

Sygn. akt III AUa 961/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Stryczyńska

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Beata Wachowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 października 2022 r. w W.

sprawy M. C.

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

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek apelacji M. C.

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt XIII U 2174/18

oddala apelację.

Ewa Stryczyńska

sygn. akt III AUa 961/19

UZASADNIENIE

Decyzją z 5 października 2018 r., (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił M. C. prawo do emerytury i jej wysokość. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 7.108,98 zł, natomiast emerytura miała wynieść 45,85 % podstawy wymiaru, tj. 3.259,47 zł.

Pismem z 8 października 2018 r. organ rentowy poinformował M. C., że wszystkie okresy ubezpieczenia, które posiadała przed dniem mianowania do Służby Celnej, tj. przed 1 czerwca 2000 r., nie mogą zostać uwzględnione przy ustalaniu wysokości emerytury.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyła ubezpieczona M. C. zarzucając organowi rentowemu naruszenie art. 2, 7 i 32 ust. 1 Konstytucji RP przez wydanie decyzji na podstawie art. 21 ust. 1 oraz 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 i pominięcie okresu służby sprzed 15 września 1999 r. i niezaliczenie jej do okresu pełnienia służby co jest działaniem prawa wstecz, albowiem zasady zaliczania tych okresów służby były dwukrotnie zapisywane wcześniej w obu ustawach o Służbie Celnej oraz naruszenie art. 1 ust. 2 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,

Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin przez fakt, że okres służby, od którego została naliczona emerytura jest liczony od dnia otrzymania aktu mianowania, tj. od 1 czerwca 2000 r., a nie od dnia wejścia w życie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r., tj. od 15 września 1999 r.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od ubezpieczonej na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 20 lutego 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie oraz zasądził od M. C. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że M. C. od 29 grudnia 1990 r. do 31 sierpnia 2017 r. pełniła służbę w (...) w P., w tym:

- od 29 grudnia 1990 r. do 30 września 2005 r. w (...) w R. w charakterze funkcjonariusza celnego;
- od I października 2005 r. do 28 lutego 2017 r. w (...) w P. w charakterze funkcjonariusza celnego;
- od 1 marca 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r. w (...) w P. w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej.

Służbę przygotowawczą pełniła od 29 grudnia 1990 r. do 31 grudnia 1993 r., natomiast służbę stałą od 1 stycznia 1993 r. do 31 sierpnia 2017 r., przy czym mianowana do służby stałej w Służbie celnej została 1 czerwca 2000 r.

8 stycznia 2018 r. M. C. złożyła wniosek o przyznanie emerytury na podstawie 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.

Decyzją z 5 października 2018 r., nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił M. C. prawo do emerytury i jej wysokość. Podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 7.108,98 zł natomiast emerytura miała wynieść 45,85 % podstawy wymiaru, tj. 3.259,47 zł.

Sąd Okręgowy zauważył, że spór pomiędzy stronami dotyczył wyłącznie kwestii prawnych.

Podniósł, że w konsekwencji uznania przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 marca 2015 r. (sygn. K 39/13), że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, 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, są niezgodne z art. 32 Konstytucji, doszło do zmiany ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy ustawą 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. Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2018 r.

Na skutek nowelizacji zabezpieczeniem emerytalnym przysługującym funkcjonariuszom wymienionym w art. 1 ust. 1 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy objęto również funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej 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 lub art. 99 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (art. 1 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). 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 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.

W związku z powyższym Sąd Okręgowy uznał, że ubezpieczona M.

C. spełniała przesłanki do nabycia prawa do emerytury określone w art. 12 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Art. 15d ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi, że emerytura dla funkcjonariuszy, o których mowa w art. 12 ust. 2-3, 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.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że sposób wyliczenia podstawy wymiaru emerytury nie był przez ubezpieczoną kwestionowany, w przeciwieństwie do niezaliczenia jej do podstawy wymiaru okresu służby sprzed dnia jej 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 są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Tym samym, z uwagi na treść art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej w zw. z art. 99 ust. 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, który stanowił, że dotychczasowy stosunek pracy członka korpusu służby cywilnej, który przyjął propozycję, o której mowa w ust. 1 (propozycja pełnienia służby w Służbie Celnej), przekształca się w stosunek służbowy na podstawie aktu mianowania, organ rentowy nie mógł potraktować okresu służby ubezpieczonej w Służbie Celnej przed dniem jej mianowania, jako okresu służby, ani okresu równorzędnego ze służbą w rozumieniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, od którego zależała wysokość emerytury.

Odnosząc się natomiast do podniesionych przez odwołującą się zarzutów niezgodności z art. 2, 7 i 31 ust. 1 Konstytucji RP przepisów art. 21 ust. 1 oraz art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej, Sąd Okręgowy wskazał, że w swym wyroku z 1 września 2010 r., w sprawie o sygn. III UK 15/10, Sąd Najwyższy stwierdził, że zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji. W kontekście art. 1 k.p.c. sprawami cywilnymi (w znaczeniu formalnoprawnym) są m.in. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawy, w których wniesiono odwołania od decyzji organów rentowych, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według zasad właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu, a jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia przez organ rentowy prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnej, spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. Sąd ubezpieczeń społecznych — jako sąd powszechny — może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego. Tym samym, zdaniem Sądu Okręgowego, analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do wad decyzji administracyjnej, spowodowanej naruszeniem

przepisów konstytucyjnych. Kwestia badania zarzutów odnoszących się do naruszenia przepisów Konstytucji RP pozostaje poza przedmiotem postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że podziela pogląd, zgodnie z którym sędziowie nie mają kompetencji do odmowy stosowania przepisów, które ich zdaniem są niekonstytucyjne. Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest w istocie treść art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, jak również wynikające z powyższego przepisu nakaz poszanowania kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jako organu konstytucyjnego utworzonego celem sądowej kontroli konstytucyjności prawa. W tym względzie wykształciła się względnie stała praktyka zarówno w zakresie sądownictwa powszechnego, wojskowego, jak i administracyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 września 2002 r., III CKN 326/01; wyrok Sądu Najwyższego z 21 lutego 2007 r., II KK 261/06; uchwała sądu Najwyższego z 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 27 marca 2008 r., I FSK 442/07, 27 stycznia 2010 r., II CSK 270/09, 24 listopada 2015 r., 11 CKS 517/14). Kwestia dotycząca braku możliwości odmowy przez sędziów zastosowania obowiązujących przepisów ustawy jedynie na podstawie wewnętrznego przeświadczenia sędziego o ich niezgodności z Konstytucją była podnoszona przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „zabezpieczeniem zasady nadrzędności Konstytucji, a w ostatecznym rozrachunku także wolności i praw człowieka, jest m.in. sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed „tyranią większości” i gwarant zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić” (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 9 marca 2016 r., K 47/15; 3 grudnia 2015 r., K 34/15; 9 grudnia 2015 r., K 35/15; 31 stycznia 2001 r., P 4/99; 4 grudnia 2001 r., SK 18/00). Przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP *expressis verbis* „ogranicza podległość sędziowską do Konstytucji i ustaw. Oznacza to, że sędziowie, sprawując wymiar sprawiedliwości w konkretnej sprawie, są uprawnieni do dokonywania kontroli konstytucyjności aktów o randze podustawowej, w tym rozporządzeń” (R. Hauser, J. Trzciniński, O formach kontroli konstytucyjności prawa, s. 13; L. Bosek, M. Wild, Kontrola konstytucyjności prawa, 2014, s. 9 i

n.). „Wiąże ich podległość Konstytucji i ustawom, nakazująca jednocześnie stosowanie tych aktów prawnych, także gdy akty niższego rzędu są z nimi niezgodne wprost albo pośrednio. Mogą zatem odmówić zastosowania określonego przepisu rangi podustawowej w tym konkretnym postępowaniu. Nie ma podstaw do przyjęcia, że działalność sędziów w takim zakresie powinna wywierać skutek o charakterze innym niż incydentalny” (*erga omnes*). Taką moc, także w zakresie aktów prawnych podustawowych, mają jedynie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 1998 r., U 2/97). „Należy uznać zatem za prawidłowe stanowisko, że także na gruncie określonego w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP obowiązku podległości Konstytucji i ustawom sędziowie w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie są uprawnieni do odmowy stosowania przepisów ustawy w przypadku powzięcia wątpliwości o ich niezgodności z Konstytucją”. W takim przypadku sędziowie mają w istocie możliwość uruchomienia przewidzianej specjalnie w tym celu procedury pytań prawnych do TK (art. 193 Konstytucji RP). Jednocześnie podkreślić należy, że nawet jeżeli strona sporu podnosiłaby zarzut niekonstytucyjności określonych przepisów dotyczących właściwości organów, to ocena zasadności wystąpienia z pytaniem prawnym jest nadal pozostawiona sądowi orzekającemu.

Sąd Okręgowy podniósł, że nie znajduje na gruncie niniejszej sprawy podstaw do przedstawienia takiego pytania prawnego. Zgodnie bowiem z art. 193 Konstytucji RP pytanie takie może być zadane, jeżeli od odpowiedzi zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Wynik niniejszej sprawy nie mógł być uzależniony od wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zaś przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji określa, że przed sądem możliwe jest badanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych rangi wyłącznie niższej od ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2004 r. GSK 746/04).

Wobec powyższego Sąd Okręgowy uznał, że zaskarżona decyzja organu rentowego odpowiada prawu, a w tej sytuacji odwołanie musi podlegać oddaleniu.

Apelację od powyższego wyroku złożyła odwołująca się, zaskarżając go w całości oraz zarzucając Sądowi Okręgowemu:

1. obrazę przepisu 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 w zw. z art. 222 ust. 1 i art. 231 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej oraz art. 171 ust. 1 i 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej przez zastosowanie w/w przepisu (art. 22 ust.2) i w efekcie niezaliczenie skarżącej okresu pracy administracji celnej przed 15 września 1999 r. na poczet służby, w sytuacji gdy wskazany przepis art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. nie wyłączył stosowania pozostałych powyżej wskazanych przepisów (nie „anulował ich”) i tym samym powinny mieć one zastosowanie, a stanowią one o powinności zaliczenia skarżącej wskazanych okresów pracy w administracji celnej na poczet okresu służby (co powinno mieć przełożenie bezpośrednie na wysokość jej świadczenia emerytalnego);

1. obrazę przepisu art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z 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 poprzez brak dokonania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności tego przepisu i w efekcie brak stwierdzenia że jest on niezgodny z przepisem art. 2 Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez naruszenie zasady równości (w innych służbach np. Państwowej Straży Pożarnej zaliczano poprzednie okresy pracy w całości) i brak odmowy jego zastosowania (w sytuacji oczywistości niekonstytucyjności tego przepisu).

Z ostrożności procesowej skarżąca zarzuciła również obrazę przepisu art. 1 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. przez fakt, że Sąd zaakceptował decyzję ZER-u o tym, że okres od którego liczona jest emerytura skarżącej zaczyna się od momentu otrzymania przez nią aktu mianowania, w sytuacji gdy okres służby powinien być stosunku do niej liczony od dnia wejścia w życie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. (15 września 1999 r.), i tak właśnie zakładał sam ustawodawca.

W oparciu o te zarzuty skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia i uwzględnienie odwołania przez zaliczenie jej na poczet ustalonego okresu służby — dodatkowo całego okresu służby w administracji celnej (od 29 grudnia 1990 r. do 15 września 1999 r.) oraz całego okresu od dnia wejścia w życie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. (od 15 września 1999 r.) do otrzymania aktu mianowania (1 czerwiec 2000 r.). Wniosła przy tym o zasądzenie od organu zwrotu kosztów procesu za obie instancje, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja podlegała oddaleniu jako bezzasadna, albowiem nie zawierała zarzutów, które można było uznać za merytorycznie uzasadnione.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia dotyczące stanu faktycznego poczynione przez Sąd pierwszej instancji i przyjmuje je jako podstawę własnego rozstrzygnięcia. Dokonane przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne nie były sporne i zarzuty apelacji ich nie dotyczą, wskazując wyłącznie na naruszenie przez ten Sąd przepisów prawa

materialnego. Wobec powyższego zbędne jest ponowne przedstawianie faktów, ponieważ orzekając na podstawie materiału zgromadzonego w postępowaniu w pierwszej instancji, sąd odwoławczy nie musi powtarzać dokonanych ustaleń, lecz wystarczy stwierdzenie, że przyjmuje je za własne (wyrok Sądu Najwyższego z 23 lipca 2015 r., sygn. I CSK 654/14).

Spór dotyczył możliwości zaliczenia do podstawy wymiaru emerytury skarżącej jej pracy w charakterze funkcjonariusza celnego sprzed daty mianowania.

Zgodnie z 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2018 r. poz. 132, w brzmieniu obowiązującym na datę wydania zaskarżonej decyzji; dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”) 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, Służbie Ochrony Państwa, 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. Zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu, 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).

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, jeżeli przed 2 stycznia 1999 r.: 1) pełnił służbę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej; 2) pełnił zawodową służbę wojskową; 3) pełnił służbę lub był zatrudniony w jednostkach, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt I-Ic lub 3-4 ustawy zaopatrzeniowej. 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).

W tym miejscu wskazać należy, że na podstawie ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. 2004, nr. 156, poz. 1641) 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 wejścia w życie ww. ustawy. Zauważyć również należy, że z art. 92 ustawy o Służbie Celnej wynika, że w wypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek służby z dniem mianowania. Poprzednie regulacje dotyczące administracji celnej, tj. ustawa Kodeks celny z 9 stycznia 1997 r., ustawa z 19 marca 2004 r. Prawo celne, ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa, ustawa z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, nie przewidywały wymogu mianowania na stanowisko pracownika administracji celnej.

Wobec braku odmiennych uregulowań w ustawie zaopatrzeniowej, organ emerytalny ustalając okres służby musi zatem kierować się brzmieniem przepisów powyższej ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2004 r. poz. 1641, ze zm.).

Jednocześnie art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (Dz.U. z 2017 r. , poz. 1321; dalej jako „ustawa zmieniająca”) stanowi, że 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 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.

Oznacza to, że na datę wydania zaskarżonej decyzji okresy zatrudnienia odwołującej 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 ówczesnie obowiązującym stanie prawnym wskazane wyżej przepisy nie pozwalały więc uwzględnić w zaświadczeniu o przebiegu służby dla celów emerytalnych i rentowych, okresów pracy odwołującej się w administracji celnej, przed aktem mianowania udzielonym w oparciu o treść art. 92 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (dla odwołującej się przed 15 czerwca 2000 r.).

Nie bez znaczenia jest również fakt, 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, 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 w oparciu o treść art. 92 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Art. 150 ust. 8 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 11 maja 2017 r.), dotyczący członków korpusu służby cywilnej, którzy stali się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej po 1 marca 2017 r., nie dotyczy funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy stali się nimi na podstawie wcześniejszych ustaw o służbie celnej z 1999 r. i z 2009 r., a więc nie dotyczy odwołującej się. Podobnie jest w przypadku art. 22b ust. 8 ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (dodany ustawą z 27 czerwca 2003 r., Dz.U. Nr 137, poz. 1302, która weszła w życie 1 września 2003 r.), który dotyczył członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub jednostkach podległych lub nadzorowanych przez tego ministra, którzy (w ramach wprowadzonej w 2003 r. zmian organizacyjnych) otrzymali wówczas z urzędu, propozycję pełnienia służby w Służbie Celnej. Przepis ten nie dotyczył natomiast funkcjonariuszy celnych mianowanych na podstawie ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do art. 99 ustawy o Służbie Celnej z 2009 r. i przepis ten również nie dotyczy odwołującej się.

Do odwołującej się ma natomiast zastosowanie art. 94 ust. 2 ustawy z 24 lipca

1999 r. o Służbie Celnej, wymieniony w art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową z 2017 r., stanowiący, że dotychczasowe okresy zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. uprawnienia przewidziane niniejszą ustawą funkcjonariusze celni nabywają z chwilą mianowania na stanowisko funkcjonariusza celnego w Służbie Celnej. Zgodnie z art. 92 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. w wypadku przyjęcia propozycji pełnienia służby na stanowisku funkcjonariusza celnego, dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek służby z dniem mianowania.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy bezsporne jest, że skarżąca uzyskała mianowanie na stanowisko funkcjonariusza celnego 1 czerwca 2000 r., a zatem z tą datą nastąpiło przekształcenie jej dotychczasowego stosunku

pracy w stosunek służby. Dopiero zatem okres od 1 czerwca 2000 r. jako okres służby może zostać wliczony do wysługi służby zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Okres wcześniejszego stosunku pracy odwołującej się do 31 maja 2000 r., w świetle art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową z 2017 r., nie jest natomiast traktowany jako okres służby, ani okres równorzędny ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Z powyższego wnika, że w zaskarżonej decyzji, przyznającej odwołującej się emeryturę policyjną, sporny okres nie mógł zostać uwzględniony do wysługi służby.

Jak wskazano wcześniej, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1d ustawy zaopatrzeniowej od 1 lipca 2019 r. jedynie okres 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 – jest traktowany jako okres równorzędny ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej. Pozostały okres służby funkcjonariuszy celnych (na podstawie stosunku pracy) sprzed 15 września 1999 r. nie jest uznany ani za okres służby, ani za okres równorzędny ze służbą w świetle przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Tak zadecydował ustawodawca wprowadzając dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej prawo do emerytury z zaopatrzenia tzw. policyjnego. ocenie Sądu Apelacyjnego, organ emerytalno-rentowy, ustalając zaskarżoną decyzją odwołującą się prawo do emerytury, prawidłowo przyjął, że w stanie prawnym obowiązującym na datę wydania decyzji nie ma podstaw do zaliczenia odwołującej się okresu pracy w administracji celnej, tj. okresu służby przypadającego przed aktem mianowania. Choć przed aktem mianowania odwołująca się była funkcjonariuszem celnym, to jednak nie odbywała służby (bo nie wiązał jej stosunek administracyjno-prawny). Odwołująca się dopiero z dniem 1 czerwca 2000 r. mianowana została do służby na stanowisku funkcjonariusza celnego.

Zgodnie z art. 15d ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zasady określone w ust. 1 i 2 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. Sytuacja odwołującej się w zakresie wysokości świadczenia emerytalnego nie jest zatem gorsza niż funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po 1 stycznia 1999 r. a także, funkcjonariuszy celnych, którzy stali się funkcjonariuszami w służbie celnej po przekształceniach ich służby pełnionej w ramach korpusu służby cywilnej zgodnie z przepisami ustawy art. 22b ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. i art. 99 ustawy o Służbie Celnej z 2009 r.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej i w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej z 1999 r. funkcjonariusze celni zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy w administracji celnej od tego dnia wykonują zadania przewidziane dla Służby Celnej. Przy czym dla zaopatrzenia emerytalnego istotna jest ocena tego przepisu w związku z art. 92 tej ustawy oraz art. 94 ust. 2 tej ustawy w związku z art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową z 2017 r.

Powyższej wykładni art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową z 2017 r. nie zmieniają przepisy art. 222 ust. 1 i art. 231 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 2009 r. oraz art. 171 ust. 1 i 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. – przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Brzmienie ww. przepisu art. 22 ust. 2 jest jednoznaczne. Wykładnia językowa, gramatyczna tego przepisu i wskazanych w nim norm prawnych prowadzi do jedyne logicznego wniosku, 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, 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. Jest to przepis szczególnie precyzujący konkretnie okresy służby we wskazanych jednostkach, które nie są uwzględniane do służby na potrzeby ustalenia prawa do emerytury policyjnej.

Sąd Apelacyjny uznał zatem podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej w zw. z art. 222 ust. 1 i art. 231 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej z 27 sierpnia 2009 r. oraz art. 171 ust. 1 i 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej poprzez zastosowanie ww. przepisu (art. 22 ust. 2) za nietrafny.

W ocenie Sądu Apelacyjnego na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty apelacji naruszenia art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 22 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej przez brak stwierdzenia, że przepis ten jest niezgodny z przepisem art. 2 Konstytucji (zakaz działania prawa wstecz, zakaz „zabierania” praw nabytych) oraz art. 7 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez naruszenie zasady równości (w innych służbach np. Państwowej Straży Pożarnej zaliczano poprzednie okresy pracy w całości).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, przepis art. 22 ust.2 ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniowej z 2017 r. nie jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w kontekście wskazanym w apelacji.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 39/13, orzekł, że: art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2013 r. poz. 667, 675, 1623 i 1717 oraz z 2014 r. poz. 502, 696 i 1822): a) są zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy 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. Ponadto postanowił: na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, m.in., że w celu trwałej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego organy władzy publicznej mają obowiązek: zorganizowania systemu instytucji publicznych, stworzenia mechanizmów gromadzenia środków finansowych, zdefiniowania przesłanek nabycia tego prawa, określenia treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni, ustalenia mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych. Z konstytucyjnej gwarancji praw socjalnych nie wynika jednak bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczeniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem ich wysokości. Ocena trafności takich rozwiązań należy do dziedziny ocen politycznych (dokonywanych zwłaszcza przez wyborców) a nie kontroli norm prawnych dokonywanej przez Trybunał. W szczególności to ustawodawca, korzystając z szerokiego marginesu swobody, 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 uwzględnić 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 i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia

społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (wyrok Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, i tam powołane orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na uprzywilejowanie funkcjonariuszy służb mundurowych, jeśli chodzi o warunki nabywania uprawnień emerytalno-rentowych i ich wysokość. W kontekście rozpoznawanej sprawy, Trybunał podniósł, że szczególnie istotne jest stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku z 29 kwietnia 2008 r., P 38/06. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 67 ust. 1 w związku 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 powołania Służby Celnej w 1999 r., a nawet wcześniej, gdy administracja celna działała w innych formach organizacyjnych. Wnioskodawcy w tej sprawie nie mogą oczekiwać, że wniosek do Trybunału o stwierdzenie niekonstytucyjności braku regulacji, która by ich zadawała może być skutecznym instrumentem nacisku na prawodawcę. Trybunał wskazał, że zgodnie z przedstawioną doktryną orzeczniczą Trybunału, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególnie 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. wysługi 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. Wręcz przeciwnie. 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 dla ustawodawcy objęcia powszechnym systemem emerytalnym wszystkich grup zawodowych, w tym pracowników, rolników i funkcjonariuszy. 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, w tym sprawności fizycznej, warunków pracy czy zagrożenia dla zdrowia i życia — zawsze zachowując istotę tego prawa.

W zakresie kształtowania prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym prawa emerytalnego, ustawodawca ma znaczny zakres swobody. 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 konsekwencji Trybunał może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko wtedy, jeżeli kontrolowane przepisy ustaw godzą w sposób oczywisty w istotę prawa. Nie ma zaś podstaw do ingerencji Trybunału, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości czy unormowanie to było najlepsze z możliwych.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji wskazał, że na jego poparcie wnioskodawcy wskazali, że funkcjonariusze Służby Celnej należą do zbiorczej kategorii służb mundurowych i z tego też względu powinni zostać objęci ochroną emerytalną adekwatną dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, tzn. taką jak przewiduje ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą 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 nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie 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 (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 30 października 2007 r., P 36/06; 18 listopada 2008 r., P 47/07; 18 stycznia 2011 r., P 44/08).

Trybunał stwierdził, że funkcjonariusze Służby Celnej nie są „jakościowo tożsami”, a nawet nie zachodzi daleko idące podobieństwo pomiędzy nimi a funkcjonariuszami 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. Co więcej - biorąc pod uwagę cele i zadania poszczególnych formacji „mundurowych”, ich strukturę organizacyjną, wymagania jakie stawiane są kandydatom na funkcjonariuszy, ich uprawnienia oraz obowiązki i prawa, ich uposażenie i świadczenia pieniężne oraz ich odpowiedzialność dyscyplinarną - należy stwierdzić, że pomiędzy tymi formacjami brak takiej tożsamości czy też podobieństwa (m.in. orzeczenie z 8 kwietnia 1997 r., K 14/96; wyrok z 19 października 2004 r., K 1/04).

Porównanie podstawowych regulacji prawnych dotyczących Służby Celnej i Policji prowadzi — w ocenie Trybunału Konstytucyjnego — do wniosku, że między tymi formacjami występują istotne różnice celów i zadań oraz struktury organizacyjnej a także uprawnień oraz obowiązków i praw ich funkcjonariuszy. Z taką oceną nie sposób się nie zgodzić.

Z porównania zadań tych służb Trybunał wysnuł pogląd, że właściwie tylko przedmiot zadań o charakterze „czysto” policyjnym, wykonywanych przez niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej jest istotnie podobny do zadań funkcjonariuszy Policji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej do zadań funkcjonariuszy Służby Celnej należy rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń. Te zadania Służby Celnej są zatem podobne do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m.in. inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Z tej racji Trybunał stwierdził, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej, są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Trybunał podtrzymał natomiast co do zasady wyrażoną we wcześniejszych judykatach tezę, że w istocie tzw. służby mundurowe stanowią kategorię zbiorczą. W jej skład wchodzi formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak chociażby Policja, Agencja Wywiadu, Państwowa Straż Pożarna oraz Służba Więzienna. W konsekwencji, z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji jako mundurowej lub umundurowanej nie można a priori wysnuwać wniosku, że status

prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny (wyrok z 19 października 2004r., K 1/04).

W świetle przedstawionych powyższej rozważań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu wyroku z 3 marca 2015 r. w sprawie o sygn. K 39/13 (www.trybunal.gov.pl, Dz.U. 2015, poz. 334, MoPr 2015 nr 4, str. 170, KSAG 2015 nr 2, poz. 158) zarzuty odwołującej się o niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę zaopatrzeniową z 2017 r. w zakresie wskazanym w apelacji są całkowicie bezpodstawne. Sąd Apelacyjny nie podziela wprawdzie poglądu Sądu Okręgowego o niemożności dokonywania przez sąd powszechny samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją określonych przepisów, stanowiących materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia, to jednak w niniejszej sprawie z wyżej naświetlonych względów, nie znajduje żadnych uzasadnionych podstaw do stwierdzenia takiej niezgodności w zakresie sugerowanym przez odwołującą się w apelacji.

Z tych wszystkich względów, Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 385 k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

Końcowo należy wskazać, że zgodnie z art. 15zszs⁽¹⁾ust. 1 pkt 4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090), obowiązującym od 3 lipca 2021 r., w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID- 19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów kodeksu postępowania cywilnego w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego. Zasada ta, zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 powołanej ustawy z 28 maja 2021 r., znajduje zastosowanie do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Taki stan prawny, zważywszy na datę "dania niniejszego orzeczenia, uzasadniał rozpoznanie przedmiotowej sprawy w składzie jednoosobowym.

SSA Ewa Stryczyńska