

Związek Zawodowy  
Celnicy PL



Nysa, dnia 28.02.2019r.

ZZ Celnicy PL –22/19

**Pan Adam Podgórski**

**Zastępca Szefa**

**Kancelarii Sejmu RP**

*Szanowny Panie Ministrze*

**Dotyczy:** Odniesienia się do oceny skutków komisijnego 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 3178) oraz uzupełnienia oceny skutków komisijnego projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 3178<sup>1</sup> w związku ze zgłoszoną autopoprawką (druk sejmowy nr 3178-A) sporządzonych przez Biuro Analiz Sejmowych.

Szanowny Panie.

Poniżej przedstawiamy uwagi do oceny BAS z prośbą o włączenie w dokumentację dot. procesu legislacyjnego ww. projektu.

W opinii BAS pominięto, iż celem projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, (...) oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 3178) jest zniesienie przepisów, które jak stwierdziła Komisja do Spraw Petycji cyt. „są krzywdzące dla funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno-Skarbowej”.

Do takiej konkluzji doszła Komisja do Spraw Petycji w wyniku analizy przepisów, uchwalając w dniu 27 lutego 2018 r. dezyderat nr 93 do Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1</sup>Tj. 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej.



Komisja większością 5:4 głosów podjęła decyzję o konieczności przedstawienia projektu zmiany ustawy, natomiast – co pominięto w opinii BAS - sam projekt zyskał akceptację całej Komisji, która przyjęła go jednomyślnie, bez głosu sprzeciwu (posiedzenie Komisji nr 168 w dniu 17.01.2019r.). Również jednomyślnie Komisja do Spraw Petycji przyjęła autopoprawkę do komisyjnego projektu (posiedzenie Komisji nr 169 w dniu 06.02.2019r.).

Analiza poddaje w wątpliwość zarzut niekonstytucyjności obecnych przepisów. Jednakże na zagrożenie nierównego traktowania funkcjonariuszy celnych zwróciło uwagę Rządowe Centrum Legislacji w analizie wyroku TK z dnia 3 marca 2005 r. stwierdzając, że podział funkcjonariuszy w oparciu o kryterium "zadań policyjnych" może prowadzić do nierównego traktowania funkcjonariuszy Służby Celnej nie wykonujących tych zadań względem funkcjonariuszy wszystkich pozostałych służb mundurowych, którzy również nie wykonują tych zadań, a korzystają w pełni z przywilejów emerytalnych (analiza RCL nr RCL.DPiO.590.3/2015 z dnia 16.06.2015r.)

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że funkcjonariusze wykonujący zadania określone odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, z późn. zm.) oraz w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r. poz.1799 i 1948) są dyskryminowani w stosunku do funkcjonariuszy innych służb, gdyż nie są objęci zaopatrzeniowym systemem emerytalnym. Trybunał zatem wyraził stanowisko, że trzeba ich potraktować tak samo jak funkcjonariuszy innych służb. W związku z tym do funkcjonariuszy, którzy wykonują takie zadania przez co najmniej 15 lat emerytura musi być na poziomie identycznym jak w innych służbach mundurowych i przy zachowaniu identycznych wymogów prawnych. Ustawodawca jako jedyny wymóg ustanowił pełnienie służby przez okres 15 lat.

Należy nadmienić, że TK nie porównywał sytuacji funkcjonariuszy innych służb i Służby Celnej, którzy nie wykonują zadań policyjnych.

Analiza BAS przywołuje stanowisko Rządu zawarte w odpowiedzi na dezyderat. Odpowiedzi udzielił Minister Finansów z upoważnienia Prezesa RM. Po tym fakcie Marian Banaś Szef KAS oraz jego zastępcy wydali w dniu 20 listopada 2018r. „Komunikat Kierownictwa KAS do pracowników i funkcjonariuszy”, w którym poinformowali „(...), że przygotowany zostanie projekt zmian przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Będziemy zmierzać do uzyskania dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej takich uprawnień emerytalnych jakie otrzymają funkcjonariusze Policji.” W Porozumieniu zawartym w tym samym dniu Szef KAS zobowiązał się, iż „podejmie działania, w toku prac legislacyjnych nad projektem, w celu nowelizacji ustawy z dnia 18 lutego o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji, (...) oraz ich rodzin, w zakresie zrównania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z uprawnieniami pozostałych służb mundurowych w szczególności odnoszących się do rezygnacji z wymogu ukończenia 55 lat życia przy przechodzeniu na emeryturę oraz w zakresie modyfikacji daty nabycia uprawnień emerytalnych dla funkcjonariuszy.” Mamy prawo uważać, że te dokumenty wyrażały opinię Rządu, a nie były to prywatne wywody trzech ministrów MF.

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w stanowisku MSWiA będącego wszakże „gospodarzem zaopatrzeniowego systemu emerytalnego”. Obecny na posiedzeniach Komisji do Spraw Petycji w dniu 17.01.2019r. oraz w dniu 06.02.2019r. Dyrektor Departamentu Budżetu MSWiA p. Władysław Budzeń stwierdził, iż cyt. „petycja będzie – jako składowa szerszej nowelizacji – również uwzględniona w pracach wynikających z porozumień”. Nie ulega wątpliwości, iż oznacza to akceptację rozwiązań prawnych ujętych w komisyjnym projekcie ustawy (druk sejmowy nr 3178 i nr 3178-A), który uwzględnia w całości petycję. W tych okolicznościach musi budzić wątpliwości niesymetryczność też Biura Analiz Sejmowych tj. akcentowanie



historycznego stanowiska rządu z jednoczesnym pominięciem milczeniem aktualnego stanu faktycznego i prawnego w tym zawartego porozumienia i stanowiska przedstawicieli MSWiA i MF na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji w 2019 r.

W opinii BAS postawiono zarzut, że zniesienie warunku 55 lat dla funkcjonariuszy S.C. i SCS doprowadzi do dysproporcji w ramach systemu zaopatrzeniowego przez ustalenie korzystniejszych zasad dla „starych funkcjonariuszy” i mniej korzystne dla „młodych”. Jest to zarzut nietrafiony z uwagi na fakt, że za wyjątkiem funkcjonariuszy S.C. i SCS wszyscy funkcjonariusze „starzy” mają te same warunki przechodzenia na emeryturę. Jest to niezrozumiałe, ponieważ sytuację prawną należy porównywać w grupie o podobnych cechach tj. funkcjonariuszy przyjętych do 31 grudnia 2012r i po 1 stycznia 2013r. Po drugie opinia pomija istotny fakt podpisania porozumienia przez MSWiA ze związkami zawodowymi funkcjonariuszy resortu MSWiA oraz porozumienia Ministra Sprawiedliwości ze związkiem zawodowym Służby Więziennej, w których uzgodniono zniesienie warunku wieku dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po 1 stycznia 2013r., z terminem wejścia w życie tej zmiany od 1 lipca 2019r.

Wbrew stanowisku BAS, projekt nie zmierza do znaczącego rozszerzenia grupy uprawnionych. Rozszerzenie grupy uprawnionych dotyczy wyłącznie skutków zniesienia warunku 5 lat. Jak dowiedziano na posiedzeniu Komisji Petycji wielu funkcjonariuszy, którzy przez kilkanaście lat zadania te wykonywali i ponosili wszelkie ujemne skutki, nie są w stanie dowieść wykonywania zadań policyjnych, z uwagi na brak zaliczenia do okresu służby lat przed dniem mianowania (rok 2000r), a późniejsza dokumentacja kadrowa nie odzwierciedla pełnego spektrum wykonywanych zadań, wszystkich przeniesień służbowych. Proces dowodowy, w niektórych przypadkach jest skomplikowany, czasochłonny, wymaga odszukania dokumentów z akt kontrolnych, spraw karnych, powoływania świadków itp. Od zachowanych dokumentów służbowych i subiektywnej oceny osób powołanych do zespołów, które dokonują oceny dokumentacji zależy tak istotna kwestia, jak prawo do emerytury. Na dodatek zaświadczenie o spełnieniu warunku nie jest wydawane w trybie decyzji w wyniku postępowania. Funkcjonariusz zazwyczaj jest pozbawiony uczestnictwa w tym procesie. Organ, tj. dyrektor izby administracji skarbowej ma zaledwie 7 dni na wydanie zaświadczenia i przekazanie kompletnego wniosku do Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA. Otrzymujemy także informacje, że Dyrektorzy IAS pomijają dowody dostarczane przez funkcjonariuszy i opierają się wyłącznie na analizie akt osobowych, które często są niekompletne i nie zawierają wszystkich danych jw. Wydają zatem zaświadczenie, stwierdzając, że ZER MSWiA ma prawo do prowadzenia postępowania dowodowego. Tymczasem z ZER MSWiA słyszymy, że zaświadczenie wydane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, jest dla nich wiążące. W razie zwłoki organy narażają się na konieczność zapłaty odsetek z tyt. nieterminowego wydania decyzji emerytalnej przez ZER MSWiA.

Zniesienie wieku 55 lat nie rozszerza grupy uprawnionych, a jedynie umożliwia wcześniejsze przejście na emeryturę, co nie oznacza gwałtownego odejścia wszystkich uprawnionych. Potwierdzają to dane za 2018r. Wg danych o strukturze zatrudnienia w czerwcu 2017r. i na koniec 2015r w ubiegłym roku ok. 1600 – 1800 funkcjonariuszy i funkcjonariuszy ucywilnionych spełniało warunki do przejścia na emeryturę. Z tego prawa skorzystało zaledwie 200 osób!

Nie nastąpi więc nagły exodus. Należy zauważyć, że do stażu służby uprawniającego do emerytury przepisy uwzględniają okres od dnia mianowania. To oznacza, że maksymalna



wysługa to obecnie ok. 50%. Jest to wysokość świadczenia, która zniechęca do odejścia ze służby. Co roku kolejne roczniki uzyskują wiek 55 lat, przy czym wszyscy mają taką samą wysługę. Wszyscy w tym samym roku osiągną jej maksymalny wymiar. Jest to dalece niekorzystne dla służby takie kumulowanie zwolnień w nieodległej przyszłości i projekt Komisji ds. Petycji ratuje służbę i wszystkich Polaków, przed takim exodusem, do którego właśnie niechybnie zmierzamy. Czas wreszcie rozsądnie na to spojrzeć i ocenić sytuację zgodnie z faktycznym interesem publicznym. Zniesienie warunku wieku przynajmniej częściowo zmniejszy ten problem, pozwalając na wcześniejsze zatrudnienie młodych funkcjonariuszy. Trafnie więc Komisja do Spraw Petycji zauważyła w uzasadnieniu komisyjnego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3178), iż cyt., Nie należy oczywiście oczekiwać, że nastąpią masowe przejścia na emeryturę. Jak pokazują doświadczenia z powszechnego systemu (np. z obszaru emerytur pomostowych), osoby zdolne do pracy starają się pracować jak najdłużej, gdyż mają świadomość, że wysokość emerytur jest znacznie mniejsza niż bieżące zarobki”.

Po drugie SCS jest najstarszą wiekowo służbą. Ok. 3000 funkcjonariuszy jest w wieku pow. 55 lat (ok. 30%), gdzie w innych formacjach jest to ok. 3%. Przed służbą stawiane są coraz trudniejsze zadania, wymagające sprawności i nowoczesnych umiejętności. Problemy kadrowe przekładają się na możliwości działania, efektywność i skuteczność służby. Przy analizie skutków poprawki należy mieć na uwadze czynnik zwiększenia efektywności Służby Celno-Skarbowej i obecne krytyczne problemy zarządzania kadrami spowodowane wiekiem funkcjonariuszy.

BAS przytacza 4,745 mld jako efekt finansowy podobnej poprawki przygotowanej w Senacie w 2017r. Natomiast stan faktyczny jest taki, że już podczas posiedzenia komisji Senatu, te skutki zostały zmniejszone o połowę, a i to przy nierealnym założeniu, że wszyscy uprawnieni odchodzą na emeryturę wraz z nabyciem uprawnień tj. zgodnie z metodologią Biura Analiz Senatu. Dodatkowo w tamtej ocenie założono, że wszyscy spełniają warunek 5 lat w zadaniach policyjnych.

Na przeszacowanie skutków wprowadzenia poprawki wskazuje porównanie ze skutkami objęcia uprawnieniem do emerytury wojskowej żołnierzy z druku nr 171 poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Poniższa tabela wskazuje porównanie istotnych danych.

	koszty na 10 lat	liczba emerytów	średnia emerytura -rok	liczba f-szy/ żołnierzy w służbie	źródło	Średnia emerytura
Wojsko	1 571 000 000	23 377	67 202,00		druk nr. 171	5600,16
S.C.	4 745 000 000	8 217	49 239,38	14 062	OCR Biura Analiz Senatu	4103,28

Do oceny skutków regulacji należy uwzględnić jedynie różnicę między świadczeniami wypłaconymi z ZER, a tymi, które funkcjonariusze otrzymaliby z ZUS. Analiza BAS tego nie uwzględnia. W 2015 r. ponad 9100 funkcjonariuszy posiadało staż pow. 15 lat, tj. do 01.01.2018r opłacali przez 18 lat składki emerytalne, kolejne ok. 4900 funkcjonariuszy przez okres krótszy, niż 18 lat.

Przez 18 lat wysokość zgromadzonego kapitału w ZUS na koncie i subkoncie na 1 f-sza z przeciętną kwotą uposażenia to około 250 tys. zł. Ten kapitał podlega usunięciu z konta, a więc środki wracają do budżetu/ zmniejszają zadłużenie ZUS. Ten zgromadzony kapitał



pozwała na wypłatę średniej emerytury, która obecnie kształtuje się na poziomie ok. 3000-3500 zł przez 6 lat bez żadnych kosztów dla budżetu. Funkcjonariusze zgromadzili w ZUS znacznie powyżej 2,5 mld. zł. Ocena skutków regulacji powinna to uwzględniać.

W OCR nie uwzględniono zmniejszenia wydatków z tyt. zmniejszenia wynagrodzeń funkcjonariuszy, którzy będą przyjęci do służby w miejsce odchodzących na emeryturę, a będzie to minimum 25% wynagrodzenia z tyt. wysługi lat (taka przysługuje funkcjonariuszom po 30 latach służby), znacznie mniejszego dodatku za stopień (aplikant otrzymuje o ponad 350 zł niższy dodatek, niż mł. aspirant i różnica ta rośnie o 50zł dla każdego kolejnego stopnia). Mniejsze jest też uposażenie zasadnicze z uwagi na niższe stanowisko. Z uposażenia każdego odchodzącego na emeryturę funkcjonariusza zostanie 52,2% środków na sfinansowanie nowego etatu. Każdy odchodzący funkcjonariusz powoduje koszt dla funduszu emerytalnego, ale zwiększa/uwalnia fundusz płac.

Niezrozumiałe jest traktowanie przez BAS systemu zaopatrzeniowego jako szczególnego przywileju, a nie w kategoriach rekompensaty. To jest stwierdzenie, które nie bierze pod uwagę wieloletniego orzecznictwa TK i sądów administracyjnych, krzywdzące dla setek tysięcy funkcjonariuszy, nieprawdziwe przede wszystkim, populistyczne, gdyż bez przywołania argumentów merytorycznych, a w oderwaniu od utrwalonego orzecznictwa i doktryny. System zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych jest korzystniejszy, niż system powszechny, ale nie można go analizować w oderwaniu od wielu rygorów, ograniczeń, wymagań i warunków służby nieznanych w grupie pracowników, w oderwaniu od ograniczeń praw i swobód konstytucyjnych. Wielokrotnie uzasadniał to TK i sądy administracyjne, stwierdzając, że jest to rekompensata za ww. ograniczenia, a nie żaden przywilej. Gdyby było inaczej, to żadna ze służb nie powinna mieć takiej skali wakatów i problemu z pozyskaniem kandydatów do służby, a tym bardziej kandydatów z wysokimi kwalifikacjami, które są niezbędne do skutecznego zwalczania wyspecjalizowanej, groźnej przestępczości, czy zapewnienia wysokiego poziomu usług dla obywateli i wpływów do budżetu.

W przeciwieństwie do BAS rozumie to na szczęście MSWiA i Minister Sprawiedliwości, o czym świadczy treść porozumień jakie podpisano z funkcjonariuszami podległych pod teresorty służb. Tak samo uważa Minister Finansów – vide porozumienie z 21.11.2018r.

#### Struktura wiekowa 1 stycznia 2015r

Służba Celna	32,3%
Policja	2,7%,
Straż Graniczna	2,5%,
Służba Więzienna	2,7%
Państwowa Straż Pożarna	3,5%
Centralne Biuro Antykorupcyjne	6,5
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	8,7

#### Podsumowanie

Rzeczywiste skutki finansowe wprowadzenia poprawek to znacznie poniżej szacunków. Decyzja o przejściu na emeryturę jest uzależniona od wysokości świadczenia i możliwości kontynuowania służby/pracy. Porównanie do oceny skutków świadczeń dla żołnierzy z druku nr 171 wskazuje na znaczne przeszacowanie wszystkich kolejnych obliczeń skutków objęcia

uprawnieniami funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Z tego porównania wynika, że nawet przy objęciu wszystkich 14062 funkcjonariuszy świadczeniami na przestrzeni 10 lat koszt nie powinien przekroczyć 1 mld skoro 23377 świadczeń żołnierzy oszacowano na 1,571 mld zł. Powyższe skutki nie zostały podważone. Projekt ustawy z druku 171 został zaakceptowany i uchwalony jako Ustawa o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Istotą zmiany jest zniesienie krzywdzących warunków nabycia uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy S.C. i SCS w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych służb. Wadliwa jest więc przyjęta przez BAS metoda porównawcza oparta na komparatystyce uprawnień funkcjonariuszy SCS z uprawnieniami wynikającymi z powszechnego systemu emerytalnego. Funkcjonariusze są częścią zaopatrzeniowego systemu emerytalnego i ich uprawnienia w ramach tego systemu winny być rozpatrywane w relacji do uprawnień jakie państwo zagwarantowało przedstawicielom pozostałych służb mundurowych będących w tym systemie.

Do wiadomości:

1. Pan Joachim Brudziński – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
2. Pan Marian Banaś – Szef KAS

Z poważaniem

Z Poważaniem:

Przewodniczący

ZZ Celnicy PL

Sławomir Siwy