



EKSPERTYZA PRAWNA

w przedmiocie:

UREGULOWANIA UPRAWNIEŃ FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY CELNEJ
DO ŚWIADCZEŃ Z ZAOPATRZENIOWEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO
W ZWIĄZKU Z WYROKIEM TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA
3 MARCA 2015 R., SYGN. K 39/13

SPORZĄDZONA: 18 CZERWCA 2015 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|-------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.); |
| (3). | Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.); |
| (4). | Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz.U. 2004 Nr 156, poz. 1641 ze zm.); |
| (5). | Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.); |
| (6). | Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.); |
| (7). | Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 41, poz. 365); |
| (8). | Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.); |
| (9). | Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz.U. 2009 Nr 167, poz. 1322 ze zm.); |
| (10). | Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.); |
| (11). | Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.); |
| (12). | Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 269 ze zm.); |
| (13). | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz.U. Nr 5, poz. 34 ze zm.); |
| (14). | Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników organów administracji celnej (Dz.U. Nr 24, poz. 111). |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE I SKRÓTY:		
(1).	„Ekspert”	Prof. dr hab. Marek Chmaj z Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Wspólnicy Sp.k. w Warszawie;
(2).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku;
(3).	„TK”	Trybunał Konstytucyjny;
(4).	„SC”	Służba Celna;
(5).	„Ustawa o SC”	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.);
(6).	„Ustawa o zaopatrzeniu”	Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst. jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 667 ze zm.);
(7).	„Usus”	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.);
(8).	„Wyrok”	wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13, OTK-A 2015 Nr 3, poz. 28;
(9).	„FUS”	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych;
(10).	„ustawa o emeryturach i rentach z FUS”	Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.).

III. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej jest kwestia uregulowania uprawnień funkcjonariuszy Służby Celnej do świadczeń z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13.

IV. STAN FAKTYCZNY

1. FUNKCJONARIUSZE CELNI PRZED 1999 R.

Począwszy od 20 lat XX wieku strażnicy celni zaliczani byli do grupy urzędników administracji państwowej (ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. Nr 21, poz. 164 ze zm.). W myśl art. 4 ww. ustawy stosunek służby urzędnika nawiązywany był na podstawie mianowania.

Zasada pełnienia służby celnej na podstawie mianowania obowiązywała do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 141 ze zm., dalej Kodeks Pracy). Dnia 1 stycznia 1979 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników organów administracji celnej (Dz.U. Nr 24, poz. 111), wydane na podstawie art. 298 Kodeksu Pracy. Zgodnie z § 1 rozporządzenia, pojęcie „funkcjonariusze celni” odnosiło się do pracowników organów administracji celnej.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia przewidziane były dwie formy nawiązania stosunku pracy, mianowanie oraz umowa o pracę. Funkcjonariuszem celnym mianowanym mogła zostać osoba, która spełniała wymogi ogólne przewidziane dla wszystkich funkcjonariuszy celnych, a ponadto: 1) była zatrudniona w organach administracji celnej w pełnym wymiarze czasu pracy przez co najmniej trzy lata; 2) miała znajomość co najmniej jednego języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych; 3) zdała egzamin kwalifikacyjny. Osoby nie spełniające powyższych warunków, w myśl § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia zatrudniane były na podstawie umowy o pracę. Ponadto w § 3 ust. 3 rozporządzenia przyznano Prezesowi Głównego Urzędu Cel kompetencję do odstąpienia w uzasadnionych wypadkach od ww. wymogów.

Zadania organów administracji celnej w tym okresie regulowała ustawa z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 10, poz. 56). Zgodnie z art. 28 do zadań organów administracji celnej należało sprawowanie kontroli celnej obrotu towarowego z zagranicą, wymiar i pobór należności celnych, zwalczanie i ściganie

przestępstw i wykroczeń skarbowych, współpraca z organami innych państw oraz inne czynności, zlecone odrębnymi przepisami.

Z dniem 1 stycznia 1983 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. 2013 r., poz. 269 ze zm.), na podstawie której wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej (Dz.U. nr 5, poz. 34). Zgodnie z § 1 rozporządzenia funkcjonariuszami celnymi byli urzędnicy administracji celnej, zatrudnieni w urzędach celnym na następujących stanowiskach: dyrektora urzędu, zastępcy dyrektora urzędu, głównego inspektora urzędu, głównego księgowego, naczelnika oddziału, działu, radcy prawnego, dyspozytora, eksperta celnego, kierownika zmiany, posterunku, referatu, inspektora celnego, starszego kontrolera celnego, kontrolera celnego, młodszego kontrolera celnego, referenta, maszynistki, a także funkcjonariusze państwowi zatrudnieni w Głównym Urzędzie Cel. Z brzmienia § 2 oraz § 3 tego rozporządzenia wynikało rozróżnienie na funkcjonariuszy celnym oraz funkcjonariuszy celnym mianowanym. Funkcjonariuszem celnym mianowanym, zgodnie z § 3 rozporządzenia mogła zostać osoba, spełniająca wymagania stawiane dla funkcjonariusza celnego, a ponadto, która знаła co najmniej jeden język obcy, odbyła służbę przygotowawczą i uzyskała pozytywną ocenę kwalifikacyjną. Prezes Głównego Urzędu Cel mógł jednak w uzasadnionych wypadkach odstąpić od tych warunków.

Zadania administracji celnej od dnia 1 stycznia 1990 r. regulowały przepisy ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445 ze zm.). Zgodnie z art. 46 tej ustawy funkcjonariusze celnym wykonywali dozór celny oraz kontrolę celną.

Od dnia 1 stycznia 1998 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny (tekst jedn.: Dz.U. 2001r., nr 75, poz. 802 ze zm.), w której zostały uregulowane uprawnienia i obowiązki organów celnym (art. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny). Organami celnymi, stosownie do ich właściwości, byli naczelnik urzędu celnego oraz dyrektor izby celnej (art. 279 § 1 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny). Do kompetencji organów celnym należało, m.in. zwalczanie i ściganie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych w zakresie ustalonym w Kodeksie karnym skarbowym (art. 280 § 1 ust. 7 oraz art. 283 ust. 4

ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks Celny). W zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych, organy celne współpracowały z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

2. SŁUŻBA CELNA I SYSTEM EMERYTALNO-RENTOWY PO 1999 R.

Służba Celna jako jednolita umundurowana formacja została utworzona na podstawie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. Ustawa została uchwalona dnia 24 lipca 1999 r., tj. kilka miesięcy po wejściu w życie, z dniem 1 stycznia 1999 r., ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Uchwalenie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wiązało się z zamiarem wprowadzenia powszechnego systemu emerytalnego, obejmującego także funkcjonariuszy służb mundurowych (wówczas funkcjonariuszy: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej). Zgodnie z art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – w pierwotnym brzmieniu – funkcjonariusze służb mundurowych, którzy podjęli służbę po dniu wejścia w życie tej ustawy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu. Wkrótce po wejściu w życie ustawy Usus, do jej art. 6 dodano również funkcjonariuszy Służby Celnej.

Jeszcze przed reformą emerytalną z 1999 r. pracownicy i funkcjonariusze administracji celnej należeli do powszechnego systemu emerytalnego, w przeciwieństwie do funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy przed tą reformą korzystali z odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Wraz z wejściem w życie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. również celnicy zostali objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym w ramach powszechnego systemu emerytalnego (art. 89 ustawy o SC z 1999 r. wprowadzał odpowiednie zmiany do ustawy Usus).

Na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw regulującej zasady, zakres i tryb przekształceń w administracji celnej oraz określającej zasady przeniesienia zadań i kompetencji znoszonych organów administracji państwowej w sprawach celnych, po utworzeniu

SC, zniesiono centralny organ administracji państwowej w sprawach celnych – Prezesa Głównego Urzędu Cel oraz organ administracji państwowej w sprawach celnych – dyrektora urzędu celnego. W Służbie Celnej funkcjonowały dwa różne tryby wykonywania czynności: poprzez mianowanie funkcjonariusza oraz poprzez zatrudnienie pracownika.

Ponadto na mocy art. 90 pkt 2 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusze Służby Celnej zostali zaliczeni do grupy pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze, którym przysługuje prawo do wcześniejszej emerytury. Z prawa tego mogli skorzystać celnicy urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. (art. 32 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 3 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Zgodnie z § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.): „Funkcjonariusz celny nabywa prawo do emerytury, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn w czasie zatrudnienia w organach administracji celnej, 2) ma wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 15 lat pracy w organach administracji celnej”.

Z prawa do wcześniejszej emerytury mogli skorzystać również celnicy urodzeni po 31 grudnia 1948 r., jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli: 1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn oraz 2) okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 184 ust. 1 ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Dodatkowym warunkiem było również nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego oraz rozwiązanie stosunku pracy.

Ustawa Usus była wielokrotnie nowelizowana, w tym ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609 ze zm.), na podstawie której ustawodawca ponownie objął systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Państwowej

Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz Biura Ochrony Rządu, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. Nowelizacja ta nie objęła funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy pozostali w powszechnym systemie emerytalnym.

W projekcie nowej ustawy o Służbie Celnej (druk sejmowy nr 1492/VI kadencja Sejmu) nie zamieszczono przepisów przewidujących objęcie funkcjonariuszy Służby Celnej systemem zaopatrzenia emerytalnego. Również wejście w życie ustawy o SC uchwalonej w 2009 r. nie zmieniło tego stanu rzeczy. Pomimo kilkunastu nowelizacji ustawy o SC, którym towarzyszyły wyraźne postulaty emerytalne funkcjonariuszy SC, nie przeniesiono ich z powszechnego systemu emerytalnego do systemu zaopatrzenia emerytalnego.

Aktualnie w administracji celnej zatrudnionych jest 15 228 osób, z czego 14 176 stanowią funkcjonariusze SC (raport Służba Celna, Warszawa 2014, s. 3).

W związku z przedmiotem niniejszej ekspertyzy, biorąc pod uwagę strukturę wiekową funkcjonariuszy SC, należy wskazać, iż największą grupę stanowią obecnie osoby powyżej 45. roku życia. Znaczny odsetek stanowią również osoby z grupy powyżej 50 lat (ponad 25%). Zakładając dynamikę zatrudnienia na obecnym poziomie, w roku 2020 liczba osób w wieku 50+ wzrośnie do ponad 45%, natomiast w roku 2025 do ponad 63% (raport Służba Celna, Warszawa 2014, s. 5).

3. WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 3 MARCA 2015 R.

Ogólnokrajowe organy Związku Zawodowego – Celnicy PL, Zrzeszenia Związków Zawodowych Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej oraz grupa posłów (dalej: wnioskodawcy) zakwestionowali zgodność z Konstytucją art. 1, art. 18a i art. 18b Ustawy o zaopatrzeniu oraz całej ustawy o SC, podnosząc, że przepisy te wśród podmiotów uprawnionych do emerytur z systemu zaopatrzenia funkcjonariuszy służb mundurowych pomijają funkcjonariuszy SC. W związku z tym przepisy te są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W dniu 3 marca 2015r. w przedmiotowej sprawie oznaczonej sygnaturą K 39/13, po

przeprowadzeniu rozprawy TK wydał Wyrok, w którym orzeczono, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu: a) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) 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 o SC są niezgodne z art. 32 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone.

W uzasadnieniu Wyroku TK wskazał, że przedmiot zadań o charakterze „czysto” policyjnym, tj. zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC, wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy SC jest zbieżny z zadaniami funkcjonariuszy Policji. Funkcjonariusze SC, którzy rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Powyższe stwierdzenie doprowadziło TK do konkluzji, że nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie grupy funkcjonariuszy SC, wykonujących ww. zadania, w stosunku do funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015r. rodzi wiele wątpliwości w zakresie kierunków nowelizacji ustawy o SC i ew. konieczności zmiany innych ustaw przedmiotowo dotyczących orzeczenia TK.

V. ANALIZA PRAWNA

1. SŁUŻBA CELNA

Obowiązujące przepisy ustawy o SC definiują tę służbę jako jednolitą umundurowaną formację, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier (art. 1 ust. 1 ustawy o SC).

Zadaniem Służby Celnej jest realizacja polityki celnej państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności: 1) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego; 2) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów oraz określonych podatków i opłat, 3) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (INTRASTAT) oraz obrotu towarowego państw członkowskich Unii Europejskiej z pozostałymi państwami (EXTRASTAT); 4) 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; 5) 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.); 6) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń; 7) wykonywanie określonych kontroli; 8) wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.), związanych w szczególności z udzielaniem koncesji oraz zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urządzeń; 9) wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1); 9a) wykonywanie zadań wynikających z zakazu obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu paliw stałych niespełniających wymagań określonych w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1728); 10) współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej; 11) współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej; 12) współpraca z właściwymi organami

innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi (art. 2 ust. 1 ustawy o SC).

Zadania te wykonuje się prowadząc czynności kontrolne, postępowania przygotowawcze zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), k.k.s. lub ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.) lub postępowania celne, audytowe, podatkowe czy administracyjne (art. 2 ust. 2 ustawy o SC).

Jednostkami organizacyjnymi Służby Celnej, są: 1) komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym ministra; 2) izby celne; urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi (art. 22 ustawy o SC). Organami Służby Celnej są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych (art. 9 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej). Szef Służby Celnej, który kieruje Służbą Celną, podlega ministrowi do spraw finansów publicznych (art. 10 ust. 2 ustawy o SC).

W SC wyodrębniono następujące kategorie stanowisk służbowych: stanowiska kierownicze, stanowiska eksperckie i stanowiska specjalistyczne. Istnieje również podział, ze względu na stopnie służbowe. Wyodrębniono 6 korpusów, w ramach których wyróżnia się stopnie służbowe: korpus szeregowych Służby Celnej (aplikant celny, starszy aplikant celny), korpus podoficerów Służby Celnej (młodszy rewident celny, rewident celny, starszy rewident celny, młodszy rachmistrz celny, rachmistrz celny, starszy rachmistrz celny), korpus aspirantów Służby Celnej (młodszy aspirant celny, aspirant celny, starszy aspirant celny), korpus oficerów młodszych Służby Celnej (podkomisarz celny, komisarz celny, nadkomisarz celny), korpus oficerów starszych Służby Celnej (podinspektor celny, młodszy inspektor celny, inspektor celny), korpus generalów Służby Celnej (nadinspektor celny, generał Służby Celnej). W obecnym stanie prawnym brak jest regulacji ograniczających dostęp do najwyższych stopni służbowych. W praktyce oznaczona to, że nie istnieje zależność pomiędzy kategoriami stanowisk służbowych, a stopniami służbowymi (por. raport Służba Celna, Warszawa 2014, s. 9-10).

Funkcjonariusze wykonujący kontrole są uprawnieni do: 1) żądania udostępniania

akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju ewidencji i dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, w tym dokumentów elektronicznych, oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w formie elektronicznej; 2) żądania zamknięcia dokumentacji dotyczącej towarów i czynności podlegających kontroli w celu umożliwienia porównania rzeczywistego stanu ze stanem ewidencyjnym; 3) legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osób; 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; 5) przesłuchiwanie świadków; 6) zasięganie opinii biegłych; 7) dokonywania oględzin; 8) badania towarów, surowców, półproduktów i wyrobów, w tym pobrania próbek towarów, surowców, półproduktów i wyrobów gotowych w celu ich zbadania; 9) przeprowadzania rewizji towarów, wyrobów i środków transportu, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych; 10) żądania powtórzenia, jeżeli to możliwe, każdej czynności, w wyniku której uzyskuje się dane o przyjmowanych, wydawanych lub wprowadzanych do procesu produkcyjnego surowcach, materiałach, produkcji w toku i półproduktach oraz uzyskanych produktach, wyrobach gotowych i wysokości strat produkcyjnych; 11) nakładania zamknięć urzędowych na urządzenia, pomieszczenia, naczynia oraz środki transportu; 12) uczestniczenia w podlegających kontroli czynnościach; 13) przeprowadzania w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie, gry na automacie o niskich wygranych lub gry na innym urządzeniu; 14) zabezpieczania zebranych dowodów; 15) sporządzania szkiców, filmowania i fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych; 16) zatrzymywania i kontrolowania środków transportu oraz statków w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (Dz. U. z 2013 r. poz. 758, ze zm.) i ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1458); 17) zbierania niezbędnych materiałów w zakresie kontroli (art. 32 ust. 1 ustawy o SC).

W Służbie Celnej może pełnić służbę osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe; 4) ma co najmniej średnie wykształcenie; 5) ma nieposzlakowaną opinię; 6) ma stan zdrowia pozwalający na pełnienie służby na określonym stanowisku (art. 76 ustawy o SC).

Stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania, na podstawie zgłoszenia się do służby. Osoba mianowana funkcjonariuszem służby przygotowawczej otrzymuje stopień służbowy aplikanta celnego. Służba przygotowawcza trwa 2 lata (art. 78 ustawy o SC).

Funkcjonariuszowi Służby Celnej przysługuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne na zasadach określonych w art. 145 – art. 165 ustawy o SC.

W obowiązującym stanie prawnym, funkcjonariusze SC podlegają obowiązkowo społecznym ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowemu z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 6 Usus) oraz ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 12 ust. 1 Usus). W okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim funkcjonariusz otrzymuje uposażenie chorobowe (art. 152b ust. 1 ustawy o SC).

2. FUNKCJONARIUSZE SC, KTÓRZY ZOSTANĄ OBJĘCI SYSTEMEM ZAOPATRZENIA EMERYTALNEGO

Wyrok TK rozstrzygnął o niekonstytucyjności tzw. pominięcia prawodawczego w postaci nieuwzględnienia funkcjonariuszy SC w katalogu służb mundurowych uprawnionych do świadczeń emerytalnych z systemu zaopatrzenia emerytalnego. Bez względu na fakt, że Wyrok dotyczy stwierdzenia niekonstytucyjności jedynie trzech przepisów (tj. art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu) i to w pewnym zakresie (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 o SC) uzasadnione jest objęcie zaopatrzeniowym systemem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy SC, których dotyczy Wyrok, poprzez kompleksowe i systemowe uregulowanie tego zagadnienia. Częściowe uregulowanie, tj. dokonanie zmiany brzmienia jedynie przepisów uznanych za niekonstytucyjne, nie odniosłoby pożądanego skutku, biorąc także pod uwagę podstawy stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności tego pominięcia prawodawczego. Trybunał wskazał bowiem w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia, iż nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie grupy funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt

4-6 Ustawy o SC m.in. wobec funkcjonariuszy Policji, w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał oceniał kwestionowaną regulację systemowo, a nie wybiórczo. W tym kontekście należy wskazać, iż zasadne jest również rozważenie objęcia funkcjonariuszy, którzy zostaną przeniesieni do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego, regulacją dotyczącą świadczeń odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 616 ze zm.). Tego typu świadczenia nie są uregulowane w Ustawie o zaopatrzeniu, z kolei wyłączenie funkcjonariuszy z powszechnego systemu ubezpieczeniowego pozbawi ich prawa do tego typu świadczeń.

Zgodnie z Wyrokiem Trybunału, art. 1, art. 18 ust. 1 oraz art. 18b ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu 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 o SC są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Wyrok nie dotyczy zatem wszystkich funkcjonariuszy SC, lecz tylko tej grupy, która wykonuje zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC. Są to zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną; rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ścigania ich sprawców, w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.). W pozostałym zakresie, realizacja takich zadań SC, jak np. wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego, wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów oraz podatków nie powinna według Trybunału być podstawą do objęcia tych funkcjonariuszy zaopatrzeniowym systemem emerytalnym.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego „przywileju” z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym (zob. uzasadnienie Wyroku, pkt 4.9). W zaopatrzeniowym systemie emerytalnym

obowiązują bowiem korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej. Według TK, uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, jeśli chodzi o warunki nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokość jest uzasadnione szczególnymi warunkami pełnienia służby. Zatem, z uwagi na podobieństwo ww. zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy SC do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355), uzasadnione jest podobne traktowanie tej grupy funkcjonariuszy również w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

W związku z powyższym, uregulowanie uprawnień funkcjonariuszy SC do świadczeń emerytalnych z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego powinno objąć wszystkich funkcjonariuszy, którzy wykonywali lub wykonują zadania takie jak te, określone w obecnie obowiązującym art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC, tj. zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. W poprzednio obowiązującej ustawie o Służbie Celnej z 1999 r., zadania SC były określone w art. 1 ust. 2. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 do zadań SC należało rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie określonych przestępstw i przestępstw skarbowych, wykroczeń i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców. Przed dniem utworzenia Służby Celnej, tj. przed dniem 15 września 1999 r., prawa i obowiązki funkcjonariuszy administracji celnej były regulowane przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej. Zadania administracji celnej były wówczas określane ustawą z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 10, poz. 56 ze zm., zob. art. 28 ustawy) oraz ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445 ze zm., zob. art. 111 ustawy) i polegały m.in. na zwalczaniu i ściganiu przestępstw i wykroczeń w zakresie ustalonym ustawą karną skarbową.

Zaopatrzeniowym systemem emerytalnym należy objąć grupę funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonywali lub wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 Ustawy o SC. W ramach tej grupy należy wyróżnić tych funkcjonariuszy, którzy w dniu wejścia w życie planowanej nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu posiadali co

najmniej 15 lat służby (licząc najwcześniej do dnia 15 września 1999 r.) i którzy kiedykolwiek, po dniu 15 września 1999 r., realizowali zadania określone powyżej, niezależnie od czasu, w którym zadania te były wykonywane (daty i czasu trwania realizacji tych obowiązków). Jeżeli w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariusze nie posiadali jeszcze okresu służby, od którego zależy nabycie uprawnień emerytalnych (dotyczy to zarówno funkcjonariuszy, których obowiązuje warunek 15-letniego stażu służby, jak też funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby po dniu 31 grudnia 2012 r.), to system zaopatrzeniowy obejmie tylko tych, którzy w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu, albo jeżeli zostali przyjęci po raz pierwszy do służby po tym dniu, od dnia przyjęcia do służby, aż do momentu zwolnienia ze służby, realizowali te zadania.

Każdy funkcjonariusz, który uczestniczył kiedykolwiek, po dniu 15 września 1999 r., w procesie realizacji określonych przez Trybunał zadań, jeżeli w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu posiadał co najmniej 15 lat służby, powinien być objęty systemem zaopatrzeniowym, z dniem wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu. Ta grupa funkcjonariuszy, jak wskazał Trybunał, została nierówno potraktowana, gdyż pomimo wykonywania takich zadań jak inne służby mundurowe, nie była objęta mundurowym systemem emerytalnym. Ponadto, każdy funkcjonariusz, który w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu nie posiadał odpowiedniego stażu służby, od którego zależy nabycie uprawnień emerytalnych, ale uczestniczył w dniu wejścia w życie nowelizacji do momentu zwolnienia ze służby w procesie realizacji tych zadań, powinien zostać objęty tym systemem. Prawo do emerytury mundurowej powinni mieć również funkcjonariusze, którzy zostali przyjęci do służby po dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu i od dnia przyjęcia do służby, aż do dnia zwolnienia realizowali zadania takie, jak inne służby mundurowe objęte tym systemem.

Powyższe dotyczy również przełożonych funkcjonariuszy, którzy zlecają zadania i ponoszą odpowiedzialność za ich wykonanie. Jak wskazał Trybunał w Wyroku, podobieństwo wykonywanych przez funkcjonariuszy SC zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC do funkcjonariuszy Policji przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Nie sposób uznać, iż wykonywanie przez przełożonych funkcjonariuszy celnych zadań

związanych ze zlecaniem zadań, o których mowa powyżej, nadzorowaniem ich wykonania i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, nie wiąże się z narażeniem życia i zdrowia w stopniu porównywalnym do funkcjonariuszy bezpośrednio realizujących te zadania. Należy zwrócić uwagę, iż w analogicznej sytuacji, Ustawa o zaopatrzeniu nie dokonuje rozróżnienia w zakresie objęcia systemem zaopatrzenia emerytalnego policjantów o niższym i wyższym stopniu policyjnym, których dotyczą te same zasady nabywania uprawnień emerytalnych. Zaopatrzenie emerytalne przysługuje z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby. Nie do przyjęcia byłaby sytuacja, w której funkcjonariusz SC niższego stopnia służbowego objęty byłby zaopatrzeniowym, a więc „uprzywilejowanym” systemem emerytalnym, zaś SzeF Służby Celnej, czy też dyrektor izby celnej objęty byłby systemem ubezpieczenia społecznego, z uwagi na fakt, że w okresie służby nigdy bezpośrednio nie realizował zadań związanych z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem określonych przestępstw i wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców, niemniej jednak odpowiada za ich wykonanie.

Należy mieć na uwadze procesowy charakter realizacji zadań w SC, tj. wieloetapowość wykonywania tych zadań. Zadania poszczególnych komórek organizacyjnych zostały określone w statucie izb celnych i regulaminach organizacyjnych. Zadania wykonywane przez funkcjonariuszy celnych są podzielone na szereg zadań szczegółowych, przydzielanych odpowiednim komórkom organizacyjnym, a w dalszej kolejności wykonującym je funkcjonariuszom. Zgodnie ze statutem izby celnej (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 28 Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2013 r., Dz.Urz.MF z 2013 r., poz. 19), w Pionie Kontroli wydzielona została komórka zwalczania przestępczości (IZP), w której wykonuje się m.in. zadania:

- wykonywanie kontroli, o których mowa w art. 30 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 i 7-10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej,
- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie określonym w przepisach odrębnych,

- realizowanie niezbędnych czynności procesowych w granicach koniecznych do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego, wykroczenia skarbowego, przestępstwa lub wykroczenia,
- wykonywanie czynności procesowych w sprawach o przestępstwa w przypadkach konieczności udzielenia wsparcia komórkom dochodzeniowo-śledczym w podległych urzędach lub komórce dochodzeniowo-śledczej w izbie, realizowanie czynności zatrzymania osoby w trybie i przypadkach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.6)) i ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, wykonywanie czynności, o których mowa w art. 75b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej,
- prowadzenie postępowania mandatowego,
- współpraca z innymi służbami i organami w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, w tym w zakresie, o którym mowa w art. 75c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej,
- opracowywanie operacyjnych planów kontroli.

W izbach celnych wydzielona została również komórka dochodzeniowo-śledcza (IDS), w ramach której wykonuje się zadania związane ze ściganiem sprawców przestępstw i wykroczeń oraz współpracą z organami ścigania, prokuraturą i sądami. Pion Kontroli wraz z komórką dochodzeniowo-śledczą został również wydzielony w urzędach celnych (zob. załącznik nr 2 do zarządzenia nr 28 Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2013 r., Dz.Urz.MF z 2013 r., poz. 19). Ponadto, w oddziałach celnych wydziela się komórki obsługi zgłoszeń celnych w ramach których wykonuje się zadania polegające na wszczynaniu postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz realizowaniu niezbędnych czynności procesowych w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa skarbowego, wykroczenia skarbowego, przestępstwa lub wykroczenia.

Stąd nie byłoby możliwe lub byłoby bardzo trudne precyzyjne wyodrębnienie spośród wszystkich funkcjonariuszy SC tej grupy, która bezpośrednio i wyłącznie rozpoznaje, wykrywa, zapobiega i zwalcza określone typy przestępstw i wykroczeń. Istotne dla realizacji Wyroku jest objęcie zaopatrzeniowym systemem emerytalnym wszystkich funkcjonariuszy którzy kiedykolwiek, po dniu 15 września 1999 r.,

realizowali zadania takie, jak określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC, jeżeli w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu posiadają co najmniej 15 lat służby oraz wszystkich funkcjonariuszy, którzy nie posiadając wówczas takiego stażu, uczestniczyli w procesie realizacji tych zadań w dniu wejścia w życie nowelizacji, aż do momentu zwolnienia ze służby.

Data graniczna – 15 września 1999 r. jest dniem wejścia w życie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r., tj. dniem utworzenia Służby Celnej. Przed tym dniem, funkcjonowała wyodrębniona w administracji rządowej administracja celna. W uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. wskazano, że funkcje służby celnej nie polegają na działaniach, jakie realizuje, w powszechnym rozumieniu, administracja państwowa. „Wiele zadań postawionych przed służbą celną, to zadania formacji mundurowych, takich jak Straż Graniczna czy Policja, dotyczące konkretnego zakresu ochrony – przestrzegania przepisów prawa celnego. Stąd potrzeba opracowania projektu ustawy regulującej prawa i obowiązki tej przeszło 14-tu tysięcznej grupy zawodowej.” (str. 2 uzasadnienia projektu). Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. nadała funkcjonariuszom celnym status służby mundurowej. Stąd, uzasadnione jest przyjęcie, jako daty granicznej objęcia funkcjonariuszy zaopatrzeniowym systemem emerytalnym, daty utworzenia SC. Przed tą datą funkcjonariusze celni byli pracownikami urzędów państwowych, nie stanowiąc służby mundurowej. Zatem, nawet wykonywane przez funkcjonariuszy przed tą datą zadań polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw i wykroczeń nie może wiązać się z objęciem tych funkcjonariuszy systemem emerytalnym dotyczącym służb mundurowych.

3. NABYCIE UPRAWNIEN DO ZAOPATRZENIA EMERYTALNEGO PRZEZ FUNKCJONARIUSZY SC

System emerytur mundurowych obejmuje obligatoryjnie wszystkich funkcjonariuszy, którzy kiedykolwiek, po dniu 15 września 1999 r., realizowali zadania takie, jak określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC, jeżeli w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu posiadają co najmniej 15 lat służby oraz wszystkich funkcjonariuszy, którzy nie posiadając wówczas takiego stażu, uczestniczyli w dniu wejścia w życie nowelizacji, albo jeżeli zostali przyjęci po raz pierwszy do służby po

tym dniu, od dnia przyjęcia do służby, aż do momentu zwolnienia ze służby, w procesie realizacji tych zadań.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę nowelizację przepisów Ustawy o zaopatrzeniu, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2013 r., należy rozróżnić sytuację funkcjonariuszy, którzy zostali po raz pierwszy przyjęci do służby przed i po dniu 31 grudnia 2012 r. Funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy przed dniem 31 grudnia 2012 r. powinien obowiązywać warunek odbycia 15 lat służby, od którego uzależnione będzie nabycie prawa do emerytury, liczony najwcześniej od dnia 15 września 1999 r. Wprowadzenie wskazanej daty granicznej jest związane z momentem utworzenia umundurowanej formacji, jaką jest obecnie Służba Celna. Okres służby pełnionej przed 15 września 1999 r. nie będzie brany pod uwagę przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu zaopatrzenia emerytalnego. Z kolei, funkcjonariuszowi przyjętemu do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r., emerytura mundurowa będzie przysługiwać, jeżeli w dniu zwolnienia ze służby funkcjonariusz ten będzie posiadał co najmniej 25 lat służby.

Powyższe rozróżnienie jest zasadne w świetle konstytucyjnych gwarancji wynikających z zasady równości (art. 32 Konstytucji). Zgodnie z powołaną zasadą, wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równości, według ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego gwarantuje, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81). Niewątpliwie, jak wskazał Trybunał w Wyroku, „(...) 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.” Prawo funkcjonariuszy SC do emerytury powinno być zatem uregulowane w sposób podobny do innych służb mundurowych, w tym Policji.

Należy mieć na względzie, iż w związku z wprowadzeniem 15-letniego okresu służby, liczonego najwcześniej od dnia 15 września 1999 r., pierwsi celnicy nabyliby uprawnienia emerytalne już z dniem 16 września 2014 r. Przyznanie uprawnień ze skutkiem wstecznym mogło by stanowić zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa (w zakresie dotyczącym stanu budżetu państwa i zapewnienia środków na wypłatę wymagalnych już świadczeń oraz w zakresie struktury kadrowej w SC i zagwarantowania należytego wykonywania zadań Służby Celnej). W związku z powyższym, nowelizacja Ustawy o zaopatrzeniu powinna przyznać uprawnienia emerytalne funkcjonariuszom, którzy w dniu jej wejścia w życie spełniają warunki do nabycia tych uprawnień, a nie zostali zwolnieni ze służby, z dniem wejścia w życie nowelizacji.

Wykonanie Wyroku TK wiąże się z koniecznością nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu. Przede wszystkim istotne jest dodanie do katalogu funkcjonariuszy służb mundurowych, określonego w art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 tej Ustawy, dwóch grup funkcjonariuszy Służby Celnej, tj. grupy funkcjonariuszy, którzy kiedykolwiek, po dniu 15 września 1999 r., realizowali zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną; rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ścigania ich sprawców, i równocześnie w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu posiadają co najmniej 15 lat służby oraz grupy tych funkcjonariuszy, którzy nie posiadając wówczas takiego stażu, będą uczestniczyć w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu, albo jeżeli zostali przyjęci po raz pierwszy do służby po tym dniu, od dnia przyjęcia do służby, do momentu zwolnienia ze służby, w procesie realizacji tych zadań. Wszyscy funkcjonariusze z ww. grup zostaną objęci zaopatrzeniowym systemem emerytalnym z dniem wejścia w życie nowelizacji.

Zaopatrzeniem emerytalnym nie zostaną objęci ci funkcjonariusze SC, którzy nabyli już prawo do świadczeń emerytalno-rentowych z ubezpieczenia społecznego. Prawa do mundurowej renty inwalidzkiej lub rodzinnej nie nabędą funkcjonariusze SC, którzy posiadają, w momencie wejścia w życie ww. nowelizacji Ustawy o

zaopatrzeniu, prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej z FUS. Posiadanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy z FUS wyłączy również nabycie prawa do emerytury mundurowej. Prawa do mundurowej emerytury nie nabędą też funkcjonariusze, którzy w momencie wejścia w życie nowelizacji, będą posiadali status emeryta. Ustawodawca nie powinien ingerować w prawa nabyte, w szczególności objęcie obecnych emerytów systemem zaopatrzeniowym stanowiłoby o zmianie warunków nabywania prawa do świadczeń i zmianie zasad ustalania wysokości świadczeń. Należy również podkreślić, iż zmiana w zakresie przynależności funkcjonariuszy SC do systemu emerytalnego dotyczy funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę przez okres wymagany do nabycia uprawnień emerytalnych z systemu zaopatrzeniowego począwszy od dnia 15 września 1999 r. Spośród tych funkcjonariuszy, żaden nie posiada jeszcze statusu emeryta. Pierwsze uprawnienia do emerytury z systemu zaopatrzeniowego, po ww. zmianach, zostaną nabyte przez funkcjonariuszy SC z dniem wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu, a w zakresie dotyczącym grupy funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. – z dniem 1 stycznia 2038 r.

W ocenie Opiniującego, zasadne jest przyznanie funkcjonariuszom podlegającym, w momencie wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu, zmianie w zakresie przynależności do systemu emerytalnego, prawa wyboru pomiędzy objęciem systemem zaopatrzeniowym a pozostaniem w systemie ubezpieczeń społecznych. W obu systemach obowiązują bowiem odmienne warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego i inne zasady ustalania wysokości tych świadczeń oraz zasady i tryb przyznawania oraz ich wypłaty. Funkcjonariusze, którzy spełniają warunki do objęcia systemem zaopatrzeniowym, pełniący służbę w czasie obowiązywania przepisów decydujących o ich przynależności do systemu emerytur i rent z FUS, układali swoje stosunki życiowe i służbowe, biorąc pod uwagę obowiązujące ich zasady rządzące systemem powszechnym, co miało wpływ na wysokość ich przyszłej emerytury lub renty. W związku z tym, ustawodawca nie może pozbawiać ich prawa wyboru w tym zakresie, gdyż może okazać się, że w konkretnych okolicznościach objęcie danego funkcjonariusza systemem zaopatrzeniowym nie będzie dla niego korzystne, mimo iż powinno stanowić „przywilej”. Ustawa nowelizująca powinna zatem uprawniać funkcjonariuszy, którzy w momencie jej wejścia w życie spełniają warunki do objęcia

systemem zaopatrzenia emerytalnego, do dokonania stosownego wyboru w pewnym okresie czasu, np. w ciągu trzech miesięcy od dnia wejście w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu. Brak dokonania wyboru będzie równoznaczny z objęciem systemem rent i emerytur mundurowych; podleganie temu systemowi powinno być bowiem dla funkcjonariuszy SC, o których mowa w Wyroku TK, obligatoryjne. Prawo wyboru zasad ustalenia emerytury zostało przyznane niektórym funkcjonariuszom służb mundurowych w związku z reformą emerytalną z 2012 r. polegającą na wydłużeniu okresu służby (zob. art. 18h Ustawy o zaopatrzeniu dodany ustawą 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). Należy wskazać, iż dokonanie wyboru systemu powszechnego przez funkcjonariusza, który podlega przeniesieniu do systemu zaopatrzeniowego nie będzie miało wpływu na możliwość dalszego wykonywania przez niego zadań w SC określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC.

4. ROZRÓŻNIENIE PODSTAW WYKONYWANIA ZADAŃ SŁUŻBY CELNEJ (STOSUNEK SŁUŻBOWY, STOSUNEK PRACY)

W obowiązującym stanie prawnym, stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania, na podstawie zgłoszenia się do służby. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o SC, w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej mogą pełnić służbę funkcjonariusze oraz być zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej i pracownicy, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Niemniej jednak, jak zastrzega art. 23 ust. 2 ustawy o SC, zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, 4-7 i 10, wykonują wyłącznie funkcjonariusze, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zatem, zadania, o których mowa w Wyroku TK są wykonywane w zasadzie przez funkcjonariuszy SC. Zaopatrzeniowy system emerytalny może dotyczyć wyłącznie służb mundurowych, a

zatem wyłącznie pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych SC funkcjonariuszy.

Należy zwrócić uwagę, iż Wyrok dotyczy tylko pewnej grupy spośród wszystkich funkcjonariuszy. Tylko ta grupa funkcjonariuszy, która wykonuje zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC powinna według TK być objęta systemem zaopatrzenia emerytalnego. W związku z opisanymi powyżej trudnościami w wyodrębnieniu grupy funkcjonariuszy, którzy zajmowali się wyłącznie tą sferą zadań SC, zasadne jest dokonanie jasnego podziału, ułatwiającego w przyszłości określenie grupy funkcjonariuszy SC podlegających emeryturom i rentom mundurowym oraz grupy osób wykonujących zadania SC podlegających systemowi powszechnemu, z uwagi na niewykonywanie zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o SC. Obecnie, zarówno ww. zadania, jak i pozostałe zadania SC wykonują funkcjonariusze celni (oraz inni pracownicy). W związku z nowelizacją Ustawy o zaopatrzeniu, w celu jasnego i precyzyjnego określenia katalogu uprawnionych do świadczeń z tej ustawy, należy wydzielić grupę funkcjonariuszy realizujących zadania ściśle związane według TK z charakterystyką służb mundurowych – ta grupa funkcjonariuszy powinna pozostać w służbie na podstawie mianowania, zaś pozostała grupa funkcjonariuszy powinna zostać zwolniona ze służby i zatrudniona w SC na podstawie umowy o pracę. Funkcjonariusze spełniający, w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu, warunki do nabycia uprawnień emerytalnych z zaopatrzeniowego systemu (posiadający wymagany 15-letni okres służby), lecz nie realizujący już wówczas przedmiotowych zadań służb mundurowych, powinni mieć prawo wyboru przejścia na emeryturę mundurową albo pozostania w SC z jednoczesnym zwolnieniem ze służby i zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę. Decyzja o dalszym pozostaniu w służbie na podstawie stosunku pracy będzie skutkować utratą prawa do objęcia systemem zaopatrzeniowym. Powyższe nie dotyczy sytuacji, gdy uprawniony do emerytury powziął decyzję o przejściu na emeryturę mundurową i podjął ponownie decyzję o zatrudnieniu.

Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 163 ust. 1 ustawy o SC, funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzymiesięcznego uposażenia. Odprawa ulega zwiększeniu o 20% miesięcznego

uposażenia za każdy pełny rok pełnienia służby ponad 5 lat nieprzerwanej służby, nie więcej niż do wysokości sześciomiesięcznego uposażenia. Zwolnienie ze służby nie spowoduje utraty stopnia służbowego. Osoby posiadający określone stopnie służbowe, np. oficera, generała, po wystąpieniu ze służby nadal będą mogły posługiwać się nadanym stopniem z dodaniem określenia „w stanie spoczynku” (art. 116 ust. 2 ustawy o SC). W związku z planowaną nowelizacją, należy również dokonać analizy sytuacji prawnej osób pozostających na urlopie macierzyńskim, ojcowskim, wychowawczym. Zgodnie z brzmieniem art. 105a ustawy o SC, funkcjonariusza nie można zwolnić ze służby w okresie ciąży, w czasie urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu wychowawczego. Zasadnym w tym miejscu będzie odpowiedź na pytanie, w jaki sposób uregulować sytuację prawną tych osób w związku z koniecznością ich zwolnienia ze służby i zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

VI. KONKLUZJE

1. Systemem zaopatrzenia emerytalnego powinni zostać objęci obligatoryjnie funkcjonariusze Służby Celnej, którzy w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu:
 - a. posiadają co najmniej 15 lat służby (licząc najwcześniej do dnia 15 września 1999 r.) i kiedykolwiek, po dniu 15 września 1999 r., wykonywali zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych właściwymi przepisami przestępstw, przestępstw skarbowych, wykroczeń lub wykroczeń skarbowych oraz ścigania ich sprawców.
 - b. nie posiadają okresu służby, od którego zależy nabycie uprawnień emerytalnych (dotyczy to zarówno funkcjonariuszy, których obowiązuje 15-letni staż służby, jak też funkcjonariuszy przyjętych po raz pierwszy do służby po dniu 31 grudnia 2012 r.), i w tym dniu albo, jeżeli zostali przyjęci po raz pierwszy do służby po tym dniu, od dnia przyjęcia do służby, aż do momentu zwolnienia ze służby, realizowali ww. zadania służb mundurowych.
2. Funkcjonariuszami, którzy wykonują zadania w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych właściwymi przepisami przestępstw, przestępstw skarbowych, wykroczeń lub wykroczeń skarbowych oraz ścigania ich sprawców są również przełożeni funkcjonariuszy Służby Celnej, zlecający te zadania i ponoszący odpowiedzialność za ich wykonanie.
3. Okres służby, od którego uzależnione jest nabycie prawa do emerytury przez funkcjonariuszy Służby Celnej, winien być liczony najwcześniej począwszy od dnia 15 września 1999 r. Jest to dzień utworzenia Służby Celnej.
4. Zaopatrzeniem emerytalnym nie zostaną objęci ci funkcjonariusze Służby Celnej, którzy nabyli już prawo do świadczeń emerytalno-rentowych z ubezpieczenia społecznego.
5. Zasadne jest przyznanie funkcjonariuszom podlegającym zmianie w zakresie przynależności do systemu emerytalnego, prawa wyboru pomiędzy systemem zaopatrzeniowym a systemem powszechnym, realizowanego w określonym terminie (np. 3 miesiące) po wejściu w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu.

6. W związku ze zmianami w zakresie przynależności do systemu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, w celu jasnego i precyzyjnego określenia katalogu uprawnionych do świadczeń z systemu zaopatrzenia emerytalnego, należy wydzielić grupę funkcjonariuszy realizujących zadania ściśle związane z charakterystyką służb mundurowych – ta grupa funkcjonariuszy powinna pozostać w służbie na podstawie mianowania, zaś pozostała grupa funkcjonariuszy powinna zostać zwolniona ze służby i zatrudniona w Służbie Celnej na podstawie umowy o pracę.
7. Funkcjonariusze spełniający, w dniu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu, warunki do nabycia uprawnień emerytalnych z zaopatrzeniowego systemu (posiadający wymagany 15-letni okres służby), lecz nie realizujący już wówczas przedmiotowych zadań służb mundurowych, powinni mieć prawo wyboru przejścia na emeryturę mundurową albo pozostania w SC z jednoczesnym zwolnieniem ze służby i zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę.

Prof. dr hab. Marek Chmaj