



Sygn. akt I UK 414/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący)

SSN Halina Kiryło

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania T. N.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o emeryturę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 sierpnia 2015 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 14 maja 2014 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 14 maja 2014 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację T. N. od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 9 września 2013 r., którym oddalono odwołanie wnioskodawcy od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 stycznia 2013 r. odmawiającej przyznania emerytury na podstawie art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

(jednolity tekst: Dz.U. z 2015, poz. 748 ze zm., dalej jako ustawa emerytalna) z uwagi na brak na dzień 1 stycznia 1999 r. okresów zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

W sprawie ustalono, że wnioskodawca (ur. 10 lipca 1952 r.) na dzień 1 stycznia 1999 r. wykazał łącznie ponad 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych. Od dnia 1 grudnia 1980 r. pozostaje w zatrudnieniu w Państwowej Inspekcji Pracy - Okręgowym Inspektoracie Pracy w [...], gdzie wykonywał pracę inspektora pracy, starszego inspektora pracy, zastępcy Okręgowego Inspektora Pracy do spraw prewencji, starszego inspektora pracy - głównego specjalisty oraz głównego specjalisty.

W takim stanie faktycznym Sąd odwoławczy zaaprobował ocenę Sądu pierwszej instancji, że wnioskodawca nie spełnia warunków określonych w art. 184 ustawy emerytalnej oraz § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm., dalej jako rozporządzenie), gdyż w świetle tych przepisów prawo do emerytury z tytułu wykonywania pracy w szczególnym charakterze nabywa tylko pracownik Najwyższej Izby Kontroli.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. W świetle art. 184 ustawy emerytalnej, zatrudnienie w charakterze inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy nie spełnia wymagania pracy w szczególnym charakterze jako pracownika organów kontroli państwowej. Po pierwsze - art. 32 ust. 3 pkt 1 ustawy emerytalnej nie znajduje zastosowania do wnioskodawcy jako osoby urodzonej po dniu 31 grudnia 1948 r., po drugie - z przepisu tego nie wynika, jakoby każdy organ państwowy kontrolujący pracodawców w zakresie przestrzegania norm prawa pracy był organem kontroli państwowej, w przepisie tym chodzi bowiem o organy kontroli Państwa, a nie o wszystkie państwowe jednostki kontroli różnych sfer życia publicznego (PIH, PIS, PIP, itp.), po trzecie - przez przepisy dotychczasowe, do których odsyła art. 184 ustawy emerytalnej, należy rozumieć między innymi § 9-15 rozporządzenia, dotyczące wieku emerytalnego i warunków przechodzenia na emeryturę osób zatrudnionych w szczególnym charakterze (tak Sąd Najwyższy w

uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 13 lutego 2002 r., III ZP 30/01, OSNP 2002 nr 10 , poz. 243), zaś w § 14 tego rozporządzenia jako pracownika zatrudnionego w szczególnym charakterze wymieniono wyłącznie pracownika Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto, zdaniem Sądu odwoławczego, użyte w przepisach ustawy emerytalnej oraz ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) pojęcie „organów kontroli państwowej” nie obejmuje Państwowej Inspekcji Pracy, gdyż na gruncie polskiego ustawodawstwa pojęcie kontroli państwowej w ścisłym znaczeniu odnosi się do Najwyższej Izby Kontroli.

W ocenie Sądu drugiej instancji, § 14 rozporządzenia nie narusza delegacji z art. 55 ustawy zaopatrzeniowej, zgodnie z którym Rada Ministrów została upoważniona do określenia rodzaju prac lub stanowisk pracy oraz warunków, na podstawie których przysługuje prawo do emerytury w wieku niższym niż powszechny oraz wzrost emerytury. Rozporządzenie określiło bowiem rodzaje prac uznanych za prace w szczególnym charakterze, stanowiąc w § 14, że jest nią praca wykonywana przez pracowników kontroli państwowej Najwyższej Izby Kontroli. Wnioskodawca nie był takim pracownikiem, a tym samym nie legitymuje się 15-letnim okresem pracy, o jakim mowa w art. 184 ust.1 pkt 1 ustawy emerytalnej. Wobec braku wątpliwości co do zgodności § 14 rozporządzenia z Konstytucją RP, nie ma podstaw do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 ustawy zasadniczej. O potrzebie skorzystania z możliwości wynikającej z tego przepisu decydują bowiem rzeczywiste wątpliwości sądu co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a nie wątpliwości podnoszone przez strony czy praktyczna doniosłość rozważanego problemu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 lutego 2008 r., II CSK 463/07).

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił naruszenie prawa materialnego, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: 1) art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej w związku z art. 55 ustawy zaopatrzeniowej w związku z § 14 rozporządzenia; 2) art. 92 ust. 1 i art. 193 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i „przyznanie prawa do emerytury”.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawo do emerytury przyznaje ustawa, a nie akt wykonawczy do ustawy. Zarówno art. 53 ust. 3 pkt 6 ustawy zaopatrzeniowej, jak i art. 32 ust. 3 pkt 1 ustawy emerytalnej stanowią o prawie do emerytury pracowników organów kontroli państwowej, a nie tylko pracowników Najwyższej Izby Kontroli. W konsekwencji § 14 rozporządzenia w zakresie, w jakim ogranicza to prawo do pracowników Najwyższej Izby Kontroli jest sprzeczny z art. 55 ustawy zaopatrzeniowej, wykraczając poza upoważnienie ustawowe. W ocenie skarżącego, nieuprawnione jest przyjęcie przez Sąd drugiej instancji, że przez pojęcie pracowników organów kontroli państwowej należy rozumieć pracowników organu kontroli Państwa, którym to organem jest tylko Najwyższa Izba Kontroli. Pozostaje to bowiem w sprzeczności z czytelnymi zapisami ustawowymi. Nie ulega zaś wątpliwości, że Państwowa Inspekcja Pracy jest organem kontroli państwowej, co wynika jednoznacznie z jej nazwy i ustaw regulujących jej status prawny (ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362 ze zm. oraz ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 404 ze zm.).

Zdaniem skarżącego, Sąd odwoławczy mógłby odmówić skierowania do Trybunału Konstytucyjnego zapytania o ocenę legalności § 14 rozporządzenia w zakresie, w jakim pozbawia prawa do emerytury inspektora pracy, gdyby odmowę tę uzasadnił nie tylko z formalno-kompetencyjnego punktu widzenia, ale przede wszystkim wykazał, iż nie zachodzi naruszenie art. 92 ustawy zasadniczej. Sąd drugiej instancji takiej analizy nie przeprowadził, wskutek czego nie dopełnił obowiązków ciążących na nim z mocy art. 178 ust. 1 tej ustawy i doprowadził do pogwałcenia zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji prawa skarżącego do sądu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieusprawiedliwiona.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że skarżący nieprawidłowo sformułował kasacyjną podstawę naruszenia prawa materialnego. Zgodnie z art. 398³ § 1 k.p.c. skargę kasacyjną można oprzeć na dwóch podstawach: naruszenia

prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) oraz naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 2). W myśl art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., skarga kasacyjna powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Ponieważ Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach przytoczonych podstaw (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), przeto skarżącego obciąża obowiązek właściwego ich powołania. W wypadku podstawy wymienionej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. oznacza to konieczność oznaczenia przez skarżącego przepisu prawa materialnego i postaci jego naruszenia (czy został przez sąd błędnie wyłożony lub niewłaściwie zastosowany, z wyjaśnieniem, jak powinien być rozumiany i stosowany). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że nie jest możliwe naruszenie prawa materialnego jednocześnie przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, ponieważ są to dwie różne postaci naruszenia i każda z nich wymaga odrębnego wykazania. Naruszenie prawa materialnego będące następstwem błędnej wykładni polega bowiem na mylnym rozumieniu treści zastosowanego przepisu, natomiast naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie oznacza błąd w subsumcji, a więc błąd w podciąganiu konkretnego stanu faktycznego pod abstrakcyjny stan faktyczny zawarty w normie prawnej (por. wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., III UK 118/14, LEX nr 1663136 i powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo). Nie może być zatem uznane za prawidłowe i skuteczne powołanie przez skarżącego podstawy naruszenia przepisów prawa materialnego, w ramach której zarzuca ich obrazę jednocześnie przez błędną wykładnię (mylne rozumienie ich treści) i niewłaściwe zastosowanie (niewłaściwą subsumcję). Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do domyślania się, o którą z postaci naruszenia skarżącemu chodzi i przyporządkowywania jej do poszczególnych przepisów, których obrazę zarzucono.

Niezależnie od tego, wywody skarżącego nie mogą być uznane za trafne.

Rację ma skarżący, że stosownie do art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Właśnie odzwierciedleniem tej zasady jest art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej, ustanawiający prawo do emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy osiągnęły wiek emerytalny określony w art. 32 tej ustawy, jeżeli w dniu jej

wejścia w życie (1 stycznia 1999 r.) legitymowali się okresem zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechny (pkt 1) oraz okresem składkowym i nieskładkowym określonym w art. 27 ustawy emerytalnej (pkt 2). Wynika z tego, że to nie rozporządzenie wykonawcze, ale ustawa emerytalna stanowi o skutkach prawnych wykonywania przed dniem 1 stycznia 1999 r. prac w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, określonych w przepisach rozporządzenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2004 r., II UK 337/03, OSNP 2004 nr 22, poz. 392).

Nie można podzielić poglądu skarżącego, jakoby art. 53 ust. 3 pkt 6 ustawy zaopatrzeniowej ustanawiał prawo pracowników organów kontroli państwowej do wcześniejszej emerytury. Przepis ten wymieniał jedynie osoby uznane za pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów emerytalnych, bliżej ich jednak nie definiując. Z mocy art. 53 ust. 1 osobom tym przysługiwały świadczenia na zasadach i w wysokości określonych w ustawie, a więc na warunkach ogólnych, z zastrzeżeniem art. 54 i 55. Również art. 54 ust. 1 pkt 1, którego obraży zresztą skarżący nie zarzuca, nie przyznawał osobom wymienionym w art. 53 ust. 3 pkt 6 prawa do emerytury w wieku niższym od powszechnego (nie stanowił, że świadczenie takie osobom tym przysługuje). Przepis ten ustanawiał natomiast taką możliwość, nie określając jednak zasad, na jakich prawo to było nabywane. W art. 55 pkt 1 ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów prac lub stanowisk pracy oraz warunków, na podstawie których osobom zatrudnionym w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przysługiwało prawo do emerytury w wieku niższym niż powszechny. Oznacza to, że Rada Ministrów została upoważniona z jednej strony do zdefiniowania osób wymienionych w art. 53 ust. 3 poprzez określenie rodzaju wykonywanych przez nich prac oraz z drugiej strony - do określenia warunków wymaganych do nabycia prawa do tego świadczenia. Sięganie przez skarżącego w rozważanym zakresie do regulacji zawartej w art. 32 ustawy emerytalnej jest chybione. Przepis art. 184 tej ustawy ustanawia własne warunki prawa do wcześniejszej emerytury, w tym w ust. 1 pkt 1 warunek osiągnięcia okresu zatrudnienia w szczególnym charakterze wymaganym w

przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat - dla kobiet i 65 lat - dla mężczyzn. Jest to oczywiste, skoro przebycie wymaganego okresu pracy w tym charakterze musiało nastąpić przed dniem 1 stycznia 1999 r., a więc przed datą wejścia w życie ustawy emerytalnej, inaczej niż w stanie objętym normą art. 32 tej ustawy.

W tej sytuacji nie może być uznany za trafny pogląd skarżącego, jakoby § 14 rozporządzenia w zakresie, w jakim ogranicza prawo do wcześniejszej emerytury do pracowników Najwyższej Izby Kontroli, wykraczał poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 55 ustawy zaopatrzeniowej. Gdyby bowiem nawet przyjął stanowisko skarżącego, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1999 r. można było przypisać Państwowej Inspekcji Pracy status organu kontroli państwowej w zakresie przestrzegania prawa pracy (co jest wątpliwe już tylko z uwagi na sprawowanie nad nią do dnia 19 lipca 1989 r. nadzoru nie tylko przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ale również przez związki zawodowe - art. 2 ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy), to Rada Ministrów posiadała ustawową delegację do zdefiniowania tego pojęcia dla celów emerytalnych. Wydane na podstawie upoważnienia ustawowego rozporządzenie stanowi w § 1 ust. 1, że stosuje się je do pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymienione w § 4-15 rozporządzenia oraz w wykazach stanowiących załącznik do rozporządzenia. Za rodzaj pracy w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 53 ust. 3 pkt 6 ustawy zaopatrzeniowej, uprawniającym do emerytury w wieku niższym od powszechnego, zostało uznane w § 14 rozporządzenia wyłącznie jej wykonywanie w ramach zatrudnienia w Najwyższej Izbie Kontroli. Wbrew twierdzeniu skarżącego, w przepisie tym punkt ciężkości nie leży w określeniu pracodawcy, ale w zdefiniowaniu pracowników organów kontroli państwowej uprawnionych do wcześniejszej emerytury z uwagi na rodzaj wykonywanej przez nich pracy związanej z wysokim stopniem poufności pełnionych obowiązków, nierozzerwalnie połączonych z interesem bezpieczeństwa państwowego lub publicznego oraz ochroną porządku prawnego (por. w tym zakresie uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK 1998 nr 7, poz. 113). Podobne rozwiązanie zostało przewidziane w § 13 rozporządzenia, w którym za

dziennikarzy w rozumieniu art. 53 ust. 3 pkt 4 ustawy zaopatrzeniowej uznano dziennikarzy zatrudnionych w redakcjach dzienników, czasopism, w radiu, telewizji oraz w agencjach prasowych, informacyjnych, publicystycznych albo fotograficznych, objętych układem zbiorowym pracy dziennikarzy. Odesłanie do objęcia układem zbiorowym pracy dziennikarzy należało przy tym rozumieć jako definicję rodzaju pracy, stanowiącą element definicji dziennikarza w rozumieniu przepisów emerytalnych. Inaczej mówiąc, dziennikarzem w rozumieniu tych przepisów był pracownik zatrudniony w mediach wymienionych w § 13 rozporządzenia, jeżeli wykonywana przez niego praca została nazwana pracą dziennikarską w układzie zbiorowym pracy dziennikarzy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1999 r., II UKN 665/98, OSNAPiUS 2000 nr 12, poz. 487).

Powyższe oznacza bezzasadność zarzutu obrazy art. 92 ust. 1 i art. 193 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych względów skarga kasacyjna podlega oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

kc