



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki

SSN Ewa Stryczyńska (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania J. P.

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

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 8 kwietnia 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt III AUa 334/20,

**1. prostuje omyłkę pisarską w nazwisku odwołującego się w
komparycji zaskarżonego wyroku w ten sposób, że dwukrotnie
wykreśla "P." i wpisuje "P";**

2. oddala skargę kasacyjną.

Robert Stefanicki Renata Żywicka Ewa Stryczyńska

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokiem z 25 września 2019 r., zmienił decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 12 października 2018 r., i zaliczył J. P. do wysługi emerytalnej okres służby od 15 września 1999 r. oraz zobowiązał Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie do ponownego ustalenia wysokości emerytury J. P. przy uwzględnieniu wysługi emerytalnej od 12 września 2019 r. i oddalił odwołanie w pozostałym zakresie.

Sąd Okręgowy ustalił, że J. P. (ur. [...] 1961 r.) 6 kwietnia 2018 r. złożył wniosek o przyznanie prawa do emerytury policyjnej. Od 10 marca 1994 r. do 9 marca 1997 r. pełnił on służbę przygotowawczą w Urzędzie Celnym w K. Następnie od 10 marca 1997 r. do 30 czerwca 2018 r. pełnił służbę stałą, a w okresach od 10 marca 1994 r. do 30 kwietnia 2002 r. pełnił służbę w Urzędzie Celnym w K., od 1 maja 2002 r. do 28 lutego 2017 r. w Izbie Celnej w Krakowie, zaś od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. w Izbie Administracji Skarbowej w K.

Powód został mianowany do służby stałej w Urzędzie Celnym w K. 1 lipca 2000 r., na stanowisku inspektora celnego i nadano mu stopień służbowy starszego dyspozytora celnego. Z zaświadczenia o przebiegu służby dla celów emerytalnych i rentowych z 21 czerwca 2018 r., wystawionego przez Izbę Administracji Skarbowej w K. wynika, że odwołujący się uzyskał akt mianowania do Służby Celnej 1 lipca 2000 r., zaś w służbie pozostawał do 30 czerwca 2018 r.

Zaskarżoną decyzją organ rentowy ustalił odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej od 1 lipca 2018 r., to jest od daty zwolnienia ze służby oraz jej wysokość na podstawie zaświadczeń - ustalając, że odwołujący się legitymuje się na 30 czerwca 2018 r. wysługą emerytalną na poziomie 47,98% przy uwzględnieniu ogółem 18 lat wysługi w okresie od 1 lipca 2000 r. do 28 lutego 2017 r. w Służbie Celno-Skarbowej oraz od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. w Służbie Celnej oraz przy uznaniu, że okres wykonywania zadań policyjnych wyniósł 8 lat, 8 miesięcy i 22 dni.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie kolejną decyzją z 6 listopada 2018 r. ustalił powodowi ponownie wysokość emerytury.

Przechodząc do rozważań prawnych Sąd Okręgowy zacytował art. 2 i art. 12 ust. 1 ustawy z 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 r., poz. 1121 ze zm. w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji, zwanej „ustawą zaopatrzeniową”), wskazując, że emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby 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. W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowo wymagane jest ukończenie 55 lat życia i posiadanie stażu służby co najmniej 5 lat 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 (pkt 1) lub służby w Służbie Celno-Skarbowej (pkt 2). 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 (ust. 3).

W myśl zapisów ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej powołana została do życia nowa formacja mundurowa pod nazwą Służby Celnej (art. 1, art. 91, art. 92 ww. ustawy). Pracownicy administracji celnej, spełniający przesłanki określone w tej ustawie otrzymali propozycję służby w tej nowo powołanej formacji. Propozycję pełnienia służby organ winien przedłożyć w terminie 9 miesięcy od dnia wejście w życie ww. ustawy. Sąd Okręgowy podniósł, że z art. 92 ustawy o Służbie Celnej wynika, że w wypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształcał się w stosunek służby z dniem mianowania. Wobec braku odmiennych uregulowań w

ustawie zaopatrzeniowej, organ emerytalny ustalając okres służby musiał kierować się brzmieniem przepisów ustawy pragmatycznie.

Sąd Okręgowy zważył, że poprzednie regulacje dotyczące administracji celnej, tj. ustawa Kodeks celny z 9 stycznia 1997 r., ustawa prawo celne z 19 marca 2004 r., ustawa z 29 sierpnia 1997 r., ustawa ordynacja podatkowa z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, nie przewidywały wymogu mianowania na stanowisko pracownika administracji celnej. Jednocześnie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, stanowi, że funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej okresy, o których mowa w art. 150 ust. 8 ustawy o KAS, w art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 ustawy z 25 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz art. 99 ust. 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. W ocenie Sądu Okręgowego oznacza to, że okresy zatrudnienia odwołującego się w administracji celnej, czyli okresy pracy przed wejściem w życie ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej i przed otrzymaniem aktu mianowania na podstawie przepisów tej ustawy, nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy z zaopatrzeniowej.

Sąd Okręgowy podniósł, że powołane przepisy zakazują uwzględniania w zaświadczeniu o przebiegu służby dla celów emerytalnych i rentowych, okresów pracy w administracji celnej, a więc przed aktem mianowania, udzielonym w oparciu o art. 92 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (dla odwołującego się 1 czerwca 2000 r.). Jak wynika z pisma Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K. z 31 lipca 2018 r., anulował on zaświadczenie o przebiegu służby dla celów emerytalnych i rentowych z 4 czerwca 2018 r.

Sąd Okręgowy zauważył również, że art. 12 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej posługuje się pojęciem „posiadania w stażu służby”, co najmniej 5 lat przy wykonywaniu zadań określonych w tym przepisie bądź służby w Służbie Celno-Skarbowej. W związku z tym przez staż służby należy rozumieć okres, w którym funkcjonariusz pełnił służbę w ramach administracyjno-prawnego stosunku służby tj. na podstawie mianowania. Staż służby należy zatem obliczać od dnia mianowania funkcjonariusza do służby, najwcześniej na podstawie art. 92 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. W związku z powyższym Sąd uznał, że nie ma podstaw do

zaliczenia odwołującemu się okresu pracy w administracji celnej to jest okresu służby przypadającego przed 1 czerwca 2000 r., choć odwołujący się podnosi, że już 1 lutego 1993 r. otrzymał akt mianowania od dyrektora Urzędu Celnego w Krakowie, a służbę w administracji celnej podjął jeszcze w 1990 r., co potwierdzać miało zaświadczenie o przebiegu służby, wystawione odwołującemu się dla celów emerytalnych i rentowych z 4 czerwca 2018 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że zasady ustalania prawa do zaopatrzenia emerytalnego dla tej grupy funkcjonariuszy uregulowane zostały w art. 15d ustawy zaopatrzeniowej. Wynika z niego, że emerytura dla funkcjonariuszy, o których mowa w art. 12 ust. 2-3 ustawy zaopatrzeniowej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po 14 września 1999 r. wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15a tej ustawy. Przepisu tego nie stosuje się do funkcjonariusza Służby Celnej lub Służby Celno-skarbowej, jeżeli przed 2 stycznia 1999 r. pełnił służbę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej, pełnił zawodową służbę wojskową, pełnił służbę lub był zatrudniony w jednostkach, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1-1c lub 3-4 ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd pierwszej instancji uznał, że powyższe reguły ustalania świadczeń dotyczą również funkcjonariuszy Służby Celnej, których stosunek pracy został przekształcony w stosunek służbowy na podstawie art. 22b ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub art. 99 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (art. 15d ust.3 ustawy zaopatrzeniowej).

Zdaniem Sądu Okręgowego, ustawodawca konsekwentnie wskazał w tym przepisie, że okres pracy w administracji celnej, przed aktem mianowania w oparciu o art. 92 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, nie wlicza się do okresu służby, od którego zależy przyznanie uprawnienia do emerytury policyjnej na podstawie art. 12 ust. 2 i ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Wyżej wymienione regulacje stanowiły dwa odrębne tytuły do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.

Jako funkcjonariusz służby celnej odwołujący się podlegał ubezpieczeniu chorobowemu, jak pracownik, a to stosownie do art. 11 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 18 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Funkcjonariusz służby celnej, odmiennie jak pracownik (osoba pozostająca w stosunku pracy) nie podlegał też

ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 12 ust. 2 ustawy systemowej). Art. 92 ustawy z 24 lipca 1999 r. o służbie celnej stanowi wprost, że w wypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek służby z dniem mianowania.

Przepis art. 15a ustawy zaopatrzeniowej przesądza z kolei, że emerytura funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno-Skarbowej wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby. Z regulacji tej wynika więc, że wszystkie okresy ubezpieczenia (składkowe i nieskładkowe) wypracowane przed dniem mianowania do Służby Celnej tj. przed 1 czerwca 2000 r. nie podlegają zaliczeniu do wysługi emerytalnej i nie mogą zostać uwzględnione przy ustalaniu czy samego prawa do emerytury policyjnej, czy do wysokości świadczenia.

W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie zaistniała sytuacja, w której zmiana stanu prawnego pozwala na zaliczenie odwołującemu się do celów emerytalnych dłuższego okresu służby niż przy wydawaniu zaskarżonej decyzji, a co przełoży się korzystnie na wysokość przysługującego mu świadczenia. Sąd Okręgowy mając zatem na uwadze zasady ekonomiki procesowej uznał, że jest uprawniony do weryfikacji zaskarżonej decyzji, pomimo, że w chwili jej wydania była zgodna z ówczynie obowiązującym prawem. Brak takiego działania ze strony Sądu powodowałby po stronie odwołującej się konieczność złożenia ponownego wniosku o przeliczenie wysokości emerytury z uwagi na udokumentowany staż służby.

W toku rozpoznawania przez Sąd Okręgowy odwołania, ustawą z 19 lipca 2019 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w ustawie zaopatrzeniowej dokonano zmiany, między innymi w art. 13 w ust. 1, w ten sposób, że po pkt 1c dodano pkt 1d w brzmieniu: „1d) okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od 15 września 1999 r. 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”. Przepis

ten w nowym brzmieniu pozwolił na zaliczenie odwołującemu się do jego wysługi emerytalnej okresu służby od 15 września 1999 r.

Wobec powyższego Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję w części w ten sposób, że zaliczył powodowi do wysługi emerytalnej okres służby od 15 września 1999 r. oraz zobowiązał Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie do ponownego ustalenia wysokości emerytury powoda, przy uwzględnieniu wysługi emerytalnej od tej daty.

Sąd Okręgowy jednocześnie uznał, że przeliczenie emerytury możliwe jest od 12 września 2019 r., to jest od dnia wejścia w życie ustawy zaopatrzeniowej w znowelizowanym brzmieniu. W art. 26 ustawy zmieniającej wskazano bowiem, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od 1 lipca 2019 r. Skoro ustawę opublikowano 28 sierpnia 2019 r., to 14 dniowy termin wejścia jej w życie przypadał na 12 września 2019 r. Z tą datą możliwe stało się zaliczenie odwołującemu się wysługi emerytalnej przypadającej na okres od 15 września 1999 r. Natomiast w pozostałym zakresie odwołanie w ocenie Sądu Okręgowego było bezzasadne, tj. w przedmiocie zaliczenia odwołującemu się do tzw. wysługi emerytalnej okresu poprzedzającego 14 września 1999 r. Odwołujący się wnosił o zaliczenie do wysługi emerytalnej okresu już od 10 marca 1994 r. Do takiego zaliczenia Sąd stwierdził brak podstaw prawnych. To ustawa zaopatrzeniowa reguluje, jakie okresy służby, czy stosunku pracy, czy inne okresy, mogą być uwzględnione przy ustalaniu prawa i wysokości emerytury policyjnej, a nie ustawy regulujące uprawnienia związane z wykonywaniem służby w określonej formacji, dlatego też przepisy o Służbie Celnej, czy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie mogą przesądzać o tym, jakie okresy zatrudnienia w oparciu o stosunek pracy w administracji celnej mogą być traktowane jako pełnienie służby w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Z tej przyczyny Sąd Okręgowy uznał, że nie może podzielić argumentacji przywoływanej przez pełnomocnika odwołującego się w piśmie z 2 lipca 2019 r.

Na skutek apelacji powoda Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z 13 grudnia 2022 r., oddalił jego apelację.

Sąd Apelacyjny podniósł, że podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, przyjmując je za własne, gdyż podstawa faktyczna zaskarżonego orzeczenia nie została w apelacji zakwestionowana.

Sąd drugiej instancji podniósł, że w wyniku wejścia w życie 1 stycznia 2018 r., ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, zabezpieczeniem emerytalnym przysługującym funkcjonariuszom wymienionym w art. 1 ust. 1 tej ustawy objęto również funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali mianowani do tej Służby po 14 września 1999 r. lub których stosunek pracy został przekształcony w stosunek służbowy na podstawie art. 22b ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2004 r., poz. 1641, ze zm.) lub art. 99 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 i 1948) (art. 1 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy zmieniającej, 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 ustawy, przysługiwało 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 Krajowej Administracji Skarbowej, we wskazanym wyżej okresie, spełniał przesłanki do nabycia prawa do emerytury określone w art. 12 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym tą ustawą. W myśl art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania przez organ rentowy zaskarżonej decyzji, emerytura policyjna przysługiwała funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiadał 15 lat służby w formacjach w ustawie wymienionych z wyjątkiem funkcjonariusza, który miał 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. Art. 15d ustawy zaopatrzeniowej, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania przez organ rentowy zaskarżonej decyzji stanowił zaś, że emerytura dla funkcjonariuszy, o których mowa w art. 12 ust. 2-3, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po 14 września 1999 r. wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15a. Zgodnie natomiast z art. 92 ustawy o Służbie Celnej z 24 lipca 1999 r., która weszła w życie 15 września 1999 r. w wypadku przyjęcia

propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształcał się w stosunek służby z dniem mianowania.

W myśl art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej, funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej okresy, o których mowa w art. 150 ust. 8 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947, ze zm.), w art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2004 r., poz. 1641, ze zm.) oraz w art. 99 ust. 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 i 1948) nie były traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy trafnie powołał przepisy ustawy zaopatrzeniowej przyjmując, że zasady ustalania prawa do zaopatrzenia emerytalnego dla tej grupy funkcjonariuszy uregulowane zostały w art. 15d tej ustawy. Sąd ten również trafnie powołał i zinterpretował przepisy ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, a także art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej okresy, o których mowa w art. 150 ust. 8 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz art. 99 ust. 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Oznacza to, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji - 12 października 2018 r., okresy zatrudnienia odwołującego się w administracji celnej, czyli okresy pracy przed wejściem w życie ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej i przed otrzymaniem aktu mianowania, na podstawie przepisów tej ustawy, nie były traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Nie było zatem możliwe uwzględnienie w zaświadczeniu o przebiegu służby dla celów emerytalnych okresów pracy odwołującego się w administracji celnej przed aktem mianowania, udzielonym na podstawie art. 92 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (dla odwołującego się przed 1 lipca 2000 r.).

W świetle powyższego, mając na uwadze stan prawny obowiązujący w dacie wydania zaskarżonej decyzji, Sąd odwoławczy uznał za nietrafny zarzut apelacji naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. o

zmianie ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny nie dostrzegając błędów w argumentacji prawnej przedstawionej przez Sąd Okręgowy, podzielił ją w całości i przyjął za własną.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego przepis art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej znajdował zastosowanie do odwołującego się, którego okres zatrudnienia w administracji celnej przed mianowaniem na stanowisko w Służbie Celnej, został wymienionym przepisem wprost wyłączony i nie mógł być tym samym traktowany jako okres służby albo okres równorzędny ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Wynikające z odrębnych przepisów, wliczenie spornego okresu do okresu pełnienia służby w Służbie Celnej (art. 222 ust. 1 i art. 231 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 27 sierpnia 2009 r.), lub Służbie Celno-Skarbowej (art. 171 ust. 1 i 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. - przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej), nie ma wpływu na wyraźne wyłączenie przewidziane w art. 22 ust. 2 ww. ustawy.

Za nieskuteczny Sąd Apelacyjny uznał także zarzut naruszenia art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej polegający, zdaniem apelującego, na braku dokonania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności tego przepisu i w efekcie braku stwierdzenia, że jest on niezgodny z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez naruszenie zasady równości (w innych służbach np. Państwowej Straży Pożarnej zaliczano poprzednie okresy pracy w całości) i brak odmowy jego zastosowania w sytuacji oczywistej niekonstytucyjności tego przepisu. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP każdy sąd powszechny ma kompetencje do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia na podstawie Ustawy Zasadniczej, bez kierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak może to mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ta ma charakter oczywisty.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić

wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do oczywistej niezgodności przepisu z Konstytucją RP.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego na gruncie niniejszej sprawy taka sytuacja nie miała miejsca. Nie można mówić o naruszeniu gwarantowanej konstytucyjnie zasady równości (art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), porównując sytuację odwołującego się, będącego funkcjonariuszem Służby Celnej, do sytuacji funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Podobnie nie narusza wskazanej zasady, jak również zasady ochrony praw nabytych, zastosowanie wobec odwołującego się art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. zmieniającej ustawę zaopatrzeniową. Sąd drugiej instancji przypomniał, że objęcie ustawą zaopatrzeniową funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (art. 1 ust. 1) i funkcjonariuszy Służby Celnej (art. 1 ust. 2), miało związek ze zmianami organizacyjnymi tego pionu administracji państwowej. Służba Celna utworzona została ustawą z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, a funkcjonariusze tej Służby zostali objęci obowiązkiem ubezpieczenia społecznego (pkt 18a dodany w art. 6 ust. 1 ustawy systemowej) - tak jak funkcjonariusze pozostałych służb mundurowych (art. 6 ust. 1 pkt 13-18 ustawy systemowej). Z dniem 1 października 2003 r. funkcjonariusze służb mundurowych działających przed 1 stycznia 1999 r. powrócili do systemu zaopatrzenia społecznego (punkty 13-18 art. 6 ust. 1 zostały skreślone), z wyjątkiem funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy w tym systemie wcześniej nie byli uwzględnieni. Z kolei Służba Celno-Skarbowa utworzona została ustawą z 16 lipca 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, która wyodrębniła Służbę Celno-Skarbową jako jednolitą umundurowaną formację. Funkcjonariusze tej służby objęci zostali systemem zaopatrzenia społecznego od dnia wejścia w życie ustawy (1 marca 2017 r.), zaś Służba Celna została z tym dniem zlikwidowana oraz uchylono pkt 18a art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Nie ma zatem podstaw do podzielenia zarzutu, że zastosowanie art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. zmieniającej ustawę zaopatrzeniową, wyłączającego możliwość traktowania wymienionych w nim okresów jako okresów służby oraz równorzędnych ze służbą na potrzeby ustawy zaopatrzeniowej, „anuluje” zasady zapisane w dwóch innych ww. ustawach oraz narusza prawa nabyte odwołującego się. Przed wejściem w życie kwestionowanego przez odwołującego się przepisu, okresy w nim wymienione nie

były bowiem także wliczane do okresu służby ani okresu równorzędnego ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. W świetle powyższego Sąd Apelacyjny nie podzielił twierdzeń apelacji o oczywistej niezgodności z Konstytucją RP wskazanych w niej przepisów, uzasadniającej zastosowanie tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjnej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, że w dacie wydania zaskarżonego orzeczenia istniały podstawy do zaliczenia odwołującemu się okresu służby już od 15 września 1999 r. W dniu 12 września 2019 r. weszła bowiem w życie ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1635 z 28 sierpnia 2019 r.). Zgodnie z art. 1 pkt 3 tej ustawy, w ustawie zaopatrzeniowej wprowadzono zmiany polegające na tym, że w art. 13 w ust. 1 po pkt 1c dodano pkt 1d w brzmieniu: „1 d) okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od dnia 15 września 1999 r. 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”. Oznacza to, że w wyniku nowelizacji wprowadzono nakaz dotyczący kwalifikacji okresu zatrudnienia funkcjonariuszy od 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy, jako okres równorzędny ze służbą w przypadku, gdy osoba która wykonywała zadania przypisane Służbie Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem.

W ocenie Sądu drugiej instancji powyższa zmiana faktycznie wpłynęła na możliwość zaliczenia odwołującemu się okresu zatrudnienia w Służbie Celnej od 15 września 1999 r., a nie od dnia mianowania, tj. od 1 lipca 2000 r. W tym aspekcie Sąd Apelacyjny podkreślił, że opisana nowelizacja zmierzała do ujednolicenia zasad emerytalnych we wszystkich grupach służb mundurowych, a więc także funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, zarówno w zakresie warunków nabycia praw emerytalnych, jak i w zakresie ustalania podstawy wymiaru emerytury. Dodanie nowego przepisu do art. 13 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, dotyczącego wprowadzenia jako okresów równorzędnych ze służbą, okresów zatrudnienia w Służbie Celnej od 15 września 1999 r., tj. wejścia w życie ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby na podstawie aktu mianowania, miało na celu ostateczne rozwiązanie wątpliwości

prawnych w zakresie możliwości zaliczania powyższego okresu do wysługi emerytalnej, tym samym wyeliminowanie negatywnych skutków wynikających z różnic w dacie mianowania w okresie przejściowym wobec poszczególnych funkcjonariuszy i zaliczanie tych okresów do wysługi emerytalnej.

Sąd Apelacyjny podniósł, że zaskarżona decyzja została wydana 12 października 2018 r., tj. przed dniem wejścia w życie opisywanej wyżej nowelizacji. Jednak, na gruncie niniejszej sprawy należało wziąć pod uwagę art. 316 § 1 k.p.c., zgodnie z którym po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy. W dniu wydania zaskarżonego wyroku przez Sąd pierwszej instancji obowiązywał już art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy zaopatrzeniowej, w myśl którego jako równorzędne ze służbą w formacjach w tym przepisie wymienionych, w tym Służbie Celnej i Służbie Celno-Skarbowej, traktuje się okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od 15 września 1999 r. do dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w przypadku, gdy osoba, która wykonywała zadania przypisane Służbie Celnej, otrzymała akt mianowania skutkujący tym przekształceniem. Uwzględnienie tego przepisu przy rozpoznaniu odwołania nie wykraczało, w ocenie Sądu Apelacyjnego, poza przedmiot zaskarżonej decyzji.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł powód J.P. Skarżący zaskarżył wyrok w całości i wniósł o jego uchylenie i orzeczenie przez Sąd Najwyższy, co do meritum sprawy przez zmianę wyroku w zaskarżonej części i uznanie, że okresy powoda w administracji celnej są okresami służby, ewentualnie okresami równorzędnymi do okresów służby.

W podstawach skargi kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 22 ust. 2 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. z 2017 r., poz. 1321) w zw. z art. 222 ust. 1 i art. 231 ust 2 ustawy o Służbie Celnej z 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. z 2016 r., poz. 1799. 1948) oraz art. 171 ust. 1 i 2 pkt. 2 lit f ustawy z 16 listopada 2016 r.

przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2354) przez zastosowanie w/w przepisu (art. 22 ust. 2) i w efekcie niezaliczenie skarżącemu okresu pracy w administracji celnej przed 15 września 1999 r. na poczet służby w sytuacji, gdy art. 22 ust. 2 ustawy z nowelizującej 11 maja 2017 nie wyłączył stosowania pozostałych ww. przepisów (nie „anulował ich”) i tym samym powinny one mieć zastosowanie, a stanowią one o powinności zaliczenia powodowi okresów pracy w administracji celnej (od 10 marca 1994 r. do 14 września 1999 r.) na poczet okresu służby (co powinno mieć przełożenie bezpośrednie na wysokość świadczenia emerytalnego).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna strony powodowej wobec braku uzasadnionych podstaw podlegała oddaleniu.

W rozpoznawanej sprawie, Sąd Apelacyjny dzieląc trafność rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji uznał, że należy zaliczyć powodowi do wysługi emerytalnej jedynie okresy służby od 15 września 1999 r. Skarżący natomiast domaga się zaliczenia mu do wysługi emerytalnej okresu zatrudnienia poczynając od 10 marca 1994 r., czyli sprzed daty mianowania.

W ocenie Sądu Najwyższego nie jest uzasadniony podnoszony w ramach podstawy kasacyjnej zarzut naruszenia art. 22 ust. 2 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. z 2017 r., poz. 1321, dalej zwanej „ustawą nowelizującą ustawę zaopatrzeniową”) przez jego niewłaściwe zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.

Wstępnie przypomnieć należy, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym 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 2018 r., poz. 132 ze zm., zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową”) emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w formacjach wymienionych w tym przepisie (w tym także w Służbie Celnej, czy Służbie Celno-Skarbowej) 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. Zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu, w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatkowo wymagane jest ukończenie 55 lat życia i legitymowanie się stażem służby wynoszącym co najmniej 5 lat przy wykonywaniu zadań określonych odpowiednio w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 156 poz.1641 ze zm.) lub w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.) lub służby w Służbie Celno-Skarbowej.

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 ww. służby kwalifikowanej, 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. Zasady ustalania prawa do zaopatrzenia emerytalnego dla tej grupy funkcjonariuszy uregulowane zostały w art. 15d ustawy zaopatrzeniowej. Wynika z niego, że emerytura dla funkcjonariuszy, o których mowa w art. 12 ust. 2-3 ustawy zaopatrzeniowej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta na zasadach określonych w art. 15a tej ustawy. Przepisu tego nie stosuje się do funkcjonariuszy Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej w przypadkach wymienionych w art. 15d ust.2 ustawy zaopatrzeniowej.

Powyższe reguły ustalania świadczeń dotyczą funkcjonariuszy Służby Celnej, których stosunek pracy został przekształcony w stosunek służbowy na podstawie art. 22b ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej lub art. 99 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (art. 15d ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej).

Przypomnieć należy, że ustawą z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej utworzono jednolitą umundurowaną Służbę Celną w celu zapewnienia zgodności z prawem przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej oraz wywozu towarów z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego, jako nową formację mundurową pod nazwą Służby Celnej (art. 1, art. 91, art. 92 ww. ustawy). Pracownicy administracji celnej, spełniający przesłanki określone w tej ustawie otrzymali propozycję służby w nowo powołanej formacji. Z art. 92 ustawy o Służbie Celnej wynika, że w wypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształcał się w stosunek służby z dniem mianowania. Natomiast poprzednie regulacje dotyczące administracji celnej (w tym m.in. ustawa kodeks celny z 9 stycznia 1997 r.), nie przewidywały wymogu mianowania na stanowisko pracownika administracji celnej.

Wobec braku odmiennych uregulowań w ustawie zaopatrzeniowej, organ emerytalny ustalając okres służby musi kierować się brzmieniem przepisów ww. ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Jednocześnie art. 22 ust. 2 ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową stanowi, że funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej okresy, o których mowa w art. 150 ust. 8 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947 ze zm.), w art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz w art. 99 ust. 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Oznacza to, że na datę wydania zaskarżonej decyzji z 12 października 2018 r. okresy zatrudnienia odwołującego się w administracji celnej, czyli okresy pracy przed wejściem w życie ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej i przed otrzymaniem aktu mianowania na podstawie przepisów tej ustawy, nie były traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. W ówczesnym obowiązującym stanie prawnym wskazane wyżej przepisy nie pozwalały zatem uwzględnić w zaświadczeniu o przebiegu służby dla celów emerytalnych, okresów

pracy odwołującego się w administracji celnej, przed aktem mianowania udzielonym na podstawie art. 92 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że art. 12 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej (uchylony 10 czerwca 2022 r.) posługiwał się pojęciem „posiadania stażu służby”, co najmniej 5 lat przy wykonywaniu zadań szczególnych, określonych w tym przepisie bądź służby w Służbie Celno-Skarbowej. W związku z tym, w świetle stanu prawnego na datę wydania zaskarżonej decyzji, przez staż służby należy rozumieć okres, w którym funkcjonariusz pełnił służbę w ramach administracyjno-prawnego stosunku służby, tj. na podstawie mianowania. Staż służby należało zatem obliczać od dnia mianowania funkcjonariusza do służby, najwcześniej na podstawie art. 92 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. W związku z powyższym organ rentowy zasadnie przyjął, że w stanie prawnym obowiązującym na datę wydania decyzji nie było podstaw do zaliczenia odwołującemu się okresu pracy w administracji celnej, to jest okresu służby przypadającego przed aktem mianowania z 1 lipca 2000 r.

Natomiast 12 września 2019 r. weszła w życie ustawa z 19 lipca 2019 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1635), która z mocą wsteczną od 1 lipca 2019 r. dodała art. 13 ust.1 pkt 1d, na podstawie którego jako równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej traktuje się także okresy zatrudnienia funkcjonariuszy od 15 września 1999 r. 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. Skarżący akt mianowania do Służby Celnej otrzymał 1 lipca 2000 r.

Mając zatem na uwadze literalną treść art. 22 ust. 2 ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową, funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby

Celno-Skarbowej okresy, o których mowa w art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz w art. 99 ust. 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Tym samym brak możliwości zakwalifikowania okresu służby odwołującego się w Służbie Celnej przed dniem jego mianowania jako okresu służby, ani okresu równorzędnego ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Z wyżej przytoczonych przepisów wynika, że stosunek służby powstaje dopiero z dniem mianowania funkcjonariusza do służby.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że art. 22 ust. 2 ustawy nowelizującej ustawę zaopatrzeniową nie jest niezgodny z art. 2, 32 i 67 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zajmował się oceną zgodności z Konstytucją przepisów ustawy zaopatrzeniowej w kontekście uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym Służby Celnej (m.in. sygn. K 39/13, K 14/96, P 47/07, P 38/06). Rozważając istotę regulacji ustawowych w dziedzinie zaopatrzenia społecznego Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w celu trwałej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego organy władzy publicznej mają obowiązek zdefiniowania przesłanek nabycia praw do świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni oraz nadania im stosownej treści. Ustawodawca, korzystając z szerokiego marginesu swobody (jaki wynika chociażby z art. 67 Konstytucji), określając zakres i formy zabezpieczenia społecznego, musi uwzględniać w koniecznej perspektywie czasowej obiektywne czynniki gospodarcze, finansowe i demograficzne. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniać istniejące potrzeby społeczne, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych.

Z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania. Podstawą roszczeń osób ubiegających się o świadczenia z zabezpieczenia społecznego są przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia jedynie ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, i powołane orzecznictwo).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, jeśli chodzi o warunki nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokość. W wyroku z 29 kwietnia 2008 r. (w sprawie P 38/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów dotyczących uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej z art. 67 ust. 1 Konstytucji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, że nieobjęcie systemem zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej jest wyrazem polityki prawodawcy od czasu powołania Służby Celnej w 1999 r., a nawet wcześniej, gdy administracja celna działała w innych formach organizacyjnych. Trybunał wskazywał, że zgodnie z jego doktryną orzecniczą, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego "przywileju" z punktu widzenia osób objętych powszechnym systemem emerytalnym.

Korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. usługi emerytalnej są uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia przez nich służby. Nie wynika z tego jednak obowiązek ustawodawcy - po wyważeniu konkurujących ze sobą wartości konstytucyjnych - do zapewnienia takiego samego świadczenia emerytalnego każdemu funkcjonariuszowi i każdej służbie "mundurowej", bez względu na cechy i okoliczności charakteryzujące beneficjentów. Zdaniem Trybunału, z Konstytucji nie wynika obowiązek ustawodawcy obejmowania kolejnych grup zawodowych systemem zaopatrzenia społecznego czy tworzenia przepisów na jego wzór. Z konstytucyjnych zasad, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym

wszystkich obywateli (art. 1), urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) wynika obowiązek ustawodawcy objęcia powszechnym systemem emerytalnym wszystkich grup zawodowych. W jego ramach ustawodawca może - według starannie wyważonych racji - różnicować zasady nabywania praw emerytalnych, ustalania podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. wysługi emerytalnej stosownie do specyfiki zawodu czy służby, zachowując istotę tych uprawnień. Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie regulacji socjalnych odpowiadających założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. W zakresie tych kompetencji ustawodawca może wybrać jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości czy unormowanie to było najlepsze z możliwych. Wprawdzie funkcjonariusze Służby Celnej należą do kategorii służb mundurowych, to jednak nie wynika z tego, że powinni zostać objęci ochroną emerytalną identyczną jak dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych w pełnym zakresie. W tym kontekście podnieść należy, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Omawiana zasada nakazuje zatem, przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają.

Jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału, ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to - mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego -

niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Należy przy tym pamiętać, że - wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej - przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 30 października 2007 r., P 36/06; z 18 listopada 2008 r., P 47/07 i z 18 stycznia 2011 r., P 44/08).

W konsekwencji, z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji jako mundurowej nie można *a priori* wysnuć wniosku, że status prawny wszystkich takich formacji (wymienionych w ustawie zaopatrzeniowej) i ich funkcjonariuszy powinien być ukształtowany przez ustawodawcę w taki sam sposób.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej jako bezzasadnej. Sprostowania oczywistej omyłki w nazwisku odwołującego się dokonano na podstawie art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 350 § 3 k.p.c.

[SOP]