

## POSTANOWIENIE

Dnia 30 września 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki

SSN Jarosław Sobutka (sprawozdawca)

Protokolant Anna Pęsko

w sprawie z odwołania A.S.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o prawo do emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 10  
września 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie  
z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt III AUa 1997/22,

**I. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej  
przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:**

**"czy art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o  
zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji  
Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby  
Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego,  
Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży  
Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży  
Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich  
rodzin (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1121 z zm.) jest zgodny z art. 2, art.  
32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej";**

**II. zawiesić postępowanie w sprawie (art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c.).**

**DS**

## UZASADNIENIE

Decyzją z 21 stycznia 2021 r. (nr [...]), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie odmówił A.S. prawa do emerytury policyjnej, ponieważ do ustalenia prawa i wyliczenia wysokości jej emerytury powszechnej został przyjęty okres od 15 września 1999 r. do 31 sierpnia 2017 r., tj. okres pełnienia służby w Służbie Celnej oraz w Służbie Celno-Skarbowej, zatem po myśli art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie przysługuje jej prawo do emerytury policyjnej.

Sąd Okręgowy w Warszawie XIV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 31 marca 2022 r. (sygn. akt XIV U 1550/21), wydanym w sprawie A.S., przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, o prawo do emerytury policyjnej, oddalił odwołanie. Sąd Okręgowy ustalił, że A.S. (ur. [...] 1956 r.) pełniła służbę w Służbie Celnej oraz Służbie Celno-Skarbowej od 15 września 1999 r. do 31 sierpnia 2017 r., w tym przez 11 lat, 2 miesiące i 4 dni, przy realizacji zadań policyjnych oraz w Służbie Celno-Skarbowej. Ze służby została zwolniona na skutek nieotrzymania do 31 maja 2017 r. propozycji służby lub pracy. Od 5 marca 2017 r. odwołująca jest uprawniona do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 7 marca 2017 r. Do ustalenia prawa oraz wysokości emerytury powszechnej organ rentowy uwzględnił okres pełnienia służby w Służbie Celnej oraz Służbie Celno-Skarbowej, od 15 września 1999 r. do 31 sierpnia 2017 r. W dniu 27 sierpnia 2020 r. odwołująca złożyła wniosek o emeryturę policyjną.

Istotę sporu stanowiło ustalenie, czy organ emerytalny słusznie odmówił odwołującej przyznania prawa do emerytury policyjnej, z uwagi na pobieranie emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uwzględniającej okres pełnienia

służby w Służbie Celnej oraz Służbie Celno-Skarbowej. Odwołująca, jako funkcjonariusz Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej spełnia część przesłanek do przyznania prawa do emerytury policyjnej, tj. posiada staż służby wynoszący co najmniej 15 lat (art. 12 ust. 1 ustawy) oraz posiada staż służby przy wykonywaniu zadań policyjnych lub w Służbie Celno-Skarbowej wynoszący co najmniej 5 lat (art. 12 ust. 2 ustawy). W ocenie Sądu Okręgowego nie ulega także wątpliwości, że odwołująca pobiera emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, której wysokość została ustalona z uwzględnieniem okresu służby w Służbie Celnej i Służbie Celno-Skarbowej. Okoliczność ta stanowi negatywną przesłankę dla ustalenia prawa do emerytury policyjnej, gdyż w art. 12 ust. 1 ustawy prawodawca przewidział wprost, że emerytura policyjna nie przysługuje funkcjonariuszowi, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych. Z tego powodu Sąd Okręgowy oddalił odwołanie na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c.

Na skutek apelacji odwołującej, Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 25 października 2022 r. (sygn. akt III AUa 1997/22), oddalił apelację oraz zasądził od A.S. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie kwotę 240 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowanie apelacyjnym.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd I instancji przeprowadził prawidłowo postępowanie dowodowe i poczynił niewadliwe ustalenia faktyczne, w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy. Sąd Okręgowy dokonał też właściwej analizy prawnej zaistniałego sporu i wskazał, z jakich przyczyn uznał decyzję organu rentowego za prawidłową. W toku postępowania odwoławczego Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do zmiany zaskarżonego wyroku, ani do jego uchylenia. Sąd II instancji podzielił zatem dokonane przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne i argumentację prawną przedstawioną w motywach zaskarżonego wyroku, przyjmując ustalenia i oceny tego Sądu za własne, nie podzielając tym samym zarzutów wywiedzionych w apelacji.

Funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej zostali objęci systemem zaopatrzenia emerytalnego, na mocy ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1321, dalej jako ustawa nowelizująca z 11 maja 2017 r.), z dniem 1 stycznia 2018 r., w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. (K 39/13), który orzekł m. in., że cyt.: „(...) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1404 oraz z 2014 r. poz. 486, 1055, 1215, 1395 i 1662) są niezgodne z art. 32 Konstytucji”.

W związku z powyższym, Sąd odwoławczy zaznaczył, że ustawą zmieniającą z dnia 11 maja 2017 r. dokonano istotnych merytorycznie zmian szeregu przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Zmiana art. 12 ustawy zaopatrzeniowej, który ustanawia warunki nabycia (*ex lege*) prawa do emerytury z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, polegała na dodaniu do wymienionych w przepisie służb, których funkcjonariuszom po ich zwolnieniu ze służby przysługuje przedmiotowe świadczenie, Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej. Wyjątkiem jest funkcjonariusz, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych i dotyczy ona funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych wymienionych w ww. przepisie.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Apelacyjny wskazał, że w ustawie zmieniającej z 11 maja 2017 r. ustawodawca zamieścił przepis przejściowy. Artykuł 21 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że funkcjonariuszom Służby Celnej lub funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, którzy zostali zwolnieni ze służby albo których stosunek służbowy został przekształcony albo wygasł w okresie od 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przysługuje prawo do emerytury

policyjnej na zasadach określonych w art. 15d lub art. 15e ustawy zmienianej w art. 1 w przypadku, gdy funkcjonariusz Służby Celnej lub funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, we wskazanym wyżej okresie, spełniał przesłanki do nabycia prawa do emerytury określone w art. 12 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Oznacza to, że spełnienie warunków pozytywnych nabycia prawa do emerytury mundurowej nie jest wystarczające. Nie może zachodzić przesłanka wyłączająca, jaką stanowi posiadanie ustalonego prawa do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, do takich wniosków prowadzi literalna wykładnia przepisu przejściowego - art. 21 ust. 1 - w związku a art. 12 ustawy zaopatrzeniowej, gdyż chodzi o spełnianie wszystkich ustanowionych przepisem art. 12 warunków nabycia prawa do emerytury, a jednym z nich jest nieposiadanie ustalonego prawa do emerytury z FUS. Inaczej jest jednak w przypadku odwołującej. Jak nadmieniał Sąd II instancji, prawo do emerytury odwołującej zostało zrealizowane. Sąd zaznaczył przy tym, że wprawdzie nie uzyskała ona emerytury z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych, ale wcześniej zrealizowała swoje uprawnienie do emerytury ze względu na pracę w szczególnym charakterze funkcjonariusza celnego (§ 11 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze z dnia 7 lutego 1983 r., Dz.U. 1983 Nr 8, poz. 43 w zw. z art. 184 ustawy emerytalnej), obliczonej z uwzględnieniem okresów służby (w Służbie Celnej i Służbie Celno-Skarbowej) i okresów z nią równorzędnych.

Sąd odwoławczy zaznaczył też, że sytuacja prawna odwołującej nie uległa zmianie, w związku z nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej dokonaną ustawą z 12 maja 2022 r., dlatego że przedmiotowy warunek wyłączający, wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej od 1 października 2003 r. (objęcie ponownie funkcjonariuszy służb mundurowych systemem zaopatrzeniowym finansowanym przez budżet państwa), został zachowany.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, do Sądu Najwyższego wywiodła odwołująca, zaskarżając judykat w całości, zarzucając rozstrzygnięciu:

- I. naruszenie przepisów prawa materialnego, które miały istotny wpływ na treść orzeczenia, a to:
  1. art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 32 Konstytucji RP przez:
    - niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że Sąd II instancji nie może zmienić orzeczenia Sądu I instancji i ustalić prawa do emerytury mundurowej tylko dlatego, że jest to sprzeczne z wynikami wykładni językowej art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, gdy tymczasem A.S. w apelacji wyjaśniła, że posiadała udokumentowany 41 - letni staż pracy i służby i na dzień ustalenia prawa do emerytury powszechnej 7 marca 2017 r., przepisy ustawy zaopatrzeniowej eliminowały z systemu emerytur mundurowych funkcjonariuszy Służby Celnej. Zatem skarżąca, na podstawie lat pracy i służby 7 marca 2017 r., mogła uzyskać tylko prawo do emerytury powszechnej. Dopiero na skutek nowelizacji art. 12 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (wejście w życie 19 lipca 2019 r. z mocą wsteczną od 1 lipca 2019 r., Dz.U.2019,1635 z 28 sierpnia 2019 r.), funkcjonariusze Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej zostali włączeni do systemu emerytalnego służb mundurowych. W rezultacie na dzień wejścia w życie znowelizowanej Ustawy zaopatrzeniowej 1 lipca 2019 r. wnioskodawczynie spełniały wszystkie przesłanki do ustalenia prawa do emerytury mundurowej, obliczonej na podstawie okresu: od 15 września 1999 r. do 31 sierpnia 2017 r. Poza tym, art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie wyklucza pobierania

dwóch emerytur na podstawie odmiennych regulacji: 1) emerytury powszechnej obliczonej w oparciu o lata pracy, oraz 2) emerytury mundurowej obliczonej w oparciu o lata służby. Znamienny jest fakt, że funkcjonariusze Służby Celnej (po przekształceniu z dniem 1 marca 2017 r. *ex lege* w trybie art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej) którzy nabyli uprawnienia emerytalne po 1 lipca 2019 r. uzyskują prawo do pobierania dwóch emerytur (jeżeli tylko w pierwszej kolejności złożą wniosek o ustalenie prawa do emerytury mundurowej - obliczonej na podstawie lat służby, a następnie wniosek o ustalenie prawa do emerytury powszechnej - ustalonej na podstawie lat pracy). Konkludując, wykładnia literalna art. 12 ust 1 ustawy zaopatrzeniowej przeprowadzona przez Sądy obu instancji narusza przepisy Konstytucji RP, a to art. 8 ust 2 i art. 32, ponieważ bezpodstawnie różnicuje uprawnienia funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, tylko ze względu na moment uzyskania uprawnień emerytalnych.

- nietrafne ustalenie, że Sąd właściwy do rozpoznania sprawy nie może ustalić prawa do emerytury policyjnej, ponieważ w tej sytuacji skarżąca, pobierałaby dwie emerytury: emeryturę powszechną oraz emeryturę policyjną na podstawie tego samego okresu ubezpieczenia, będącego okresem służby (od 15 września 1999 r. do 31 sierpnia 2017 r.), podczas gdy A.S. w odwołaniu oraz w apelacji wskazała, że po ustaleniu prawa do emerytury policyjnej, niezwłocznie wystąpi do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ponowne obliczenie emerytury z FUS, z wyłączeniem okresu lat służby. Faktycznie, w wyniku wejścia w życie znowelizowanego art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dnia 1 lipca 2019 r. powstała luka prawna które wymaga wyjaśnienia w drodze wykładni sądowej:

- a. czy funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej (po uprzednim przeniesieniu z mocy prawa ze Służby Celnej) który uzyskał uprawnienia emerytalne przed 1 lipca 2019 r. na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w oparciu o lata pracy i służby) i zamierza po 1 lipca 2019 r. skorzystać z uprawnień do emerytury mundurowej (na podstawie lat służby, od

15 września 1999 r. do 31 sierpnia 2017 r.) powinien w świetle art. 12 ust 1 ustawy zaopatrzeniowej w zw. z art. 8 ust 2 i art. 32 Konstytucji RP domagać się sądowego ustalenia prawa do emerytury policyjnej a następnie skierować wniosek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ponowne obliczenie emerytury powszechnej z wyłączeniem lat służby; ewentualnie,

- b. czy być może na zasadzie analogii powinna być zastosowana procedura obowiązująca, w przypadku podatku od spadku i darowizn, a mianowicie Sąd spadku wydaje postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku, a następnie zawiadamia właściwy Urząd Skarbowy o powstaniu obowiązku podatkowego po stronie spadkobierców. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, po ustaleniu prawa do emerytury policyjnej, to Sąd właściwy do rozpoznania sprawy (Sąd I albo ewentualnie Sądu II instancji), z urzędu powinien zawiadomić Zakład Ubezpieczeń Społecznych o wydanym rozstrzygnięciu, celem ponownego obliczenia emerytury powszechnej z wyłączeniem lat służby,

albo:

- c. powinna być przyjęta 3 koncepcja, także podnoszona przez skarżącą, tj. funkcjonariusz najpierw powinien wystąpić do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o uchylenie decyzji administracyjnej o ustaleniu prawa do emerytury powszechnej, w kolejnym kroku funkcjonariusz powinien złożyć wniosek o ustalenie prawa do emerytury mundurowej - na podstawie lat służby 15 września 1999 r. – 31 sierpnia 2017 r. i na ostatnim etapie, ponownie złożyć wniosek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ustalenie prawa do emerytury powszechnej z wyłączeniem okresu składkowego: 15 września 1999 – 31 sierpnia 2017 r.

- II. naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to: art. 233 k.p.c. w związku z art. 244 k.p.c. przez błędne ustalenie, że A.S. nie spełnia przesłanek aby uzyskać prawo do



emerytury policyjnej, gdy tymczasem przesłanki negatywne które ustaliły Sądy I i II instancji mają charakter tylko pozorny i po ich wyeliminowaniu, bez wątplenia skarżąca spełnia wszystkie wymagane przepisami prawa przesłanki do uzyskania decyzji pozytywnej w ramach procedury ustalenia prawa do emerytury policyjnej (co zresztą potwierdzają dowody z dokumentów): 1) posiada udokumentowany co najmniej 15 letni okres służby w Służbie Celnej, 2) przez okres co najmniej 5 lat wykonywała zadania tzw. policyjne opisane w ustawie o Służbie Celnej z 1999 r., Ustawie o Służbie Celnej z 2009 r. albo w Służbie Celno-Skarbowej (na podstawie Ustawy o K.A.S.), 3) została zwolniona ze służby.

Z uwagi na stawiane zarzuty skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie, co do istoty sprawy przez ustalenie prawa do emerytury policyjnej (przy uwzględnieniu okresu służby i okresów równorzędnych) oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącej kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku z 25 października 2022 r. (sygn. akt III AUa 1997/22), Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania;

W odpowiedzi na wywiedzioną w niniejszym postępowaniu skargę kasacyjną, organ emerytalno-rentowy wniósł o wydanie przez Sąd Najwyższy postanowienia w przedmiocie odmowy przyjęcia skargi do rozpoznania, a z ostrożności o oddalenie skargi kasacyjnej, jako nie mającej uzasadnionych podstaw, oraz zasądzenie na rzecz organu emerytalno-rentowego od odwołującego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym niniejszą skargę, uznał, że powstała konieczność uruchomienia procedury przewidzianej w art. 193 Konstytucji RP, polegającej na przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP. Obok podstawowego celu tego stanowiska, jakim jest ochrona interesu publicznego –

koniecznym jest również ochrona interesu indywidualnego uczestniczki postępowania sądowego rozpoznawanej sprawy.

W tym miejscu przypomnienia wymaga brzmienie przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w tej sprawie. Na mocy przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948) ustawodawca postanowił, że pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej oraz funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych, albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, stają się z dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, z zastrzeżeniem art. 170, odpowiednio pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, zwanych dalej „jednostkami KAS”, albo funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej „funkcjonariuszami”, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość pracy i służby. W sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 165 ust. 3). Na mocy tego przepisu funkcjonariusze służby celnej stali się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, pełniącymi służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej.

Zgodnie natomiast z ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1321), art. 12 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 i 2270 oraz z 2017 r. poz. 38 i 715) otrzymał brzmienie:

„1. Emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

2. W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowo wymagane jest ukończenie 55 lat życia i posiadanie w stażu służby co najmniej 5 lat:

1) przy wykonywaniu zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej lub

2) służby w Służbie Celno-Skarbowej.

3. Funkcjonariusz Służby Celnej lub funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który w dniu zwolnienia ze służby, przekształcenia albo wygaśnięcia stosunku służbowego osiągnął staż służby 15 lat, w tym co najmniej 5 lat, o których mowa w ust. 2, ale nie osiągnął wieku 55 lat życia, nabywa prawo do emerytury w dniu osiągnięcia tego wieku, niezależnie od przyczyny zwolnienia ze służby, wygaśnięcia czy przekształcenia stosunku służbowego.”

Po nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariusz, który uprzednio nie występował o ustalenie prawa do emerytury powszechnej, na zasadzie art. 12 ust 1 ustawy zaopatrzeniowej, uzyskuje więc prawo do emerytury policyjnej. Problem pojawia się wówczas, kiedy funkcjonariusz Służby Celnej, tak jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie, nabył uprawnienia emerytalne przed 1 lipca 2019 r. Pani A.S., 7 marca 2017 r. posiadała udokumentowany 41 letni okres służby i pracy. Złożyła wniosek do organu rentowego o przyznanie prawa do emerytury na podstawie lat składkowych obejmujących lata służby i pracy – w momencie, kiedy funkcjonariusze Służby Celnej nie podlegali regulacji ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym służb mundurowych z dnia 18 lutego 1994 r. Nie miała więc żadnych podstaw prawnych do złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury policyjnej.

W tej sytuacji wątpliwości budzi, szczególnie w świetle konstytucyjnej zasady równości, różnicowanie uprawnienia funkcjonariuszy, wyłącznie ze względu na moment złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury mundurowej. Bowiem art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera negatywną przesłankę do ustalenia prawa do emerytury policyjnej jedynie w stosunku do tych funkcjonariuszy, którzy uprzednio mieli ustalone prawa do emerytury powszechnej – choć w dacie składania wniosku o emeryturę powszechną nie obowiązywały przepisy uprawniające funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, do ustalenia i pobierania emerytury policyjnej. Przepisy zapewniają więc ochronę tylko tym funkcjonariuszom Służby Celnej, którzy złożyli wniosek o ustalenie prawa do emerytury mundurowej po dniu 1 lipca 2019 r., a następnie złożyli wniosek o ustalenie prawa do emerytury powszechnej z FUS, na podstawie lat pracy (z wyłączeniem okresu służby w okresie od 15 września 1999 r. do – 31 sierpnia 2017 r.).

Pamiętać przy tym należy, że z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż przepisy prawa ubezpieczeń społecznych powinny być wykładane ściśle, co oznacza w zasadzie prymat dyrektyw wykładni językowej w odniesieniu do pozostałych metod wykładni, w tym wykładni systemowej i wykładni historycznej lub celowościowej. Literalna wykładnia przepisu art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin wskazuje na konieczność spełnianie wszystkich ustanowionych tym przepisem warunków nabycia prawa do emerytury, a jednym z nich jest nieposiadanie ustalonego prawa do emerytury z FUS. Pominięcie jednak przez ustawodawcę części funkcjonariuszy spełniających wszystkie przesłanki do ustalenia prawa do emerytury mundurowej, podczas zmian dokonywanych przywołanymi wyżej przepisami, wydają się wątpliwe – biorąc pod uwagę zgodność tych regulacji z Konstytucją RP.

Wskazać należy, przywołując bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny, że w ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Z art. 2 Konstytucji RP wynika m. in. zasada zaufania obywatela do państwa. Zasada ta ma podstawowe znaczenie dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego. Zasada zaufania, oprócz tego, że stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, ma też własną treść normatywną. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (tak wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138; 19 listopada 2008 r., KP 2/08, OTK-A 2008, Nr 9, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 4 czy 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 15).

Koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania jest zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138; zob. także - jako jeden z wielu - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2007 r. SK 19/06, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 37). Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności

przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymywania zawartych umów (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 13 listopada 2013 r., K 2/12, OTK-A 2012, Nr 10, poz. 12; 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165 oraz 12 maja 2015 r., P 46/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 702).

Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantują ochronę wolności człowieka. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podejmował rozważania na temat wymagań, jakie Konstytucja RP narzuca wprowadzaniu w życie nowych przepisów, zwłaszcza w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla adresatów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006, Nr 4, poz. 42). Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (tak m.in. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z: 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6; 15 lipca 1996 r., K 5/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 30 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, Nr 7, poz. 256; zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 lutego

2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 15 i 29 września 2014 r., K 49/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 94).

Zasada sprawiedliwości społecznej - powinność jej realizacji w systemie prawa jest warunkiem *sine qua non* państwa prawnego. Zasada sprawiedliwości nie ma, co prawda jednorodnego charakteru, ale wiąże się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87 oraz 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 136; M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, 2016).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2005 r. (P 3/05, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 115) podniesiono, że „Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej (...) ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego dobra: (zob. też szerzej w doktrynie M. Kruk, Zasada równości, s. 289-291).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się także, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewaną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)” (tak w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1; a następnie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1994 r., K 8/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 43). Formuła ta była i jest powszechnie przyjmowana w dalszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w tym została w nim przyjęta także po wejściu w życie Konstytucji RP (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 6 maja

1998 r., K 37/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 33; 20 października 1998 r., K 7/98, OTK 1998, Nr 6, poz. 96; 17 maja 1999 r., P 6/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 76; 21 września 1999 r., K 6/98, OTK 1999, Nr 6, poz. 117; 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 1; 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK 2000, Nr 8, poz. 298; 21 maja 2002 r., K 30/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 32; 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 17, a także z 18 grudnia 2008 r., K 19/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 182). Z zasady równości wynika więc „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 89).

W postanowieniu z 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawa zasadnicza „nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw”.

Jak na to wskazują komentatorzy, od wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 1988 r. (U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1) wyróżnia się w doktrynie dwa elementy równości wobec prawa: po pierwsze, „równość wobec prawa *sensu stricto*”, oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa, a po drugie, „równość w prawie” oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości (L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2009, s. 90).

W orzecznictwie przyjęło się, że: „równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej. Oznacza to pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60). A także, że „Równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w



stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych” (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60).

Równość w stanowieniu prawa oznacza więc obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych. Normodawca nie może więc wprowadzać rozwiązań uprzywilejowujących lub dyskryminujących grupy obywateli mogących być zakwalifikowane do podobnych klas, bez podstawy do tego w brzmieniu innych wskazań konstytucyjnych.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „art. 64 Konstytucji używa ogólnego pojęcia „inne prawa majątkowe”, nie definiując go”. Odwołując się do konstrukcji prawa cywilnego, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że „prawa majątkowe traktować należy jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (...)” (warto zwrócić uwagę na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 17 maja 2008 r., K 32/05, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 27; 16 czerwca 2009 r., SK 42/08, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 85 i 25 stycznia 2011 r., P 8/08, OTK-A 2011, Nr 1, poz. 2; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., SK 32/09, OTK-A 2010, Nr 5, poz. 55).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r. (K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40) uznano, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP „daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97 i 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 41 oraz M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, 2016).

Mając na uwadze argumentację zawartą w uzasadnieniu, zasadne jest skierowanie pytania, jak w sentencji postanowienia.

DS.

[r.g.]