



Warszawa, 28-11-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

WZF.7060.16.2023.SC

Pan

Tomasz Siemoniak

**Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają zgłoszenia, których adresatami funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. W swoich pismach wskazują oni na szereg problemów związanych z zastosowaniem 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2024, poz. 1121), dalej: ustawa zaopatrzeniowa, w odniesieniu do kwestii związanych z nabywaniem stosownych praw emerytalnych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Pierwszy ze zgłaszanych przez funkcjonariuszy problemów odnosi się do odmów uwzględnienia przy wyliczaniu podstawy wymiaru emerytury policyjnej

wynagrodzeń uzyskiwanych w okresach równorzędnych ze służbą wyliczonych na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z przytoczonym przepisem, podstawę wymiaru emerytury funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej co do zasady stanowi średnie uposażenie lub wynagrodzenie należne przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez funkcjonariusza. Jak wskazują wnioskujący, przechodzącym na emeryturę funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA (ZER MSWiA) wyliczając podstawę emerytalną na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy zaopatrzeniowej, uwzględnia jedynie okresy, w których funkcjonariusze otrzymywali uposażenie, co częstokroć sprowadza się do tego, że pod uwagę brany jest okres służby jedynie od 2017 roku, tj. od momentu powstania Krajowej Administracji Skarbowej. Rozwiązanie stosowane przez ZER MSWiA prowadzi do sytuacji, w której funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej wywodzący się z wywiadu skarbowego, jak i z komórek realizacyjnych oraz komórek postępowań przygotowawczych kontroli skarbowej i Ministerstwa Finansów, którzy posiadają odpowiedni staż służby (z uwzględnieniem okresów równorzędnych ze służbą), uprawniający ich do przejścia na emeryturę mundurową, chcący skorzystać z tego prawa, biorąc pod uwagę lata przed 2017 rokiem jako podstawę emerytury za każdy rok ZER MSWiA otrzymują wyliczenia za każdy rok w wysokości zera złotych. W tym kontekście należy zauważyć, że przepis art. 5 ust. 1a zawiera w sobie alternatywę rozłączną pozwalającą wybrać funkcjonariuszowi dowolny dziesięcioletni okres bez względu czy zawiera on lata służby czy pracy. Przyjęcie ww. wykładni stosowanej przez ZER MSWiA prowadzi do sytuacji, w której funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej pozostający przed 2017 rokiem w stosunku zatrudnienia nabywający prawa emerytalne stają przed wyborem otrzymywania niższego uposażenia emerytalnego, bądź dalszej służby celem wliczenia w historię zawodową okresu dziesięcioletniej służby.

Kolejnym problemem sygnalizowanym przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej jest kwestia interpretacji art. 15d ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z

dyspozycją przytoczonego przepisu wobec funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, których stosunek pracy przekształcił się w stosunek służby na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, z późn. zm.) albo na podstawie art. 150 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej stosuje się zasady naliczania emerytury jak wobec funkcjonariuszy mianowanych do Służby Celnej po 14 września 1999 r. Jak wskazują wnioskodawcy, funkcjonariusze KAS, którzy powołani zostali do służby po 2017 r. spotykają się z interpretacją Ministerstwa Finansów, ale także i ZER MSWiA, zgodnie z którą przepis art. 15d ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej ma zastosowanie wyłącznie wobec funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, których stosunek pracy przekształcił się w stosunek służby jeżeli posiadali status funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego lub pełnili służbę kandydacką przed 1 stycznia 2013 r. W przypadku zaś funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, których stosunek pracy przekształcił się w stosunek służby na mocy odpowiednich przepisów w 2017 r., jeżeli nie posiadali statusu funkcjonariusza w formacjach mundurowych lub żołnierza zawodowego lub nie pełnili służby kandydackiej przed 1 stycznia 2013 r., do uzyskania uprawnień emerytalnych przez funkcjonariusza będzie wymagane co najmniej 25 lat służby w dniu zwolnienia.

Przedstawioną interpretację prawną należy uznać za wątpliwą. Ustawodawca w art. 15d ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej zdefiniował bowiem konkretny, zamknięty krąg osób w postaci funkcjonariuszy KAS, którzy nawiązali stosunek służby w drodze ustawowej z tytułu poprzednio wykonywanego stosunku pracy w odpowiednio określonych organach zrównując ich w uprawnieniach z funkcjonariuszami mianowanymi w Służbie Celnej po dniu 14 września 1999 r z wyłączeniem tych funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę przed dniem 2 stycznia 1999 w organach określonych w art. 15d ust. 2. Interpretacja dokonywana ZER MSWiA wydaje się być wątpliwa pod względem wykładni językowej, ale także historycznej, celowościowej i logicznej. Celem wprowadzenia przedmiotowego przepisu było bowiem nadanie

stosownych uprawnień emerytalnych szczególnej grupie osób, która z mocy prawa stała się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej i która w swojej dotychczasowej karierze zawodowej pełniła tożsame bądź zbliżone w swoim charakterze obowiązki - tylko, że w ramach stosunku pracy. Przepis ten systemowo koresponduje również ze wspomnianym już powyżej art. 5 ust. 1a ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym okres pracy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej został zrównany z jego poprzednim stosunkiem pracy, o ile mowa o nierozzerwalnym dziesięcioletnim okresie. Ponadto interpretacja stosowana przez organ, zgodnie z którą wobec funkcjonariuszy KAS, którzy nie posiadali statusu funkcjonariusza w formacjach mundurowych lub żołnierza zawodowego lub nie pełnili służby kandydackiej przed 1 stycznia 2013 r. do uzyskania uprawnień emerytalnych przez funkcjonariusza wymagane jest co najmniej 25 lat służby w dniu zwolnienia prowadziłyby do konkluzji, że niektórzy z nich, jeżeli np. rozpoczęli pracę w wywiadzie skarbowym w 1998 r., aby móc nabyć prawo do emerytury policyjnej musieliby wykazać łączny okres pracy i służby wynoszący 44 lata. Taka interpretacja wydaje się stać w opozycji do logicznych i celowościowych założeń omawianego przepisu, ale także rodzi poważne ryzyko naruszenia art. 32 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady równego traktowania.

Ostatni z problemów podnoszonych przez autorów wniosku skierowanego do Rzecznika dotyczy odmawiania zaliczenia do okresów równorzędnych ze służbą byłym pracownikom wywiadu skarbowego okresu pracy przed dniem 1 września 2003 roku. Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt 6a lit. a okresami równorzędnymi ze służbą w Policji i innych wymienionych w przepisie formacjach jest także okres zatrudnienia: w komórkach organizacyjnych, o których mowa w art. 11g ust. 1 i 2 oraz art. 36 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 720, 1165 i 2261), dalej: ustawa o kontroli skarbowej.

Jak wskazują wnioskodawcy organy emerytalne w odniesieniu do dawnych pracowników wywiadu skarbowego przyjmują interpretację, zgodnie z którą wywiad

skarbowy został utworzony dopiero 1 września 2003 r. na mocy art. 8 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 (Dz. U. z 2003 r. nr 137, poz. 1308). Zgodnie z tym przepisem zmieniona została treść art. 36 ustawy o kontroli skarbowej, bowiem dopiero od tego momentu w treści art. 36 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej komórki organizacyjne wchodzące w skład jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej, nazwane zostały "wywiadem skarbowym". Interpretacja taka wydaje się być kontrowersyjna, bowiem od samego początku obowiązywania ustawy o kontroli skarbowej, tj. od 1992 roku, rozdział IV tejże ustawy nosił tytuł „Wywiad skarbowy”. Dokonywanie wykładni przepisów w sposób zaprezentowany powyżej, w oderwaniu od wykładni systemowej i struktury danego aktu prawnego budzi istotne zastrzeżenia, co do rzetelności zaliczania okresów równorzędnych ze służbą wobec byłych pracowników wywiadu skarbowego. Wskazania wymaga również okoliczność, że pracownicy wywiadu skarbowego od samego początku istnienia kontroli skarbowej uprawnieni byli do wykonywania czynności operacyjnych, czy korzystania z pomocy osób będącymi osobowymi źródłami informacji. Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostaje również treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13¹, na podstawie którego sformułowana została zasada warunkująca prawidłowe odczytywanie reguł postępowania w odniesieniu do funkcjonariuszy służb mundurowych, w kontekście nabywania praw do tzw. emerytury policyjnej. Kluczowym kryterium w ocenie określenie zasadności nabycia prawa do emerytury policyjnej jest wykonywanie przez funkcjonariusza zadań o charakterze policyjnym, do których bezsprzecznie należą czynności operacyjno-rozpoznawcze polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu określonych przestępstw i

¹ OTK ZU Nr 3A, poz. 27

wykroczeń. Oznacza to, że organ emerytalny dokonując interpretacji ustawy zaopatrzeniowej wobec funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy przed 2017 r. pozostawali w stosunku pracy w wywiadzie skarbowym, dokonując oceny zasadności uznania stosownego okresu zatrudnienia, jako równorzędnego ze służbą w Policji i innymi wymienionymi w ustawie zaopatrzeniowymi służbami – powinien brać również pod uwagę rodzaj wykonywanych zadań. Założenie to jest spójne z działaniem ustawodawcy, który za okres równorzędny ze służbą uznał także okres zatrudnienia w umundurowanych komórkach organizacyjnych oraz inspektorów prowadzącym czynności dochodzeniowo-śledcze w dawnej kontroli skarbowej (patrz. art. 13 ust. 1 pkt 6a lit. a i b ustawy zaopatrzeniowej).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zbadanie i rozwiązanie przedstawionych problemów.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/