

Warszawa, dnia 7 lipca 2015 r.

EKSPERTYZA

dotycząca wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest przedstawienie możliwych sposobów objęcia funkcjonariuszy celnych przepisami dotyczącymi zaopatrzenia emerytalnego, w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. sygn. akt K39/13. Opinia dotyczy możliwego zakresu przedmiotowego oraz podmiotowego planowanej regulacji.

2. Zakres przedmiotowy regulacji

2.1. Zakres objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniem emerytalnym

Wyrok TK dotyczy jedynie kwestii zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy celnych realizujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej. Jednakże w uzasadnieniu (s. 34) Trybunał stwierdza co następuje:

*Trybunał stwierdza, że funkcjonariusze Służby Celnej wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej są podobni do funkcjonariuszy Policji. Tym samym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie **prawa do zabezpieczenia społecznego***

Biorąc pod uwagę powyższe zapisy, zasadnym wydaje się objęcie funkcjonariuszy celnych realizujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej zarówno

przepisami dotyczącymi zaopatrzenia emerytalnego, jak i przepisami ustawy o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą, a zatem całością regulacji stanowiących prawa do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy. Takie rozwiązanie zapewni spójność stosowanych rozwiązań prawnych wobec funkcjonariuszy celnych realizujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej oraz funkcjonariuszy Policji.

2.2. Warunki uzyskania prawa do emerytury mundurowej

Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia są warunki uzyskania prawa do emerytury dla funkcjonariuszy Służby Celnej. Obecnie przepisy dotyczące emerytur funkcjonariuszy Policji określają te uprawnienia w różny sposób, w zależności od daty przyjęcia do służby.

W przypadku funkcjonariuszy przyjętych do służby przed dniem 1 stycznia 2013 r. Emerytura w wysokości 40% uposażenia przysługuje bez względu na wiek, po 15 latach służby. Za każdy dodatkowy rok służby emerytura jest podnoszona o 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok dalszej służby, emerytura jest także podwyższana w przypadku posiadania przez funkcjonariusza okresów składkowych, przewidziane są także podwyższenia z tytułu wykonywania określonych zadań w szczególnych warunkach. Określona jest maksymalna wysokość emerytury wynosząca 75% (a w określonych przypadkach 80%) uposażenia. Przepisy te zostały utrzymane ze względu na zachowanie praw nabytych przez funkcjonariuszy objętych systemem zaopatrzeniowym.

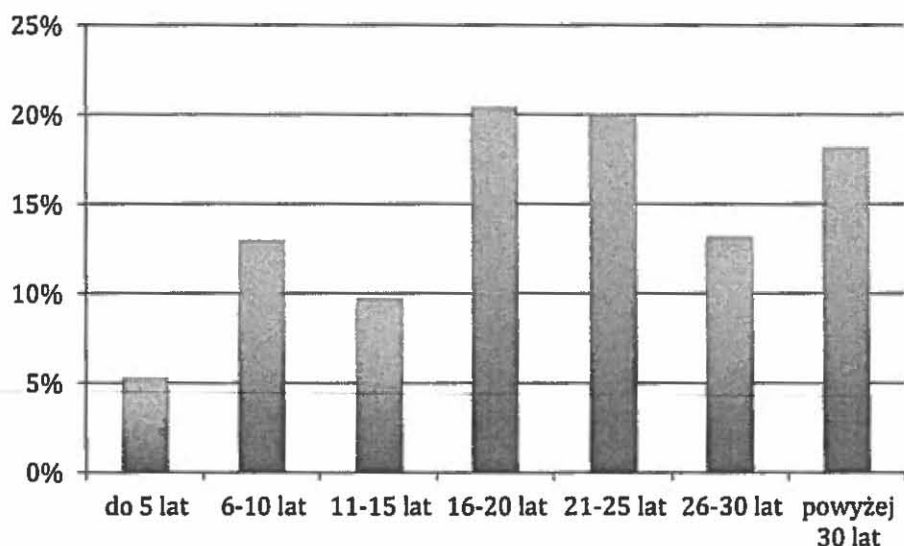
W przypadku funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po 31 grudnia 2012 r., podstawowe uprawnienie do emerytury przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby. Emerytura ta wynosi 60% podstawy wymiaru za 25 lat służby i wzrasta o 3% podstawy wymiaru za każdy dodatkowy rok służby. Emerytura ta jest ograniczona do 75% podstawy wymiaru.

Rekomenduję w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej zastosowanie wymagań właściwych dla funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. Należy zauważyć, że funkcjonariusze Służby Celnej nie mają praw nabytych na zasadach

obowiązujących w przypadku funkcjonariuszy Policji przed 1 stycznia 2013 r. Zgodnie z intencją ustawodawcy, uprawnienie do emerytury w wieku 55 lat po 25 latach służby jest właściwe z punktu widzenia warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy Policji. Okres służby powinien być liczony od dnia utworzenia Służby Celnej, tj. od 15 września 1999r. (wejście w życie przepisów ustawy ustanawiającej Służbę Celną).

Ważnym uwarunkowaniem jest także struktura osób pełniących służbę lub zatrudnionych w Służbie Celnej, co ilustruje wykres 1. W końcu 2013 r. staż pracy powyżej 15 lat posiadało 71,88% osób pełniących służbę lub zatrudnionych w Służbie Celnej. Staż powyżej 25 lat posiadało 31,44% z tych osób. Umożliwienie funkcjonariuszom skorzystania z emerytury po 15 latach służby stwarza duże ryzyko odejścia ze służby znaczącego odsetka funkcjonariuszy. Wprowadzenie rozwiązań obowiązujących funkcjonariuszy Policji zatrudnionych po 1 stycznia 2013 r. nie rodzi takiego ryzyka.

Wykres 1. Rozkład stażu pracy osób pełniących służbę lub zatrudnionych w służbie celnej na dzień 31.12.2013 r.



Źródło: Służba Celną. 2014 r.

3. Zakres podmiotowy regulacji

Co do zasady, funkcjonariusze służby celnej powinni być objęci jednym systemem emerytalnym. Dlatego też istotne jest precyzyjne określenie grupy funkcjonariuszy, którzy będą objęci systemem zaopatrzeniowym oraz tych, którzy pozostaną w powszechnym systemie emerytalnym.

3.1. Powołanie służby celnej i uprawnienia emerytalne

Utworzenie Służby Celnej jako formacji umundurowanej nastąpiło na podstawie ustawy o Służbie Celnej z 24 lipca 1999 r. Prowadzone wówczas były równoległe prace legislacyjne dotyczące Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które ustanawiały przepisy nowego systemu emerytalnego.

Przyjęto wówczas założenie, dotyczące również służb mundurowych,, że zarówno pracownicy, jak i funkcjonariusze zostaną objęci jednolitym systemem ubezpieczeń społecznych. Przechodzenie na wcześniejszą emeryturę było zakładane w ramach tzw. emerytur pomostowych, uwzględniających szczególne warunki pracy oraz szczególne warunki służby. Zakładano, że rozwiązania dotyczące emerytur pomostowych dla służb będą mogły również objąć wybrane stanowiska w Służbie Celnej. Funkcjonariusze Służby Celnej objęci zostali możliwością przechodzenia na emeryturę w ramach tzw. starego systemu emerytalnego, nie zostali natomiast objęci rozwiązaniami w ramach systemu emerytur pomostowych. Należy tutaj zauważyć, że emerytur pomostowe objęły na przykład funkcjonariuszy Służby Ochrony Kolei (pkt. 7 zał. 2 ustawy o emeryturach pomostowych). W systemie emerytur pomostowych praca funkcjonariuszy Służby Ochrony Kolei nie obejmuje funkcjonariuszy administracyjnych, gdyż tylko prace wykonywane przez tą pierwszą grupę spełniają kryteria kwalifikujące do prac o szczególnym charakterze.

W 2003 r., na mocy nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw funkcjonariusze Policji, ABW i AW, Straży Granicznej, PSP, Służby Więziennej, BOR, a także zawodowi żołnierze ponownie zostali objęci systemem zaopatrzenia emerytalnego. Nowelizacja ta nie objęła funkcjonariuszy Służby Celnej. Niemniej jednak, nowelizacja wprowadziła do polskiego systemu prawnego rozwiązanie związane z przesunięciem osób ubezpieczonych z systemu powszechnego do zaopatrzeniowego. Wypracowane wówczas mechanizmy prawne dotyczące sposobu określenia wysokości uposażenia, a także sposobu rozliczenia składek zgromadzonych na kontach w otwartych funduszach emerytalnych oraz w ZUS (rekomendacje w zakresie rozwiązań dla funkcjonariuszy Służby Celnej są przedstawione w dalszej części ekspertyzy).

3.2. Określenie grupy funkcjonariuszy Służby Celnej objętej przepisami o zaopatrzeniu emerytalnym

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że niezgodność z konstytucją dotyczy pominięcia zaopatrzeniem emerytalnym funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego uprzywilejowanie tych funkcjonariuszy Służby Celnej wynika ze szczególnych warunków pełnienia służby.

Biorąc pod uwagę powyższe, podstawowym kryterium oceny jakim systemem emerytalnym powinni być objęci funkcjonariusze jest fakt wykonywania wyżej określonych zadań. W przypadku funkcjonariuszy pełniących służbę w dniu wejścia w życie znowelizowanych przepisów, kryterium powinny być zadania wykonywane w tym dniu. W przypadku funkcjonariuszy nowo wstępujących do służby, to, jakim systemem emerytalnym zostaną objęci zależeć powinno od powierzonych im zadań.

Rozwiązanie takie ogranicza uznaniowość w zakresie określenia zakresu podmiotowego ustawy, a także pozwoli na właściwe określenie skutków regulacji dla sektora finansów publicznych.

3.3. Możliwość wyboru świadczenia emerytalnego przez funkcjonariuszy celnych

Generalną zasadą ubezpieczeń społecznych jest przysługiwanie prawa do jednego świadczenia, a więc zasada niełączenia zbiegających się świadczeń, stwierdził, iż oznacza to, że osobie zainteresowanej wypłaca się tylko jedno świadczenie, wybrane przez ubezpieczonego. Zasada ta obowiązuje (z niewielkimi wyjątkami) w przepisach ubezpieczenia społecznego w Polsce, jest również potwierdzona przez orzeczenia Sądu Najwyższego¹

Biorąc pod uwagę powyższą zasadę, w przypadku zbiegu prawa do dwóch lub więcej świadczeń osoba uprawniona ma prawo wyboru preferowanego świadczenia. Możliwość wyboru świadczenia została również zastosowana w przypadku uprawnień do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy. Ustawa 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 gwarantuje funkcjonariuszom pozostającym w służbie w dniu wejścia w życie wymienionej ustawy prawo wyboru między obowiązującym, a nowym systemem emerytalnym. Wybór systemu emerytalnego następuje przy tym najpóźniej w dniu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego do organu emerytalnego.

Podobna zasada została zastosowana w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Biorąc pod uwagę istniejącą praktykę oraz zasady obowiązujące w systemie ubezpieczeń społecznych, proponuje się pozostawienie funkcjonariuszom celnym możliwości wyboru świadczenia emerytalnego: z systemu powszechnego (ubezpieczeniowego) lub z systemu zaopatrzeniowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że odmiennie niż w przypadku ustawy wprowadzającej zmiany w uprawnieniach do emerytury funkcjonariuszy, w przypadku funkcjonariuszy celnych wybór byłby dokonywany nie pomiędzy dwoma rodzajami

¹ Postanowienie z dnia 12 lipca 2005 r. , II UZP 4/05

świadczeń z systemu zaopatrzeniowego, a pomiędzy świadczeniem z ubezpieczenia społecznego i systemu zaopatrzeniowego. W szczególności, wybór świadczenia z systemu zaopatrzeniowego oznacza, że od uposażenia funkcjonariusza nie będzie pobierana składka na ubezpieczenia społeczne. Dlatego też zasadne jest ograniczenie czasu dokonania wyboru.

Proponuje się, aby okres dokonania wyboru wynosił 6 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy. Dla ułatwienia dokonania tego wyboru, proponuje się, aby wszyscy funkcjonariusze objęci przepisami projektowanej nowelizacji otrzymali informację z ZUS o wysokości prognozowanej emerytury z systemu ubezpieczeniowego. Rozwiązanie takie pozwoli na dokonanie świadomego wyboru rodzaju świadczenia. Do czasu dokonania przez funkcjonariusza wyboru systemu, od jego wynagrodzenia opłacane powinny być składki na ubezpieczenia społeczne. Zaprzestanie odprowadzania składek powinno nastąpić od miesiąca następującego po tym miesiącu, w którym funkcjonariusz dokonał wyboru emerytury zaopatrzeniowej.

Proponuje się również przyjąć zasadę, że po upływie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy, funkcjonariusze wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej objęci są systemem zaopatrzeniowym, o ile nie zadeklarują inaczej (tj. przyjęcie zasady domniemanego wyboru emerytury „mundurowej”).

Przepisy ustawy powinny objąć funkcjonariuszy, którzy nie uzyskali prawa do emerytury w systemie powszechnym. W przypadku, gdy funkcjonariusz ma już prawo do emerytury w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, uzyskał on już prawo do świadczenia, a zatem objęcie go innymi rozwiązaniami nie jest zasadne.

Funkcjonariusz, który wybierze emeryturę z systemu powszechnego powinien zaprzestać wykonywać zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, z tym samym powinien zostać przeniesiony do innych zadań lub do korpusu służby cywilnej. Prawo do emerytury zaopatrzeniowej wynika przede wszystkim z charakteru wykonywanej służby, z którą powiązane jest uprawnienie do emerytury zaopatrzeniowej.

3.4. Stosowanie różnych przepisów zabezpieczenia społecznego do funkcjonariuszy Służby Celnej

Zgodnie z omawianym wyrokiem Trybunału, art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomija funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Oznacza to, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego zgodne z ustawą zasadniczą jest rozwiązanie, w którym pozostali funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej objęci są powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych.

Zróżnicowanie uprawnień do emerytury w ramach jednej grupy zawodowej występuje już obecnie w przepisach prawa: dotyczy to na przykład osób zatrudnionych w kopalniach, gdzie górnicy wykonujący prace pod ziemią mają uprawnienie do świadczeń określanych na innych warunkach. Podobnie w przypadku wspomnianych już pracowników kolei, z których część ma uprawnienie do emerytury pomostowej.

Należy zauważyć, że wprowadzenie dwóch równoległych systemów emerytalnych stosowanych do funkcjonariuszy Służby Celnej w zależności od wykonywanych zadań będzie oznaczało zapewne w praktyce zmniejszenie elastyczności pełnionych funkcji, tj. podział w ramach Służby Celnej na funkcjonariuszy objętych systemem zaopatrzeniowym, wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej oraz pozostałych. Ograniczy to do pewnego stopnia stosowanie zasady dyspozycyjności, zgodnie z którą funkcjonariusz może zostać przeniesiony do realizacji innych zadań, jeżeli zachodzą takie potrzeby służbowe.

3.5. Przepisy przejściowe

Objęcie funkcjonariuszy, systemem zaopatrzeniowym wymaga określenia przepisów przejściowych dotyczących: sposobu określenia uposażeń funkcjonariuszy, a także określenia tego, w jaki sposób należy uwzględnić gromadzone w ramach systemu powszechnego uprawnienia emerytalne zgromadzone na kontach emerytalnych, szczególnie tych z którymi związane jest dziedziczenie gromadzonych środków.

3.5.1. Przeliczenie uposażeń

W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej objętych systemem zaopatrzeniowym niezbędna jest zmiana wysokości uposażenia, polegająca na jego obniżeniu o część równą składkom na ubezpieczenia społeczne potrącanym przez pracodawcę z wynagrodzenia pracownika, tj: składki na ubezpieczenie emerytalne (9,76% podstawy wymiaru) oraz składki na ubezpieczenia rentowe (1,5% podstawy wymiaru). Funkcjonariusze celni nie są objęci ubezpieczeniem chorobowym i od uposażeń funkcjonariuszy celnych nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie z tytułu choroby i macierzyństwa (2,45% podstawy wymiaru).

Można tutaj zastosować rozwiązanie, które było wykorzystane w 2003 r. w przypadku ustawy, która wprowadziła objęcie funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. systemem zaopatrzeniowym. Oznacza to, że uposażenie przelicza się mnożąc dotychczasową kwotę składnika uposażenia lub świadczenia pieniężnego przez współczynnik 0,8874 z zaokrągleniem wyliczonej kwoty do pełnego złotego w górę.

3.5.2. Składki z OFE

Aktywa zgromadzone przez osoby ubezpieczone w otwartych funduszach emerytalnych podlegają dziedziczeniu. Oznacza to, że do dnia określenia uprawnienia do emerytury, w przypadku śmierci członka OFE, kwota zgromadzona na rachunku członka funduszu jest

dziedziczona. Umowa o członkostwie w funduszu emerytalnym została podpisana przez osoby ubezpieczone.

Aby zachować prawo do dziedziczenia, ponownie można zastosować rozwiązania już zastosowane do funkcjonariuszy Policji oraz innych służb mundurowych w 2003 r. Przepisy ustawy stanowiły wówczas, że środki zgromadzone na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego są przekazywane przez ten fundusz, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa, w przypadku gdy właściwy organ emerytalny zawiadomi o ustaleniu członkowi otwartego funduszu emerytalnego prawa do emerytury obliczonej na podstawie art. 15 lub prawa do jej zwiększenia na podstawie art. 14 [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ich rodzin].

Do czasu przejścia na emeryturę aktywa te będą pomnażane poprzez prowadzoną przez powszechne towarzystwa emerytalne politykę inwestycyjną.

Rozwiązanie to zapewni zachowanie uprawnień do dziedziczenia przed ustaleniem prawa do emerytury, a następnie przekazanie aktywów do budżetu państwa, z którego finansowane są świadczenia zaopatrzeniowe.

3.5.3. Składki na kontach w ZUS

Dziedziczenie dotyczy również wartości uprawnień emerytalnych zgromadzonych na sub-koncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Podobnie jak w przypadku otwartych funduszy emerytalnych, rachunki funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, którzy zostaną objęci systemem zaopatrzeniowym powinny być prowadzone (i waloryzowane) w dalszym ciągu.

Po ustaleniu funkcjonariuszowi prawa do emerytury w ramach systemu zaopatrzeniowego, sub-konto w ZUS powinno zostać umorzone. Uprawnienia gromadzone na sub-koncie nie są powiązane z aktywami finansowymi, mają one charakter niefinansowy. Dlatego też nie istnieje tutaj konieczność przekazania składek do budżetu państwa, zostały one bowiem w swoim czasie wydane na wypłatę świadczeń emerytalnych.

W przypadku konta w ZUS, na którym gromadzone są informacje o kapitale początkowym i wpłaconych składkach wraz z waloryzacjami (tj. 12.22% podstawy wymiaru składki), umorzenia wartości tego konta można dokonać:

- po ustaleniu funkcjonariuszowi prawa do emerytury; albo
- po dokonaniu przez funkcjonariusza wyboru systemu emerytalnego (zaopatrzeniowy lub powszechny), o którym mowa w pkt. 3.3. ekspertyzy, o ile funkcjonariusz wybrał emeryturę w ramach systemu zaopatrzeniowego i od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został dokonany wybór, składki na ubezpieczenie emerytalne nie będą już odprowadzane.

A. Cichoń - Dominika

