

Warszawa, dnia 18.04.2016

KANCELARIA ADWOKACKA  
ADWOKAT ROLAND SZYMCZYKIEWICZ  
UL. ŻURAWIA 32/34 LOK.36A  
00-515 WARSZAWA

ZWIĄZEK ZAWODOWY CELNICY PL  
(do publicznego wykorzystania)

OPINIA PRAWNA NR 02/04/2016

**I Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na 5 poniżej zadanych pytań:**

**PYTANIE NR 1:** Czy wprowadzenie przez Sejm RP ewentualnych zmian do projektu obywatelskiego ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) polegających na wprowadzeniu dodatkowej przesłanki przyznania prawa do emerytury w postaci osiągnięcia określonego wieku - dla funkcjonariuszy przyjętych do Służby Celnej przed 1 stycznia 2013 roku – byłoby zgodne z prawem i Konstytucją?

**PYTANIE NR 2:** Czy wprowadzenie przez Sejm RP ewentualnych zmian do projektu obywatelskiego ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) polegających na przyznaniu uprawnień emerytalnych tylko funkcjonariuszom pełniącym zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt. 4-6 ustawy o Służbie Celnej jest prawnie możliwe i zgodne z prawem? Czy takie rozwiązanie mogłoby przynieść negatywne prawne konsekwencje?

**PYTANIE NR 3:** Czy wprowadzenie przez Sejm RP ewentualnych zmian do projektu obywatelskiego ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) polegających na wprowadzeniu dodatkowej przesłanki przyznania prawa do emerytury w postaci osiągnięcia określonego wieku - dla funkcjonariuszy przyjętych do Służby Celnej przed 1 stycznia 2013 roku oraz równoległe wprowadzenie zmian polegających na przyznaniu uprawnień emerytalnych tylko funkcjonariuszom pełniącym zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt. 4-6 ustawy o Służbie Celnej jest prawnie możliwe i zgodne z prawem?

**PYTANIE NR 4:** Czy wyrażane w toku debat sejmowych i publicznych obawy o nagłe odejście ponad połowy kadry Służby Celnej na emeryturę w momencie wprowadzenia przepisów przewidywanych w projekcie obywatelskim ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) są realne?

**PYTANIE NR 5:** Czy można prawnie zapobiec sytuacji opisanego w czwartym pytaniu tej opinii zbiorowego odejścia funkcjonariuszy na emeryturę, względnie tak zorganizować taki proces by nie ucierpiało dobro Służby?

## II ANALIZA STANU PRAWNEGO I FAKTYCZNEGO

### A) Odnosnie pytania nr 1

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 roku 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 przewiduje dwa tryby przechodzenia na emeryturę:

- 1) dla osób, które zaczęły pełnić służbę przed 31 grudnia 2012 roku prawo do emerytury zwolnionemu ze służby, **jeżeli w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby**. Jej wysokość (zasady wzrostu) określa art. 15 ustawy – dla funkcjonariuszy przyjętych przed dniem 2 stycznia 1999 roku, art. 15a – dla funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby po dniu 1 stycznia 1999 roku, przy czym zasadą wspólną jest że emerytura stanowi 40% wymiaru za 15 lat. **Brak jest tutaj przesłanki osiągnięcia jakiegokolwiek wieku.**
- 2) dla osób, które zaczęły pełnić służbę po dniu 31 grudnia 2012 roku prawo do przejścia na emeryturę przyznane jest osobom, które będą posiadać ukończone 55 lat i co najmniej 25 lat służby

Obywatelski projekt ustawy zmiany ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 w skrócie: **projekt ustawy**) zawarty na druku nr 30 Sejmu VIII Kadencji wprowadza w odniesieniu do Służby Celnej rozwiązania takie same jak obowiązują w stosunku do innych służb mundurowych – **wprowadza opisane powyżej dwa tryby przechodzenia na emeryturę w zależności od czasookresu rozpoczęcia służby**. Projekt ustawy wdraża po prostu Służbę Celną w mechanizmy określone w przedmiotowej ustawie, wprowadza w stosunku do jej funkcjonariuszy takie same regulacje jak obowiązują w innych służbach mundurowych.

W związku z powyższym formułowanie w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej mających przejść na wcześniejszą emeryturę dodatkowych przesłanek (np. wieku 55 lat) będzie wprowadzaniem rozwiązań innych niż obowiązują w wszystkich pozostałych służbach mundurowych.

Wprowadzanie takich innych rozwiązań (obostrzeń, dodatkowych warunków przejścia na wcześniejszą emeryturę) jest niczym nieuzasadnione i byłoby niesłusznym różnicowaniem pozycji prawnej i statusu funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Wskazane niezasadne zróżnicowanie funkcjonariuszy Służby Celnej byłoby ich oczywistym nierównym traktowaniem i w sposób ewidentny naruszałoby art. 2 i 32 Konstytucji nakazujący tak samo traktować podmioty będące w tej samej sytuacji prawnej.

**Reasumując**, wskazane w pytaniu zmiany spowodowałyby niezłym nieuzasadnione i niesłuszne zróżnicowanie pozycji prawnej i statusu funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Byłoby to ewidentnie niezgodne z Konstytucją (art. 2 i 32 Konstytucji)

## **B) Odnośnie pytania nr 2**

Odpowiadając na przedmiotowe pytanie należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 marca 2015 roku (sygn. K 39/13) faktycznie wskazał, iż niezgodne z Konstytucją jest to, że funkcjonariusze wykonujący zadania określone w ustawie o Służbie Celnej (art. 2 ust. 1 pkt. 4-6, w dalszej części opracowania w skrócie: „**zadania policyjne**”) nie mają prawa do emerytury tak jak funkcjonariusze innych służb mundurowych. Wskazać należy jednocześnie, iż Trybunał Konstytucyjny w treści uzasadnienia (czy to pisemnego czy ustnego, z którego jest dostępny stenogram) nigdy nie wskazał na konieczność ograniczenia uprawnień emerytalnych wyłącznie do funkcjonariuszy celnych wykonujących „zadania policyjne”. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż ustalenie zakresu uprawnień emerytalnych należy do ustawodawcy, który powinien kierować się przy tym treścią i zakresem obowiązującego prawa.

Wytyczone ramy prawa (Konstytucja, obowiązujące ustawy i inne akty prawa powszechnie obowiązującego), w jakich ma działać ustawodawca niejako automatycznie powodują, iż tylko rozwiązanie obejmujące wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej jest rozwiązaniem zgodnym z prawem i z Konstytucją (w tym przede wszystkim zasadą równości określoną w art. 32 Konstytucji oraz zasadą demokratycznego państwa prawa określoną w art. 2 Konstytucji).

**Po pierwsze**, bezsprzecznie Służba Celna jest służbą mundurową. W związku z tym, już tylko w ujęciu globalnym (ogólnym) sformułowania prawa wcześniejszej emerytury tylko dla grupy funkcjonariuszy wykonujących „zadania policyjne” byłoby oczywistą dyskryminacją funkcjonariuszy Służby Celnej na tle funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Podkreślić należy, iż funkcjonariusze innych formacji mundurowych są przez ustawodawcę traktowani jednolicie i ich uprawnień emerytalnych nie uzależnia się od rodzaju wykonywanych zadań.

Wskazać trzeba też, iż zupełnie niezasadne i „dziwne” byłoby przyjmowanie kryterium realizacji przez funkcjonariuszy zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt. 4-6 ustawy o Służbie Celnej, albowiem nawet w samej Policji nie wszyscy funkcjonariusze wykonują zadania określone w tych przepisach, a funkcjonariusze Służby Więziennej czy Straży Pożarnej, jeżeli je w ogóle wykonują to jest to zupełnie marginalna część ich zadań.

**Po drugie**, funkcjonariusze Służby Celnej zgodnie z art. 1 ustawy o Służbie Celnej stanowią „jedolitą umundurowaną formację”, co oznacza, iż wszyscy funkcjonariusze niezależnie od wykonywanych zadań tworzą w stopniu równym tę formację. Wszystkich obowiązują jednakowe reguły i rygory pełnienia służby (włącznie z prawnymi ograniczeniami temu towarzyszącymi określonymi np. w art. 125 ustawy o Służbie Celnej). Wszystkich funkcjonariuszy cechuje też ta sama prawna podstawa pełnienia służby, wszyscy są mianowani do służby i podstawa ich zatrudnienia ma charakter administracyjno-prawny. Już

tylko ta okoliczność prawna powoduje, iż uprzywilejowywanie grupy funkcjonariuszy wykonujących „zadania policyjne” poprzez prawo przejścia na wcześniejszą emeryturę byłoby niezgodne z Konstytucyjną zasadą równości.

Po trzecie, wskazać należy, iż olbrzymim praktycznym problemem prawnym dla ustawodawcy mogłoby być określenie obiektywnych i sprawiedliwych przesłanek uprawniających dane osoby do przejścia na wcześniejszą emeryturę w związku z wykonywaniem zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt.4-6 ustawy o Służbie Celnej.

Przed wszystkim Służba Celna podlega nieustannym zmianom, a funkcjonariusze są dyspozycyjni i wypełniają zadania im zlecone przez przełożonych. Rzadko się zdarza by jeden funkcjonariusz miał ciągle te same zadania, bo zakresy zadań (a nawet miejsca pełnienia służby) się wielokrotnie zmieniają. Najlepszym przykładem są doświadczeni funkcjonariusze, którzy przez lata pilnowali granic a po wejściu Polski do Unii Europejskich skierowano ich do innych zadań w związku ze zmianami. Również dziś cały czas jest duża rotacja w zakresie pełnionych funkcji i wykonywanych zadań.

W związku z tym zasadniczo podstawowym problemem mogłoby być sformułowanie kryteriów odnośnie tego, jakich funkcjonariuszy objąć przedmiotowym uprawnieniem emerytalnym. Czy chodziłoby tylko o pełniących taką funkcję dziś (na moment wprowadzania ustawy), co byłoby rażąco niesprawiedliwe, rodzące liczne patologie sytuacyjne (nagłe awanse i zmiany tuż przed wejściem w życie ustawy) i merytorycznie niezasadne, czy chodziłoby o analizę historii służby poszczególnych funkcjonariuszy?

Nawet gdyby przyjąć, że chodzi tu o osoby, które te zadania realizowały określony (dłuższy) czas to i nawet takie proste założenie rodziłoby szereg pytań i wątpliwości. Problemem byłoby określenie tego czasu – ile by to miało być czasu? Liczono by to latach, miesiącach czy tygodniach? Od kiedy wstecz by to miało być liczone – od 1983 roku, 1999, 2009 roku? Czy okresy pełnienia tych zadań mogłyby być „przeplatane” innymi zadaniami czy miałyby być wykonywane ciągle? A może istnieje katalog jeszcze innych zadań tak powiązanych z tymi „zadaniami policyjnymi”, że też należałoby je też wliczać do czasu pełnienia „zadań policyjnych”?

Na powyższe wątpliwości nakładają się też oczywiste wątpliwości interpretacyjne, co do określenia zakresu i rodzaju zadań kwalifikujących się jako „zadania policyjne”. Chodzi tu już o konkretny zakres czynności, jaki miałyby być brany pod uwagę – czy byłyby to działania tylko i wyłącznie w tzw. „terenach” czy też wszelkie inne z tym związane (funkcjonariusze odpowiedzialni za analizy prawne, za zaplecze i przygotowanie działań osób z „pierwszej linii frontu”)?

Kluczowym i bardzo newralgicznym byłoby również określenie pozycji osób nadzorujących czynności funkcjonariuszy wykonujących „zadania policyjne” pod kątem ich uprawnień emerytalnych. Czy uprawnienia emerytalne miałyby dotyczyć bezpośrednich przełożonych tych funkcjonariuszy, a jeśli tak to czy także wówczas jeśli sami nie wykonywaliby oni takich zadań? Czy takie uprawnienia ogólnie-nadzorcze przypisane byłyby naczelnikom urzędów celnych i dyrektorom izb celnych?

Konstruowanie w/w grupy osób mającej być objętej uprawnieniem emerytalnym napotyka na same trudności i wątpliwości. Wskazać należy, iż praktycznie nie istnieje tu żadna obiektywna i sprawiedliwa formuła dokonania podziału funkcjonariuszy względem wykonywanych „zadań policyjnych”. W związku z tym należy wyrazić zdecydowaną dezaprobatę dla takowych pomysłów rozwiązań.

Należy wskazać, iż hipotetycznie ustawodawca może takie rozwiązania przyjąć, ale musi liczyć się z tym, iż będą one niezgodne z Konstytucją i nieuniknione są stosowne wnioski do Trybunału Konstytucyjnego.

Drugim potencjalnym negatywnym skutkiem przyjęcia takich rozwiązań mogą być masowe (legalne) akcje protestacyjne związków zawodowych oraz potencjalnie poważny spór polityczny, jaki może wokół nich powstać.

Trzecim negatywnym skutkiem przyjęcia takich rozwiązań, który należy założyć, jest niepokodzenie się środowiska celniczego z nowym aktem prawnym i masowe występowania do sądów z pozwami przeciw Skarbowi Państwa. Pozwy te mogą dotyczyć zarówno kwestii ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury (oraz w razie wygranej – jej wypłaty wstecz, wraz z odsetkami), ale także żądań odszkodowania/zadośćuczynienia za nierówne traktowanie.

Czwartym negatywnym skutkiem przyjęcia takich rozwiązań może być faktyczne poważne osłabienie Służby Celnej jako formacji poprzez nie tylko wywołanie oburzenia i niezadowolenia w stosunku do Rządu RP, ale także poprzez wywołanie wewnętrznych podziałów i sporów wśród funkcjonariuszy (sztucznie podzielonych na tych „lepszych” i „gorszych”). Fali niezadowolenia towarzyszyć może potencjalnie znaczące obniżenie motywacji do skutecznej i wydajnej pracy.

Rząd RP musi też realnie liczyć z tym, że realizując projekt w taki sposób potencjalnie złamie własne deklaracje i obietnice składane funkcjonariuszom Służby Celnej, co może być odebrane negatywnie nie tylko przez członków tej formacji, ale także przez społeczeństwo.

Reasumując, hipotetycznie możliwe jest przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania prawnego, ale musi się on liczyć z tym, że będzie ono ewidentnie niezgodne z Konstytucją i wywoła:

- liczne skuteczne wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, co będzie publiczną porażką ustawodawcy
- masowe akcje protestacyjne związków zawodowych
- masowe akcje protestu funkcjonariuszy wyrażające się w masowych pozwach do sądu
- realne osłabienie formacji Służby Celnej poprzez doprowadzenie do jej wewnętrznego rozbicia, wywołanie frustracji i niezadowolenia, spadek (lub odebranie całkowite) motywacji do pracy i dalszej służby



Rozwiązanie takie jest absolutnie niezasadne i szkodliwe i należy wyrazić nadzieję, iż nie zostanie przyjęte przez ustawodawcę.

## **C) Odnosnie pytania nr 3**

Zgodnie z treścią odpowiedzi na powyższe pytania nr 1 i 2 (których uzasadnienie i wnioski końcowe w całości podtrzymuję) należy wskazać, że wprowadzanie wskazanych rozwiązań prawnych byłoby ewidentnie niezgodne z Konstytucją.

Rozwiązania takie z pewnością spowodowałyby także nie tylko potężne niezadowolenie środowiska celniczego, ale także wywołałoby liczne prawne reakcje na taki stan rzeczy począwszy od kolejnych zapytań do Trybunału Konstytucyjnego (skarg na niezgodność ustawy z Konstytucją) przez fale poważnych akcji protestacyjnych związków zawodowych, a skończywszy na przewidywanej „lawinie” pozwów do sądu od skrzywdzonych i niezadowolonych funkcjonariuszy, domagających się nie tylko ustalenia ich prawa do emerytury i jej wypłaty wstecz, ale też często zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

Opisana sytuacja masowego pozywania Skarbu Państwa z pewnością nie jest pożądana z punktu widzenia Państwa Polskiego, bo podważa jego autorytet i wizerunek demokratycznego państwa prawa. Trzeba też podkreślić, iż w razie sądowej porażki Skarbu Państwa i wygranych funkcjonariuszy tenże Skarb Państwa narażony jest na poważne wydatki, potencjalnie znacznie większe niż w przypadku zwykłych skutków finansowych uwzględnienia projektu ustawy (druk nr 30). Wyliczenie to opiera się na klarownym założeniu, że przy masowej skali pozwów obok samego ustalenia prawa do emerytury i obowiązku wypłaty roszczeń wstecz będą orzekane również odsetki, koszty procesu, koszty zastępstwa procesowego.

Ustawodawca natomiast (jak to wskazywano) ma teoretyczne prawo przyjęcia takich rozwiązań, pomimo jego potencjalnych negatywnych skutków.

Reasumując, hipotetycznie ustawodawca może przyjąć przepisy prawne w kształcie określonym w zadanym pytaniu, ale należy podkreślić z całą mocą, iż przepisy te w sposób ewidentny nie będą zgodne z Konstytucją i przyjęcie ustawy w takim kształcie wywoła liczne negatywne prawne skutki

## **D) Odnosnie pytania nr 4**

Przedmiotowe pytanie (w zakresie jego pierwszej części) jest niezwykle trudne, albowiem opiera się o wiedzę inną niż tylko prawna (socjologia, psychologia etc.). Można jednak podjąć się próby odpowiedzi to pytanie i czyniąc to, wskazuję co następuje:

Wskazane obawy wyrażane są w oparciu o analizę statystyczną wieku funkcjonariuszy pod kątem możliwości nabycia prawa do odejścia na emeryturę. Są to jednak wg mojej wiedzy tylko wskazania hipotetyczne i czysto teoretyczne.

Z faktem potencjalnego nabycia uprawnień przez dane grono osób uprawnień emerytalnych nie należy łączyć automatycznie założenia, iż wszystkie osoby z tego grona w jednakowym czasie (zaraz po wejściu w życie odpowiedniej ustawy) z tego uprawnienia skorzystają, nie można pisać takiego scenariusza zdarzeń.

**Po pierwsze,** rozważania na temat realizacji wskazanego scenariusza zdarzeń nie są poparte żadnym konkretnym dowodem (np. wiarygodną ankietą, wiarygodnym sondażem, stosownym zestawem oświadczeń funkcjonariuszy).

Wskazać należy natomiast, iż z informacji posiadanej przez Związek Zawodowy Celniczy PL w styczniu bieżącego roku przeprowadzono ankietę w grupie 130 funkcjonariuszy ze stażem w S.C. powyżej 15 lat. Tylko 9 funkcjonariuszy zadeklarowało zdecydowanie zamiar odejścia na emeryturę, 6 zdecydowanie nie zamierzało jeszcze kończyć służby, 115 uzależniało decyzję od wysokości emerytury i możliwości kontynuacji służby lub przymusu zwolnienia.

**Po drugie,** założenia analizowanego scenariusza nie są w pełni racjonalne, bo nie uwzględniają dwóch istotnych przesłanek:

- im dłużej ktoś pracuje, tym ma większą emeryturę i trudno założyć by wszyscy przyjęli proponowaną im wysokość emerytury, a nie chcieli uzyskiwać jej wyższej, zwłaszcza jeśli ich właściwości zdrowotne pozwalają im dalej pracować. Uwaga ta jest tym istotniejsza, iż de facto w ogóle nie jest znana wysokość takiej potencjalnej emerytury (a może ona mieć znaczenie).

- przejście na emeryturę spowoduje realnie obniżenie wysokości otrzymywanych przez funkcjonariuszy miesięcznych świadczeń (licząc wynagrodzenie, dodatki i nagrody) i należy założyć, że w zasadzie pewne jest to, że w stosunku do dotychczas otrzymywanego uposażenia kwota będzie niższa o co najmniej kilkaset złotych przy najwyższym wymiarze do ponad dwóch tysięcy złotych przy 40% wymiarze świadczenia. Jest to duża różnica finansowa i z pewnością wiele osób nie będzie w tej sytuacji chciało pogarszać swojej sytuacji finansowej, zwłaszcza będąc przy wieku i zdrowiu dającym im możliwość dalszej pracy. Uwaga ta jest tym bardziej istotna, iż jak wskazano powyżej dłuższy staż służby to większa emerytura, a ponadto nie można nie odnotować iż w związku z zmianami kadrowymi pojawią się możliwości awansu. Podczas służby funkcjonariusze otrzymują nagrodę roczną i nagrody z funduszu nagród, których już nie otrzymają po przejściu na emeryturę. To także jest istotny ubytek w domowych budżetach. Odejście zwłaszcza na najniższą emeryturę jawi się jako wysoce nieopłacalne ekonomicznie.

Wskazać należy, że czynnik finansowy jest dla przechodzących na emeryturę decydujący co potwierdzają dane z MSW. Na podstawie statystyk ZER<sup>1</sup> wiadomo, że w 2015r tylko 5,41% emerytów policyjnych miało mniej, niż 50 lat. Ponadto w 2014 r. o 50% mniej policjantów zdecydowało się na przejście na emeryturę niż

---

<sup>1</sup> <http://www.zer.msw.gov.pl/zer/informacj/statystyki/3674,Struktura-wedlug-wieku-osob-pobierajacych-emerytury-stan-na-grudzien-2015-r.html>

rok wcześniej. W 2013 odeszło 6,7 tys. natomiast w 2014r tylko 3,8<sup>2</sup>. Podobna tendencja była w Straży Granicznej oraz Straży Pożarnej. Ta zmiana jest skutkiem wzrostu wysługi lat, która jest korzystniejsza przy długim stażu.

- nie wszyscy będą mentalnie gotowi już do przejścia na emeryturę, wiele osób będzie chciało dalej pracować z różnych psychologicznych przyczyn

Należy też dodać, iż na decyzję wielu funkcjonariuszy wpłyną nie tylko motywacje finansowe, ambicjonalne (kwestie awansów), ale także okoliczności związane z dalszym środowiskiem pracy, w jakim miałyby im przyjść dalej pracować. Chodzi o czynnik, który można określić mianem „jakości zarządzania formacją” w ramach której mieści się stabilność zawodowa funkcjonariuszy, praca wolna od negatywnych czynników takich jak mobbing i złe warunki pracy: nadmierna biurokracja i rozbudowane (zbędne) procedury różnego rodzaju. Na dzień dzisiejszy czynnik ten nie był w żaden sposób zbadany w sposób naukowy i obiektywny, należy jednak wskazać iż istnieją na tym polu możliwe działania do podjęcia przez Rząd RP w celu polepszenia jakości zarządzania formacją. Ten czynnik może być istotny dla wielu funkcjonariuszy podejmujących decyzję co do zasadności kontynuacji pracy w Służbie Celnej.

**Reasumując**, obawy o nagłe odejście ponad połowy kadry Służby Celnej na emeryturę w momencie wprowadzenia przepisów przewidywanych w projekcie obywatelskim ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) jako troska o dobro formacji są zrozumiałe, natomiast nie są uzasadnione. Istnieje szereg argumentów wskazujących na to, iż ów scenariusz się nie spełni. Warto podkreślić, iż w dużej mierze po stronie Rządu RP leży wprowadzenie rozwiązań motywujących funkcjonariuszy do dalszej służby takich jak usprawnienie funkcjonowania formacji np. otwarcie możliwości awansów czy likwidacja różnego rodzaju nieprawidłowości zgłaszanych przez funkcjonariuszy i przez związki zawodowe.

## E) Odnośnie pytania nr 5

Odpowiadając na powyższe pytanie, należy wskazać co następuje:

Abstrahując od wskazanych w powyższym pkt. III opinii poważnych wątpliwości czy w ogóle możliwy i realny jest scenariusz odejścia ponad połowy funkcjonariuszy na emeryturę w krótkim czasie po wejściu w życie ustawy dającej takie możliwości, wskazać należy co następuje:

Ustawodawca dysponuje odpowiednimi narzędziami prawnymi, aby zabezpieczyć dobro Służby Celnej przed wskazanym scenariuszem. Poniżej przedstawiam przykładowe



rozwiązania prawne pozwalające na utrzymanie ciągłości służby i przygotowanie nowych kadr.

**Po pierwsze,** w sytuacji prawnej w której odejście na emeryturę co do zasady nie byłoby uzależnione od wieku danej osoby, a od stażu służby - możliwe jest wprowadzenie specjalnych przepisów przejściowych zakładających możliwość przechodzenia na emeryturę poszczególnych grup osób w określonych odstępach czasu. Logiczną przesłanką stworzenia katalogu takich grup mógłby być wiek funkcjonariuszy i mechanizm odchodzenia kolejno osób chętnych najstarszych wiekiem aż po najmłodsze osoby uprawnione do przejścia na emeryturę. Mówiąc kolokwialnie byłby to mechanizm „odchodzenia poszczególnych roczników na emeryturę”. Oczywiście musiałby być on dobrze dopracowany i przejrzysty oraz w szerokim znaczeniu tego słowa – sprawiedliwy.

Wskazać należy, iż powyższe rozwiązanie prawne przyjęte jako *lex specialis* do ogólnych założeń ustawy jest możliwe do przyjęcia przez ustawodawcę w ramach jego swobody ustawodawczej

W powyższym rozwiązaniu nie dostrzegam naruszenia prawa ani Konstytucji (w tym zwłaszcza zasady równości), bo zróżnicowanie uprawnień (terminu odejścia na emeryturę) byłoby prawnie uzasadnione i istniałoby realne kryterium różnicujące funkcjonariuszy (wiek). Nie byłoby zatem sytuacji takiej, że odmiennie by uregulowano te same uprawnienia osobom w identycznej sytuacji (bo sytuacja przez przesłankę wieku nie byłaby taka sama).

Również nie dostrzegam w tym rozwiązaniu potencjalnego naruszenia Konstytucji poprzez możliwość przyjęcia, iż taki mechanizm tworzyłby swoisty „obowiązek pracy” (tudzież: „nakaz pracy”).

Wskazać należy, iż wcześniejsze („mundurowe”) emerytury są specjalnym mechanizmem prawnym rekompensującym warunki i zasady służby, cechującej się licznymi ograniczeniami dla życia zawodowego i prywatnego funkcjonariusza.

Funkcjonariusze przed wejściem w życie projektowanej ustawy pozostawali w sytuacji w której choć powinni, to w ogóle nie mieli takich uprawnień, zatem danie im takiej możliwości (choć prolongowanej w czasie) jest dla nich czymś pozytywnym. Jest to uzyskanie nowego (aczkolwiek z dawna należnego dla całej formacji) uprawnienia. Należy posługiwać się terminologią uzyskania/dostania/pozyskania korzystnej nowej możliwości, funkcjonariusze tutaj nic nie tracą.

Nie można mówić o nakazie pracy, bo przyjęcie do służby i praca w służbie jest dobrowolna – można z niej zawsze zrezygnować. Tak samo będzie po wejściu w życie ustawy i jest to dość oczywista sprawa. Jeszcze raz trzeba podkreślić – możliwość przejścia na emeryturę „mundurową” (wcześniejszą niż w trybie ZUS) jest specjalną właściwością i możliwością funkcjonariuszy służb mundurowych, ale nie ma przymusu z niej korzystania.

**Po drugie,** można zabezpieczyć dobro Służby Celnej i ciągłość pracy formacji poprzez przyjęcie przepisów przejściowych zakładających swoisty „okres wypowiedzenia” funkcjonariusza odchodzącego na emeryturę, czyli wprowadzenie okresu w którym

funkcjonariusz po złożeniu oświadczenia o chęci przejścia na emeryturę miałby jeszcze pełnić („kończyć”) służbę. Okres taki mógłby wynosić kilka miesięcy (np. 4 czy 6) i organy mając wiedzę o tym ile osób odchodzi mogłyby odpowiednio organizować nabór i szkolenia oraz planować pracę jednostek i urzędów tak by przyjąć regułę „jeden za jednego” - czyli przyjmować nowego funkcjonariusza w miejsce odchodzącego funkcjonariusza.

**Po trzecie,** ustawodawca mógłby przyjąć też inne rozwiązania zachęcające osoby najbardziej doświadczone oraz wiekowo zaawansowane do pozostania w Służbie Celnej. Przykładowo mógłby stworzyć dla nich pozycję/stanowisko swoistego mentora („coacha”) i delegować ich do pracy z nowymi funkcjonariuszami oraz funkcjonariuszami mniej doświadczonymi. Chodziłoby o powierzenie im zadań w zakresie szkolenia i opieki nad tymi funkcjonariuszami. Mogłoby to się wiązać z częściowym lub całkowitym zwolnieniem z dotychczasowych zadań. Rozwiązanie takie sprzyjałoby rozwojowi Służby, zabezpieczyłoby kwestię kształcenia nowych kadr i wdrażania ich w specyfikę pracy. Jest wysoce prawdopodobne, że wiele osób chciałoby z możliwości pełnienia takiej funkcji skorzystać.

Powyższe rozwiązanie może być przez ustawodawcę zastosowane indywidualnie (jako oddzielne rozwiązanie) albo jako rozwiązanie uzupełniające inne opisane powyżej mechanizmy prawne.

**Reasumując,** można prawnie zapobiec sytuacji opisanego w przedmiotowym pytaniu zbiorowego odejścia funkcjonariuszy na emeryturę. Można przyjąć wiele prawnych mechanizmów w tym celu i mogą być one tak skonstruowane by służyły dobru Służby.

### III PODSUMOWANIE

#### Na zadane pytania:

**PYTANIE NR 1:** *Czy wprowadzenie przez Sejm RP ewentualnych zmian do projektu obywatelskiego ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) polegających na wprowadzeniu dodatkowej przesłanki osiągnięcia prawa do emerytury w postaci określonego wieku - dla funkcjonariuszy przyjętych do Służby Celnej przed 1 stycznia 2013 roku – byłoby zgodne z prawem i Konstytucją? Należy odpowiedzieć:*

**Wskazane w pytaniu zmiany spowodowałyby niczym nieuzasadnione i niesłuszne zróżnicowanie pozycji prawnej i statusu funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Byłoby to ewidentnie niezgodne z Konstytucją (art. 2 i 32 Konstytucji)**

**PYTANIE NR 2:** *Czy wprowadzenie przez Sejm RP ewentualnych zmian do projektu obywatelskiego ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) polegających na przyznaniu uprawnień emerytalnych tylko funkcjonariuszom pełniącym zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt. 4-6 ustawy o Służbie Celnej jest prawne możliwe i zgodne z prawem? Czy takie rozwiązanie mogłoby przynieść negatywne prawne konsekwencje? Należy odpowiedzieć*

Hipotetycznie możliwe jest przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania prawnego, ale musi się on liczyć z tym, że będzie ono ewidentnie niezgodne z Konstytucją i wywoła:

- liczne skuteczne wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, co będzie publiczna porażką ustawodawcy
- masowe akcje protestacyjne związków zawodowych
- masowe akcje protestu funkcjonariuszy wyrażające się w masowych pozwach do sądu
- realne osłabienie formacji Służby Celnej poprzez doprowadzenie do jej wewnętrznego rozbicia, wywołanie frustracji i niezadowolenia, spadek (lub odebranie całkowite) motywacji do pracy i dalszej służby

Rozwiązanie takie jest absolutnie niezasadne i szkodliwe i należy wyrazić nadzieję, iż nie zostanie przyjęte przez ustawodawcę.

**PYTANIE NR 3** *Czy wprowadzenie przez Sejm RP ewentualnych zmian do projektu obywatelskiego ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) polegających na wprowadzeniu dodatkowej przesłanki osiągnięcia prawa do emerytury w postaci określonego wieku - dla funkcjonariuszy przyjętych do Służby Celnej przed 1 stycznia 2013 roku oraz równoległe wprowadzenie zmian polegających na przyznaniu uprawnień emerytalnych tylko funkcjonariuszom pełniącym zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt. 4-6 ustawy o Służbie Celnej jest prawne możliwe i zgodne z prawem? Należy odpowiedzieć:*

Hipotetycznie ustawodawca może przyjąć przepisy prawne w kształcie określonym w zadanym pytaniu, ale należy podkreślić należy z całą mocą, iż przepisy te w sposób ewidentny nie będą zgodne z Konstytucją i przyjęcie ustawy w takim kształcie wywoła liczne negatywne prawne skutki.

**PYTANIE NR 4:** *Czy wyrażane w toku debat sejmowych i publicznych obawy o nagłe odejście ponad połowy kadry Służby Celnej na emeryturę w momencie wprowadzenie przepisów przewidywanych w projekcie obywatelskim ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji) są realne? Należy odpowiedzieć:*

Obawy o nagłe odejście ponad połowy kadry Służby Celnej na emeryturę w momencie wprowadzenie przepisów przewidywanych w projekcie obywatelskim ustawy (druk nr 30, Sejm VIII Kadencji), jako troska o dobro formacji są zrozumiałe, natomiast nie są w pełni uzasadnione i istnieje szereg poważnych argumentów wskazujących na to, iż ów scenariusz się nie spełni.

Warto podkreślić, iż w dużej mierze po stronie Rządu RP leży wprowadzenie rozwiązań motywujących funkcjonariuszy do dalszej służby, takich jak usprawnienie funkcjonowania formacji np. otworzenie szerszej możliwości awansów czy likwidacja

różnego rodzaju nieprawidłowości zgłaszanych przez funkcjonariuszy i przez związki zawodowe.

**PYTANIE NR 5:** *Czy można prawnie zapobiec sytuacji opisanego w czwartym pytaniu tej opinii zbiorowego odejścia funkcjonariuszy na emeryturę, względnie tak zorganizować taki proces by nie ucierpiało dobro Służby? Należy odpowiedzieć:*

**Można prawnie skutecznie zapobiec sytuacji opisanego w powyższym pytaniu zbiorowego odejścia funkcjonariuszy na emeryturę. Można przyjąć wiele prawnych mechanizmów w tym celu i mogą być one tak skonstruowane by służyły dobru Służby, ich przykłady zostały przedstawione powyżej.**

**Z poważaniem,**

**Adw. Roland Szymczykiewicz**