

Wyrok z dnia 18 lutego 2011 r.

II PK 197/10

Przesłanki prawa do odprawy emerytalno-rentowej dla mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli są uregulowane wyczerpująco w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.). Nie ma więc podstaw do stosowania przepisów Kodeksu pracy w zakresie stażu pracy wymaganego do tej odprawy ani wykładni jednorazowości odprawy jako niemożności ponownego jej otrzymania w życiu pracownika, lecz należy uznać, że chodzi o możliwość nabycia tylko jednej odprawy w Najwyższej Izbie Kontroli.

Przewodniczący SSN Romualda Spyt, Sędziowie SN: Małgorzata Gersdorf (sprawozdawca), Józef Iwulski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 lutego 2011 r. sprawy z powództwa Krzysztofa K. przeciwko Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie o odprawę emerytalną, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 25 maja 2010 r. [...]

1. o d d a ł skargę kasacyjną,
2. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 1.350 (jeden tysiąc trzysta pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Powód Krzysztof K. dochodził od swego pracodawcy - Najwyższej Izby Kontroli (NIK) odprawy emerytalnej. Wyrokiem z 3 marca 2009 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie uwzględnił powództwo i zasądził na rzecz Krzysztofa K. kwotę 74.220 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odprawy emerytalnej. Sąd Rejonowy ustalił, że powód był zatrudniony w NIK z przerwami od 1983 r. do końca lutego 1989 r. oraz od 14 stycznia 1991 r. do 31 stycznia 2007 r. Stosunek pracy w NIK

ustał pierwotnie w 1989 r. na mocy porozumienia stron. Dnia 1 marca 1989 r. powód zatrudnił się w Zarządzie Głównym Polskiego Związku Motorowego (PZMot). Po przebytym zawale w 1990 r. powód przeszedł na rentę inwalidzką i uzyskał odprawę emerytalną, na zasadach określonych w przepisach wewnętrznych w PZMot w wysokości stanowiącej równowartość 200% najniższego wynagrodzenia za pracę. Do stażu pracy wymaganego do uzyskania odprawy rentowej wliczono powodowi staż pracy w NIK. Od 1991 r. powód podjął ponownie zatrudnienie w NIK. Decyzją ZUS z 27 lutego 2007 r. powodowi przyznano emeryturę.

Powód dochodził pozewem odprawy emerytalnej na zasadzie ustawy z 23 grudnia 2004 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK). Sąd pierwszej instancji uznając powództwo za zasadne wskazał, że istota sporu zasadza się na ocenie, czy art. 83 ustawy o NIK pozbawia pracownika odprawy emerytalnej w sytuacji, gdy wcześniej uzyskał prawo do odprawy rentowej u innego pracodawcy. Sąd Rejonowy ocenił, że powołany przepis nie pozwala odmówić prawa do odprawy emerytalnej w takiej sytuacji. Przepis ma charakter szczególny w stosunku do unormowania zawartego w Kodeksie pracy i stanowi regulację wyczerpującą, do której nie ma zastosowania Kodeks pracy. Ustawa o NIK nie zawiera bowiem żadnego odesłania w tej materii do Kodeksu pracy. Użyte zaś w art. 83 określenie o jednorazowości odprawy odnosi się do NIK jako pracodawcy. A zatem pracownik NIK może uzyskać od Izby tylko jedną odprawę. Sąd pierwszej instancji uznał też, że ustawa o NIK nakazuje wliczać do stażu pracy wymaganego do odprawy emerytalnej tylko staż w Izbie. Inaczej jest natomiast przy dodatku stażowym, przy którym ustawa *expressis verbis* pozwala na zaliczanie do stażu pracy także pracy u innego pracodawcy. I wreszcie Sąd Rejonowy ustalił, że ustawa o NIK nie pozwala na uzupełnianie odprawy emerytalnej wcześniej wypłaconej przez PZMot.

Apelację od wyroku wniosła NIK, zaskarżając wyrok w całości.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 25 maja 2010 r. [...] nie uwzględnił podstawowych zarzutów skarżącego, zmieniając jedynie rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w zakresie daty wymagalności roszczenia. W pozostałej części apelację oddalił. Zasadniczo Sąd Okręgowy uznał wykładnię Sądu Rejonowego za trafną, z tym zastrzeżeniem, że nakazał do stażu pracy wymaganego do odprawy zaliczać wszystkie zakończone okresy zatrudnienia. Nie zmieniło to jednak w sprawie wysokości dochodzonego świadczenia.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego wniosła pozwana, zarzucając mu naruszenie art. 83 ustawy o NIK, polegające na wadliwym przyjęciu, że uzyskanie odprawy u innego pracodawcy pozwala na przyznanie jej także w NIK, co przeczy zasadzie jednorazowości tego świadczenia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie znajduje uzasadnienia merytorycznego i dlatego wymaga oddalenia. Zagadnieniem zasadniczym dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy do pracowników NIK mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, dotyczące odpraw emerytalno-rentowych, jest ocena statusu prawnego mianowanego pracownika NIK. W sprawie nie jest wystarczające stwierdzenie, że jest on pracownikiem. Status prawny tej grupy zawodowej reguluje bowiem odrębna pragmatyka służbowa, a także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie pozycji NIK i jej zadań, co przekłada się na realizację szczególnych zadań przez pracowników NIK. Najwyższa Izba Kontroli jest organem konstytucyjnym, podlegającym Sejmowi, do którego zadań należy kontrola państwowa. Objęcie pracowników tego organu pojęciem państwowej służby publicznej jest w pełni uprawnione; oznacza działalność w ramach państwa dla wykonywania specyficznych dla państwa funkcji kontrolnych. NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Oznacza to też, że ustawa o NIK może odmiennie unormować status prawny pracownika. Owa odrębna regulacja dotyczy z jednej strony większej odpowiedzialności i znaczącej wagi obowiązków, z drugiej strony ujawnia się w szczególności w stabilizacji zatrudnienia.

Zgodnie z art. 5 k.p. pierwszeństwo zastosowania ma pragmatyka służbowa przed Kodeksem pracy. Nie jest jednak pewne, czy ustawa o NIK reguluje zagadnienie odpraw emerytalno-rentowych w sposób pełny. Pragmatyka pracownika NIK zawiera, co niewątpliwe, samodzielne unormowanie tej kwestii. Z normy zamieszczonej w art. 83 ustawy o NIK wynika, że pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy z powodu nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej albo na skutek orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzykrotnego, a w przypadku stażu pracy powyżej 20 lat - sześciokrotnego wynagrodzenia, otrzymanego za ostatni miesiąc zatrudnienia.

Przepis nie odsyła do odpraw emerytalno-rentowych uregulowanych w Kodeksie pracy. Ustawa o NIK *nota bene* w ogóle nie zawiera generalnego odesłania do Kodeksu pracy w sprawach nieunormowanych. Wykorzystanie zatem Kodeksu pracy możliwe jest w ustawie o NIK tylko przez art. 5 k.p., tj. w zakresie nieuregulowanym przepisami pragmatyki. Weryfikacja zakresu uregulowania określonej sprawy przepisami pragmatyki służbowej, o czym mowa w art. 5 k.p., nie była przedmiotem pogłębianych analiz doktrynalnych. Można jedynie posiłkowo posłużyć się co do zakresu unormowania danej sprawy wypowiedziami judykatury i piśmiennictwa odnoszącymi się do art. 300 k.p. Jednakże należy też widzieć różnice wynikające z zestawienia obu tych norm odsyłających. W art. 300 k.p. mowa jest o stosowaniu (odpowiednim) Kodeksu cywilnego w sprawach nieuregulowanych; w art. 5 k.p. z kolei wskazano, że Kodeks pracy można stosować (wprost) w zakresie nieunormowanym w pragmatyce (por. uchwała Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2009 r., II PZP 2/09, OSNP 2009 nr 19-20, poz. 249).

W jednym i drugim przypadku (art. 300 k.p. i art. 5 k.p.) zakres regulacji stanowi pierwszą fazę badania dopuszczalności zastosowania przepisów Kodeksu pracy lub Kodeksu cywilnego. Stwierdzenie, że sprawa została w tych przepisach uregulowana w danym zakresie (przedmiotowym lub podmiotowym) wyłącza możliwość skorzystania z przepisów tego ostatniego aktu prawnego. Stwierdzenie to nie ujawnia jednak istoty problemu. Kluczowa okazuje się odpowiedź na pytanie nie tyle, czy sprawa została w jakikolwiek sposób unormowana w pragmatyce, ile czy została uregulowana w sposób pełny. Przy okazji omawiania art. 300 k.p., tak doktryna jak judykatura stoją na stanowisku, że stan częściowego uregulowania określonej kwestii nie stanowi przeszkody dla stosowania przepisów Kodeksu cywilnego (por. K. Roszewska: Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do stosunków pracy, maszynopis rozprawy doktorskiej w bibliotece WPiA UW, s. 100, S. Dricziński: Brak regulacji w prawie pracy jako jedna z przesłanek stosowania Kodeksu cywilnego - kilka refleksji ogólnych, PiZS 2006 nr 12, s. 12, zob. także wyrok Sądu Najwyższego z 13 października 2004 r., II PK 36/04, OSNP 2005 nr 8, poz. 106). We wcześniejszej literaturze prawa pracy prezentowano pogląd, że częściowe uregulowanie określonej sprawy w prawie pracy w zasadzie nie daje podstaw do sięgania do przepisów Kodeksu cywilnego (tak W. Masewicz [w:] Kodeks pracy. Komentarz pod red. J. Jończyka, Warszawa 1977, s. 835-836).

Pogląd ten można uznać za trafny w odniesieniu do art. 5 k.p., jednakże z tym zastrzeżeniem (o charakterze zasadniczym), że przesłanką zastosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunków pracy unormowanych w pragmatyce może być jedynie tzw. rzeczywista luka konstrukcyjna a nie luka aksjologiczna (A. Kijowski: Kodeks pracy. Komentarz pod red. L. Florka, Warszawa 2005, s. 1415). Raz jeszcze trzeba podkreślić, że różnica w odesłaniu do systemu innej ustawy jest w art. 5 k.p. zasadnicza w porównaniu do art. 300 k.p. W art. 5 k.p. mowa jest tylko o zastosowaniu wprost Kodeksu pracy. Jest to stosowanie bezpośrednio, tzn. bez możliwości jakiegokolwiek modyfikacji normy stosowanej. Już to niejako z góry wyklucza częściowe wykorzystanie pewnych rozwiązań na zasadzie art. 5 k.p., w sytuacji gdy stosujący prawo uzna, że regulacja pragmatyki jest niepełna i część rozwiązań z Kodeksu pracy należy przenieść do ustawy szczególnej. W takiej bowiem sytuacji prawo stosuje się wybiórczo a nie wprost.

Jeśliby nie przyjąć tak jednoznacznej koncepcji co do braku możliwości stosowania Kodeksu pracy do pragmatyki służbowej w sytuacji unormowania sprawy, to i tak w razie próby zastosowania Kodeksu pracy do nieuregulowanej - zdaniem stosującego prawo - części „sprawy”, trzeba dokonać analizy, czy istnieje owa rzeczywista luka w prawie. Analiza ta powinna być dokonana także przy pomocy wykładni funkcjonalnej i historycznej. *Ad casum* trzeba zbadać unormowania ustawy o NIK z punktu widzenia *ratio* zatrudnienia w NIK i odmienności tego zatrudnienia w porównaniu z powszechnym (zwykłym) zatrudnieniem pracowniczym, w niniejszej sprawie szczególnie w zakresie odprawy emerytalno-rentowej. Należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy istnieje specyfika zawodu mianowanego pracownika NIK i na czym ona polega, przy uwzględnieniu zawsze faktu, że chodzi o pracownika służby publicznej. Problem, który kryje się za postawionym pytaniem, nie może być przeto analizowany tylko przez pryzmat art. 5 k.p. i sformułowania zamieszczonego w art. 83 ustawy o NIK. Interpretacja prawa musi uwzględniać przyjęty przez prawodawcę model stosunków zatrudnienia w tej służbie publicznej. Model ten wskazywać będzie, jaka jest aksjologia ustawy i poszczególnych rozwiązań prawnych przez nią przyjętych. Przepis art. 1 tej ustawy zawiera ogólną charakterystykę pozycji ustrojowej i funkcjonalnej NIK. Nawiązano w niej do tradycji i określenia statusu najwyższej instytucji kontrolnej w państwie. Ustawa z 2004 r. jest dziewiątym, licząc od dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.P.P.P. Nr 14, poz. 183), aktem prawnym dotyczącym organu kontroli niezależne-

go od rządu. Wypada zauważyć, że historyczne rozwiązania okresu międzywojennego, oparte na trzech zasadach, tj. zasadzie kontroli administracji i finansów publicznych przez wyodrębniony organ, niezależny od władzy wykonawczej i sądowniczej, na zasadzie nadania temu organowi rangi konstytucyjnej oraz na zasadzie konkretyzowania norm konstytucyjnych przez ustawę szczególną, został powielony w aktualnie obowiązującym akcie prawnym. (por. A. Sylwestrzak: Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 1997 r., s. 34 i nast.; W. J. Katner: Historia i współczesność najwyższego organu kontroli w państwie [w:] NIK, Warszawa 1995, s. 9 i nast.). W okresie powojennym różnie recypowano te zasady, co jednak nie jest istotne w sprawie niniejszej (por. bliżej: Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Warszawa 2000, s. 14,15; K. Pawłowicz: Przedsiębiorca wobec NIK, Warszawa 2005, s. 16 i nast.). Ustawa z 1994 r. była wielokrotnie nowelizowana, tak z uwagi na wejście w życie nowej Konstytucji, jak i ze względu na standardy międzynarodowe (Deklaracja z Limy z 1977 r. w sprawie zasad kontroli finansów publicznych). Model przyjętych rozwiązań w ustawie o NIK zgodny jest z tymi standardami i zakłada naczelną pozycję ustrojową tego organu, która wyraża się znaczącym zakresem kompetencji (art. 2 ustawy), zagwarantowaniem NIK możliwości wykorzystania wyników swych prac (art. 12 ustawy) i przedstawianiu sprawozdań przed Sejmem. Model ten w ustawie o NIK - jeśli chodzi o pracowników NIK - zakłada zaś mianowanie tylko niektórych pracowników, którzy wykonują czynności nadzorujące i kontrolne, a zatem czynności, dla których wykonania Najwyższa Izba Kontroli ma status organu konstytucyjnego. Ustawodawca dość szczegółowo reguluje status tych pracowników i nie odsyła w tym zakresie do innych przepisów, przez co wskazuje, iż te kwestie, które normuje, normuje kompleksowo. Nie ma tu miejsca na interpretację o częściowej regulacji danej instytucji, która zezwala na poszukiwanie rozwiązania prawnego w przepisach Kodeksu pracy, wszędzie tam gdzie zdaniem stosującego prawo pewne kwestie zostały w porównaniu z Kodeksem pracy unormowane w sposób odmienny. Zakres sprawy jest bowiem wówczas uregulowany w taki sposób, jak to założył ustawodawca (odmienne T. Liszcz [w:] Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Warszawa 2000, s. 179). Przy odprawie emerytalno-rentowej owa odmienność ma swoje uzasadnienie aksjologiczne. Ustawodawca uposaża w sposób szczególny za pracę w organach kontroli państwa osoby piastujące funkcje w tych organach i wykonujące zadania spoczywające na tych organach. Zadania te są istotne nie tylko dla pracodawcy, lecz także w skali państwa i kontroli nad organami państwa. Takie zadania przynależą

jedynie NIK i pośrednio jej pracownikom, stąd status tych ostatnich może daleko odbiegać od statusu innych pracowników, w tym służb publicznych.

Reasumując, w sprawie odprawy emerytalno-rentowej nie mamy do czynienia z brakiem unormowania sprawy w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, przez co nie możemy stosować regulacji Kodeksu pracy w zakresie stażu pracy wymaganego do tej odprawy, ani wyklądać zwrotu o jednorazowości odprawy, jako jednej odprawy w życiu, lecz musimy oceniać, że chodzi tu o jedną odprawę z NIK (odmiennie T.Liszczycki, op. cit., s. 221).

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.

=====