



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
XI KADENCJA**

Warszawa, dnia 14 grudnia 2023 r.

Druk nr 33

**KOMISJA
PETYCJI**

**Pani
Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest pani senator Ewa Matecka.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Petycji
(-) Robert Mamątow

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin

Art. 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2023 r. poz. 1280, 1429 i 1834) w art. 13 w ust. 1 po pkt 1d dodaje się pkt 1e w brzmieniu:

„1e) okresy zatrudnienia członka korpusu służby cywilnej od dnia 1 września 2003 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy w przypadku, gdy stosunek pracy osoby, która wykonywała zadania przypisane Służbie Celnej, został przekształcony w stosunek służbowy na podstawie art. 22b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub art. 99 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel wydania i adresaci projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Krajowej Administracji Skarbowej, zawartego we wniesionej do Senatu petycji (P10-63/23).

Celem ustawy jest potraktowanie jako równorzędnych ze służbą w Służbie Celnej (dalej: SC) okresów zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej (pracowników), którzy od 1 września 2003 r. wykonywali zadania przypisane tej służbie i których stosunki pracy zostały następnie przekształcone w stosunki służby na podstawie art. 22b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (dalej: u.SC z 1999 r.) albo art. 99 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (dalej: u.SC z 2009 r.). Zakończy to dyskryminację grupy cywilnych pracowników, których okres pracy przy wykonywaniu zadań przypisanych Służbie Celnej miał być (zgodnie z wymienionymi wyżej ustawami) wliczany do okresu służby w niej, co przekreśliła – dokonana w maju 2017 r. – nowelizacja 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 (dalej, niezależnie od późniejszych zmian tytułu: ustawa zaopatrzeniowa).

Ustawa dotyczy relatywnie niewielkiej – kilkusetosobowej – grupy pracowników, wykonujących zadania przekazane Służbie Celnej na podstawie art. 24 pkt 1 lit. b tiret drugie i czwarte ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (dalej: u.WKS). Są to osoby wykonujące niegdyś zadania w zakresie:

- 1) wymiaru i poboru podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów;
- 2) szczególnego nadzoru podatkowego;
- 3) wymiaru i poboru podatku akcyzowego;
- 4) kontroli przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Największą grupę tych pracowników stanowiły osoby wymienione w pkt 2, więc to na ich przykładzie poniżej przedstawiono stan prawny, jego zmiany oraz ich konsekwencje. Sytuacja pozostałych – dużo mniej licznych – pracowników jest bowiem analogiczna.

2. Rys historyczny

2.1. Szczególny nadzór podatkowy

Szczególny nadzór podatkowy (dalej: nadzór), obecnie już w sensie formalnym nieistniejący, był jedną z form realizacji ustawowych zadań kontroli skarbowej i wywiadu skarbowego, obejmującą:

- 1) produkcję, import, eksport i obrót niektórymi wyrobami akcyzowymi (między innymi alkoholami i olejami opałowym i napędowym), w tym przez podmioty prowadzące działalność nielegalną – „bez zachowania warunków oraz form przewidzianych przepisami prawa” (art. 35b i art. 35d ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej; dalej: u.k.s.);
- 2) organizację gier hazardowych w kasynach, salonach gier i na automatach do gry (również tych nielegalnych).

W okresie międzywojennym urzędnicy wykonywali te zadania w urzędach skarbowych akcyz i monopoli państwowych. Po II wojnie światowej utworzone zostały izby akcyzowo-celne, którym podlegały urzędy akcyzowe. W 1950 r. zadania zostały rozdzielone: celne – przekazano Ministerstwu Handlu Zagranicznego (ściśle: Centralnemu Zarządowi Ceł, a następnie Głównemu Urzędowi Ceł, który w 1997 r. został podporządkowany Ministerstwu Finansów), zaś akcyzowe – wydziałom finansowym wojewódzkich i powiatowych rad narodowych, a po reformie wojewódzkiej z 1975 r. – Okręgowym Zarządom Dochodów Państwa i Kontroli Finansowej; następnie – od 1983 r. – zadania te wykonywały Izby Skarbowe, a w końcu – od 1992 r. – Urzędy Kontroli Skarbowej (dalej: UKS).

Jednolita, umundurowana SC powstała w 1999 r. – mocą u.SC z 1999 r. Funkcjonariusze administracji celnej (pracownicy, których nie należy mylić z funkcjonariuszami SC), którzy w dniu wejścia tej ustawy w życie (15 września 1999 r.), wykonywali zadania przewidziane dla SC, mogli otrzymać propozycje pełnienia służby, a ich dotychczasowe stosunki pracy przekształcały się – po przyjęciu propozycji – w stosunki służby (art. 91 ust. 1–4 i art. 92 u.SC z 1999 r.). Ustawa gwarantowała, że – jeśli przepisy uzależniały prawo do świadczeń lub ich

wymiar od okresu pełnienia służby – pracownicy, którzy stali się funkcjonariuszami SC, zachowywali ciągłość służby z zaliczeniem dotychczasowego okresu pracy, a wcześniejsze okresy zatrudnienia w administracji celnej traktowano jako pełnienie służby (art. 94 ust. 1 i 2 u.SC z 1999 r.).

SC przejęła zadania nadzoru od UKS (wraz z pracownikami je wykonującymi) dopiero z dniem 1 września 2003 r., wraz z wejściem w życie u.WKS (uchylającej w u.k.s. rozdział 3b i jednocześnie dodającej analogiczny rozdział 1a w u.SC z 1999 r.). Był to element przygotowań do wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i wynikających z tego poważnych zmian organizacyjnych, obejmujących również migrację licznych pracowników i funkcjonariuszy aparatów skarbowego i celnego. W tym właśnie kontekście, zajmujący się nadzorem cywilni pracownicy UKS mogli wówczas albo otrzymać propozycje przeniesienia do innych jednostek organizacyjnych (na podstawie art. 32 ust. 1 u.WKS), albo też – z urzędu albo na swój wniosek – otrzymać propozycje pełnienia służby w SC. Jej przyjęcie oznaczało przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy z wliczeniem do okresu służby w SC również stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych administracji celnej (art. 22b ust.1, 6 i 8 u.SC z 1999 r. dodany mocą art. 24 pkt 4 u.WKS). Od tego czasu zadania w zakresie nadzoru wykonywali więc zarówno cywilni pracownicy jak i funkcjonariusze celni, ponieważ to dyrektorzy poszczególnych Izb Celnych decydowali o tym, kiedy i kto otrzyma propozycję pełnienia służby. Raz jeszcze należy podkreślić, że ustawodawca – w art. 22b ust. 8 u.SC z 1999 r. – jednoznacznie stwierdził, iż „[c]złonkowi korpusu służby cywilnej, który (...) stał się funkcjonariuszem celnym, okres stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych administracji celnej wlicza się do okresu służby w Służbie Celnej”, czym w praktyce zrównał status pracowników i funkcjonariuszy.

Nadzór „przestał istnieć” – jako odrębna instytucja prawna – z końcem października 2009 r., wraz z wejściem w życie u.SC z 2009 r. Jego zadania zostały bowiem włączone w zakres „kontroli wykonywanej przez Służbę Celną” (tej, o której mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 i w ust. 3 pkt 1 tejże ustawy) i przypisane wyłącznie funkcjonariuszom. Cywilni pracownicy, którzy wówczas wciąż jeszcze wykonywali te zadania, musieli uzyskać status funkcjonariuszy celnych przez przyjęcie propozycji pełnienia służby (złożonej z urzędu albo na wniosek). Ich stosunki pracy jako członków korpusu służby cywilnej przekształcały się w stosunki służbowe na podstawie aktu mianowania, a okres stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych (podległych albo nadzorowanych przez ministra właściwego

do spraw finansów) wliczano do okresu służby w SC (art. 99 ust. 1, 2, 7 i 8 u.SC z 2009 r.). Stosunkowo najwięcej takich pracowników zostało funkcjonariuszami z dniem 1 lipca 2010 r. Na marginesie należy wspomnieć, że urzędowa praktyka w zakresie formalnego przekształcania stosunków pracy pracowników (tych, którzy przyjęli propozycję pełnienia służby w SC) w stosunki służbowe na podstawie aktu mianowania była niejednolita. W niektórych Izbach Celnych pracownicy ci otrzymywali akty mianowania, w innych uznawano, że do powstania stosunków służbowych doszło *ex lege* i wydawano pracownikom jedynie zaświadczenia (samo złożenie oświadczenia o przyjęciu propozycji pełnienia służby w SC uznawano za alternatywny – w stosunku do aktu mianowania – sposób nawiązania stosunku służbowego).

W związku z utworzeniem – na początku 2017 r. – Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS), niegdysiejsi cywilni pracownicy nadzoru – będący już funkcjonariuszami SC – stali się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej (dalej: SC-S), z zachowaniem ciągłości służby (art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej; dalej: przepisy wprowadzające). Co więcej, ustawodawca postanowił wyraźnie, że „[d]o okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej (...), od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi (...) wlicza się okres: (...) służby w Służbie Celnej; (...) pracy w (...) izbach skarbowych i urzędach skarbowych (...) urzędach kontroli skarbowej (...) administracji celnej” (art. 171 ust. 2 przepisów wprowadzających). Niezależnie od tego, członek korpusu służby cywilnej (zatrudniony w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostce organizacyjnej KAS) mógł (może) otrzymać (z urzędu albo na wniosek) propozycję przeniesienia do pełnienia służby w SC-S. Wówczas jego dotychczasowy stosunek pracy przekształcał (przekształca) się w stosunek służbowy na podstawie aktu mianowania, a staż pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych KAS wlicza się do okresu służby w SC-S (art. 150 ust. 1, 2 i 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej).

Podsumowując: zadania mieszczące się dawniej w zakresie nadzoru (niezależnie od jego usytuowania w strukturach administracyjnych) były wykonywane najpierw wyłącznie przez pracowników cywilnych, następnie przez pracowników cywilnych oraz funkcjonariuszy, a w końcu – wyłącznie przez funkcjonariuszy (początkowo SC, a ostatecznie SC-S). Co kluczowe, owe zadania były tożsame niezależnie od formalnego statusu osób je

wykonujących (pracownicy, funkcjonariusze), a ustawodawca postanowił, że „cywilny” staż pracy w nadzorze będzie wliczany do okresu pełnienia służby w SC lub SC-S, zaś zasadność tej regulacji nie była negowana ani podważana.

2.2. Zabezpieczenie społeczne osób zajmujących się nadzorem

Na przedstawione wyżej regulacje sytuacji zawodowej osób wykonujących zadania z zakresu nadzoru, nakładają się zmiany unormowań dotyczących ich zabezpieczenia społecznego. Co oczywiste, cywilni pracownicy objęci nim byli w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), którym początkowo objęto również funkcjonariuszy SC, a następnie SC-S (art. 6 ust. 1 pkt 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Zapewniało im to wyraźnie niższą – w porównaniu z funkcjonariuszami innych służb mundurowych – ochronę i wzbudziło wątpliwości natury konstytucyjnej, potwierdzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/13, OTK ZU 3/A/2015, poz. 27). Z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawodawca – mocą ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej (dalej: nowela majowa) – objął więc „mundurowym” zaopatrzeniem społecznym również funkcjonariuszy SC-S, a także funkcjonariuszy SC, w tym tych, których stosunek pracy został przekształcony w stosunek służbowy na podstawie art. 22b u.SC z 1999 r. albo art. 99 u.SC z 2009 r. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą zaopatrzeniową – emerytura (zwana jeszcze wówczas „policyjną”) miała przysługiwać funkcjonariuszowi mającemu 15-letni staż służby (przy czym do czerwca 2022 r. wymagane było dodatkowo ukończenie 55 roku życia i posiadanie co najmniej 5-letniego stażu służby w rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych rodzajów przestępstw i wykroczeń opisanych w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 u.SC z 1999 r., a następnie w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 u.SC z 2009 r.; art. 12 ustawy zaopatrzeniowej).

W odniesieniu do dawnych pracowników nadzoru szczególne znaczenie ma to, że nowela majowa wprost stanowi – w art. 22 ust. 2 – iż w wypadku funkcjonariuszy SC lub SC-S okresy pracy w służbie cywilnej, w administracji celnej i w jednostkach organizacyjnych (art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 u.SC z 1999 r. oraz art. 99 ust. 8 u.SC z 2009 r.) „nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą” w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej (przepis ten jest przedmiotem prac Trybunału Konstytucyjnego, wszczętych na wniosek Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej z 10 lipca 2017 r., sygn. akt Tw 8/17 i K 8/18). Regulacja ta była początkowo wewnętrznie spójna (choć oczywiście sprzeczna

z wcześniejszymi deklaracjami ustawodawcy), ponieważ – do połowy 2019 r. – ustawa zaopatrzeniowa nie uznawała za okresy równorzędne ze służbą żadnych okresów „cywilnego” zatrudnienia jakichkolwiek pracowników, którzy następnie zostali funkcjonariuszami SC albo SC-S. Później jednak ustawodawca zmienił to dwukrotnie:

- 1) najpierw – od 1 lipca 2019 r. (mocą ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej) – za równorzędne ze służbą uznał okresy zatrudnienia funkcjonariuszy (od 15 września 1999 r., czyli od powstania SC, do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby), „w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane dla Służby Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem” (art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy zaopatrzeniowej); regulacja ta – zgodnie z literalnym brzmieniem, potwierdzonym orzecznictwem sądów administracyjnych – dotyczy jednak tylko funkcjonariuszy celnych zatrudnionych w administracji celnej (czyli pracowników, których stosunek pracy uległ przekształceniu w stosunek służbowy na podstawie art. 91 u.SC z 1999 r.);
- 2) następnie – od 10 czerwca 2022 r. (mocą ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej) – za równorzędne ze służbą ustawodawca uznał również okresy zatrudnienia w Inspekcji Celnej oraz okresy zatrudnienia inspektorów prowadzących czynności dochodzeniowo-śledcze na podstawie u.k.s., pracowników wywiadu skarbowego, a także niektórych inspektorów i pracowników kontroli skarbowej.

Obie te nowelizacje nadawały „mundurowe” uprawnienia emerytalne pewnym grupom niedysyjszych cywilnych pracowników, ale ustawodawca bezzasadnie pominął w nich osoby wykonujące zadania w zakresie nadzoru.

3. Projektowany stan prawny

Ustawa zmierza do uznania za równorzędne ze służbą w SC (i SC-S) okresów zatrudnienia pracowników nadzoru od 1 września 2003 r. (czyli od dnia przypisania ich zadań SC) do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby. Pracownicy ci zostali bowiem „przeniesieni z zadaniami” z UKS do Izb Celnych i wykonywali zadania przypisane SC, sukcesywnie stając się jej funkcjonariuszami.

Regulacja jest uzasadniona tym, że:

- 1) art. 22 ust. 2 noweli majowej – o nietraktowaniu, w kontekście świadczeń „mundurowych”, okresów pracy w administracji celnej i w jednostkach organizacyjnych

jako okresów służby albo okresów równorzędnych ze służbą – jest jawnie sprzeczny z wcześniejszymi jednoznacznymi zapewnieniami ustawodawcy o traktowaniu okresów „cywilnego” zatrudnienia jako okresów pełnienia służby oraz o zaliczaniu do niej „cywilnego” stażu pracy, jeśliby przepisy uzależniały prawo do świadczeń lub ich wymiar od okresu pełnienia służby (art. 94 ust. 1 u.SC z 1999 r.; art. 99 ust. 8 u.SC z 2009 r.); przepis ten budzi więc zasadnicze wątpliwości co do zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ ustawodawca powinien wywiązać się ze swych zobowiązań, wynikających z ukształtowanej tej grupie pracowników (którzy – w przedstawionych wyżej okolicznościach – stali się funkcjonariuszami SC) ekspektatywy uwzględniania w całości ich uprawnień jako funkcjonariuszy SC i SC-S również okresu ich zatrudnienia przy wykonywaniu zadań nadzoru;

- 2) pracownicy nadzoru (i osoby pozostające z nimi w sytuacji analogicznej) nie powinni być, w świetle konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), różnicowani (dyskryminowani) w obrębie ich grupy na podstawie nierелеwantnego kryterium daty uzyskania mianowania w SC, ponieważ zależała ona wyłącznie od dopełnienia przez dyrektorów Izb Celnych określonych formalności, nierzutujących na merytoryczne wykonywanie konkretnych zadań, najpierw ustawowo określanych mianem nadzoru, a od końca października 2009 r. – kontrolą (w zakresie określonym w art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 i w ust. 3 pkt 1 u.SC z 2009 r.);
- 3) za sprawą dwóch, opisanych powyżej, zmian ustawy zaopatrzeniowej, doszło do wyraźnie gorszego potraktowania niegdysiejszych pracowników nadzoru (i osób pozostających z nimi w sytuacji analogicznej), których zadania weszły od 1 września 2003 r. w zakres zadań SC (na podstawie art. 24 pkt 1 lit. b tiret drugie i czwarte u.WKS), w porównaniu do innych grup pracowników „przeniesionych z zadaniami” do SC, co budzi zasadnicze wątpliwości w kontekście zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W zamierzeniu, ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Data jej ogłoszenia jest niemożliwa do przewidzenia, a celem takiego unormowania jest umożliwienie właściwym organom stosownego naliczenia odpowiednich świadczeń przy możliwie jak największym skróceniu okresu dyskryminacyjnego traktowania opisanej grupy niegdysiejszych pracowników nadzoru, a dziś – funkcjonariuszy SC-S.

4. Skutki regulacji oraz konsultacje

Regulacja rzutować będzie na zakres uprawnień emerytalnych oraz możliwość otrzymywania świadczenia motywacyjnego przez nieznaczną liczebnie grupę aktywnych zawodowo funkcjonariuszy SC-S, dawniej „przeniesionych zadaniami” do SC mocą u.WKS. Szczegóły zostaną przedstawione w *Ocenie Skutków Regulacji*.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostaną zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji zostaną przedstawione w *Ocenie Skutków Regulacji*.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.