oraz z 2009 roku nie wynikły z jakiegoś „humoru”, tudzież „kaprysu” ustawodawcy, a z poszanowania stanu prawnego wcześniej istniejącego. Chodzi o to, że od 1 stycznia 1983 roku weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 roku w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz. U. 1983 nr 5 poz. 34). Wówczas to w ramach administracji celnej zostali wyróżnieni pracownicy mający nosić mundur służbowy o uprawnieniach policyjnych zatrudnieni na podstawie mianowania (współdziałanie z właściwymi organami w celu zapewnienia bezpieczeństwa i obronności Państwa stosownie do zadań administracji celnej).

W ramach w/w „zadań policyjnych” było zwalczanie i ściganie przestępstw – przykładowo art. 111 ust. 4 ustawy prawo celne z 1989 roku zawierał wprost wskazanie, iż „do zadań dyrektora urzędu celnego należy zwalczanie i ściganie przestępstw i wykroczeń w zakresie ustalonym ustawą karna skarbową.

Trzeba tu zauważyć, iż spośród służb mundurowych tylko w stosunku do Służby Celnej ustawodawca zdecydował się nie respektować praw nabytych, albowiem w innych formacjach ustawodawca poszanował w pełni prawa nabyte. Przykładowo tworząc w 1991 roku Państwową Straż Pożarną nie miał żadnych wątpliwości co do zaliczania okresów poprzedniego zatrudnienia do stażu pracy funkcjonariuszy przyjmując wprost w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym(...) w art. 13 ust. 1 pkt 4 iż jako okres równorzędne do służby przyjmuje się „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”. **Co więcej, ustawodawca szanuje prawa nabyte projektując zmiany prawne dotyczące Straży Marszałkowskiej. (co robi oczywiście słusznie)**

KANCELARIA ADWOKACKA ADW. ROLAND SZYMCZYKIEWICZ

Reasumując, wskazać należy iż zaliczenie funkcjonariuszom Służby Celnej na poczet okresu służby jedynie okresu służby od 15 września 1999 z pominięciem wcześniejszego okresu zatrudnienia w administracji celnej (lub ewentualnie potraktowania tego okresu jako okresu równorzędnego z służbą) jest rażącym naruszeniem praw nabytych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i jest jawną sytuacją nieuzasadnioną prawnie (nierównego) potraktowania funkcjonariuszy, w stosunku do innych formacji mundurowych.

III Wnioski końcowe

Odpowiadając na zadane pytanie: *Czy ustawodawca projektuje wprowadzenie Straży Marszałkowskiej do emerytalnego systemu zaopatrzeniowego właściwego dla służb mundurowych na takich zasadach, jak inne służby mundurowe? Jaka będzie relacja tych przepisów (dot. Straży Marszałkowskiej) do sytuacji Służby Celno-Skarbowej i czy ewentualne ich zróżnicowanie jest/będzie uzasadnione?* Należy udzielić odpowiedzi:

Po pierwsze, Sytuacja prawna funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej w systemie emerytalnym będzie taka sama jak funkcjonariuszy innych służb mundurowych (z wyjątkiem Służby Celno-Skarbowej). Oznacza to przyjęcie zasady ciągłości (zaliczenie okresu pracy w Straży Marszałkowskiej na poczet służby) oraz podział uprawnień nabycia emerytalnych wg „klucza” przyjęcia do służby przed lub po 01.01.2013 (tak jak w innych służbach)

Po drugie, na tle Straży Marszałkowskiej oraz wszystkich innych służb mundurowych status funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej jest inny poprzez:

- fakt wprowadzenia nowych i nieznanych innym służbom dwóch warunków (kryteriów) przejścia na emeryturę dla funkcjonariuszy przyjętych przed 1 stycznia 2013 roku w postaci wykonywania przez okres 5 lat tzw. „zadań policyjnych” (tj. zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej) oraz równoległe wprowadzenie też drugiego warunku - kryterium wieku tj. 55 lat gdy inne służby takiego kryterium nie ma

- fakt zaliczania funkcjonariuszom Służby Celnej okresu pełnienia służby od 15 września roku 1999 tj. brak wliczania jako okresu służby (lub okresu równorzędnego z służbą) okresu zatrudnienia w administracji celnej (przed 15.09.1999)

Po trzecie, oba w/w elementy regulujące prawa emerytalne Służby Celno-Skarbowej odmiennie do regulacji innych służb mundurowych są niezasadne prawnie i naruszają Konstytucję (art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej powinni mieć dokładnie takie same uprawnienia jak funkcjonariusze innych służb mundurowych, zaś brak takiej sytuacji prawnej jest formą dyskryminacji prawnej tych funkcjonariuszy.

Z poważaniem,

Adwokat Roland Szymczykiewicz
(podpis tylko elektroniczny)