

Warszawa, dnia 4 września 2020 roku

BAS-WAP-544/20

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

**dotycząca petycji obywatelskiej nr BKSP – 145 – IX – 68/19 w sprawie
uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celno - Skarbowej**

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez osobę fizyczną. Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany warunków nabywania prawa do emerytury funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej. W petycji zaproponowano nowelizację ustawy 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno – Skarbowej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 723), dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w szczególności poprzez wykreślenie w art. 12 ustępu 2 oraz wykreślenie w art.12 ustępie 3 słów „w tym co najmniej 5 lat, o których mowa w ust. 2”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Petycja zawiera propozycję podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany warunków nabywania prawa do emerytury funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej, określonych w art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Autor petycji zaproponował rezygnację z wymogu wykonywania przez okres co najmniej 5 lat tzw. „zadań policyjnych” tj. zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o Służbie Celnej lub posiadania stażu co najmniej 5 lat służby w Służbie Celno – Skarbowej.

W opinii Autora petycji uzależnienie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej od tego, czy wykonywali oni tzw. zadania policyjne jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast niejasny i nieprecyzyjny przepis określający tzw. zadania policyjne godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Autor petycji uważa, że sytuacja prawna Służby Celno – Skarbowej (dawnej Służby Celnej) jest wyraźnie gorsza od pozostałych służb mundurowych, ponieważ w innych służbach nie wprowadzono kryterium wykonywania zadań policyjnych jako warunku nabycia prawa do emerytury. Funkcjonariusze Służby Celnej stanowili jednolitą umundurowaną formację, i obowiązywały ich jednakowe zasady pełnienia służby, funkcjonariusze nie mieli wpływu na zakres i rodzaj wykonywanych przez nich zadań. Każdy

funkcjonariusz mógł być w dowolnym czasie przeniesiony do wykonywania innych zadań w ramach formacji. Funkcjonariusze Służby Celnej, analogicznie jak funkcjonariusze innych służb byli zatrudniani w drodze mianowania. Niezrozumiałe jest więc odmienne uregulowanie ich warunków przejścia na emeryturę. Ponadto ustawodawca nie wskazał dokładnie sposobu ustalania realizacji zadań policyjnych. Występują również trudności z przedstawianiem dokumentacji potwierdzającej zakres obowiązków, w tym wykonywanie zadań policyjnych. W praktyce przełożyło się to na pełną dowolność interpretacyjną w poszczególnych izbach administracji skarbowej.

Przedmiotem petycji jest kwestia wprowadzenia przez ustawodawcę dodatkowych szczególnych warunków nabycia prawa do emerytury dla niektórych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej - tych, którzy wcześniej byli zatrudnieni w Inspekcji Celnej. Byłym funkcjonariuszom Służby Celnej okresy poprzedzające wstąpienie do Służby Celno-Skarbowej są uwzględniane przy ustalaniu uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego, pod dodatkowymi warunkami wskazanymi na przykład w art. 12 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy¹. Warunki nabycia prawa i ustalania wysokości świadczeń mają kluczowe znaczenie dla konstrukcji uprawnień emerytalnych. Ustanowienie przedmiotowych warunków spowodowało, że w wielu przypadkach funkcjonariusze – byli funkcjonariusze Służby Celnej zostali faktycznie pozbawieni możliwości nabycia uprawnień emerytalnych na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, do której należą.

Zgodnie z art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w pierwotnym brzmieniu z 1998 r. – funkcjonariusze służb mundurowych, którzy podjęli służbę po dniu wejścia w życie tej ustawy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu emerytalnego. W świetle tych przepisów byli objęci ochroną ubezpieczeniową na zasadach ogólnych, również w zakresie uprawnień emerytalnych. Funkcjonariusze Służby Celnej pozostali w powszechnym systemie emerytalnym do końca 2017 r. Dopiero od 1 stycznia 2018 r. zostali objęci ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 26 ustawy zmieniającej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z dnia 11 maja

¹ Warunki te stanowiły odzwierciedlenie wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13 (OTK ZU nr 3/A/2015 poz. 27, Dz. U. 2015 r., poz. 334), w którym wskazano, że dla uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy kluczowy jest rodzaj wykonywanych zadań – odpowiadający tym, które są właściwe Policji.

2017 r.), obecnie na zasadach mniej korzystnych niż pozostali funkcjonariusze służb mundurowych. Ponadto ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. do art. 13 ust. 1 wprowadzono pkt 1d nakazujący jako okresy równorzędne traktować okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od dnia 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem.

W świetle art. 12, 18a, 18g i 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji ukształtowanie prawa do emerytury funkcjonariuszy należy uznać za pewnego rodzaju przywilej, ze względu na brak wymogu osiągnięcia określonego wieku, a jedynie doprecyzowanie wymogu przebytego okresu służby. W związku z powyższym, to okres służby jest w kontekście uprawnień emerytalnych szczególnie istotny.

W obecnym stanie prawnym w art. 12 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy ustawodawca wskazał, że w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowo wymagane jest posiadanie stażu służby co najmniej 5 lat:

- 1) przy wykonywaniu zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej lub
- 2) służby w Służbie Celno-Skarbowej.

W tym kontekście istotne jest porównanie zadań wykonywanych przez Służbę Celną i Służbę Celno-Skarbową. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 505) przewiduje, że obecnie do zadań KAS należy, między innymi:

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców (pkt 13);
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych, zapobieganie tym

przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celno-Skarbową (pkt 14);

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 258, art. 270, art. 270a, art. 271, art. 271a, art. 273, art. 277a, art. 286 § 1 oraz art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 i 2077), w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej, zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS (pkt 15);
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie wymienionych w ustawie przestępstw oraz zapobieganie tym przestępstwom i ściganie ich sprawców (pkt 16).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy o Służbie Celnej (na podstawie: t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, z 2014 r. poz. 486, 1055, 1215, 1395, 1662, z 2015 r. poz. 211, 671) do zadań Służby Celnej należała realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności:

- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania 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 (pkt 4);
- 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 (pkt 5);
- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie wymienionych przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną (pkt 6).

W art. 12 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ustawodawca różnicuje uprawnienia emerytalne ze względu na rodzaj zadań (zadania

policyjne) jedynie w odniesieniu do Służby Celnej, natomiast jednolicie traktuje w tym kontekście okresy służby w Służbie Celno-Skarbowej. Natomiast zakres zadań określonych w obu ustawach w stosunku do obu służb jest co do zasady ten sam. Jednak istotne jest w tym aspekcie wskazanie, że Służba Celna początkowo była objęta powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, a nie systemem zaopatrzenia społecznego właściwym dla służb mundurowych.

Należy wskazać, że w przypadku innych służb mundurowych uprawnienia emerytalne co do zasady przysługują w związku z pełnieniem danego rodzaju służby, a nie wykonywaniem w jej ramach niektórych zadań. W związku z powyższym wątpliwości budzi wprowadzenie warunku wykonywania określonych zadań tylko w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej. Ponadto należy uwzględnić, że przepisy prawa jednoznacznie nie precyzują, jaka kategoria funkcjonariuszy Służby Celnej, na jakich stanowiskach, wykonywała zadania policyjne. Ustawodawca w świetle art. 67 Konstytucji RP, który stanowi, że „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, ma daleko idącą swobodę regulacyjną w tym zakresie, z uwzględnieniem ograniczeń konstytucyjnych. W szczególności może w odmienny sposób w stosunku do różnych grup uprawnionych kształtować warunki nabywania określonych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca powinien jednak w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości określić przedmiotowe warunki. W gestii ustawodawcy leży pozostawienie dotychczasowych rozwiązań prawnych lub wprowadzenie zmiany polegającej na rezygnacji z warunków wskazanych w art. 12 ust. 2 oraz art. 12 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

V. Wnioski

Postulat zawarty w petycji dotyczy zmiany warunków nabywania prawa do emerytury funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej, w szczególności wymogu wykonywania tzw. zadań policyjnych. Obowiązywanie takiego warunku ma charakter wyjątkowy w odniesieniu do zasad nabywania prawa do emerytury przez funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Ustawodawca w świetle art. 67 Konstytucji RP może kształtować warunki nabywania określonych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego w sposób uznaniowy, z zachowaniem zasad konstytucyjnych, co oznacza, że może pozostawić dotychczasowe rozwiązania prawne lub wprowadzić zmiany postulowane w petycji.

Wprowadzenie postulowanej regulacji może prowadzić do zwiększenia kosztów budżetu, ponieważ poszerzy krąg funkcjonariuszy uprawnionych do świadczeń emerytalnych.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: petycja; zaopatrzenie społeczne, renty i emerytury, służba celna