

Projekt Stanowiska Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (druk nr 30)

I. Przedmiot projektowanych zmian

W uzasadnieniu do obywatelskiego projektu ustawy stwierdza się, iż „Konieczność wydania niniejszej ustawy jest skutkiem treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygnatura akt K 39/13), który potwierdził podnoszone od lat twierdzenia środowiska funkcjonariuszy celnych o ich prawnej (bezpodstawnej i niezasadnej) dyskryminacji wyrażającej się w braku objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym właściwym dla pozostałych służb mundurowych ...”.

Projektowana regulacja zakłada objęcie wszystkich 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.

Zdaniem projektodawców jedynym możliwym prawnie rozwiązaniem realizacji wyroku TK jest przyjęcie bezpośrednio systemu zaopatrzenia emerytalnego obecnie obowiązującego dla funkcjonariuszy i ustanowienie dwóch modeli odejścia na emeryturę w zależności od czasu rozpoczęcia służby przez funkcjonariusza celnego:

- dla wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy rozpoczęli pracę na stanowisku mianowanego funkcjonariusza celnego w okresie od dnia 1 stycznia 1983 r. (wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej) do dnia 14 września 1999 r. włącznie, tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz którzy rozpoczęli pracę później (ale w okresie przed dniem 1 stycznia 2013 r.) obowiązywać będzie prawo do przejścia na emeryturę po okresie 15 lat pełnienia służby. Wówczas emerytura dla funkcjonariuszy wynosić będzie 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i będzie wzrastać na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych;

- dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. możliwość przejścia na emeryturę nastąpi w razie spełnienia łącznie dwóch warunków: osiągnięcia wieku 55 lat oraz posiadania okresu 25 lat pełnionej służby. Emerytura dla funkcjonariusza wynosić będzie 60% podstawy jej wymiaru za 25 lat służby i wzrastać będzie na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych.

W ocenie projektodawców daleko idące podobieństwo zadań oraz wymagań stawianych funkcjonariuszom Służby Celnej, ich uprawnień i obowiązków w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, w pełni uzasadnia konieczność włączenia do emerytalnego systemu zaopatrzeniowego całej formacji Służby Celnej.

Jak podkreślają autorzy projektu, wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej (niezależnie od stopnia służbowego, stanowiska, miejsca pełnienia służby czy wykonywanych zadań) pełnią służbę na tych samych zasadach i podlegają tym samym rygorom oraz ograniczeniom służbowym (dyspozycyjność, mobilność). Jest to ich cecha wspólna i niezaprzeczalna cecha relewantna, która w sposób nierozzerwalny powiązana jest z pełnieniem służby w Służbie Celnej.

Konsekwencją przyjęcia założenia, że niekonstytucyjność przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych miałyby dotyczyć wyłącznie tych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, byłoby wprowadzenie wewnętrznego podziału w ramach Służby Celnej, polegającego na wyodrębnieniu tych funkcjonariuszy, którzy wykonują wskazane wyżej zadania i powinni zostać włączeni do systemu emerytur mundurowych oraz pozostałych funkcjonariuszy, których stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność nie obejmuje, a co za tym idzie ich ochrona emerytalna powinna zostać w dotychczasowej formie. Tymczasem jakiegokolwiek rozwiązania prawne różnicujące uprawnienia emerytalne wśród samych funkcjonariuszy Służby Celnej byłyby, zdaniem projektodawców, nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości, jak również i konstytucyjną zasadą stanowiącą, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, uzasadniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Podkreślono przy tym, że we wszystkich służbach mundurowych, w tym także w Policji, jest wiele stanowisk oraz komórek organizacyjnych, w których nie wykonuje się zadań związanych z walką z przestępczością, a o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13).

Zdaniem projektodawców wszelkie argumenty natury konstytucyjnej i prawnej przemawiają za tym, że należy objąć zaopatrzeniowym systemem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej.

Obywatelski projekt zakłada pełne zrównanie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej z uprawnieniami emerytalnymi funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych. Projektowane zmiany spowodują wyłączenie funkcjonariuszy Służby Celnej z powszechnego systemu ubezpieczeniowego, poddając ich odpowiednio regulacjom zawartym

w szczególności 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.

W projekcie zakłada się, iż z chwilą przejścia funkcjonariusza Służby Celnej na tzw. emeryturę mundurową jego środki zgromadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na indywidualnych kontach i subkontach oraz środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym zostaną przekazane do budżetu państwa. Natomiast do czasu przejścia na emeryturę, wspomniane składki będą pozostawać w ZUS. Jak wyjaśniają w uzasadnieniu autorzy projektu, przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, iż możliwa jest sytuacja, w której dany funkcjonariusz nie będzie spełniał warunków do objęcia go emeryturą z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i wówczas otrzyma on emeryturę na zasadach i w wysokości określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Powołano się przy tym na analogiczne regulacje obowiązujące w innych służbach mundurowych.

Projektodawcy dopuszczają również możliwość wyboru przez funkcjonariusza Służby Celnej modelu systemu emerytalnego, któremu będzie on podlegać (powszechnego lub zaopatrzeniowego), jeżeli spełniać będzie warunki do otrzymania emerytury na podstawie obydwu systemów.

Projektowana ustawa zakłada również dostosowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej do sytuacji prawnej funkcjonariuszy innych służb mundurowych poprzez przyjęcie, iż:

- 1) funkcjonariuszom Służby Celnej przysługiwać będzie renta inwalidzka na zasadach przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych;
- 2) komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych będą właściwe do orzekania wobec wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej (komisje lekarskie będą oceniać również stan zdrowia fizycznego i psychicznego kandydatów do służby w Służbie Celnej);
- 3) powołany zostanie, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organ emerytalny orzekający w sprawie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej;
- 4) powstanie fundusz socjalny z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń socjalnych;
- 5) w zakresie ustalania świadczeń odszkodowawczych dla funkcjonariuszy Służby Celnej będą stosowane przepisy ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą; spowoduje to konieczność określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu ustalania okoliczności i przyczyn wypadków w Służbie Celnej oraz określenia wykazu chorób pozostających w związku z pełnieniem służby w Służbie Celnej, sposobu ustalania stopnia uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Celnej,

a także wykazu norm oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Celnej, mając na względzie aktualny stan wiedzy medycznej.

W odniesieniu do skutków społecznych i finansowych projektowanych zmian wyjaśniono, że objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym przyczyni się do wzmocnienia całej formacji, choćby poprzez rozwiązanie występującego obecnie w Służbie Celnej zjawiska „starzenia się kadr”. Zdaniem projektodawców skorzystanie przez część funkcjonariuszy z prawa do przejścia na emeryturę (po wejściu z życie projektowanych regulacji), poprawi sytuację kadrową Służby Celnej. W szczególności pozwoli to na reorganizację Służby Celnej w zakresie struktur i zadań, a w efekcie zwiększy sprawność funkcjonariuszy oraz wpłynie na efektywniejsze wykonywanie przez Służbę Celną swoich zadań.

Autorzy projektu nie przewidują znaczącego wzrostu wydatków budżetu państwa z tytułu zmiany zasad przyznawania emerytur funkcjonariuszom Służby Celnej. Powołują się przy tym na fakt, iż obecnie służbę pełni ok. 14.200 funkcjonariuszy, z czego tylko część (zakłada się, że będzie to ok. 2 tys. funkcjonariuszy) skorzysta z prawa do przejścia na emeryturę. Wskazano przy tym, iż częściowo wypłata emerytur sfinansowana zostanie poprzez przekazanie do budżetu państwa składek funkcjonariuszy zgromadzonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych przez okres, w którym podlegali oni obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu.

Obywatelski projekt ustawy 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, z późn. zm.);
- 2) w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 990, z późn. zm.);
- 3) w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.);
- 4) w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 291);
- 5) w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, z późn. zm.);
- 6) w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, z późn. zm.);

- 7) w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1822, z późn. zm.);
- 8) w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1242, z późn. zm.);
- 9) w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (Dz. U. z 2014 r. poz. 616, z późn. zm.);
- 10) w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.);
- 11) w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, z późn. zm.);
- 12) w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, z późn. zm.);
- 13) w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1415, z późn. zm.);
- 14) w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, z późn. zm.);
- 15) w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1929, z późn. zm.);
- 16) w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411, z późn. zm.);
- 17) w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2014 r. poz. 170, z późn. zm.);
- 18) w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 253, z późn. zm.);
- 19) w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 330, z późn. zm.).

W projekcie nie określono daty wejścia w życie nowych regulacji.

II. Opinia o projekcie ustawy

Przedmiotowy projekt ustawy zawiera istotne zmiany w zakresie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej. Jak wynika z jego uzasadnienia, zasadniczym celem projektu jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13). Należy podkreślić, iż w wyroku tym za niezgodne z art. 32 Konstytucji RP zostały wskazane jedynie te przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, które wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania podobne do zadań Policji, co zdaniem Rządu uzasadnia proponowanie przez Rząd odmiennych od obywatelskiego projektu ustawy, propozycji rozwiązań wykonujących wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając w zawisłej sprawie problem konstytucyjny, aprobując, co do zasady różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego, podkreślił, że „system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego przywileju z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej są uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy – po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych – do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie mundurowej, bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów”.

Model funkcjonowania Służby Celnej niewątpliwie ewoluował z funkcji typowo fiskalnych w kierunku funkcji ochronnych. Dostrzegając tę zmianę Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za uznaniem podobieństwa pewnych jej zadań do zadań policyjnych, odwołując się do „zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m. in. inicjują i organizując działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia”.

Konkluzja z przeprowadzonego w wyroku wywodu sprowadza się do przyjęcia wyspecyfikowanego kręgu adresatów stwierdzonej niekonstytucyjności i ograniczenia tej grupy wyłącznie do tych funkcjonariuszy, którzy realizują zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

Determinantem zakresu podmiotowego ustawy jest rodzaj wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy. Są to zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną, a także rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy.

Przyjęcie takiego zakresu podmiotowego regulacji i ograniczenia jej do tych funkcjonariuszy, którzy realizując wymienione wyżej zadania, implikuje przyznanie uprawnień emerytalnych na „nowych zasadach” funkcjonariuszom pełniącym służbę w komórkach zwalczania przestępczości oraz komórkach dochodzeniowo-śledczych.

Przyjmując jednakże założenie, że funkcjonariusze Służby Celnej wykonują zadania w wieloetapowym procesie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonym wyżej przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, zasadne pozostaje przyjęcie rozwiązania obejmującego systemem zaopatrzeniowym nie tylko funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach zwalczania przestępczości i komórkach dochodzeniowo-śledczych, ale także funkcjonariuszy oddziałów celnych, których specyfika służby nie odbiega od służby pełnionej w wymienionych komórkach. W oddziałach celnych funkcjonariusze pełnią służbę w takich samych warunkach obciążeń fizycznych i psychicznych, jak funkcjonariusze wspomnianych komórek organizacyjnych Służby Celnej.

Zakres podmiotowy ustawy

W ww. orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że mając na względzie fakt, iż ustawodawca powierzył Służbie Celnej niektóre zadania podobne do zadań Policji, przepisy art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 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 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 RP.

Analiza treści wyroku TK oraz obywatelskiego projektu ustawy wskazuje, że projekt tej ustawy przewiduje znacznie szerszy krąg podmiotów objętych regulacją dotyczącą uprawnień emerytalnych, niż wskazuje na to sentencja i uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Rządu wprowadzenie regulacji prawnych zmierzających do wykonania wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r. sygn. K 39/13 jest niezbędne.

Dlatego też Rząd proponuje, aby zgodnie z sentencją wyroku TK, uprawnienia emerytalne na nowych zasadach otrzymali jedynie ci funkcjonariusze Służby Celnej, którzy wykonują zadania wskazane w wyroku TK, a zatem wymienieni w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej i spełnią łącznie wymagany okres stażu służby oraz osiągną wymagany wiek.

Wymienione zadania polegają na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw i wykroczeń oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganiu ich sprawców. Z uwagi na podobieństwo zadań wykonywanych przez

funkcjonariuszy Służby Celnej do zadań Policji, określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m.in. inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, uzasadnione jest podobne traktowanie funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych, komórkach zwalczania przestępczości oraz komórkach dochodzeniowo - śledczych, również w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

Zakres uprawnień emerytalnych

Kwestią budzącą, w ocenie Rządu, wątpliwości jest zakres uprawnień emerytalnych, które obywatelski projekt przyznaje funkcjonariuszom celnym.

Należy podkreślić, że przedmiotem kontroli dokonanej przez TK były, oprócz art. 1, przepisy art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). Wskazane przepisy wprowadziły nowe zasady nabywania praw emerytalnych, zgodnie, z którymi wprowadzone zostały dwie przesłanki uprawniające do emerytury mundurowej: wymagany staż służby 25 lat i ukończone 55 lat życia. Dlatego właściwym jest, aby nadane funkcjonariuszom Służby Celnej uprawnienia emerytalne przewidywały spełnienie łącznie dwóch warunków, czyli odpowiedniego wieku i wymaganego stażu służby, a nie – jak proponują autorzy projektu – uprawnienie do emerytury po 15 latach służby bez względu na wiek.

Trybunał Konstytucyjny pozostawił ustawodawcy swobodę w kształtowaniu uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej, nie zamieszczając, w uzasadnieniu wyroku, wytycznych w tej sprawie. Również wnioski wyrażone w dostępnych ekspertyzach, odnoszących się do tych kwestii, nie są jednolite. Warto wspomnieć, że funkcjonariusze Służby Celnej są objęci powszechnym systemem emerytalnym i nie posiadają praw nabytych do tzw. emerytur mundurowych.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w sytuacji gdyby proponowany model przejścia na emeryturę po 15 latach służby wszedł w życie, to ponad 70% funkcjonariuszy celnych nabyłoby uprawnienia emerytalne (9.960 funkcjonariuszy z 14.149 funkcjonariuszy).

Nagle 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.

Celem projektowanej ustawy nie powinno być dostarczanie zachęt do rezygnacji z aktywności zawodowej i przechodzenie na emeryturę doświadczonych pracowników. Nie ma ponadto wystarczających dowodów na to, że odmłodzenie kadry oznacza automatyczne zwiększenie

efektywności działania służby celnej. 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.

Zdaniem Rządu zasadne jest, zatem wprowadzenie takich rozwiązań, które pozwolą na zachowanie stabilności pracy Służby Celnej, np. wprowadzenie okresu przejściowego, w trakcie którego znalazłby zastosowanie, w stosunku do osób, które rozpoczęły służbę przed 2013 rokiem, dodatkowy warunek osiągnięcia wieku wynoszącego 55 lat. Oznaczałoby to jednakowe obniżenie wieku emerytalnego dla wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej do 55 lat bez względu na datę rozpoczęcia służby.

Okresy równorzędne ze Służbą Celną

Inną kwestią budzącą wątpliwości Rządu jest ustalenie stażu w Służbie Celnej przyjmowanego do ustalenia prawa do emerytury. Projekt przewiduje przyznanie prawa do emerytury na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dla wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy rozpoczęli pracę od 1 stycznia 1983 r. Zwrócić jednak należy uwagę, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie zadań realizowanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, która weszła w życie 31 października 2009 r. Przy czym podkreślenia wymaga, że dotyczy to wyłącznie zadań, które – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nie są „właściwe jej ustawowej misji” i przekładają się na zakres „faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażania życia i zdrowia”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy zatem wyłącznie funkcjonariuszy, którym od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 31 października 2009 r., powierzono zadania polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw i wykroczeń. Wykonywanie tych obowiązków wiąże się z narażaniem życia i zdrowia przez funkcjonariuszy, którym z tego względu przyznano prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego i przede wszystkim broni palnej (art. 67 ust. 2 i 70 ustawy o Służbie Celnej). O ile jednak ze środków przymusu bezpośredniego korzystać mogą funkcjonariusze wykonujący zadania „właściwe ustawowej misji” Służby Celnej (np. związane w wymiarem, poborem i kontrolą), to broni palnej używać mogą wyłącznie wyodrębnione komórki organizacyjne w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej (Wydziały Zwalczania Przystępczości). Powyższe prowadzi do wniosku, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy – co do zasady – wąskiej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej pełniących służbę od 31 października 2009 r. w wyodrębnionych jednostkach organizacyjnych, których zasady funkcjonowania są zbliżone do obowiązujących w Policji.

Niemniej jednak, uwzględniając podobieństwo zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Służby Celnej, o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, do zadań

wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, **Rząd proponuje przyjąć datę wejścia w życie tej ustawy przypadającą na 15 września 1999 r. jako datę początkową przy ustalaniu prawa do emerytury mundurowej i obliczania jej wysokości.** Pomimo zatem występowania różnic w sposobie wykonywania zadań przez funkcjonariuszy Służby Celnej na gruncie ustawy z 1999 r. i 2009 r., funkcjonariusze ci przy wykonywaniu zadań służbowych mogli wykonywać zadania wykraczające poza zadania „właściwe ustawowej misji” Służby Celnej. Co istotne, zadania te realizowane były przez Służbę Celną rozumianą jako jednolitą umundurowaną formację, którą utworzono ustawą z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Nie jest natomiast uzasadnione twierdzenie o zasadności uwzględnienia przy ustalaniu stażu pracy funkcjonariuszy okresów sprzed 1999 r. Funkcjonariusze wykonujący pracę na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach państwowych nie stanowili służby mundurowej, lecz byli urzędnikami urzędów państwowych. Dodatkowo, funkcjonariusze wykonywali zadania ściśle związane z prawem celnym, które nie są zbieżne z zadaniami Policji. Należy podkreślić, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego rozważył wyłącznie kwestię nierówności w ramach tzw. służb mundurowych stanowiących kategorię zbiorczą. W żadnym stopniu nie odnosi się natomiast do kwestii ewentualnej nierówności pomiędzy służbami mundurowymi a innymi kategoriami podmiotów nie zaliczanymi do służb mundurowych.

Prawo do emerytury mundurowej – warunki konieczne

W ocenie Rządu możliwe do zaakceptowania są dwa modele ustalania prawa do emerytury mundurowej dla funkcjonariuszy Służby Celnej, z uwzględnieniem wyłącznie stażu w Służbie Celnej od dnia 15 września 1999 r., po spełnieniu następujących warunków:

- osiągnięciu wieku co najmniej 55 lat i stażu służby co najmniej 15 lat przy wykonywaniu zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy służbę podjęli przed dniem 1 stycznia 2013 r.;
- osiągnięciu wieku co najmniej 55 lat i stażu służby co najmniej 25 lat przy wykonywaniu zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy służbę podjęli po dniu 31 grudnia 2012 r.

Podstawa wymiaru świadczeń

Podstawę wymiaru emerytury funkcjonariusza celnego, niezależnie od daty podjęcia służby, stanowi średnie uposażenie funkcjonariusza należne przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez funkcjonariusza (podstawa wymiaru ustalana na zasadach określonych w art. 18f ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). W przypadku przyjmowania do podstawy wymiaru uposażenia z lat kalendarzowych, w których uposażenie zawierało składki na ubezpieczenia społeczne, kwota uposażenia zostałaby odpowiednio pomniejszona.

Wymiar emerytury

Jeśli chodzi o wymiar emerytury Rząd proponuje przyjęcie następujących rozwiązań.

Emerytura dla funkcjonariusza celnego, który służbę podjął przed dniem 1 stycznia 2013 r., wynosiłaby 40% podstawy wymiaru za 15 lat służby i wzrastałaby na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-5 ustawy o zaopatrzeniu (np. o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok tej służby).

Natomiast dla funkcjonariusza celnego, który służbę podjął po dniu 31 grudnia 2012 r. emerytura wynosiłaby 60% podstawy wymiaru za 25 lat służby i wzrastałaby na zasadach określonych w art. 18e ustawy o zaopatrzeniu (np. o 3% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok tej służby).

Rząd proponuje zatem, aby na wysokość zaopatrzeniowej emerytury funkcjonariuszy celnych miał wpływ jedynie staż służby celnej liczony od dnia 15 września 1999 r. Natomiast za okresy zatrudnienia (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 wypłacanej przez ZUS po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Organ emerytalno-rentowy

Resort finansów nie posiada zakładu emerytalno-rentowego, który mógłby realizować zadanie wypłaty świadczeń emerytalnych dla funkcjonariuszy Służby Celnej. Utworzenie takiego organu wymagałoby poniesienia znacznych nakładów finansowych. Konieczny byłby również odpowiedni okres czasu na przygotowanie się do realizacji takiego zadania. W ocenie Rządu, w przypadku objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym służb mundurowych, zasadnym byłoby przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym prawo do zaopatrzenia emerytalnego w stosunku do funkcjonariuszy tej formacji ustalałby istniejący już organ emerytalny ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Przy założeniu, zgodnie z którym dla funkcjonariuszy Służby Celnej właściwym powinien być organ emerytalny MSWiA, brak będzie podstaw do tego, aby Minister Finansów określał w drodze rozporządzenia organ emerytalny dla tych funkcjonariuszy, zakres jego działania, itd.

Niezależnie od powyższych zasadniczych wątpliwości dotyczących głównych rozwiązań zaproponowanych w obywatelskim projekcie ustawy, projekt tej ustawy wymaga istotnego przerehabrowania i dopracowania w zakresie poszczególnych regulacji, z uwzględnieniem funkcjonowania dwóch grup funkcjonariuszy celnych: objętych systemem zaopatrzenia

emerytalnego służb mundurowych i objętych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego.

Uwagi do OSR

W ocenie Rządu zaprojektowane zmiany nie są potwierdzone szczegółowymi analizami społeczno-gospodarczymi i analizami finansowymi skutków tych zmian. Zawarte w uzasadnieniu ogólne sformułowania, zgodnie z którymi finansowe skutki wprowadzanych zmian nie będą dla budżetu państwa znaczne, albowiem populacja funkcjonariuszy celnych to ok. 14.200 osób, a projektowane zmiany zostaną sfinansowane poprzez przekazanie do budżetu państwa składek funkcjonariuszy zgromadzonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych, należy uznać za daleko niewystarczające i nieadekwatne. Oszczędności z tytułu nieprzekazywania składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oznaczają zmniejszenie dochodów Funduszu. ZUS nadal będzie wypłacał świadczenia funkcjonariuszom, którzy nabyli prawo do świadczeń z systemu powszechnego. Oznacza to zwiększenie deficytu w FUS i konieczność zwiększenia dotacji z budżetu do tego Funduszu. Zatem z punktu widzenia budżetu Państwa trudno mówić o jakichkolwiek oszczędnościach. Niezbędna jest również szczegółowa analiza skutków finansowych zmian w perspektywie wymaganej przepisami ustawy o finansach publicznych.

Skutkiem wejścia w życie projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych (SFP) będzie w długim okresie wzrost kosztów związanych z wypłatą emerytur dla funkcjonariuszy Służby Celnej: świadczenia te będą wyższe oraz będą wypłacane przez dłuższy czas niż w przypadku powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Ponadto wzrost wydatków budżetowych wynikający z projektu ustawy (na co wskazują sami autorzy projektu) będzie możliwy do zrealizowania pod warunkiem zgodności ze stabilizującą regułą wydatkową. Reguła ta ogranicza wzrost wydatków prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych i określa wiążący, nieprzekraczalny limit wydatków, który obejmuje około dwie trzecie wspomnianego sektora. W przypadku braku wolnej przestrzeni w planowanym limicie wydatkowym na 2016 r. i lata późniejsze dodatkowe wydatki będą możliwe tylko pod warunkiem obniżenia części dotychczas ponoszonych wydatków. Ponadto zgodnie z wymogami unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu, polityka fiskalna Polski jest podporządkowana dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (z ang. medium-term objective, MTO). Obecnie deficyt ten, podobnie jak deficyt nominalny, jest bliski 3% PKB. Ewentualne przyjęcie projektu mogłoby przyczynić się do zaburzenia planowanej ścieżki osiągnięcia MTO, a w szczególnym przypadku nawet grozić ponownym objęciem Polski procedurą nadmiernego deficytu. Następuje ono, gdy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych danego państwa przekroczy 3% PKB.

Według obliczeń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji skutki finansowe projektu Obywatelskiego w zakresie wypłaty emerytur, rent inwalidzkich oraz rent rodzinnych przedstawia poniższa tabela.

ROK	WARIANT A (w mln zł)	WARIANT B (w mln zł)
	Świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego	Świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego
1	500,83	461,35
2	520,15	493,23
3	543,44	530,48
4	567,78	570,53
5	593,21	613,62
6	619,77	659,96
7	647,53	709,79
8	676,53	763,39
9	706,83	821,04
10	738,49	883,04
ŁĄCZNIE w okresie 10-letnim	6 114,56	6 506,43

Wariant A oparty jest o wskaźniki dla wszystkich świadczeń wypłacanych przez ZER MSW.

Wariant B oparty jest o wskaźniki dla świadczeń wypłacanych przez ZER MSW byłym funkcjonariuszom Straży Granicznej.

Powyższe skutki finansowe należałoby traktować jako skutki maksymalne, bowiem do obliczeń przyjęto, że wszyscy funkcjonariusze spełniający warunki do emerytury skorzystają z tego prawa. Do powyższych kosztów świadczeń należałoby dodatkowo doliczyć jeszcze koszty obsługi tych świadczeń przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, a ponadto koszty orzekania przez komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wobec wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej.

Jak zauważa Minister Spraw Wewnętrznych – zgodnie z projektem Obywatelskim - wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej (także zwolnieni z tej służby), emeryci i renciści, a także kandydaci do tej służby zostaną włączeni w krąg podmiotów, co do których właściwe w zakresie orzekania o stanie zdrowia są komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Jednocześnie, jak wynika z uzasadnienia do projektu obywatelskiego, nie przewiduje się z tego tytułu zwiększenia środków przewidzianych na funkcjonowanie ww. komisji. Należy zauważyć, że znaczące zwiększenie liczby podmiotów poddanych orzecznictwu komisji lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych może wiązać się z koniecznością zwiększenia w nich zatrudnienia, a w konsekwencji zwiększenia środków przewidzianych na działalność komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Wstępnie należy przyjąć jako minimum kadrowe zwiększenie obsady komisji lekarskich i pracowników dedykowanych do ich obsługi. Zmiana proponowanego minimum kadrowego uzależniona jest od średniej liczby kandydatów do służby w Służbie Celnej oraz ostatecznego kształtu przepisów przejściowych. Podkreślenia wymaga, że proponowane brzmienie art. 8 ustawy o komisjach lekarskich zakłada dodanie delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie określenia nowego wykazu chorób i ułomności, z jednoczesnym uchycieniem aktualnie obowiązującego wykazu wydanego na podstawie art. 130 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej. Z uwagi na brak utrzymania w mocy wykazu wydanego na mocy art. 130 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej, przy aktualnej konstrukcji przepisów przejściowych i dostosowujących, wykaz wydany na podstawie art. 130 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej traci moc z dniem wejścia w życie ustawy i zostaje on zastąpiony wykazem wydanym na mocy dodawanego art. 8 ust. 4 ustawy o komisjach lekarskich. Rozstrzygnięcia wymaga zatem kwestia, czy cała formacja będzie w wyniku tej zmiany podlegać ponownej weryfikacji zdolności fizycznej i psychicznej do służby w Służbie Celnej, czy jedynie poszczególni funkcjonariusze wymagający orzekania z uwagi na zmiany stanu zdrowia wpływające na zdolność do służby.

Koszty badań lekarskich kandydatów do służby w Służbie Celnej będą wahać się w granicach 1.100,00 zł - 1.500,00 zł za kandydata, co zostało wyliczone w oparciu o aktualną rozpiętość stawek w zależności od specjalizacji funkcjonariusza w danej formacji, np. oddziały antyterrorystyczne Policji wymagają dodatkowych badań, których nie wymagają kandydaci do innych oddziałów Policji.

Dodatkowo należy wyjaśnić, iż prezentowane w powyższej tabeli koszty pomijają zmniejszenie wydatków budżetowych z tytułu zaprzestania potrącania i odprowadzania od uposażeń funkcjonariuszy składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe (oraz składek na Fundusz Pracy) - można szacować, że kwota składek kształtuje się w skali roku na poziomie ok. 271 mln zł. Oznacza to tyle, że taka kwota nie wpłynie do systemu ubezpieczeń społecznych (FUS) i ubytek dochodów w tej wysokości będzie musiał być sfinansowany z innych źródeł, przy niezmnieszonej wysokości wydatków w systemie ubezpieczeń społecznych.

III. WNIOSKI

Rada Ministrów pozytywnie ocenia dążenia wnioskodawców obywatelskiego projektu ustawy do wypracowania rozwiązań legislacyjnych zmierzających do realizacji wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r. sygn. akt K 39/13.

W ocenie Rządu zakres uprawnień emerytalnych dla funkcjonariuszy Służby Celnej proponowanych w obywatelskim projekcie ustawy jest zbyt daleko idący, wykraczający poza zakres, wynikający z sentencji wyroku TK.

Zdaniem Rządu w celu realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego niezbędne są kompleksowe regulacje prawne mające na celu uregulowanie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej.

Rząd proponuje, zatem, aby prace nad obywatelskim projektem 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 30) były kontynuowane, z tym, że niezbędne jest istotne przebudowanie projektowanej ustawy i uwzględnienie modelu uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej, proponowanego przez Rząd w niniejszym stanowisku.

