

Projekt stanowiska Rządu w sprawie poselskiego 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 3385)

I. Przedmiot regulacji

Poselski projekt 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, zwany dalej „projektem ustawy”, ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13) poprzez objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej zakresem regulacji 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. W uzasadnieniu projektu ustawy podano, iż w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 1, art. 18a i art. 18b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają 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. Projektodawcy stoją na stanowisku, że w świetle cyt. orzeczenia K 39/13 funkcjonariusze Służby Celnej powinni zostać objęci ochroną emerytalną właściwą dla innych służb mundurowych, przewidzianą w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Przedstawiony projekt zakłada wprowadzenie zmian w następujących aktach normatywnych:

1) w ustawie 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 900.), zwanej dalej „ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”, poprzez uwzględnienie: funkcjonariuszy Służby Celnej, okresów służby w Służbie Celnej, okresów zatrudnienia w administracji celnej oraz szczególnym nadzorze podatkowym, kompetencji Ministra Finansów odpowiednio:

- w tytule ustawy, art. 1 (zakres podmiotowy ustawy), art. 3 ust. 1 pkt 7 (określenie wysługi emerytalnej); art. 3 ust. 2 i 3 (określenie emeryta i rencisty policyjnego); art. 5 ust. 2 (podstawa wymiaru renty inwalidzkiej w służbie przygotowawczej SC); art. 8 (prawo do zaopatrzenia emerytalnego w drodze wyjątku); art. 12 (prawo do emerytury policyjnej po 15 latach służby); art. 13 ust. 1 (okresy równorzędne ze służbą); art. 18a ust. 1 i ust. 2 pkt 1; art. 18 b ust. 1; art. 18 d ust. 1 ; art. 18 h ust. 1 (emerytura funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.); art. 20 ust. 4 (delegacja ustawowa dla Ministra Finansów - określenie wykazów chorób powstałych w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby oraz chorób i schorzeń, które istniały przed przyjęciem do służby, lecz uległy pogorszeniu lub ujawniły się

w czasie trwania służby wskutek szczególnych właściwości lub warunków służby na określonych stanowiskach); art. 21 ust. 1 (właściwość komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych); 27 ust. 2 (delegacja ustawowa dla Ministra Finansów – określenie sposobu podziału środków funduszu socjalnego pomiędzy jego dysponentów oraz zakresu i sposobu korzystania ze świadczeń z tego funduszu); art. 32 (utworzenie nowego organu emerytalnego oraz delegacja ustawowa dla Ministra Finansów do określenia zakresu działania tego organu, struktury, stopnia dysponenta środków); art. 33a i 33b ust. 1 (ponowne przeliczenie wysokości emerytury w związku z ponownym przyjęciem do służby); art. 35 ust. 1 (odpowiedzialność organu emerytalnego za szkodę wyrządzoną świadczeniobiorcy); art. 38 (delegacja ustawowa dla Ministra Finansów do określenia trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego, wzorów legitymacji); art. 40a (zawieszenie emerytury); art. 41 b ust. 5 (delegacja ustawowa dla Ministra Finansów do określenia zasad dokonywania rozliczeń emerytur i rent w związku z osiągnięciem przychodu oraz zmniejszania emerytur i rent w trakcie roku); art. 42 ust. 3 (zbieg uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego z prawem do należności z tytułu służby); art. 44 ust. 3 (zasady finansowania zaopatrzenia emerytalnego);

2)w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, z późn. zm.) – zmiana w art. 2 ust. 2 poprzez uwzględnienie funkcjonariuszy Służby Celnej oraz członków rodzin pozostałych po tych osobach w kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, jeżeli nie spełniają oni warunków do nabycia prawa lub utracili prawo do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy;

3)w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz.1404, z późn. zm.) – uchylenie art. 135, który stanowi podstawę do przyznawania świadczeń socjalnych funkcjonariuszom Służby Celnej, członkom ich rodzin, byłym funkcjonariuszom, w tym emerytom i rencistom i członkom ich rodzin oraz zawiera delegację ustawową dla Ministra Finansów do określenia podmiotów uprawnionych do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaju i zakresu tych świadczeń, sposobu obliczania i ich wysokość, terminy rozliczeń oraz wypłaty świadczeń.

Projekt przewiduje 3 miesięczne vacatio legis.

Projektodawcy argumentują włączenie całej formacji Służby Celnej do systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy daleko idącym podobieństwem jej celów, zadań, wymagań stawianych funkcjonariuszom, ich uprawnień i obowiązków, odpowiedzialności dyscyplinarnej i podległości służbowej w stosunku do pozostałych służb mundurowych, a zwłaszcza Policji. Podobieństwo takie, w ocenie autorów, potwierdza Trybunał Konstytucyjny w wypowiedzi: „ustawodawca powierzył Służbie Celnej zadania podobne do zadań Policji. Do zadań Służby Celnej należy bowiem również rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń. Sytuacja prawna funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy je wykonują jest podobna do funkcjonariuszy Policji, którym jednocześnie przysługują emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego”. Według projektodawców ustawa ma zapewnić funkcjonariuszom Służby Celnej poziom zabezpieczenia emerytalnego adekwatny do specyfiki pełnionej przez nich służby i wykonywanych zadań i położyć kres „dyskryminującemu różnicowaniu ich sytuacji prawnej w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.”

W wymiarze skutków gospodarczych i finansowych projektodawcy przewidują wymierne korzyści włączenia funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu zaopatrzenia emerytalnego, w szczególności:

- znaczące zwiększenie efektywności funkcjonowania Służby Celnej dzięki zahamowaniu „postępującego procesu starzenia się Służby Celnej”, co może się przełożyć na wzrost przychodów/ograniczenie strat budżetu państwa,

- pozytywne skutki w zakresie odporności funkcjonariuszy na zjawiska korupcjogenne dzięki gwarancji bezpieczeństwa socjalnego w zakresie prawa do emerytury mundurowej oraz ryzyko jej utraty w sytuacji popełniania przestępstwa.

Jak przewidują autorzy projektu zmiana zasad przyznawania emerytur funkcjonariuszom Służby Celnej będzie generowała bezpośrednie koszty finansowe dla budżetu państwa. Brak oceny w tym zakresie uzasadniają stosunkowo niewielką liczebnością grupy zawodowej funkcjonariuszy Służby Celnej (według danych na koniec 2013 r. liczyła ona niecałe 14,5 tys. osób) i nie przewidują znaczącego wzrostu wydatków budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczeń emerytalnych w ramach systemu zaopatrzeniowego.

II. Ocena projektowanych rozwiązań.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, iż jego celem jest wykonanie cyt. wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13) odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji RP stwierdził, że „funkcjonariusze Służby Celnej nie są „jakościowo tożsami”, a nawet nie zachodzi daleko idące podobieństwo pomiędzy nimi a funkcjonariuszami Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.” Dalej Trybunał Konstytucyjny podniósł, 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...”. Porównując podstawowe regulacje prawne dotyczące Służby Celnej i Policji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Służba Celna wykonuje w pierwszym rzędzie zadania związane z polityką i ochroną interesów fiskalnych państwa oraz ochroną rynku wewnętrznego, polskich producentów i konsumentów oraz producentów i konsumentów na obszarze unijnym. Jest jednak grupa zadań (obok właściwych ustawowej misji Służby Celnej), które są zadaniami podobnymi do zadań Policji. Mianowicie funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. Z tej racji Trybunał Konstytucyjny uznał, że funkcjonariusze Służby Celnej, wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej są podobni do funkcjonariuszy Policji. W konkluzji TK stwierdza, że nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. **Znajduje to wyraz w sentencji wyroku zgodnie z którą przepisy art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z 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 Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają 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, są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Po zapoznaniu się z samą tylko sentencją orzeczenia nasuwa się szereg wątpliwości, w tym:

- 1) jakiej grupy funkcjonariuszy celnych powinny dotyczyć nowe regulacje;
- 2) od jakiego momentu powinno nastąpić włączenie funkcjonariuszy celnych do zaopatrzeniowego systemu emerytur służb mundurowych;
- 3) który system zaopatrzenia emerytalnego powinien zostać zastosowany do funkcjonariuszy celnych;
- 4) jak powiązać odprowadzone w ramach systemu powszechnego składki z zaopatrzeniem emerytalnym służb mundurowych.

W ocenie Rządu opiniowany projekt wykracza daleko poza zakres sentencji wyroku, abstrahując całkowicie od stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Podobieństwa, których Trybunał doszukał się jedynie w odniesieniu do wąskiej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej autorzy projektu rozciągają na całą formację, co trudno zaakceptować wobec wyczerpującej argumentacji Trybunału Konstytucyjnego. Mając na względzie podstawowe założenie projektu, jakim jest realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zasadnym jest zawężenie kręgu funkcjonariuszy Służby Celnej wprowadzanych do systemu zaopatrzenia emerytalnego do zakresu podmiotowego wskazanego w sentencji wyroku tj. do funkcjonariuszy, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt. 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Należy jednak zauważyć, iż jednoznaczne określenie kręgu beneficjentów zmieniających przepisów, powinna poprzedzać szczegółowa analiza społeczno-gospodarczych i finansowych skutków proponowanych zmian. Zasadnym jest również zapoznanie się w przedmiotowym zakresie z opiniami ekspertów zewnętrznych, wskazującymi na wątpliwości mogące powstać przy projektowaniu przepisów realizujących przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Zasadnicze wątpliwości budzi także rozwiązanie zaproponowane w art. 1 w pkt 6 projektu (dotyczące zmian w art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym...) przewidujące objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali do niej przyjęci przed dniem 31 grudnia 2012 r. prawem do przejścia na emeryturę po okresie 15 lat pełnienia służby. Wówczas emerytura dla funkcjonariuszy wynosiłaby 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrastała o 2,6% podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok tej służby. W tym miejscu warto podkreślić, że przedmiotem kontroli dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny były przepisy art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 664), w zakresie, w jakim wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej. Wskazane przepisy wprowadziły nowe zasady nabywania uprawnień emerytalnych (dwie przesłanki łączne – 25 lat służby i ukończone 55 lat życia, zamiast jednej – 15 lat służby) dla funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. do służby. W świetle powyższego brak jest uzasadnienia dla zmian polegających na włączeniu funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu gwarantującego prawo do emerytury funkcjonariuszom, którzy w dniu zwolnienia posiadają 15 lat służby.

Oceny w tym zakresie nie zmienia stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 ustawy w zakresie, w jakim pomija funkcjonariuszy Służby Celnej. Przepis ten określa jedynie krąg adresatów, którym przysługuje emerytura z budżetu państwa, na zasadach określonych w dalszych przepisach ustawy. Wykonując wyrok Trybunału Konstytucyjnego rozważać należy przyznanie określonej przez Trybunał grupie funkcjonariuszy prawa do emerytury na nowych zasadach, tj. po spełnieniu warunków określonych w art. 18b ust. 1 ustawy (25 lat służby i ukończone 55 lat życia). W konsekwencji brak jest uzasadnienia dla projektowanej w art. 1 pkt 11 zmiany brzmienia art. 18h ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, która wprowadza dla funkcjonariuszy Służby Celnej przyjętych po raz pierwszy przed dniem 1 stycznia 2013 r. prawo wyboru ustalenia emerytury na zasadach i w wysokości określonych w rozdziale 1a wskazanej ustawy. Wobec funkcjonariuszy Służby Celnej punktem odniesienia w czasie nie może być 31 grudnia 2012 r. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie skutkuje przyznaniem uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego z mocą wsteczną, zatem przepisy rozdziału 1a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy określające nowe zasady nabywania prawa do emerytury policyjnej powinny mieć zastosowanie do określonej w wyroku grupy funkcjonariuszy Służby Celnej pozostających w służbie w dniu wejścia w życie ustawy kształtującej takie prawo. Jednocześnie z uwagi na brak odroczenia wejścia w życie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego, istotne znaczenie z punktu widzenia praw funkcjonariuszy Służby Celnej może mieć data ogłoszenia wyroku tj. 3 marca 2015 r.

Projekt nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, które rozstrzygałyby kwestie ewentualnego stosowania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w stosunku do wszystkich funkcjonariuszy celnych, którzy przestali pełnić służbę w Służbie Celnej w okresie od dnia 3 marca 2015 roku do dnia wejścia w życie projektowanych regulacji, z uwzględnieniem:

- funkcjonariuszy celnych, którzy przed odejściem ze służby, we wskazanym powyżej okresie, spełniali przesłanki przejścia na emeryturę w trybie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym tj. przesłanki łączne 25 lat służby oraz ukończenie 55 roku życia,
- funkcjonariuszy celnych, którzy po odejściu ze służby nabyli uprawnienia do emerytury z powszechnego systemu emerytalnego.

Projektodawca nie rozstrzygnął także kwestii, w jaki sposób należałoby powiązać składki odprowadzane dotąd w ramach systemu powszechnego, któremu podlegają funkcjonariusze celni, z zaopatrzeniem emerytalnym służb mundurowych, którym funkcjonariusze ci mieliby zostać objęci. Projekt ustawy nie zawiera propozycji przepisów przejściowych dających funkcjonariuszom będącym w wieku przedemerytalnym możliwość dokonania wyboru pomiędzy nowymi lub dotychczasowymi zasadami nabywania uprawnień emerytalnych.

W projekcie ustawy nie odniesiono się również do kwestii uposażeń otrzymywanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej, od których obecnie są odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne – nie wskazano, czy po włączeniu funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu zaopatrzenia emerytalnego wysokość ich uposażeń pozostanie na dotychczasowym poziomie (co oznaczałoby wzrost ich uposażeń netto), czy będzie ono odpowiednio obniżone, tak aby utrzymać niezmienną wysokość uposażenia netto.

Przedstawiając w uzasadnieniu projektowanych regulacji przewidywane skutki finansowe powołano się na dane z 2012 r. wynikające z szacunków Departamentu Służby Celnej Ministerstwa Finansów. Fakt, iż projektodawca nie powołał sygnatury sprawy uniemożliwia zweryfikowanie tych danych. W szczególności nie sposób rozstrzygnąć, czy dane te dotyczyły objęcia funkcjonariuszy celnych tzw. „emeryturą celną”, czy też włączenia tych

funkcjonariuszy do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego. Niezależnie od powyższych wątpliwości należy podnieść, że wprowadzenie tak istotnych zmian w systemie emerytalnym jak te, które zawiera poselski projekt ustawy, wymaga zebrania i przywołania aktualnych danych.

Ponownej analizy wymagają ponadto pozostałe propozycje zawarte w projekcie:

- 1) w art. 1 pkt 4 - uwzględniając obowiązujące brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, nie wydaje się zasadna proponowana zmiana art. 5 ust. 2 tej ustawy. Należy podkreślić, że art. 5 ust. 2 ustawy dotyczy służby kandydackiej służb mundurowych, w których występuje służba kandydacka. Zatem w Służbie Celnej, w której nie występowała służba kandydacka, ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej funkcjonariuszom służby przygotowawczej może zostać dokonane na podstawie obowiązującego brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy. W innym przypadku, należy szczegółowo uzasadnić „zrównanie” służby przygotowawczej w Służbie Celnej ze służbą kandydacką występującą w innych służbach mundurowych;
- 2) w art. 1 w pkt 13 proponowane nowe brzmienie wprowadzenia do wyliczenia w art. 21 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest niezasadne, gdyż w aktualnym stanie prawnym w stosunku do 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, na mocy art. 130 tej ustawy orzekają komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1822);
- 3) w art. 1 w pkt 15 lit. a projektu zaproponowano określenie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych organu emerytalnego dla byłych funkcjonariuszy Służby Celnej, z jednoczesnym wskazaniem w lit. b zmiany delegacji ustawowej poprzez rozszerzenie katalogu podmiotowego delegacji o ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie określenia organu emerytalnego właściwego dla funkcjonariuszy Służby Celnej. W projekcie tego rozporządzenia zaproponowano, że będzie to Dyrektor Biura Emerytalnego Służby Celnej. Trzeba jednak zauważyć, że resort finansów nie posiada zakładu emerytalno-rentowego, który mógłby realizować to zadanie. Utworzenie takiego organu wymagałoby poniesienia znacznych nakładów finansowych. Konieczny byłby również odpowiedni okres czasu na realizację takiego zadania. Tymczasem projektodawca w uzasadnieniu proponowanych zmian nie odniósł się do powyższych kwestii, nie określając przy tym wysokości kosztów oraz źródeł finansowania,
- 4) zmiany w ustawie zaopatrzeniowej należy uzupełnić o zmianę delegacji ustawowej wynikającej z art. 34 ust. 5 poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wydania aktu wykonawczego o ministra właściwego do spraw finansów publicznych;

Zawarta w art. 2 projektu zmiana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 z późn. zm.) tj. propozycja uchylecia art. 135 tej ustawy pozbawia funkcjonariuszy Służby Celnej oraz członków ich rodzin, posiadanych obecnie praw do świadczeń socjalnych. Przepis art. 135 ust. 1 pragmatyki służbowej Służby Celnej stanowi o prawie do świadczeń socjalnych wynikających ze stosunku służby funkcjonariuszy z uwzględnieniem członków ich rodzin (dopłata do wypoczynku, przejazd raz w roku, dopłata do zajęć kulturalno-oświatowych lub sportowo-rekreacyjnych) oraz prawie do zapomóg, które mogą być przyznane także emerytowi lub renciście. Czym innym jest zatem świadczenie socjalne przysługujące czynnemu funkcjonariuszowi na podstawie pragmatyki służbowej (z uwzględnieniem emerytów

i rencistów), a czym innym świadczenie socjalne wynikające z funduszu socjalnego, o którym mowa w projektowanym art. 27 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 1 pkt 14 projektu).

Zmiany zawarte w art. 3 projektu dotyczące art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748) są daleko niewystarczające. Funkcjonariusze Służby Celnej w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostali podzieleni na dwie grupy – pierwszą, co do której będą miały zastosowanie przepisy dotyczące powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych oraz – drugą, do której stosowane będą przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ten dualizm winien znaleźć odzwierciedlenie w proponowanym art. 3 projektu oraz w pozostałych ustawach wymagających dostosowania, których projekt nie uwzględnia, a które sygnalizuje się poniżej w pkt 6,7 i 10.

W przypadku pozostałych aktów, należy dokonać stosownych zmian uwzględniających zmiany dotyczące wyłącznie 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.

W celu zapewnienia spójności i zupełności systemu prawnego projekt winien uwzględniać niezbędne zmiany następujących aktów prawnych:

- 1) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn.zm.)
- 2) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, z późn. zm.);
- 3) ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, z późn. zm.);
- 4) ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, z późn. zm.);
- 5) ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 330);
- 6) ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989);
- 7) ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121);
- 8) ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2014 r. poz. 170, z późn. zm.);
- 9) ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.);
- 10) ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, z późn. zm.);
- 11) ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, z późn. zm.);
- 12) ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1106, z późn. zm.);
- 13) ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.);

14) ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1415, z późn. zm.);

15) ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą (Dz. U. poz. 616, z późn. zm.);

16) ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (Dz. U. poz. 1822).

W projekcie pominięto przepisy przejściowe rozstrzygające istotne kwestie. Poza sygnalizowaną już wyżej sprawą nabywania uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego w okresie od dnia 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie projektowanych regulacji, rozstrzygnięcia ustawodawcy wymaga, czy będzie istniała możliwość przejścia z powszechnego systemu ubezpieczeń na system zaopatrzenia emerytalnego w przypadku, gdy funkcjonariusze spełnią przesłanki łączne 25 lat służby oraz ukończenia 55 roku życia, a pobierają emeryturę na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Dodatkowo należy podkreślić, iż zmiany zawarte w poselskim projekcie nie są potwierdzone analizami społeczno-gospodarczymi i analizami finansowymi skutków tych zmian. Na konieczność przeprowadzenia pogłębionej analizy związanych z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazało również Rządowe Centrum Legislacji w swojej opinii z dnia 16 czerwca 2015 r.

W zakresie oceny skutków społecznych, gospodarczych i finansowych zasadniczą wadą projektu jest brak w uzasadnieniu do ustawy określenia skutków finansowych projektowanych rozwiązań. Uzasadnienie skupia się natomiast na przekonaniu, że zmiany te wpłyną w pozytywny sposób na wzrost dochodów budżetu państwa w następstwie „odmłodzenia” kadry celników. Twierdzenie to nie jest poparte żadną analizą, z której wynikałoby, że odejście doświadczonych celników i przyjęcie na ich miejsce nowych osób spowoduje istotny wzrost dochodów budżetu państwa. Stworzenie możliwości przejścia na system zaopatrzenia emerytalnego wszystkim funkcjonariuszom może przynieść odwrotny efekt, znacznego osłabienia możliwości realizacyjnych Służby Celnej z uwagi na ryzyko licznych odejść ze służby w związku z nabyciem prawa do pełnej emerytury. Należy również mieć na uwadze, iż poselski projekt będzie powodować niesprecyzowane skutki finansowe, natomiast stabilizująca reguła wydatkowa funkcjonująca w porządku prawnym jest kluczowym czynnikiem mającym wpływ na poziom zaplanowanych wydatków sektora finansów publicznych. Wzrost wydatków budżetowych wynikających z projektu ustawy byłby więc możliwy do zrealizowania jedynie pod warunkiem zgodności ze stabilizującą regułą wydatkową. W przypadku braku wolnej przestrzeni w planowanym limicie wydatkowym na 2016 r. i lata późniejsze dodatkowe wydatki byłyby możliwe do zrealizowania tylko pod warunkiem obniżenia części dotychczas ponoszonych wydatków. Jednocześnie należy również pamiętać, że Polska – pomimo zakończenia wobec niej procedury nadmiernego deficytu – nadal musi przestrzegać unijnych zasad, wynikających głównie z Paktu Stabilności i Wzrostu. W efekcie ocena skutków finansowych proponowanych zmian musi uwzględniać fakt, że Polska obecnie podlega przepisom części prewencyjnej Paktu, zgodnie z którym celem polityki fiskalnej jest dążenie do średniookresowego celu budżetowego (Medium term budgetary objective, MTO), czyli deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB. Dodatkowo Rada UE w lipcu br., prawie równoległe z zakończeniem procedury nadmiernego deficytu, w Zaleceniu dla Polski na lata 2015-2016 (County-specific recommendation, CSR) rekomendowała m.in. dalszą konsolidację fiskalną na lata 2015-2016 na poziomie 0,5 % PKB w każdym roku, co będzie sprzyjać osiągnięciu MTO.

Zauważyć przy tym należy, że przygotowanie rozwiązań, które będą stanowiły realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jest również przedmiotem prac resortu finansów. Trwają bowiem prace nad analizą prawną zagadnień dotyczących emerytur dla funkcjonariuszy Służby Celnej w kontekście rozstrzygnięć zawartych w przywołanym orzeczeniu, w tym ocena skutków finansowych i społecznych każdego z możliwych rozwiązań. Gromadzone są odpowiednie dane, a w celu dokonania interpretacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego Kierownictwo Służby Celnej zwróciło się o opinię do ekspertów zewnętrznych, tj.:

- 1) prof. dr hab. Marka Chmaja – specjalisty w zakresie prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego;
- 2) dr hab. Marcina Wiacka – członka Rady Legislacyjnej działającej przy Prezesie Rady Ministrów;
- 3) dr Agnieszki Chłoń-Domińczak – specjalisty w zakresie systemów emerytalnych, rynku pracy oraz polityki społecznej.

Dla opracowania przepisów, które uregulują objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym, istotne znaczenie będzie miała również analiza przedmiotowego orzeczenia, która została przygotowana przez Rządowe Centrum Legislacji. Planuje się, że w IV kwartale 2015 r., na podstawie dokonanej analizy prawnej, w ramach Ministerstwa Finansów zostaną przygotowane propozycje niezbędnych zmian obowiązujących przepisów prawa wraz z oceną przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych.

W analizie skutków całkowicie pominięto fakt, że w aktualnym stanie prawnym z racji podlegania powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych i obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu, od uposażenia funkcjonariuszy Służby Celnej odprowadzane są składki na ubezpieczenia społeczne. W konsekwencji objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym od ich uposażeń nie byłyby potrącane i odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne. W kontekście tego należy mieć na uwadze, że w celu zachowania dotychczasowej wysokości indywidualnych uposażeń „netto” oraz zachowania dotychczasowej relacji do uposażeń wszystkich służb, przy takiej zmianie, do funkcjonariuszy tych należałoby zacząć stosować kwotę bazową ustalaną corocznie w ustawie budżetowej dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, a nie jak dotychczas – wyższą kwotę bazową przypisaną dla funkcjonariuszy Służby Celnej, która ma również zastosowanie dla członków korpusu służby cywilnej. Projektodawcy nie przewidzieli jednak zmian art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Ze względu na zasadnicze zastrzeżenia dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego proponowanych zmian zawartych w poselskim projekcie 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 sejmowy nr 3385) jak również ze względu na brak pełnej oceny skutków regulacji, w ocenie Rządu nie jest zasadne rozpatrywanie tego projektu. W celu realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego niezbędne jest przedstawienie kompleksowych regulacji prawnych zmierzających do objęcia wskazanych w wyroku TK funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym.