

Andrzej Halicki

Opinia prawna dotycząca projektu stanowiska Rządu RP w sprawie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy celnych

Celem opinii jest dokonanie analizy projektu stanowiska Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego (...), który ukazał się w dniu 12 kwietnia 2016 r. na stronie związku zawodowego Celnicy.pl.

Użyte w niniejszej opinii pojęcia oznaczają:

1. ustawa o emeryturach mundurowych – ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.),
2. projekt obywatelski – projekt ustawy z dnia 8 maja 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach mundurowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 30),
3. projekt rządu – projekt stanowiska rządu z dnia 8 kwietnia 2016 r. wobec projektu obywatelskiego,
4. ustawa o S.C. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.),
5. zadania policyjne – zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 – 6 ustawy o S.C. obejmujące m.in. rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprawiania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym, a także rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.).

I. Uwagi ogólne

Wniesiony do Sejmu w dniu 28 sierpnia 2015 r. projekt obywatelski zakłada włączenie funkcjonariuszy celnych zaopatrzeniowego systemu emerytalnego, którym objęci są funkcjonariusze służb mundurowych na następujących zasadach:

1. emerytura w przypadku funkcjonariuszy celnych, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. nr 72 poz. 802 ze zm.) i przed dniem mianowania do tej służby pracowali w administracji celnej wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby,
2. emerytura dla funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej od dnia 15 września 1999 r. i nie byli uprzednio zatrudnieni w administracji celnej wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby,
3. w przypadku funkcjonariusza Służby Celnej przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby (emerytura w wysokości 60% podstawy jej wymiaru za 25 lat służby),

Projekt obywatelski ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. sygn. akt K 39/13, w którym TK orzekł, iż art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 o emeryturach policyjnych:

- a. są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP,
- b. w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania policyjne są niezgodne z art. 32 Konstytucji RP.

Zasady włączenia funkcjonariuszy celnych do systemu emerytalnego służb mundurowych zawarte w projekcie obywatelskim zostały zanegowane w projekcie rządowym. W dokumencie tym do warunków koniecznych uzasadniających prawo do emerytury policyjnej zaliczono bowiem:

1. osiągnięcie wieku co najmniej 55 lat i stażu służby co najmniej 15 lat przy wykonywaniu zadań policyjnych, w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy służbę podjęli przed dniem 1 stycznia 2013 r.,
2. osiągnięcie wieku co najmniej 55 lat i stażu służby co najmniej 25 lat przy wykonywaniu zadań policyjnych, w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy służbę podjęli po dniu 31 grudnia 2012 r.

W obu przypadkach datą, od której liczony byłby staż funkcjonariusza w Służbie Celnej jest dzień 15 września 1999 r.

2. Ocena stanowiska rządu

Stanowisko zawarte w projekcie rządu budzi wątpliwości, co znajduje wyraz w następującej argumentacji:

1. ustawa o emeryturach mundurowych wprowadziła kryterium wieku (55 lat) dopiero dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. Rozdział 1 a („Emerytura funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.”) został dodany do ustawy o emeryturach mundurowych na mocy ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach mundurowych (Dz. U. poz. 664).

W przypadku pozostałych funkcjonariuszy kryterium decydującym o nabyciu uprawnień emerytalnych jest 15 – letni staż służby. Projekt rządu oznacza de facto, że w ustawie o emeryturach mundurowych zostaną wprowadzone dwa standardy: jednolite, wspólne dla funkcjonariuszy 10 służb mundurowych zasady oraz „specjalne”, mniej korzystne reguły dla funkcjonariuszy Służby Celnej. Takie rozwiązanie musi budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zatem w celu uniknięcia takiej sytuacji niezbędnym byłaby rezygnacja z kryterium wieku w stosunku do funkcjonariuszy, którzy służbę podjęli przed dniem 1 stycznia 2013 r.

2. przyznanie prawa do emerytury policyjnej funkcjonariuszom Służby Celnej wykonującym zadania policyjne i pozbawienie tego uprawnienia pozostałych funkcjonariuszy jest niezasadne. Podział ten nie uwzględnia specyfiki stosunku służbowego w jakim pozostaje funkcjonariusz celny. Nie może on bowiem umówić się z kierownikiem urzędu co do zakresu obowiązków oraz rodzaju wykonywanych zadań. Musi natomiast liczyć się z możliwością przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej Służby Celnej i w wielu przypadkach podporządkować swoje plany życiowe interesom służby (np. wstrzymanie funkcjonariuszom urlopów wypoczynkowych w okresie EURO 2012). Zasadniczo reguły pełnienia służby oraz liczne ograniczenia praw i wolności (wyrażania poglądów politycznych, zrzeszania, komunikowania się, wykonywania dodatkowych zajęć zarobkowych) nie zależą więc od rodzaju wykonywanych zadań, które mogą zmieniać się w czasie. Wprowadzenie w projekcie rządu dodatkowego – obok stażu służby i wieku – kryterium emerytalnego tj. wykonywania zadań policyjnych powoduje uzależnienie uprawnień funkcjonariuszy od aktualnej polityki personalnej kierownika urzędu, co ze względu na częstotliwość zmian kadrowych w Służbie Celnej

(i różnych koncepcji kolejnych kierowników urzędów) jest przesłanką dość płynną. Powołując się na „potrzeby służby” osoba kierująca jednostką organizacją może wydać każdemu funkcjonariuszowi celnemu polecenie wykonywania zadań zarówno „policyjnych” jak i pozostałych. W zależności od sytuacji oznacza to włączenie funkcjonariusza celnego do systemu emerytalnego służb mundurowych bądź wykluczenie z tego systemu.

Nie można pomijać, iż w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych nie wprowadzono kryterium rodzaju wykonywanych zadań. Trafnym jest przy tym pogląd zaprezentowany przez J. Zielińskiego (wiceministra MSWiA) w trakcie pierwszego czytania projektu obywatelskiego w Sejmie w dniu 2 grudnia 2015 r. iż „gdyby przyjąć myślenie o podziale funkcjonariuszy celnych na tych, którzy będą mieli uprawnienia emerytalne i tych, którzy nie będą ich mieć to oczywiście pojawi się zaraz pogląd, uzasadniony, że to samo dotyczyć może i powinno pozostałych służb”.

Autor opinii podziela również pogląd Rządowego Centrum Legislacji (analiza z dnia 16 czerwca 2015 r.) o możliwym naruszeniu konstytucyjnej zasady równości w przypadku objęcia tylko niektórych funkcjonariuszy (realizujących zadania policyjne) systemem emerytalnym.

3. z projektu rządu nie wynika czy możliwe jest ustalenie ilości funkcjonariuszy celnych wykonujących zadania policyjne i w oparciu o jakie kryterium takie wyodrębnienie powinno zostać wykonane. Badania, które zostały przeprowadzone w tym zakresie przez autora niniejszej analizy prowadzą do wniosku, iż jest to proces skomplikowany i obarczony znacznym ryzykiem uzyskania niewłaściwych danych. Z informacji przekazanych przez dyrektorów izb celnych zlokalizowanych na zewnętrznej granicy UE wynika bowiem, że:

- „nie ma możliwości wskazania ilości funkcjonariuszy wykonujących zadania policyjne” (opi-

nia Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej z dnia 15 grudnia 2015 r.),

- „nie jest możliwe stworzenie zamkniętego katalogu funkcjonariuszy, którzy wykonują zadania policyjne” (opinia Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu z dnia 9 grudnia 2015 r.),
- nie jest możliwe wskazanie liczby funkcjonariuszy realizujących zadania policyjne” (opinia Dyrektora Izby Celnej w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2015 r.)

Zaprezentowane stanowiska nie powinny dziwić. W określeniu „zadania policyjne” mieści się bowiem nie tylko zwalczanie przestępczości ale również zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom czyli działanie mające na celu „nie dopuścić do popełnienia tych czynów” (Słownik języka polskiego PWN). Jest to na tyle szerokie pojęcie, że wydaje się obejmować swym zakresem większość (o ile nie wszystkich) funkcjonariuszy celnych, których czynności wkraczają w obszar przeciwdziałania czy powstrzymania przed popełnianiem przestępstw lub wykroczeń. Autor projektu rządu nie przeprowadził więc badań w celu ustalenia znaczenia poszczególnych pojęć wchodzących w skład kategorii „zadania policyjne”, co mogłoby doprowadzić go do wniosków analogicznych jak te sformułowane przez dyrektorów powołanych izb celnych.

4. w projekcie rządu wyrażono pogląd, iż „gdyby proponowany model przejścia na emeryturę po 15 latach służby wszedł w życie, to ponad 60% funkcjonariuszy celnych nabyłoby uprawnienia emerytalne. Nagłe odejście tak wielu doświadczonych funkcjonariuszy i przyjęcie do pracy nowych, którzy dopiero zaczęliby nabywać doświadczenie w tej ważnej dla Państwa służbie, zdaniem Rządu niosłoby za sobą zagrożenie dla poprawnego funkcjonowania Służby Celnej”. Stanowisko to opiera się na błędnym założeniu, że każda uprawniona osoba, o której mowa w projekcie obywatelskim podejmie decyzję o odejściu ze Służby Celnej i sko-

rzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury. Jest to niezgodne z badaniami prowadzonymi w innych służbach mundurowych. Przykładowo w Policji po 15 latach na emeryturę przechodzi 1% funkcjonariuszy, zaś średnia ta w 2012 – 2013 roku wynosiła 28,5 roku (Stenogram z 3 posiedzenia Sejmu RP w dniu 2 grudnia 2015 r. s. 61). W projekcie rządu brak jest informacji o badaniach prowadzonych w Służbie Celnej pod tym kątem (nie ustalono ile osób zadeklarowałoby odejście na emeryturę mundurową na danych warunkach). Wydaje się, iż zaprezentowany w projekcie rządu pogląd o możliwym nagłym odejściu na emeryturę znacznej liczby funkcjonariuszy należy raczej łączyć z przygotowywaną przez rząd reformą administracji finansów publicznych (planowane od dnia 1 stycznia 2017 r. utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej). Nie ulega wątpliwości, iż obawa funkcjonariuszy co do możliwości kontynuacji służby w Służbie Celnej może stanowić czynnik zachęcający do skorzystania z wcześniejszej emerytury jednakże w projekcie rządu brak jest informacji o jakichkolwiek badaniach prowadzonych tym zakresie. Stanowisko o odejściu na emeryturę 60% funkcjonariuszy nosi więc jedynie znamiona hipotezy, a nawet pewnego rodzaju dywagacji.

Analizowany projekt pomija również milczeniem możliwość wprowadzenia w Służbie Celnej rozwiązań prawnych zachęcających funkcjonariuszy do pozostania w tej formacji. Takie narzędzia zostały wprowadzone np. w Policji i Straży Granicznej. Funkcjonariusze tych służb są motywowani do kontynuowania kariery zawodowej m.in. wyższymi dodatkami z tytułu stażu służby, które podwyższono do wysokości 35% uposażenia po 35 latach służby (w Służbie Celnej jest to maksymalnie 25% po 30 latach służby).

5. w projekcie rządu zaproponowano „aby na wysokość zaopatrzeniowej emerytury funkcjonariuszy celnych miał wpływ jedynie staż służby celnej liczony od dnia 15 września 1999 r. Natomiast za okresy zatrud-

nienia (składkowe i nieskładkowe) w systemie powszechnym przed dniem 15 września 1999 r. oraz za okresy ubezpieczenia po zwolnieniu ze służby funkcjonariusz celny miałby prawo do emerytury”. Jest to dość nowatorskie rozwiązanie, którego ocenę utrudnia brak jakiegokolwiek uzasadnienia proponowanego modelu. Zakładane połączenie dwóch, odrębnych systemów emerytalnych jest niezgodne z art. 15 ustawy o emeryturach mundurowych. Przepis ten zakłada uwzględnienie do podstawy wymiaru emerytury zarówno okresów składkowych (w tym poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za 3 lata tych okresów) jak i nieskładkowych.

6. projekt rządu pomija milczeniem okoliczność, że emerytura mundurowa stanowi skuteczny mechanizm antykorupcyjny. Funkcjonariusz skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo umyślne skarbowe, ścigane z oskarżenia publicznego popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej zostanie bowiem pozbawiony prawa do wcześniejszej emerytury (art. 10 ustawy o emeryturach mundurowych).

Skoro zatem – pomimo podejmowanych w ostatnich latach w Służbie Celnej licznych działań antykorupcyjnych, administracja celna została zaliczona – w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019 – do obszarów życia społeczno – gospodarczego najbardziej zagrożonych korupcją (uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019, M.P. poz. 299) to projekt rządu powinien uwzględniać również tę kwestię.

7. w projekcie rządu wyrażono pogląd, iż „Inną kwestią budzącą wątpliwości Rządu jest 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. Dlatego Rząd proponuje, aby staż służby celnej przyjmowany do ustalenia prawa do emerytury policyjnej i obliczania jej wysokości był liczony od daty wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r., czyli od dnia 15 września 1999 r.”

Na podstawie przytoczonego lakonicznego stanowiska nie jest możliwe ustalenie przyczyn braku akceptacji rządu dla zasad ujętych w projekcie obywatelskim i podjęcie ewentualnej polemiki w tym zakresie.

8. w projekcie rządu zaprezentowano pogląd, iż „Również opinie ekspertów odnoszące się do tych kwestii (uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy celnych) zawarte w dostępnych ekspertyzach, nie są jednolite”. Z powyższego nie wynika jakie opinie prawne zostały wzięte pod uwagę przez autora projektu rządu i w jakim zakresie są one rozbieżne, a w jakie ze sobą zbieżne. W marcu 2016 r. ukazało się kompendium „Służba Celna – droga do równego traktowania”, w którym zgromadzono materiały (opinie prawne, glosy) odnoszące się do wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r. Postulowana przy opracowywaniu istotnych dokumentów rządu regulujących prawa obywateli należała staranność wymagała zatem przeprowadzenia dogłębnych analiz poglądów doktryny i zaprezentowania ich wyników w przekonujący sposób. Nie przesądza to oczywiście o prawie autora projektu rządu do zanegowania ekspertyz, jednakże pod warunkiem, iż polemika ta będzie miała charakter

merytoryczny, wykraczający poza ogólnikowe, lakoniczne stwierdzenie „o niejednolitości opinii”.

9. w projekcie rządu wyrażono opinię, iż „Celem projektowanej ustawy nie powinno być „wypychanie” na emeryturę doświadczonych pracowników (...). Rząd pozytywnie ocenia obecną pracę funkcjonariuszy. Wiek i doświadczenie stanowią dużą wartość w pracy służby celnej, a spadek wraz z wiekiem sprawności psychofizycznej jest zjawiskiem bardzo indywidualnym i kontrolowanym przez komisje lekarskie. Wiedza i doświadczenie rekompensują negatywne zmiany zachodzące wraz ze starzeniem się człowieka”. Stanowisko to może budzić wątpliwości. Określenie „wypychanie”, które ma raczej pejoratywny wydźwięk należy łączyć – zgodnie z potocznym rozumieniem tego słowa, opartym o znaczenie nadane mu w Słowniku języka polskiego PWN – z „usunięciem kogoś lub czegoś skądś”. W przypadku projektu obywatelskiego nie chodzi o pozbycie się funkcjonariuszy ze Służby Celnej lecz wyeliminowanie wieloletnich zaniedbań Państwa Polskiego w obszarze uprawnień emerytalnych. Już bowiem z dnia 30 listopada 1998 r. rząd RP zobowiązał się do „przedłożenie w Sejmie jako pilnego, projektu ustawy o służbie celnej, w którym uprawnień funkcjonariuszy, a w szczególności uprawnień emerytalne będą uregulowane ustawowo na poziomie porównywalnym do innych służb mundurowych (np. Straży Granicznej)”. Skoro więc przez ponad 17 lat kolejne rządy nie zrealizowały przyjętego na siebie zo-

bowiązania, to pogląd o „wypychaniu” funkcjonariuszy na emeryturę wydaje się kontrowersyjny.

Z kolei stanowisko o dużej wartości „doświadczenia” funkcjonariuszy wymaga zestawienia z procesem wartościowania stanowisk służbowych w Służbie Celnej (2010-2011), w którym kryterium doświadczenia nie miało znaczenia dla obsadzenia danego stanowiska.

3. Konkluzje

Projekt rządu jest obciążony licznymi wadami, które ze względu na lakoniczny – nie poparty merytoryczną analizą – charakter niektórych twierdzeń uniemożliwiają przeprowadzenie rzetelnej oceny. Ponadto proponowane rozwiązania oparte na wyodrębnieniu wyłącznie w stosunku do funkcjonariuszy jedynej spośród 11 służb mundurowych dodatkowego – obok stażu i wieku – kryterium tj. rodzaju realizowanych zadań mogą okazać się niekonstytucyjne. Jak również wykazano w opinii kryterium to jest zmienne w czasie i zależne od tak niepewnej przesłanki jak aktualna polityka kadrowa prowadzona w danej jednostce organizacyjnej Służby Celnej.

Z treści projektu rządu można odnieść wrażenie, iż jedynie przez przypadek (przeoczenie) kryterium zadań policyjnych nie zostało uwzględnione w odniesieniu do funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, podczas, gdy faktycznie jest to celowy zabieg legislacyjny ustawodawcy, mającego świadomość istoty stosunku służbowego funkcjonariusza Policji, Straży Granicznej i innych służb, opartego na dyspozycyjności oraz nadrzędności interesu publicznego nad interesem funkcjonariusza.

Andrzej Halicki – doktor nauk prawnych