



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 30 września 2013 r.

Sygn. akt SK 2/13
BAS-WPTK-155/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wst. dnia	30. 09. 2013
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B H z 31 października 2012 r. (sygn. akt SK 2/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800 ze zm.) **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Stan prawny i faktyczny

1. Artykuł 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800 ze zm.; dalej: u.n.ś.k.) stanowi: „Świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy spełnili łącznie następujące warunki: 1) osiągnęli wiek, o którym mowa w ust. 3; 2) mają okres składkowy i nieskładkowy w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [...] wynoszący 30 lat, w tym 20 lat wykonywania pracy w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć; 3) rozwiązali stosunek pracy”. Artykuł 4 ust. 2 u.n.ś.k. brzmi: „Nauczycielom spełniającym warunki określone w ust. 1 pkt 1 i 2 świadczenie przysługuje również w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub wygaśnięcia stosunku pracy w okolicznościach określonych w art. 20 ust. 1, 5c i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela [...]”. Ustęp 1 art. 20 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.; dalej: k.n.) stanowi: „Dyrektor szkoły w razie: 1) całkowitej likwidacji szkoły rozwiązuje z nauczycielem stosunek pracy; 2) częściowej likwidacji szkoły albo w razie zmian organizacyjnych powodujących zmniejszenie liczby oddziałów w szkole lub zmian planu nauczania uniemożliwiających dalsze zatrudnianie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć rozwiązuje z nim stosunek pracy lub, na wniosek nauczyciela, przenosi go w stan nieczynny. Nauczyciel zatrudniony na podstawie mianowania może wyrazić zgodę na ograniczenie zatrudnienia w trybie określonym w art. 22 ust. 2”. Zgodnie z ust. 5c art. 20 k.n.: „Wypowiedzenie jest bezskuteczne w przypadku złożenia przez nauczyciela, w terminie do 30 dni od dnia doręczenia wypowiedzenia stosunku pracy z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2, pisemnego wniosku o przeniesienie w stan nieczynny. Z upływem sześciomiesięcznego okresu pozostawania w stanie nieczynnym stosunek pracy wygasa. Wygaśnięcie stosunku pracy powoduje dla nauczyciela skutki, jakie przepisy prawa wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy w zakresie świadczeń przedemerytalnych”. Ustęp 7 art. 20 k.n. brzmi: „Dyrektor

szkoły ma obowiązek przywrócenia do pracy w pierwszej kolejności nauczyciela pozostającego w stanie nieczynnym w razie powstania możliwości ponownego podjęcia przez nauczyciela pracy w pełnym wymiarze zajęć na czas nieokreślony lub na okres, na który została zawarta umowa, w tej samej szkole, na tym samym lub innym stanowisku, pod warunkiem posiadania przez nauczyciela wymaganych kwalifikacji. Odmowa podjęcia pracy przez nauczyciela powoduje wygaśnięcie stosunku pracy z dniem odmowy”.

Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia nabycie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego od spełnienia warunku rozwiązania stosunku pracy na wniosek nauczyciela. W istocie jednak, zarzuty skarżącej nie zostały sformułowane w stosunku do zakresu, lecz do pełnego brzmienia przepisu. Jak wynika bowiem z argumentacji przedstawionej przez skarżącą, jej wątpliwości odnośnie do zgodności z Konstytucją dotyczą tego, czy nauczyciele posiadający odpowiedni wiek i staż pracy (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.ś.k.) mogą uzyskać świadczenie kompensacyjne tylko wówczas, gdy rozwiążą stosunek pracy na swój wniosek (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k.). Tym samym Sejm stoi na stanowisku, co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego pisma, iż pełny zakres normowania przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli, czyli art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k, odpowiada zakresowi kontroli konstytucyjności, stąd dodatkowe precyzowanie tego ostatniego jest zbędne.

2. Niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. B H marca 2011 r. złożyła w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S (dalej: ZUS) wniosek o przyznanie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Decyzją z czerwca 2011 r. (sygn.) organ rentowy odmówił jej prawa do tego świadczenia, z uwagi na niemożność udowodnienia przez ubezpieczoną rozwiązania stosunku pracy na swój wniosek. Skarżąca odwołała się od powyższej decyzji, podkreślając, iż spełniła wszystkie przesłanki warunkujące przyznanie jej dochodzonego świadczenia. Wyjaśniła, że lutego 2009 r. stosunek pracy łączący ją ze Szkołą Podstawową nr w S ustał na mocy art. 20 ust. 1 pkt 2 k.n., jednak w tym czasie nie osiągnęła jeszcze wieku wymaganego przez ustawę o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (skarżąca skończyła 55 lat października

2010 r.). Z tego powodu podjęła dalsze zatrudnienie w szkole na czas zastępstwa.

W odpowiedzi na odwołanie skarżącej ZUS podtrzymał swą dotychczasową argumentację i wniósł o oddalenie odwołania w całości. Organ rentowy podkreślił, że wprowadzie stosunek pracy, który łączył skarżącą ze Szkołą Podstawową nr do lutego 2009 r., ustał na mocy art. 20 ust. 1 pkt 2 k.n., jednak w późniejszym czasie ubezpieczona ponownie podjęła pracę w szkole na czas określony: od marca 2009 r. do lipca 2009 r., od września 2009 r. do czerwca 2010 r. i od września 2010 r. do kwietnia 2011 r. Powyższe stosunki pracy ustały wskutek upływu czasu, na jaki zostały zawarte. Dlatego właśnie nauczycielskie świadczenie kompensacyjne ubezpieczonej nie przysługuje.

Skarżąca odwołała się od powyższej decyzji organu rentowego do Sądu Okręgowego w S – Wydział VII Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd I instancji). Wyrokiem z lutego 2012 r. (sygn. akt) sąd I instancji zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał ubezpieczonej prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego począwszy od kwietnia 2011 r. Swą decyzję argumentował on przede wszystkim tym, że z treści art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. nie wynika, iż aby uzyskać prawo do wskazanego świadczenia, nauczyciel musi rozwiązać stosunek pracy na swój wniosek. Sąd wskazał przy tym nie tylko na gramatyczne brzmienie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k., ale także na cel wprowadzenia świadczenia, polegający na złagodzeniu skutków zmian w systemie edukacji. Sąd I instancji zwrócił ponadto uwagę na podobieństwa w nabywaniu nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych i emerytur nauczycielskich, chociaż zastrzegł, że istnieją też zasadnicze różnice w uregulowaniach u.n.ś.k. oraz k.n. Jedną z takich różnic jest właśnie brzmienie art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k., w którym ustawodawca świadomie, odmiennie od art. 88 k.n., uregulował kwestię rozwiązania stosunku pracy. Sąd I instancji przypomniał ponadto, że lutego 2009 r. Szkoła Podstawowa nr w S rozwiązała ze skarżącą stosunek pracy w oparciu o art. 20 ust. 1 pkt 2 k.n. W kolejnych latach skarżąca podejmowała natomiast zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas zastępstwa nieobecnego nauczyciela i wszystkie stosunki pracy powstałe w wyniku takiej umowy ustawały z upływem czasu, na jaki zostały zawarte, czyli w chwili powrotu do pracy zastępowanego pracownika. Zdaniem sądu I instancji, skarżąca nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji wynikających z tego faktu.

Od wyroku Sądu Okręgowego w S ZUS wniósł apelację,

podtrzymując swe wcześniejsze stanowisko, iż ubezpieczona nie spełniła ustawowego warunku w postaci rozwiązania stosunku pracy. Sąd Apelacyjny w S – Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd II instancji) wyrokiem z lipca 2012 r. (sygn. akt) uznał apelację organu rentowego za w pełni uzasadnioną i zmienił zaskarżony wyrok sądu I instancji, oddalając odwołanie skarżącej. Sąd II instancji, powołując się na wykładnię literalną, celowościową i systemową art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k., uznał, iż ustawodawca jasno ustalił związek pomiędzy „nauczycielami” a „rozwiązaniem stosunku pracy”, zaś dosłowne brzmienie wskazanego artykułu prowadzi tylko do jednego wniosku, że to właśnie nauczyciel ma wykazać inicjatywę i rozwiązać stosunek pracy. Sąd II instancji zauważył ponadto, że celem nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych było zrekompensowanie nauczycielom utraty zlikwidowanych uprawnień przejścia na wcześniejszą emeryturę w oparciu o art. 88 k.n. Jednak byłoby nieracjonalne, zdaniem sądu II instancji, ustalenie dla osób ubiegających się o nauczycielskie świadczenie kompensacyjne warunków korzystniejszych, aniżeli wynikające z dotychczasowych uregulowań art. 88 k.n. Umowy na zastępstwo łączące skarżącą ze szkołą wygasły z chwilą upływu czasu, na jaki zostały zawarte i dlatego nie mogły spełniać wymogu przewidzianego w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. By tak się stało, również taki rodzaj umowy musi być rozwiązany na skutek własnego działania nauczyciela.

II. Zgodność przepisów

1. Zarzuty skarżącej

Według opinii skarżącej, sformułowanie zaskarżonego przepisu pozostaje sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, a ustawodawca powinien precyzyjniej sformułować art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. w celu zachowania jednolitości terminologicznej w przepisach prawnych. Skarżąca dodaje, że w projekcie ustawy kompensacyjnej art. 4 był ujęty w sposób odmienny, aniżeli w obowiązującej aktualnie wersji, i zawierał tylko dwa warunki uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Warunek rozwiązania stosunku pracy początkowo nie był brany pod uwagę. Ustawodawca ostatecznie go dodał, lecz nadał mu brzmienie odmiennie od pierwowzoru z art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.

o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm., dalej: u.e.p.): „nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy” oraz art. 88 Karty Nauczyciela: „po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy”. Zdaniem skarżącej, określenie „rozwiązali stosunek pracy” burzy spójność terminologiczną w dziedzinie prawa.

Skarżąca stoi na stanowisku, że: „sposób rozwiązania stosunku pracy nie powinien mieć znaczenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości”, a jedynie „warunek stażu pracy i osiągnięcie przewidzianego ustawą wieku”. Dlatego uznaje ona, iż wymóg rozwiązania stosunku pracy na wniosek nauczyciela jest nieproporcjonalny, nadmierny i nieurzeczywistniający zasady sprawiedliwości społecznej.

Według skarżącej, „różnice prawne i faktyczne w sposobie rozwiązania stosunku pracy jako nieistotne, nie mogą stanowić podstawy do odmowy przyznania świadczenia”, a wszyscy nauczyciele mogący wykazać określony w ustawie staż pracy oraz wiek, powinni być traktowani jednakowo. Skarżąca podnosi, iż: „Źródłem naruszenia równości w dostępie do zabezpieczenia społecznego jest niejednakowe traktowanie nauczycieli ubiegających się o nauczycielskie świadczenie kompensacyjne w zależności od tego, w jaki sposób rozwiązano stosunek pracy” oraz że: „zaskarżonym przepisem pracodawca różnicuje podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą istotną”, w sytuacji, gdy brak przesłanek do zastosowania odstępstwa od zasady równości.

Skarżąca wskazuje ponadto, że ustawodawca, określając w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. warunki nabycia nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji. „Ustawodawca dokonując wyboru rozwiązań szczególnych dotyczących sposobu realizacji prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, jest ograniczony obowiązkiem respektowania jego istoty, którą jest zagwarantowanie prawa do świadczenia nauczycielom, którzy osiągnęli ustawowy wiek i staż pracy oraz których stosunek pracy ustał”. Zawężenie kategorii podmiotów mogących skorzystać ze świadczenia do tych, którzy rozwiązali umowę o pracę na swój wniosek, pozbawia – w opinii skarżącej – niektórych z nich środków do życia

2. Wzorce kontroli

1. W *petitum* pisma inicjującego postępowanie w analizowanej sprawie zostały wskazane dwa wzorce kontroli: art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 67 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, iż art. 32 Konstytucji nie może być samoistnym wzorcem w trybie kontroli inicjowanej skargą, natomiast art. 2 Konstytucji może być powoływany w tym postępowaniu jedynie w ograniczonym zakresie.

Problem dopuszczalności wniesienia skargi opartej na zarzucie naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji został ostatecznie przesądzony w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), w którym organ ten dopuścił możliwość powoływania się w skardze na zasadę równości tylko w związku z innymi konkretnymi prawami i wolnościami wskazanymi w Konstytucji. Jak podkreślił Trybunał w powyższym postanowieniu: „[...] art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją «współstosowania» dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony” (zob. także wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03 oraz postanowienia TK z: 10 października 2006 r., sygn. akt Ts 8/06; 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 137/07; 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 106/09).

Jeśli chodzi natomiast o dopuszczalność powoływania się na art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach artykuł ten może stanowić podstawę skargi, jednak sytuację taką należy traktować jako wyjątkową. Po pierwsze, skarżący powinien wskazać wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca

2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, skarżący może odwołać się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności zawartych w innym przepisie konstytucyjnym (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07). Nie stanowią natomiast właściwego wzorca kontroli we wskazanym trybie postępowania normy ogólne, które określają zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02 oraz wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12).

Mając na względzie powyższe argumenty, należy podkreślić, że dopuszczalność przeprowadzenia oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji mogłoby budzić uzasadnione wątpliwości. Jednakże po dokonaniu analizy uzasadnienia skargi, Sejm stoi na stanowisku, że w rozpatrywanej sprawie można zastosować zasadę *falsa demonstratio non nocet* i tym samym sanować wskazane uchybienia. Zgodnie z przesłaniem wskazanej zasady, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, dlatego wzorce kontroli powinny być określone przede wszystkim z uwzględnieniem argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu (por. wyroki TK z: 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

Z uzasadnienia skargi i argumentów podniesionych odnośnie do niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji wynika, że skarżąca wskazuje na naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Potwierdza to pkt 3 poprzedzający uzasadnienie skargi konstytucyjnej, w którym skarżąca wprost stwierdza, że „dopatruje się naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji i tym samym wnosi o zbadanie konstytucyjności art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o świadczeniach kompensacyjnych w kontekście współstosowania przepisów ustawy zasadniczej formułujących zasady ustrojowe oraz prawa podmiotowe” (skarga, s. 2).

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację oraz zasadę *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że wzorcami kontroli w rozpatrywanej sprawie są dwie grupy

przepisów: 1) art. 67 ust. 1 w związku z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz 2) art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12).

2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Jak podkreśla się w doktrynie prawa, wskazany przepis określa ogólną formułę prawa do zabezpieczenia społecznego, które obejmuje całokształt świadczeń przyznawanych ze środków publicznych obywatelowi będącemu w potrzebie (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3). Do istoty tego prawa należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Zabezpieczeniu społecznemu przyznaje się rangę prawa podmiotowego, nadając mu także w pełni egzekwowlany charakter, przy jednoczesnym uznaniu, że ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych przewidzianych w art. 81 Konstytucji nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3). Artykuł 67 Konstytucji posiada znaczenie przepisu odsyłającego, gdyż wskazuje jedynie podstawowe sytuacje, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, zostawiając ustawodawcy wybór odnośnie do określenia jego zakresu i form (*ibidem*, s. 5). Konsekwencją takiego ukształtowania powyższego prawa jest uznanie, że ustawodawca posiada dużą swobodę w jego ukształtowaniu. Podkreślał to wielokrotnie w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny: „Regulacja konstytucyjna akcentuje [...] szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona” (zob. m.in. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że swoboda

kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenie praw z nim związanych, jest uwarunkowana przestrzeganiem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5-6 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Granicą swobody ustawodawcy jest także zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, co Trybunał rozumie w ten sposób, że ustawodawca musi stworzyć takie regulacje, które zagwarantują minimalny poziom świadczeń osobom, wobec których spełnił się konstytucyjny warunek uzyskania świadczenia i które zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (odnośnie do osiągnięcia wieku emerytalnego zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Trybunał Konstytucyjny wyraził ponadto pogląd, że w obszarze spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

3. Zasada określoności przepisów prawa, stanowiąca jeden z komponentów zasady demokratycznego państwa prawa zakodowanej w art. 2 Konstytucji, wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecnictwie TK [w:] Księga XX-lecia orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 684). Odnosi się zatem do językowego aspektu prawa, uwzględniając fakt, iż: „[...] język jest środkiem porozumiewania się pracodawcy z adresatami stanowionych przez niego norm i dlatego właśnie, jeśli nie ma być środkiem tylko pozornym, musi spełniać określone warunki” (*Ibidem*). Nakaz konstruowania przepisów prawa z zastosowaniem kryteriów poprawności, jasności i precyzji służy temu, by możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych i zrozumiałych norm prawnych dla ich adresatów (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 203).

Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, do których zaliczamy także m.in. zasady: dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), poszanowania praw nabytych, poszanowania interesów w toku czy *lex retro non agit*. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikających

z art. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06; 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09).

Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, który znajdzie zastosowanie dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, okażą się niewystarczające (zob. wyroki TK z: 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04 i 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04).

4. Skarżąca wskazuje także jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji, który formułuje zasadę równości. Zgodnie z brzmieniem ustępu 1: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”.

Zgodnie z tezami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, równość wobec prawa oznacza, iż: „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (por. wyroki TK z: 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96 i wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków, jednakże ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę we właściwej argumentacji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie

sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i cech różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

5. Skarżąca wskazuje ponadto naruszenie art. 2 Konstytucji, utrzymując, że sposób nabycia świadczenia jest sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej. Na treść tej zasady składają się wartości konstytucyjne takie jak: tworzenie warunków stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych, a także szczegółowe zasady prawne: minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednakże podkreślić należy, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 59 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby” (*ibidem*). W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał wiązał zasadę sprawiedliwości

społecznej także z postulatem zachowania słusznych (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. wyroki TK z: 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

3. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny ogniskuje się wokół tego, czy ustawodawca, ustalając warunki nabycia świadczenia kompensacyjnego, naruszył zasadę równości w ubieganiu się o prawo do zabezpieczenia społecznego, wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji, czy uregulował warunki uzyskania tego świadczenia w sposób zgodny z konstytucyjnym nakazem uwzględnienia zasad prawidłowej legislacji (określoności przepisów) oraz w sposób realizujący zasadę sprawiedliwości społecznej. Należy ocenić, czy dostęp do tego świadczenia jest niejednakowy (nierówny) dla nauczycieli spełniających te same kryteria, tj. odpowiedni wiek i staż pracy, lecz odmiennie rozwiązujących stosunek pracy oraz czy ustawodawca, wprowadzając warunek rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy nauczyciela jako przesłanki uzyskania świadczenia kompensacyjnego, nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

2. W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu skarżącej, w którym wskazuje ona naruszenie przez ustawodawcę przy formułowaniu art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. zasady określoności przepisów prawa, jako jednej z zasad prawidłowej legislacji. Tym samym wskazany przepis należy przeanalizować pod kątem jego poprawności, precyzyjności i jasności.

Poprawność przepisu, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, oznacza, iż jest on właściwie skonstruowany z punktu widzenia językowego i logicznego (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09). Stwierdzenie poprawności przepisu jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Przechodząc do analizy zaskarżonego art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k., trzeba rozważyć, czy, jak wskazuje skarżąca, użyta przez prawodawcę stylistyka „nie uzależnia prawa do tego świadczenia [nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego – uwaga własna] od rozwiązania stosunku pracy z własnej inicjatywy nauczyciela”. Pomocne będzie odwołanie się w tym względzie do powszechnych zasad pisowni i gramatyki języka polskiego. Czasownik „rozwiązać”, którego użył ustawodawca w zdaniu: „rozwiązali stosunek pracy” oznacza: „uczynić coś nieobowiązującym, unieważnić” (zob. *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1969, s. 717, por. także *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, red. A. Markowski, Warszawa 1999, s. 883). Wskazany czasownik przyjął w zaskarżonym przepisie formę osobową, a dokładniej 3-cią osobę liczby mnogiej, co oznacza, iż wykonawcą danej czynności muszą być określone osoby. Zostały one wskazane wprost w ustępie 1 art. 4 u.n.ś.k., który brzmi: „Świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy spełnili łącznie następujące warunki: [...]”. Użycie przez prawodawcę formy osobowej czasownika „rozwiązać” uczyniło zbędnym dodanie – czego, jak można wnioskować, domaga się skarżąca – zwrotu na „sвій wniosek”, jest bowiem dostatecznie zrozumiałe i logiczne, kto jest zobowiązany do dokonania czynności. A zatem to z inicjatywy nauczyciela (na jego wniosek), który chce skorzystać z uprawnienia, musi zostać rozwiązany stosunek pracy. Mając na względzie powyższą analizę, Sejm stoi na stanowisku, iż art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. jest poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego.

Następnym etapem analizy zaskarżonego przepisu jest ocena jego jasności i precyzyjności. Aby przepis prawny mógł być uznany za jasny, musi być klarowny i zrozumiały dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna natomiast przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Jak podkreśla się w doktrynie prawa, jasność i precyzyjność nie są bliskoznacznymi cechami przepisu prawa (T. Zalański, *op. cit.*, s. 201). „Termin «precyzyjność» oznacza możliwie największą w danych warunkach jednoznaczność przepisu prawa. Dzięki precyzyjności uniemożliwia się wywodzenie z tego przepisu, w sposób dyskrejonalny, rozbieżnych norm prawnych w zbliżonych okolicznościach

stanu faktycznego. [...] poza jednoznacznością – przepis musi być w wystarczającym stopniu elastyczny. Z tego względu [...] trudno jest uniknąć posługiwania się przez pracodawcę zwrotami niedookreślonymi lub klauzulami generalnymi” (*Ibidem*). Nieprecyzyjność przepisu jest uważana za podstawową przyczynę niejasności, czyli stanu, w którym adresat nie rozumie jego treści, a w szczególności nakładanych na niego obowiązków lub przyznawanych mu uprawnień (*Ibidem*.)

Skarżąca upatruje brak precyzyjności zaskarżonego unormowania w tym, iż art. 4 w pierwotnej wersji projektu u.n.ś.r. nie zawierał warunku konieczności rozwiązania stosunku pracy, co mogło sugerować, że warunek ten nie jest konieczny do uzyskania świadczenia. „Tak istotne pominięcie legislacyjne zostało w porę zauważone, jednakże brzmienie przepisu, zgoła odmienne od pierwowzoru z art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych «nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy» oraz z art. 88 Karty Nauczyciela «po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy», przewiduje w pkt 3 wariant trzeci «rozwiązali stosunek pracy» burzący spójność terminologiczną w tej dziedzinie prawa”.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, Sejm stoi na stanowisku, iż jest on niezasadny. Brzmienie art. 4 u.n.ś.k. w pierwotnej wersji projektu tej ustawy nie ma znaczenia dla oceny zgodności z zasadą określoności przepisów prawa. Badaniu bowiem może być poddany przepis dopiero po jego uchwaleniu i ogłoszeniu w oficjalnym dzienniku urzędowym. Na marginesie Sejm pragnie zauważyć, iż proces tworzenia ustawy jest długotrwały i złożony, a jego celem jest uchwalenie jak najlepszego jakościowo prawa. Odnosząc się do przebiegu prac w komisjach parlamentarnych oraz dyskusji nad poszczególnymi przepisami projektu ustawy, można pozyskać wiedzę na temat genezy jej unormowań oraz intencji ustawodawcy. Po przeanalizowaniu procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, Sejm zauważa, iż rzeczywiście warunek rozwiązania stosunku pracy pierwotnie nie widniał wśród przesłanek warunkujących uzyskanie tego świadczenia. Obawy wynikające z braku powyższej przesłanki wyraziła jednak już na wczesnym etapie prac nad projektem Rada Ministrów w swym stanowisku przedstawianym odnośnie do poselskiego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1462/VI kad.), zauważając: „Do art. 4 projektu: Budzi wątpliwości fakt, iż przepis ten umożliwia przyznanie świadczenia określonego ustawą osobie, która nie rozwiązała stosunku pracy ze szkołą”. W toku prac legislacyjnych warunek ten został dodany do pozostałych dwóch przewidzianych

w art. 4 ust. 1 projektu u.n.ś.k. oraz, co Sejm pragnie podkreślić, słuszność tego uzupełnienia nie była kwestionowana w dalszym toku prac nad projektem.

Analizując zarzut skarżącej, iż ustawodawca zburzył spójność terminologiczną, formułując przesłankę nabycia nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego w sposób odmienny, aniżeli dokonał tego w u.e.p. i k.n., należy zauważyć, iż świadczenie kompensacyjne jest uprawnieniem nowym, a parlament nie był konstytucyjnie zobligowany do jego utworzenia. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS albo u.e.r.) oraz art. 88 ust. 2a k.n. nauczyciele utracili z końcem 2008 r. prawo do szczególnych przywilejów emerytalnych. Artykuł 24 ust. 2 u.e.r. przyznał z kolei ustawodawcy szeroką swobodę regulacyjną dla ukształtowania zakresu podmiotowego emerytur pomostowych, z czego skorzystał on, wyłączając m.in. większość nauczycieli z grupy podmiotów uprawnionych do ich otrzymania. Mając na względzie powyższe argumenty, należy uznać, iż parlament mógł ukształtować warunki nabycia nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego w sposób odmienny, aniżeli w przypadku nabycia dwóch wskazanych wyżej świadczeń.

Sejm pragnie zauważyć, iż zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego precyzyjność przepisu prawa określa się przede wszystkim w oparciu o jego jednolitą wykładnię i stosowanie (por. wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 i 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02). Mając to na względzie, należy przytoczyć tezy wysuwane w doktrynie prawa oraz orzecznictwie. Jak zauważają B. Jankowska oraz I. Jędrasik-Jankowska: „Z inicjatywą zakończenia zatrudnienia powinien wystąpić nauczyciel. Nie ma natomiast znaczenia, czy rozwiązanie umowy o pracę nastąpi w wyniku złożenia przez niego wypowiedzenia, czy w drodze wnioskowanego przez niego porozumienia stron” (zob. *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 457). W podobny sposób wypowiada się także D. Noszczak, który uznaje, że: „[...] ustawodawca używając sformułowania «rozwiązali stosunek pracy» (zamiast np. «rozwiązano z nimi stosunek pracy») zamierzał wyrazić, iż chodzi o rozwiązanie stosunku pracy z inicjatywy nauczyciela. [...] Warunek rozwiązania stosunku pracy nie jest spełniony, jeśli to dyrektor szkoły złożył wypowiedzenie lub też z jego

inicjatywy stosunek pracy został rozwiązany w drodze porozumienia stron” (zob. *Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne*, „Służba Pracownicza” 2011, nr 3, s. 4). Z kolei w obszarze stosowania zaskarżonego przepisu prawa znamieny jest pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 10 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II UK 205/12): „Należy nadto zauważyć, że jednym z niezbędnych warunków nabycia prawa do świadczenia kompensacyjnego jest rozwiązanie stosunku pracy przez nauczyciela [...]. W przepisie tym nie ma co prawda tak wyraźnego sformułowania, jak w art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela, z której wynika wprost, że nauczyciel nabywa uprawnienia emerytalne po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy, tym niemniej jego redakcja wskazuje na konieczną aktywność nauczyciela w tej sferze, gdyż to on musi rozwiązać stosunek pracy. W związku z powyższym trafne jest stanowisko wyrażone przez Sąd pierwszej instancji, że omawiany przepis dotyczy przypadków, kiedy to nauczyciel składa oświadczenie woli o wypowiedzeniu umowy o pracę, czy też wniosek o rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron. [...] w ocenie Sądu Najwyższego, nie negując, że upływ umowy terminowej jest rozwiązaniem stosunku pracy, należy przyjąć, że nie jest to rozwiązanie stosunku pracy przez nauczyciela, czego wymaga omawiana regulacja”.

Ponieważ, jak wskazano powyżej, zaskarżony art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. spełnia oprócz przesłanki poprawności także kryterium precyzyjności, Sejm stoi na stanowisku, iż wskazany przez wnioskodawcę przepis prawa brzmiący: „rozwiązali stosunek pracy” nie cechuje tak daleko idąca niejasność, że nie może być on niezrozumiały dla jego adresatów. Wszystkie wskazane przez skarżącą niejasności odnośnie do znaczenia wskazanego unormowania mogą być usunięte za pomocą zwykłych środków wykładni prawa.

Mając na względzie powyższe argumenty, Sejm jest zdania, iż art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3. Przechodząc do oceny zgodności zakwestionowanej regulacji z zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej, należy przede wszystkim przybliżyć kontekst normatywny, w jakim formułowany jest zarzut ich naruszenia.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci i wysokości świadczenia (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03).

Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być natomiast przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie (zob. wyrok TK z 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09).

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji, wskazując na podstawowe sytuacje, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawił ustawodawcy swobodę szczegółowego określenia jego zakresu i formy. Trybunał podkreślał to wielokrotnie w swym orzecznictwie: „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesadziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zostawiając ustawodawcy szeroki margines swobody regulacyjnej przy wyborze właściwych rozwiązań prawnych w celu realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, Trybunał nie kontroluje jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności, lecz jedynie to, czy parlament przestrzega norm i zasad określonych w Konstytucji. Z tego wynika: „[...] nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; zob. także wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych została uchwalona 22 maja 2009 r. jako element reformy systemu ubezpieczeń społecznych, która rozpoczęła się w momencie wejścia w życie 1 stycznia 1999 r. ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z założeniami reformy, szczególne uprawnienia emerytalne miały ulec stopniowej likwidacji w celu stworzenia systemu emerytalnego opartego na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych (zob. uzasadnienie projektu ustawy o emeryturach pomostowych, druk sejmowy nr 1070/VI kad.). W wyniku reformy nauczyciele zostali pozbawieni prawa do tzw. emerytury nauczycielskiej (emerytury bez względu na wiek) uzyskiwanej na podstawie art. 88 k.n. Nabycie prawa do takiego świadczenia zostało zróżnicowane

według daty urodzenia; w odniesieniu do nauczycieli urodzonych po 31 grudnia 1948 r. warunek stażu ubezpieczeniowego (30 lat zatrudnienia, w tym 20 lat tzw. pracy nauczycielskiej) musiał zostać spełniony do 31 grudnia 2008 r. (zob. art. 88 ust. 2a k.n. dodany do k.n. na podstawie art. 150 u.e.r.), ponadto musieli spełnić pozostałe przesłanki ustawowe (w tym rozwiązać na swój wniosek stosunek pracy); urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. musieli legitymować się „jedynie” wskazanym w k.n. stażem ubezpieczeniowym oraz rozwiązać na swój wniosek stosunek pracy. Ponadto, ze względu na to, że praca nauczyciela została zakwalifikowana jako praca o szczególnym charakterze, nauczyciele byli uprawnieni do emerytury w obniżonym wieku (zob. art. 32 oraz art. 46 u.e.r.). Warunki uzyskania tej emerytury (wiek uprawnionego, staż ubezpieczeniowy, w tym w szczególnym charakterze, nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego) musiały zostać spełnione do końca 2008 r. (art. 46 ust. 1 pkt 2 u.e.r.).

Częścią reformy było także uchwalenie 19 grudnia 2008 r. ustawy o emeryturach pomostowych, które również, ze swej istoty, są świadczeniami o wygasającym charakterze. Co do zasady systemem emerytur pomostowych nie zostali objęci nauczyciele, przyznano je tylko kilku grupom nauczycieli wymienionym w pkt 21 załącznika nr 2 do u.e.p. Ustawodawca zdecydował się ponadto przyjąć odrębną ustawę o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, mimo braku zapowiedzi jej wydania w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (druk sejmowy nr 1462/VI kad.), jej celem było wprowadzenie przejściowego rozwiązania adresowanego do nauczycieli mających stosunkowo długi staż pracy i którzy chcą odejść z zawodu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.n.ś.k. istnieją trzy warunki nabycia nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego: 1) osiągnięcie określonego w ustawie wieku; 2) legitymowanie się stosownym stażem pracy (30 lat pracy, w tym co najmniej 20 lat pracy jako nauczyciel w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć); 3) rozwiązanie stosunku pracy przez nauczyciela. Omawiane świadczenia są wypłacane z budżetu państwa (art. 6 u.n.ś.k.), do czasu osiągnięcia przez osoby uprawnione do ich uzyskania wieku emerytalnego. W związku z tym nie znajdzie zastosowania zasada wzajemności składki i świadczenia, gdyż ubezpieczony (nauczyciel) nie współtworzy funduszu ubezpieczeniowego, stanowiącego podstawę wypłaty świadczenia. Świadczenia te mają ponadto charakter wygasający

(art. 8 u.n.ś.k.), a ostatnie z nich zostaną przyznane w 2032 r. nauczycielom, którzy ukończą wówczas 59 lat (kobiety) i 64 lata (mężczyźni) (art. 4 ust. 3 pkt 10 u.n.ś.k.).

Mając na względzie powyższe argumenty, Sejm chce podkreślić, iż ustawodawcy przysługiwała znaczna swoboda w ukształtowaniu prawa do nabywania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Miał zatem prawo do wąskiego określenia zakresu podmiotowego ustawy kompensacyjnej. Podkreślił to także Trybunał Konstytucyjny, który, orzekając w sprawie o sygn. akt SK 49/12, uznał: „Podobnie jak prawo do emerytury w obniżonym wieku, które przysługiwało na podstawie wcześniejszych przepisów, a także prawo do emerytury pomostowej – również nauczycielskie świadczenia kompensacyjne stanowią szczególne uprawnienia emerytalne. Ich wyjątkowy charakter, wynikający z przełamania obowiązujących zasad nabywania uprawnień do świadczeń emerytalnych, powoduje, że nie można ich uznać za należące do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego” (wyrok TK z 4 czerwca 2013 r.). Dodał ponadto, że ustawa kompensacyjna: „[...] Wprowadziła dodatkową grupę osób uprzywilejowanych, wyposażając je w świadczenia, które nie są objęte powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (nie są świadczeniem uzyskiwanym w związku z opłacaną składką), lecz są finansowane z budżetu państwa. Wiąże się to z poważnymi konsekwencjami finansowymi, powodującymi znaczny wzrost wydatków budżetowych państwa. Stąd też ustawodawca, wskazując zakres podmiotowy ustawy kompensacyjnej, mógł kierować się względami budżetowymi i dać pierwszeństwo zasadzie ochrony równowagi finansowej państwa. Celowość i trafność decyzji ustawodawcy w tym zakresie nie podlega kontroli Trybunału” (*Ibidem*). Jak wskazał ponadto Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 10 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II UK 205/12): „Świadczenia te [nauczycielskie świadczenia kompensacyjne – uwaga własna] mają autonomiczny charakter, ustawodawca od początku zdecydował o ich stopniowym wygasaniu i finansowaniu bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z wyodrębnionego funduszu, co może wskazywać że nie są to już świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym, mając charakter zaopatrzeniowy”.

W tym miejscu Sejm pragnie także zwrócić uwagę, iż ograniczenie katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego oraz ich przejściowy, wygasający charakter, wpływają także na realizację konstytucyjnej zasady równości. Im węższa będzie bowiem grupa

podmiotów mogących korzystać ze szczególnych przywilejów emerytalnych w określonym, ograniczonym ustawowo czasie, tym szerzej będzie realizowana zasada równości wobec wszystkich ubezpieczonych i tym szybciej zostaną zrealizowane założenia o utworzeniu jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

4. Zdaniem skarżącej, art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez fakt, iż warunkuje przyznanie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego od sposobu rozwiązania stosunku pracy, czyli rozwiązania go tylko na wniosek nauczyciela. Jej zdaniem nauczyciele, którzy spełnili przesłanki z art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz 2 u.n.ś.k., dotyczące osiągnięcia wskazanego w ustawie wieku oraz stażu pracy, są podmiotami podobnymi i powinny uzyskać świadczenie niezależnie od tego, w jaki sposób ustał stosunek pracy łączący ich z pracodawcą.

Jak wskazano powyżej, ustawodawca posiadał szeroką swobodę regulacyjną w określaniu zakresu podmiotowego nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Obok warunku ukończenia stosownego wieku oraz wykazania odpowiedniego stażu pracy (w tym pracy nauczycielskiej), zamieścił w zaskarżonym przepisie także warunek rozwiązania stosunku pracy na wniosek nauczyciela. Jest to rozwiązanie tożsame z przesłanką umieszczoną w art. 88 k.n. Za zasadnością przyjęcia przez ustawodawcę takiego warunku w k.n. opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 20 listopada 2008 r. (sygn. akt I Uk 104/08), w którym uznał, że: „Za zachowaniem emerytalnego warunku rozwiązania stosunku pracy względem wszystkich nauczycieli, o których mowa w art. 88 Karty Nauczyciela, a jedynie odroczenia jego spełnienia przez nauczycieli, dla których możliwość przejścia na emeryturę bez osiągnięcia wieku emerytalnego wygasa z dniem 31 grudnia 2008 r., przemawiają mocne argumenty. Założenie możliwości uzyskania przez nauczyciela statusu emeryta z mocy samego prawa z chwilą spełnienia warunku dotyczącego okresu zatrudnienia i pozostania w stosunku pracy nie jest uzasadnione, gdyż art. 88 Karty Nauczyciela zakłada pewną procedurę przechodzenia na emeryturę; nauczyciel nie staje się emerytem z mocy samego prawa, lecz na skutek własnego działania, przez wyrażenie woli przejścia na emeryturę przez wniesienie wniosku do właściwego organu oraz przez rozwiązanie stosunku pracy. Sformułowanie przesłanek przejścia na emeryturę w art. 88 ust. 1 wyraża tę zasadę wystarczająco jasno; chodzi o określenie, że nauczyciele, jeżeli mają wymagany okres zatrudnienia,

to «mogą – po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy – przejść na emeryturę». Z takiego określenia nie wynika możliwość uzyskania prawa do emerytury z tytułu wypełnienia wyłącznie warunku stażu” (zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 16 czerwca 2005 r., sygn. akt III AUa 123/04). Jak podkreśla się ponadto w doktrynie prawa, upływ czasu, na jaki została zawarta umowa na czas określony, nie jest jej rozwiązaniem w rozumieniu przepisów k.n. i nie ma znaczenia także fakt złożenia przez nauczyciela wniosku o jej rozwiązanie z taką samą datą końcową, jak wskazana w umowie, gdyż skutek jej rozwiązania zaistniałby w wyniku upływu czasu, na jaki została zawarta a nie w wyniku działania pracownika. (zob. K. Jankowska, I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 443). Będzie natomiast uznane za rozwiązanie umowy w myśl art. 88 ust. 1 k.n. rozwiązanie stosunku pracy na podstawie porozumienia stron, jeśli z wnioskiem wystąpił nauczyciel i okoliczność ta została wskazana w świadectwie pracy (zob. K. Jankowska, I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 443-444).

Zdaniem Sejmu, powyższą argumentację można odnieść także do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Jego uzyskanie bowiem, podobnie jak uzyskanie świadczenia emerytalnego w oparciu o art. 88 k.n., jest związane z inicjatywą nauczyciela posiadającego odpowiedni wiek i legitymującego się stosownym stażem pracy. Świadczenia kompensacyjnego nie nabywa się z mocy samego prawa, lecz wiąże się z pewną „aktywnością” ubezpieczonego. W ten sposób skonstruowana regulacja prawna ma na celu pozostawienie nauczycielowi swobody podjęcia decyzji dotyczącej jego przyszłości zawodowej, czyli wyboru pomiędzy opcją kontynuowania pracy aż do chwili spełnienia kryteriów przejścia na emeryturę na zasadach ogólnych lub skorzystania ze świadczenia kompensacyjnego i wycofania się z wykonywania zawodu. *Ratio legis* zaskarżonego unormowania wypływa zresztą w sposób czytelny ze stenogramów będących zapisem dyskusji nad projektem u.n.ś.k. Mowa w niej wielokrotnie o zasadności utworzenia świadczenia kompensacyjnego dla nauczycieli „wypalonych zawodowo” lub „zniechęconych do pracy z młodzieżą”, którym nie przysługuje możliwość skorzystania z rozwiązań emerytalnych z k.n. i u.e.p.

Przejawem inicjatywy nauczyciela w uzyskaniu świadczenia kompensacyjnego jest niewątpliwie wystąpienie przez niego samego z wnioskiem o rozwiązanie stosunku pracy, bądź z wnioskiem o rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron (por. wyrok SN z 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt II UK 205/12). Nie może być

natomiast przejawem takiej inicjatywy sytuacja, w której doszło do rozwiązania stosunku pracy w wyniku upływu czasu, na jaki został zawarty zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej: k.p.).

Jak stanowi art. 4 ust. 2 u.n.ś.k. świadczenie kompensacyjne, mimo braku „aktywnej postawy” ze strony nauczyciela, będzie przysługiwało jedynie w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub wygaśnięcia stosunku pracy w okolicznościach określonych w art. 20 ust. 1, 5c i 7 k.n.

Uwzględniając przedstawione rozumowanie, Sejm nie może zgodzić się także z zarzutem skarżącej, iż uniemożliwienie uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego jest tożsame z pozbawieniem pewnych nauczycieli środków do życia (istoty prawa do zabezpieczenia społecznego). Nauczyciele, którzy nie spełniają kryteriów z art. 4 ust. 1 u.n.ś.k., nie tracą przecież prawa do zabezpieczenia emerytalnego przysługującego wszystkim ubezpieczonym w oparciu o przepisy u.e.r.

Na marginesie, odnosząc powyższe ustalenia do sytuacji skarżącej, Sejm pragnie zauważyć, że w chwili, gdy spełniła ona przesłanki nabycia świadczenia z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.ś.k., nie zrealizowała warunku rozwiązania stosunku pracy w rozumieniu pkt 3 wskazanego unormowania. Umowa na zastępstwo, która łączyła ją z pracodawcą w oparciu o unormowania art. 25 § 1 zdanie 2 k.p., przestała obowiązywać w wyniku upływu czasu, na jaki została zawarta, a nie w wyniku inicjatywy skarżącej. Zgodnie z postanowieniami k.p., taki rodzaj umowy o pracę również może być rozwiązany przez pracownika. Jak określa art. 33¹ k.p. okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony w okolicznościach, o których mowa w art. 25 § 1 zdanie drugie k.p., wynosi 3 dni robocze.

5. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, podmiotami podobnymi są tacy adresaci norm prawnych, którzy charakteryzują się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu. Muszą być oni traktowani równo, a wszelkie odstępstwa od tego nakazu muszą mieć „uzasadniony charakter” oraz „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”, czyli takich, które mają relewantny i proporcjonalny charakter oraz pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia TK z: 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; 3 września 1996 r.,

sygn. akt K 10/96 oraz wyrok TK 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

W niniejszym przypadku należy przyjąć za skarżącą, że podmiotami podobnymi są wszyscy nauczyciele, którzy spełniają przesłanki z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.ś.k., a cechą różniącą, której zasadność trzeba zbadać – warunek z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k., czyli sposób rozwiązania stosunku pracy.

Jak już zostało wyżej wskazane, przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych miała na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych i gospodarczych. Jej istotą było stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99). Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne również wypełnia powyższe założenia, gdyż jako świadczenie tymczasowe i wygasające sprzyja tworzeniu funkcjonalnego oraz powszechnego systemu emerytalnego. Z tych samych powodów należy ocenić jako słuszne i racjonalne działanie ustawodawcy, polegające na ograniczeniu zakresu podmiotowego świadczenia i przyznaniu go jedynie tym nauczycielom, którzy przejawiają wolę odejścia z zawodu po spełnieniu pozostałych przesłanek. W związku z tym Sejm jest zdania, że odstępstwo od nakazu jednakowego traktowania podmiotów podobnych, czyli nauczycieli spełniających warunki wynikające z art 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.ś.k., ma charakter relewantny i pozostaje w związku z celem zakwestionowanej regulacji.

Sejm stoi na stanowisku, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie jest także proporcjonalne. Z jednej strony bowiem, jak wynika z powyższych ustaleń, realizuje cele reformy państwowego systemu emerytalnego, a z drugiej strony łagodzi rygoryzm założeń reformy emerytalnej i kompensuje nauczycielom posiadającym długi staż pracy i chcącym odejść z zawodu nauczyciela, nieobjęcie ich szczególnymi przywilejami emerytalnymi. Ponadto wymóg rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy nauczyciela nie jest rygorystyczny ani trudny do spełnienia. Waga interesu i naruszane dobro pozostają zatem w tym wypadku we właściwej proporcji.

Ograniczenie przez ustawodawcę zakresu podmiotowego ustawy kompensacyjnej znajduje także uzasadnienie w wartościach chronionych konstytucyjnie. Ponieważ nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są wypłacane z budżetu państwa, ustawodawca, chcąc ograniczyć wzrost wydatków z tego źródła,

miał prawo kierować się zasadą ochrony równowagi finansowej państwa, która wpływa na zdolność jego działania i rozwiązywaniu różnych interesów i wąsko wyznaczyć grupę beneficjentów (zob. wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12).

Skarżąca upatruje ponadto naruszenia przez ustawodawcę zasady sprawiedliwości społecznej w obszarze prawa do zabezpieczenia społecznego, poprzez niesprawiedliwe potraktowanie nauczycieli spełniających kryteria z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.ś.k. Przejawem takiego działania ustawodawcy jest, zdaniem skarżącej, zastosowanie niesprawiedliwego kryterium – rozwiązania stosunku pracy tylko na wniosek nauczyciela. Jednak po przeprowadzeniu analizy argumentacji przytoczonej przez skarżącą Sejm chce podkreślić, iż nie przedstawia ona żadnego innego, poza wskazanym wyżej, argumentu mającego przemawiać za naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej i że łączy je ona w rzeczywistości z naruszeniem zasady równości, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. **jest zgodny** z art. 67 ust 1 w związku z art. 32 ust. 1 i zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

6. Podsumowując przedstawioną argumentację, Sejm pragnie stwierdzić, że:

a. art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. spełnia kryteria poprawności, precyzyjności i jasności, które składają się, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na zasadę określoności prawa;

b. ustawodawcy przysługiwała znaczna swoboda regulacyjna w przedmiocie ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Wąskie określenie grupy podmiotów mogących skorzystać z tego świadczenia jest zgodne z założeniami reformy emerytalnej oraz z konstytucyjną zasadą równości;

c. przesłanka rozwiązania stosunku pracy na wniosek nauczyciela, która różnicuje sytuację prawną nauczycieli spełniających warunki z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.ś.k. ma uzasadniony charakter, dlatego nie narusza konstytucyjnej zasady równości ani sprawiedliwości społecznej.

7. W związku z powyższym, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 3 u.n.ś.k. jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą określoności przepisów

prawa wywodzoną z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz