

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Departament

Pani
Joanna Stachura
Zastępca Dyrektora
Departamentu Polityki Wydatkowej

W odpowiedzi na pismo nr PW6.106.1.2016 r. z dnia 8 kwietnia 2016 r. przekazujące wstępny 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 Departament uprzejmie zauważa:

Ad. Zakres podmiotowy obywatelskiego projektu ustawy

I.

W opinii Departamentu objęcie uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy celnych (zadania wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej), może nastręczać trudności z powodu wzajemnego przenikania się zadań Służby Celnej, które są ze sobą powiązane i wykonywane w różnym stopniu przez różne komórki. Sztuczne określanie gdzie dane zadanie się kończy a gdzie zaczyna, będzie skrajnie kontrowersyjne, a spory w tej materii będą znaczne. Ponadto wielu funkcjonariuszy celnych wykonuje swoje zadania czasowo. Wyliczenie więc okresu wykonywania danego zadania przez konkretnego funkcjonariusza celnego będzie kolejną kwestią sporną dostarczającą wielu emocji i prawdopodobnie popartą sporami, odwołaniami, powoływaniem świadków.

Określenie wymaganego okresu służby na danym stanowisku, w ramach którego zostaną zakwalifikowane „zadania emerytalne” także stanowi pole dla sporów, koniecznym będzie bowiem wskazanie, czy należało zadania te wykonywać dzień, miesiąc, rok czy piętnaście lat, w trybie ciągłym czy z przerwami. Każdy indywidualny przypadek konkretnego funkcjonariusza jest inny, a wydanie ponad 14 tysięcy indywidualnych orzeczeń nie wydaje się być proste, wliczając w to ewentualny tryb odwoławczy.

II.

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wcześniej zajmował już stanowiska uznające Służbę Celną za tzw. służbę mundurową.

Brak uprawnień funkcjonariuszy celnych do emerytury mundurowej jest niezgodny z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który uznał w wyroku z dnia 19 października 2004 r. sygn. akt K 1/04, że: *„Funkcjonariusze celni są zaliczani do tzw. służb mundurowych. Problem uczciwości i wiarygodności osób pełniących służbę publiczną jest w Polsce wyjątkowo istotny. Stąd osoby pełniące taką służbę poddane są specyficznym rygorom. Zdaniem TK status prawny celników wyróżnia się na tle innych służb mundurowych, a specyfika ich pracy uzasadnia dopuszczalność wprowadzenia bardziej rygorystycznych wymogów zatrudniania. Działania Służby Celnej kształtują autorytet państwa, stąd wyjątkowo wysokie wymogi wobec etyki postępowania jej funkcjonariuszy”*.

Trybunał Konstytucyjny, już wielokrotnie wypowiadał się na temat wysłownej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa. Ugruntowana w jego orzecznictwie jest teza, w myśl której podmioty charakteryzujące się wspólną cechą relewantną powinny być traktowane równo (por. wyrok TK z dnia 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80). „Z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika "(...) nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary" (por. wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. akt K16/02, OTK ZU nr 6/A/2003 poz. 52). Przy ocenie konkretnego przepisu, z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnie gwarantowaną zasadą równości, kwestią zasadniczą jest ustalenie cechy istotnej oraz zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania. Od wyboru tej cechy zależy, czy podmioty prawa należy zaliczyć do tej samej klasy (sygn. K 4/02).

Zasada równości nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej odstąpić. Odstępstwo takie jest konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli ustawodawca łącznie spełni następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych. Należy przy tym podkreślić, że to na ustawodawcy spoczywa ciężar wykazania, że odstępstwo od tak rozumianej zasady równości jest konstytucyjnie dopuszczalne (sygn. K 16/02). Funkcjonariusze celni są zaliczani do tzw. służb mundurowych. Na specyfikę statusu pracowniczego przedstawicieli tej kategorii funkcjonariuszy publicznych, wyznaczoną przede wszystkim przez zakres przyznanych im kompetencji oraz szczególne warunki pełnienia służby, Trybunał zwracał uwagę już kilkakrotnie, m.in. w wyrokach z dnia 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) oraz z

dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2). W sprawie o sygn. SK 14/9 (wyrok z 14 grudnia 1999 r., OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) stwierdził, że: „*stosunki służbowe żołnierzy zawodowych (a także innych służb mundurowych) nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat (...) od momentu powołania poddać się musi regulom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków*”. Z kolei w sprawie o sygn. K. 25/96, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru, wymienił m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Powyższe uwagi zachowują aktualność i w analizowanej sprawie. Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych od kandydatów do służby, z drugiej zaś – odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego. Zauważyć jednak należy, że służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – ma własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste różnicowanie.

Zadania Służby Celnej mają zatem wymiar wieloaspektowy. Stanowią one realizację celów przypisywanych tradycyjnie, z jednej strony – służbom pionu śledczego, z drugiej zaś – skarbowego. Należy zwrócić uwagę na doniosłość prawidłowego wykonywania zadań Służby Celnej dla budżetu państwa. Powszechnie znane są też ryzyka towarzyszące wykonywaniu służby oraz ich skala – w szczególności wywierana na celników presja korupcyjna oraz częstotliwość stykania się ze środowiskami przestępczymi. Wieloaspektowy, publiczny wymiar Służby Celnej powoduje, że w istotnym stopniu jej działania a nawet wyobrażenia o nich, kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy. Stąd też wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Służby Celnej muszą być tak wysokie, aby podstawy ich autorytetu umacniały. Okoliczność, że wymagania takie w stosunku do nich są niejednokrotnie wyższe niż w stosunku do innych służb nie oznacza, że w stosunku do innych służb nie mogą być zwiększone, o ile tego wymagać będzie sytuacja. W rezultacie stwierdzić należy, że zakwestionowane przepisy nie naruszają konstytucyjnej zasady równości. **Nie oznacza to oczywiście, że w związku z tym nie istnieje potrzeba szczególnych – ze względu na skalę represyjności przyjętych środków – zabezpieczeń praw funkcjonariuszy celnych**”.

I dodatkowo w tym wyroku TK stwierdza: „*W tym zakresie niewątpliwie zasadna jest aktywność ustawodawcy*”.

Należy podkreślić, że funkcjonariusze celni mogą być jako przedstawiciele formacji mundurowych użyci poza granicami państwa lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznich, misji pokojowej, akcji zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom, organizowania i kontroli ruchu granicznego, organizowania ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej, a także mogą pełnić funkcje obserwatorów w misjach pokojowych organizacji międzynarodowych i sił wielonarodowych.

Dodatkowo należy tu zauważyć, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt K. 46/05 stwierdzono: „*skoro funkcjonariusze Służby Celnej od momentu powołania poddać się muszą regułom pełnienia służby nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków, to powinni oni mieć świadomość, że korzystniejsze zasady nabywania przez nich uprawnień emerytalno-rentowych wiążą się ze szczególnymi rygorami pełnienia służby. W konsekwencji funkcjonariusz oczekujący nabycia tychże uprawnień nie może pominąć w swych oczekiwaniach ryzyka związanego z ustawowymi warunkami rozwiązywania służby*”.

Ad. Zakres uprawnień emerytalnych

W opinii Departamentu nieuzasadnionym wydaje się przesądzanie, że z dnia na dzień ze Służby Celnej odejdzie 60% funkcjonariuszy celnych. Należy raczej domniemywać, że większość funkcjonariuszy celnych będzie czekała na osiągnięcie maksymalnego wymiaru emerytury. Brak jest dowodów na to, że wszyscy funkcjonariusze innych służb mundurowych (Policji, Straży Granicznej itd.) z chwilą nabycia uprawnień emerytalnych przechodzą na emeryturę po 15 latach służby. Dodatkowo należy zauważyć, że spełnienie kryterium minimalnej „wysługi stażu służby” spowoduje, iż emerytura dla funkcjonariusza celnego wyniosłaby jedynie 40 % podstawy wymiaru, co przy średnim wynagrodzeniu w Służbie Celnej wynoszącym ok. 3.500 zł brutto daje kwotę ok. 1.400 zł brutto. Kwota taka nie dla wszystkich funkcjonariuszy celnych stanowić będzie element determinujący podjęcie decyzji o przejściu na emeryturę.

Ponadto wskazać należy, że model przejścia na emeryturę, zgodny z obywatelskim projektem ustawy, jest sposobem na „odmłodzenie” Służby Celnej, zaś jego tempo może być płynnie regulowane poprzez przykładowo określenie okresu przejściowego - kilkuletniego, w którym obowiązywałyby limity, określane corocznie na rok kolejny, dotyczące maksymalnej liczby funkcjonariuszy, którzy w danym roku mogą przejść na wcześniejszą emeryturę (nie osiągając maksymalnego wymiaru emerytury). Taki model pozwoli na bieżącą możliwość regulowania strumienia fluktuacji kadr, a także da możliwość priorytetowego uwzględniania wniosków motywowanych złym stanem zdrowia lub szczególnym zdarzeniem losowym. Należy wziąć pod uwagę, że dla środowiska funkcjonariuszy celnych znacznie bardziej wartościowa

może być sama możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę niż faktyczne skorzystanie z tego uprawnienia. Decyzja o obniżeniu swoich comiesięcznych dochodów do 40% dotychczasowego poziomu nie jest decyzją łatwą i podejmowaną pochopnie. Można więc domniemywać, że większość funkcjonariuszy będzie czekała na osiągnięcie maksymalnego wymiaru emerytury.

Ad. Prawo do emerytury policyjnej – warunki konieczne

Przyjęcie dwóch modeli ustalania prawa do emerytury mundurowej dla funkcjonariuszy celnych z uwzględnieniem wyłącznie stażu w Służbie Celnej od dnia 15 września 1999 r., jest konsekwencją propozycji przyjętej w tytule „Okresy równorzędne ze służbą celną”. W ocenie samego Rządu jest kwestią budzącą wątpliwości traktowanie za równorzędne ze służbą celną okresów zatrudnienia w administracji celnej/skarbowej przed 1999 rokiem, czyli przed powołaniem Służby Celnej na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. Skoro kwestia ta budzi wątpliwości Rządu, to nie uzasadnione jest arbitralne przyjęcie rozwiązania odmiennego od projektu obywatelskiego i dalsze traktowanie go jako jedyne możliwego do zaakceptowania.

Problem od jakiej daty należy liczyć staż w Służbie Celnej przyjmowany do ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury występuje tylko w przypadku Służby Celnej - w przypadku pozostałych służb mundurowych wątpliwości takie nie występują. Zasadnym byłoby więc rozpatrzenie kompromisowego rozwiązania polegającego na pozostawieniu propozycji zawartej w projekcie stanowiska rządowego lecz ze zmianą sposobu naliczania emerytury, w ten sposób aby emerytura dla funkcjonariusza celnego, który służbę podjął przed dniem 15 września 1999 r., wynosiła 40% podstawy wymiaru za 15 lat służby i wzrastała na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3 i ust. 4-5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (np. o 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę).