

DEPARTAMENT

**Pani**  
**Katarzyna Szarkowska**  
**Dyrektor Departamentu**  
**Polityki Wydatkowej**

W związku z pismem Departamentu Polityki Wydatkowej nr PW6.106.1.2016 z 8 kwietnia 2016 r. Departament przekazuje w załączeniu uwagi do projektu 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).

Jednocześnie na wstępie, DC pragnie zauważyć, że podstawowym problemem, który daje się zauważyć w przewidywanych regulacjach jest ich niezgodność przede wszystkim z art. 32 Konstytucji RP, który zobowiązuje do identycznego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnej. Brak zachowania tej zasady może skutkować wieloma postępowaniami sądowymi w rezultacie naruszenia wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP uprawnień funkcjonariuszy celnych. Co więcej, wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sposób zaproponowany w projekcie Stanowiska Rządu spowoduje, że przepisy emerytalne, co do zasady, przestaną być niezgodne z art. 32 Konstytucji RP z tytułu nieuwzględnienia funkcjonariuszy celnych w regulacjach 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 (dalej: ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), a zaczną być niezgodne z tym przepisem Konstytucji RP ze względu na:

- zakres podmiotowy (objęcie systemem tylko części, a nie wszystkich funkcjonariuszy, jak ma to miejsce we wszystkich pozostałych formacjach mundurowych), i
- zakres uprawnień emerytalnych (warunki uprawniające do nabycia przez funkcjonariuszy celnych emerytury inne niż we wszystkich pozostałych formacjach mundurowych).

#### **Uwagi do Stanowiska Rządu w kwestii zakresu podmiotowego ustawy.**

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. Akt K 39/13) uznał niezgodność z art. 32 Konstytucji RP przepisów art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim przepisy te nie uwzględniają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych. Mając powyższe na uwadze należy zauważyć, że ww. orzeczeniem Trybunał Konstytucyjny, wskazując na niezgodność odnoszącą się do funkcjonariuszy, którzy realizują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (i zgodnie z orzeczeniem poza dyskusją pozostaje objęcie ich nowymi przepisami emerytalnymi), nie ograniczył kręgu funkcjonariuszy, którzy mogą być objęci nowymi przepisami do wyżej wymienionych, pozostawiając tę kwestię niejako „otwartą”. W związku z tym, pragnie zauważyć, że rozważając kwestię zakresu podmiotowego nowych uregulowań znacznie więcej argumentów przemawia za przyjęciem takiej konstrukcji nowych przepisów emerytalnych, aby byli nimi objęci wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej, niż przeciw takiemu rozwiązaniu (te w zasadzie mogą być tylko natury finansowej, ale nie mają one znaczenia w przypadku, gdy sprawy, z dużą dozą prawdopodobieństwa, zostaną skierowane przez funkcjonariuszy na ścieżkę postępowania sądowego).

Jak już wyżej wspomniano przyszłe rozwiązania emerytalne muszą być zgodne z zasadą równości wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. W opinii tylko objęcie wszystkich funkcjonariuszy nowymi przepisami emerytalnymi pozwoli uniknąć naruszenia tej zasady. Przyjęcie innego rozwiązania (tzn. objęcie nowymi przepisami jedynie części funkcjonariuszy) wywoła wątpliwości sprowadzające się do konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie czy spełniona jest wynikająca z art. 32 Konstytucji RP zasada równości wobec prawa w sytuacji, gdy funkcjonariusz pełniący służbę w komórkach obsługowych (np. logistyka) we wszystkich pozostałych formacjach mundurowych jest objęty przepisami emerytalnymi

wynikającymi z ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a wykonujący te same zadania funkcjonariusz, tyle że pełniący służbę w Służbie Celnej, nie jest objęty tymi przepisami?

Czy zatem za zgodny z zasadą równości wobec prawa należy uznać stan prawny, w którym jedynie w przypadku Służby Celnej wyłącznie zakres zadań funkcjonariuszy będzie determinował uprawnienie (ewentualnie jego brak) do emerytury mundurowej w sytuacji, gdy w przypadku wszystkich pozostałych służb mundurowych zakres uprawnień emerytalnych jest ujednolicony (jednakowy dla wszystkich funkcjonariuszy) i niezależny od wykonywanych zadań? W świetle art. 32 Konstytucji RP odpowiedź wydaje się oczywista.

W związku z tym należy uznać, że ustawodawca, decydując się na nieróżnicowanie uprawnień emerytalnych w zależności od wykonywanych zadań i, co za tym idzie, włączenie wszystkich funkcjonariuszy pozostałych formacji mundurowych do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kierował się nie tylko rodzajem wykonywanych przez konkretnych funkcjonariuszy określonej formacji zadań (te są różne i o różnej skali trudności), ale również innymi czynnikami, wśród których na pierwszy plan wysuwają się różnego rodzaju ograniczenia i restrykcje wynikające z samego stosunku służbowego (jak chociażby dyspozycyjność, brak możliwości dodatkowego zatrudnienia, prowadzenia działalności gospodarczej i szereg innych). Należy podkreślić, że ograniczenia i restrykcje nałożone na funkcjonariuszy celnych przepisami ustawy o Służbie Celnej (art. 125) nie odbiegają od ograniczeń i restrykcji nałożonych przez ustawodawcę na pozostałe służby.

Przykładowo funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej czy Służby Więziennej nie wykonują zadań zbliżonych do zadań np. Policji lub tych, o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. sygn. K 39/13, a jednak są objęci zaopatrzeniowym systemem emerytalnym, gdyż wszyscy zostali zaliczeni do kategorii służb mundurowych (bez względu na realizowane zadania) ze względu na charakter stosunku administracyjnoprawnego.

Odrębną kwestią (przy założeniu, że nowymi przepisami objęci byłiby jedynie funkcjonariusze realizujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej) jest brak w praktyce możliwości opracowania klarownych przepisów (i praktycznej ich realizacji), które pozwalałyby na sprawiedliwe wyodrębnienie grupy funkcjonariuszy, którzy mieliby być objęci nowymi regulacjami emerytalnymi. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, Służba Celna jest jednolitą umundurowaną formacją, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym

zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier. Zadania wymienione w art. 2 ustawy są wykonywane przez całą Służbę. W tym kontekście pojawiają się pytania o sposób ustalenia kto w Służbie pełnił zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6, a kto nie spełnia tych kryteriów? Należy bowiem pamiętać, że służba w charakterze funkcjonariusza celnego zakłada jego dyspozycyjność skutkiem czego jest on przenoszony okresowo pomiędzy komórkami realizującymi różne zadania w zależności od aktualnych potrzeb, np. ostatnio związanych ze wzrostem zagrożenia terrorystycznego i potrzebą wzmocnienia kontroli granicznej, ale nie tylko. Funkcjonariusz celny, niezależnie od miejsca pełnienia służby (Ministerstwo Finansów, izba celna, urząd celny) w każdej chwili, w zależności od potrzeb, może być przeniesiony do pełnienia innych obowiązków, również tych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

Mając na uwadze fakt, że od 1999 r. Służba Celna jest formacją wciąż reformowaną, jakie podejście miałyby być stosowane w odniesieniu do osób, które w pewnym okresie pełniły obowiązki, które można zakwalifikować jako wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 4-6, a po zmianach zaczęły pełnić inne obowiązki? Należy mieć przy tym na uwadze, że 1 maja 2004 r., po przystąpieniu RP do Unii Europejskiej, znaczna część funkcjonariuszy celnych, którzy przez wiele lat pełnili obowiązki na przejściach granicznych, została przesunięta do innych obowiązków. Jak byłyby traktowane osoby, które zaczęły wykonywać te obowiązki w ostatnim czasie? Albo osoby, które wykonywały zadania uprawniające do nabycia prawa do emerytury mundurowej przez 14 lat, a następnie zostały przeniesione do innych zadań?

Odrębną kwestią jest interpretacja, jakie konkretnie czynności obejmuje wykonywanie zadań wskazanych w ww. przepisie. Czy jest to tylko bezpośredni udział w akcjach w terenie? Czy też można przyjąć, że działania te wykonują także osoby zaangażowane w proces prawny związany z wykrytymi przestępstwami? Albo osoby analizujące zagrożenia, opracowujące wytyczne, kontrolujące pracę i analizujące wyniki? Pojawia się wątpliwość, dlaczego np. zadania określone w art. 2 ust.1 pkt 6 lit. d (rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń przeciwko przyrodzie, określonych w art. 128 i art. 131 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.4)), są uznane za „bardziej niebezpieczne”, wymagające odrębnych regulacji w zakresie pełnienia służby niż np. zadania wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 9 lub 9 b? Czy mieliby być objęci

tymi przepisami funkcjonariusze sprawujący nadzór nad tymi, którzy wykonują zadania, o których mowa w wyroku TK, jeśli tak to wykonujący nadzór w jakim zakresie itp., np. dyrektor izby celnej czy naczelnik urzędu celnego itp.?

Tego rodzaju pytań pojawiłoby się znacznie więcej w sytuacji usiłowania wdrożenia projektowanych rozwiązań do praktyki działania Służby Celnej.

Należy podkreślić, że w żadnym fragmencie ustawy o Służbie Celnej nie wskazano, aby zadania, o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego miały być wykonywane przez określoną grupę funkcjonariuszy, np. grupy mobilne czy operacyjne. Artykuł 2 ust. 1 pkt 4-6 określa zadania, a nie funkcjonariuszy, którzy mają te zadania wykonywać, tj. katalog zadań jest określony przedmiotowo, a nie podmiotowo.

Zdaniem DC ww. uwarunkowania wskazują na brak uzasadnienia prawnego, jak i praktycznej możliwości realizacji przyjętej w projekcie Stanowiska Rządu koncepcji regulacji emerytur mundurowych poprzez objęcie nimi jedynie części funkcjonariuszy. Tym samym nowymi regulacjami emerytalnymi powinni być objęci wszyscy funkcjonariusze celni, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wszystkich pozostałych służb mundurowych.

#### **Zakres uprawnień emerytalnych.**

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku zakresu podmiotowego projektu Stanowiska Rządu, tak w przypadku zakresu uprawnień emerytalnych należy uznać, że dywersyfikacja w zakresie nabycia uprawnień do emerytury (w wyniku innego potraktowania funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu z funkcjonariuszami innych formacji mundurowych) również naruszyłaby zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. Za niezgodną tym przepisem Konstytucji RP należy bowiem uznać koncepcję wprowadzenia regulacji, na mocy której (odmiennie niż w przypadku wszystkich innych formacji mundurowych), warunkiem nabycia przez funkcjonariusza celnego zatrudnionego przed 1 stycznia 2013 r., byłoby, oprócz przepracowania 15 lat również osiągnięcie wieku co najmniej 55 lat.

Pozostawienie przez Trybunał Konstytucyjny ustawodawcy swobody w kształtowaniu uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej (na co wskazano w projekcie Stanowiska Rządu) nie oznacza całkowitej dowolności. W tym kontekście, tworząc nowe przepisy emerytalne należy mieć na uwadze szczególnie art. 32 Konstytucji RP, jako przepis nadrzędny.

Poza tym komentarza wymaga zawarte w projekcie stwierdzenie, że funkcjonariusze Służby Celnej są objęci powszechnym systemem emerytalnym i nie posiadają praw nabytych do tzw. emerytur mundurowych. Stwierdzenie słuszne z formalnego punktu widzenia z tym, że należy mieć na uwadze, że taka a nie inna od wielu lat sytuacja funkcjonariuszy celnych jest skutkiem niezgodnego z Konstytucją RP braku uwzględnienia przez ustawodawcę tej grupy zawodowej w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dlatego nie powinno się na tej podstawie wywodzić niekorzystnych skutków dla funkcjonariuszy celnych (nie posiadają praw nabytych), a raczej zauważyć potrzebę zrehabilitowania niekorzystnego wpływu na ich sytuację dotychczasowych błędnych regulacji. Na marginesie należy przypomnieć, że niezgodność uregulowań emerytalnych z przepisami Konstytucji RP wielokrotnie była sygnalizowana rządzącym (praktycznie od początku istnienia Służby Celnej) i jak do tej pory bez rezultatu. Dlatego też oczekiwania środowiska związane z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego są jednoznaczne, tzn. przyjęcie w stosunku do funkcjonariuszy celnych rozwiązań emerytalnych zgodnych z projektem obywatelskim.

Ponadto za błędny należy uznać wniosek, że jeśli 60% funkcjonariuszy uzyskałoby uprawnienia emerytalne (po 15 latach służby) to nastąpiłoby ich odejście ze służby. Generalnie można założyć, że zdecydowana większość z nich nie podejmie takiej decyzji ze względu na niewielki wymiar emerytury przy niezbyt dużym stażu pracy. Nawet można założyć, że część tych funkcjonariuszy, którzy nabyliby uprawnienia do pełnej emerytury, również z tych uprawnień by nie skorzystała, przynajmniej nie od razu (75% emerytura to nie 100% wynagrodzenie plus nagrody, jak np. tzw. trzynastka). Faktem jest jednak, że odsetek funkcjonariuszy zaawansowanych wiekowo jest w Służbie Celnej niewspółmiernie większy niż w każdej z pozostałych formacji mundurowych, a brak reakcji na ten stan rzeczy będzie przynosił coraz bardziej niekorzystne skutki w najbliższej przyszłości, szczególnie w kontekście zadań realizowanych przez Służbę Celną.

### **Okresy równorzędne ze służbą celną**

Z projektu Stanowiska Rządu nie wynika dlaczego traktowanie za równorzędne ze służbą celną okresów zatrudnienia w administracji celnej przed 1999 r. uznano za budzące wątpliwości. Na mocy przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej stosunek pracy

funkcjonariusza celnego został przekształcony w stosunek służbowy, przy czym, jak wynika z art. 94 ust. 2 dotychczasowe okresy zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów ustawy. Tym samym funkcjonariusze celni powinni zostać objęci zaopatrzeniowym systemem emerytur służb mundurowych od momentu zatrudnienia w administracji celnej. Tyle prawo, a w praktyce pomimo, że przed 1999 r. obecni funkcjonariusze nie tworzyli Służby Celnej w rozumieniu ustawy z 1999 r., to nosili mundury, posiadali stopnie służbowe i wykonywali takie zadania, jak po 1999 r.

Ponadto w związku z uwagą dot. pkt 26, ppkt 7) „Uwag szczegółowych” należy stwierdzić, że w projekcie Stanowiska Rządu brak jest możliwości wyboru korzystniejszego wariantu uprawnień emerytalnych, w przypadku nabycia jednocześnie uprawnień do świadczeń z ZUS oraz spełnieniu warunków określonych w uregulowaniach dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, co narusza konstytucyjną zasadę równości w zakresie wyboru korzystniejszej opcji uprawnień emerytalnych.

Jednocześnie należy wskazać na konieczność takiego uregulowania zasad obliczania wysokości emerytury, w tym uwzględniania przy jej obliczaniu stażu w Służbie Celnej i poza nią, jak ma to miejsce w przypadku wszystkich pozostałych formacji mundurowych objętych ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Projekt Stanowiska Rządu tego nie przewiduje, a jest to następne naruszenie zasady równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji RP. W istocie trudno doszukać się racjonalnej (z prawnego punktu widzenia) argumentacji, która powoduje dążenie do różnicowania w tym zakresie poprzez przyjęcie mniej korzystnych, w porównaniu z innymi formacjami mundurowymi, rozwiązań dla Służby Celnej.

Niezależnie od powyższych uwag należy podkreślić, że zapoznając się z projektem Stanowiska Rządu z pozycji funkcjonariuszy celnych trudno jest nie odnieść wrażenia, że było opracowywane w taki sposób, aby (w kontekście pojawienia się wyroku Trybunału Konstytucyjnego) jak najmniejsza część przywilejów emerytalnych należnych funkcjonariuszom wszystkich pozostałych formacji mundurowych była przynależna funkcjonariuszom celnym, m.in.:

- propozycja objęcia tylko części funkcjonariuszy celnych zapisami ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pomimo, że w przypadku wszystkich pozostałych formacji mundurowych objęci są nimi wszyscy funkcjonariusze,

- propozycja, aby warunkiem nabycia przez funkcjonariusza celnego zatrudnionego przed 1 stycznia 2013 r., było, oprócz przepracowania 15 lat również osiągnięcie wieku co najmniej 55 lat, pomimo, że wiek nie jest warunkiem nabycia praw emerytalnych w przypadku tej kategorii funkcjonariuszy pełniących służbę we wszystkich pozostałych formacjach mundurowych,
- propozycja, aby nie uwzględniać za okresy równorzędne ze służbą okresów zatrudnienia przed 1999 r. pomimo brzmienia art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Propozycje te (jak również pozostałe zawarte w propozycji Stanowiska Rządu) należy uznać za tym bardziej niesprawiedliwe, że Służba Celna praktycznie od początku jej powstania była dyskryminowana z punktu widzenia przynależnych funkcjonariuszom uprawnień emerytalnych. W opinii DC brak jest racjonalnego uzasadnienia dla potraktowania funkcjonariuszy celnych (z punktu widzenia uprawnień emerytalnych) w sposób odmienny od funkcjonariuszy wszystkich pozostałych służb mundurowych.

Końcowo należy jeszcze raz podkreślić, że Służba Celna jest formacją utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, co w ostatnich latach i w najbliższej perspektywie, ze względu na wzrost zagrożenia terrorystycznego nabiera szczególnego znaczenia. Światowa Organizacja Celna w przyjętych ostatnio, w związku z dokonanymi zamachami, dokumentach, wskazuje na doniosłą rolę służb celnych w zwalczaniu terroryzmu, zapewnieniu porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego. Wszystko to zdecydowanie przemawia za potraktowaniem Służby Celnej jako pełnoprawnej formacji mundurowej, w tym m.in. z punktu widzenia regulacji emerytalnych.