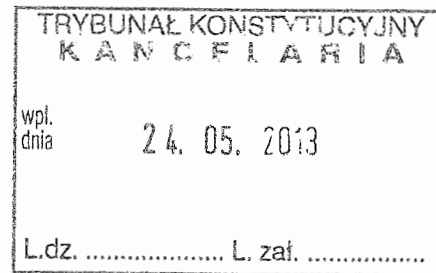




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 49/12
BAS-WPTK-2097/12

Warszawa, dnia 23 maja 2013 r.

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 T Z z 26 kwietnia 2011 r. (sygn. akt SK 49/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800 ze zm.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w wymaganym dwudziestoletnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu, zatrudnionego w szkole przed 1999 r., **jest zgodny** z art. 67 ust 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej ma miejsce w ramach jej kontroli wstępnej. Jednakże kontrola ta nie przesądza o zakazie ograniczenia zakresu zaskarżenia przez Trybunał na późniejszym etapie, jeśli okaże się, że zachodzi jedna z ujemnych (negatywnych) przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00; 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

2. Na wstępie należy ocenić, czy skarga konstytucyjna jest dopuszczalna ze względu na dobór wzorców kontroli. W *petitum* skargi jako podstawę kontroli wskazano dwa wzorce kontroli: art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażone w art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli, w oderwaniu od innych praw i wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Również dopuszczalność powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej podlega daleko idącym ograniczeniom. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w przypadku skargi właściwego wzorca kontroli nie stanowią normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, nakładającego na niego obowiązek regulowania określonych dziedzin życia (zob. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 167/11 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Zgodnie z powyższym, dopuszczalność przeprowadzania oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji mogłoby budzić wątpliwości. Jednakże w wyniku analizy uzasadnienia skargi, należy, zdaniem Sejmu, uznać, iż stwierdzone uchybienie można sanować poprzez zmianę sposobu przywołania

przepisów wymienionych w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli. Jak bowiem wynika z orzecznictwa sądu konstytucyjnego, zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie; o przedmiocie skargi (wniosku) decydują bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jej uzasadnieniu (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

Sposób sformułowania przez skarżącego zarzutów i argumentów przytaczanych na ich poparcie wskazują, że w rzeczywistości podnosi on naruszenie przede wszystkim jego prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie polegać by miało, po pierwsze, na nierównym (dyskryminacyjnym) określeniu warunków uzyskania prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego w ramach grupy podmiotów podobnych. Wymogi nabycia ww. prawa są również, zdaniem skarżącego, niesprawiedliwe i niezgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadą ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na skargę składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zgodnie z powyższym, ze względu na zasadę *falsa demonstratio non nocet* należy uznać, iż rzeczywistym wzorcem kontroli – w niniejszej sprawie – będą art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

II. Stan faktyczny i prawny

1. Niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący był zatrudniony od lutego 1989 r. do września 1995 r. w Z (dalej: Z) w S na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu, a od września 1995 r. do sierpnia 2009 r. w Zasadniczej Szkole Zawodowej w S jako nauczyciel praktycznej nauki zawodu. W dniu sierpnia 2009 r. skarżący rozwiązał stosunek pracy i września tego roku złożył wniosek o przyznanie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Decyzją

z listopada 2009 r. (sygn.) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B odmówił przyznania skarżącemu tego świadczenia, ponieważ nie udowodnił on 20 lat pracy w jednostkach wymienionych w art. 2 pkt 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.) Zdaniem ZUS do wymaganego dwudziestoletniego okresu pracy nie może być zaliczone zatrudnienie od lutego 1989 r. do września 1995 r., gdy ubezpieczony pracował jako instruktor praktycznej nauki zawodu w Z , która nie jest jednostką, o której mowa w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.

Skarżący odwołał się od powyższej decyzji do Sądu Okręgowego w B , który wyrokiem z kwietnia 2010 r. (sygn. akt) oddalił odwołanie, uznając, iż powód nie legitymuje się wymaganym 20-letnim stażem pracy w jednostkach wskazanych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Od tego rozstrzygnięcia skarżący wniósł apelację do Sądu Apelacyjnego w G , która wyrokiem z grudnia 2010 r. (sygn. akt.) została oddalona. Podstawą oddalenia było stwierdzenie, że Z nie jest jednostką wskazaną w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Skarżący skierował następnie skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Została ona jednak oddalona wyrokiem z lutego 2012 r. (sygn. akt.), a zarzuty skargi uznano za niezasadne. Sąd Najwyższy wskazał m.in., iż status nauczyciela oraz instruktora praktycznej nauki zawodu jest różny, chociażby dlatego, że ci ostatni są zatrudniani przez przedsiębiorstwo (zakład), a nie przez szkołę. Tym samym instruktor nie może zaliczyć okresu pracy jako instruktor do wymaganego stażu do uzyskania prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, gdyż nie wykonywał jej jako nauczyciel w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Podkreślić należy, iż wyrok Sądu Najwyższego został wydany już po wniesieniu skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, stąd skarżący nie odniósł się w jej treści do argumentów powołanych przez ten sąd.

2. Kwestionowany w skardze art. 4 ust. 1 pkt 2 u.n.ś.k. stanowi: „Świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy spełnili łącznie następujące warunki: [...] 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”. Skarżący wnosi

o ocenę zgodności z Konstytucją ww. przepisu w związku z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Ten ostatni przepis, definiuje pojęcie nauczyciela, zaliczając do tej kategorii: „[...] nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w: a) publicznych i niepublicznych przedszkolach, b) szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, c) publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty [...]”. Zgodnie z art. 2 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.): „System oświaty obejmuje: [...] (5) młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki; [...] 7) placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania”.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. podlegać ma weryfikacji w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wymaganym dwudziestoletnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu, zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy nauczycielskiej wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. (*petitum* skargi).

3. Warto już na wstępie przedstawić kontekst normatywny zaskarżonych przepisów. Szczegółowe wyjaśnienie historycznego rozwoju regulacji określających status ubezpieczeniowy instruktorów praktycznej nauki zawodu zaprezentował w swoim stanowisku Prokurator Generalny (pismo PG, s. 10-16), do którego należy odesłać. W tym miejscu ograniczyć się trzeba jedynie do podstawowych wiadomości.

Już ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o systemie oświaty i wychowania (Dz. U. Nr 32, poz. 160 ze zm.; dalej ustawa z 15 lipca 1961 r.) zakładała, iż kształcenie kwalifikowanych robotników, pracowników i rolników odbywać się ma w zasadniczych szkołach zawodowych, które zapewniać miały praktyczną naukę zawodu. Ta ostatnia

odbywać się miała w uspołecznionych i nieuspołecznionych zakładach pracy, w indywidualnych gospodarstwach rolnych, w szkolnych gospodarstwach rolnych, w warsztatach szkolnych (pracowniach). Praktyczna nauka zawodu mogła być prowadzona w formie zajęć praktycznych oraz praktyk zawodowych. Ze względu na specyfikę zwisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy należy skupić się na tej pierwszej. Zasadnicze szkoły zawodowe mogły działać również jako szkoły przyzakładowe bądź pod opieką patronacką branżową odpowiednich uspołecznionych zakładów pracy. Zasadnicze szkoły zawodowe przyzakładowe były zakładane, utrzymywane i prowadzone przez zakład pracy (art. 12 ust. 1-2 ustawy z 15 lipca 1961 r.). Wydatki osobowe na opłacenie pracowników prowadzących praktyczną naukę zawodu pokrywane były przez zakłady pracy, przy których szkoły te były zorganizowane, natomiast wydatki pracowników pedagogicznych szkoły pokrywano z budżetu terenowych właściwych rad narodowych (§ 1 uchwały nr 394 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1962 r., M.P. Nr 88, poz. 412 ze zm.). W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1974 r. w sprawie zasad organizowania w zakładach pracy praktycznej nauki zawodu dla uczniów szkół zawodowych (Dz. U. Nr 9, poz. 53; dalej rozporządzenie z 1 lutego 1974 r.) wskazano, że zajęcia praktyczne i specjalizujące są prowadzone przez nauczycieli praktycznej nauki zawodu – pracowników szkoły, oraz instruktorów – pracowników zakładu pracy. W związku z prowadzeniem zajęć praktycznych lub specjalizujących pracownicy zakładu otrzymywali dodatkowe wynagrodzenie oraz mogli być zwalniani od pełnienia normalnych obowiązków wynikających z zawartych umów o pracę (§ 12 ust. 1 pkt 1 i 2, § 13 rozporządzenia z 1 lutego 1974 r.). Zasady dodatkowego wynagradzania tych pracowników (instruktorów) ustalała uchwała nr 244 Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1959 r. w sprawie zasad wynagradzania osób szkolących pracowników w uspołecznionych zakładach pracy (M. P. Nr 57, poz. 277).

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu (Dz. U. Nr 52, poz. 268 ze zm.; dalej rozporządzenie z 16 września 1985 r.; utraciło ono moc obowiązującą 31 sierpnia 1992 r.) zajęcia praktyczne uczniów zasadniczej szkoły zawodowej w warsztatach szkolnych były prowadzone przez nauczycieli, a młodocianych (młodocianych pracowników zatrudnionych przez zakład pracy i skierowanych na kształcenie teoretyczne do szkoły zawodowej) – przez instruktorów praktycznej nauki zawodu (dalej: instruktorzy). Zajęcia praktyczne

w uspołecznionych zakładach pracy były prowadzone przez instruktorów praktycznej nauki zawodu – pracowników danego zakładu pracy. Na uzasadniony wniosek zakładu pracy, zajęcia praktyczne mogły być prowadzone przez nauczycieli. Zajęcia praktyczne w zakładach rzemieślniczych, indywidualnych gospodarstwach rolnych, prywatnych zakładach gastronomicznych, hotelarskich, handlowych i innych prowadzili właściciele tych zakładów, członkowie ich rodzin lub inne osoby zatrudnione w tych zakładach, uprawnione do prowadzenia praktycznej nauki zawodu (§ 8-10 rozporządzenia z 16 września 1985 r.). Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia z 16 września 1985 r. zakłady pracy, które prowadziły praktyczną naukę zawodu uczniów, wydatki ponoszone z tego tytułu wliczały w ciężar kosztów działalności (zob. także § 19 ww. rozporządzenia w wersji obowiązującej od 24 sierpnia 1990 r.).

Jak wynika z powyższego, na bazie ustawy z 15 lipca 1961 r. oraz wydanych na jej podstawie aktów podustawowych normatywnie funkcje instruktora – pracującego w zakładzie pracy – oraz nauczyciela – zatrudnionego w szkole – zostały rozdzielone, choć, w zakresie praktycznej nauki zawodu, wykonywali oni zbliżone, o ile nie tożsame rodzajowo czynności. Zakres obowiązków tych osób był odmienny; instruktor mógł posiadać inne obowiązki jako pracownik zakładu pracy, od wykonywania których dopiero mógł być częściowo zwolniony. Również źródło finansowania wynagrodzenia instruktora i nauczyciela było inne, co mogło wpływać na zróżnicowanie ich wysokości; koszty ponoszone z tytułu prowadzenia praktycznej nauki zawodu zakład pracy wliczał w ciężar swoich kosztów. Zauważyć trzeba, że pracę czynności podobne do tych wykonywanych przez nauczyciela i instruktora, to jest prowadzenie zajęć praktycznych, wykonywali także właściciele zakładów rzemieślniczych, indywidualnych gospodarstwach rolnych, prywatnych zakładów gastronomicznych, hotelarskich, handlowych i innych, członkowie ich rodzin lub inne osoby zatrudnione w tych zakładach, uprawnione do prowadzenia praktycznej nauki zawodu (dalej: właściciele zakładów). Nie posiadali oni ani prawa do dodatku, ani roszczenia o częściowe zwolnienie od obowiązków.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.; dalej: k.n.) Minister Oświaty i Wychowania uzyskał upoważnienie do wydania rozporządzenia rozciągającego przepisy k.n. lub niektóre jej postanowienia na pracowników uspołecznionych zakładów pracy pełniących funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu, dla których praca dydaktyczna

i wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie (zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 k.n.). Ze swojej kompetencji skorzystał dopiero wydając rozporządzenie z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 34, poz. 261 ze zm.; dalej rozporządzenie z 10 sierpnia 1988 r.). Zgodnie z tym rozporządzeniem, instruktorzy praktycznej nauki zawodu wykonujący pracę dydaktyczno-wychowawczą, stanowiącą ich podstawowe zajęcie, zostali objęci przepisami k.n. wyłącznie w zakresach: obowiązków nauczyciela i zasad oceny pracy nauczycielskiej, wymagań kwalifikacyjnych, obowiązku podnoszenia wiedzy ogólnej i zawodowej, tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych prowadzonych bezpośrednio z uczniami (minimum 22 godziny), odznaczeń, urlopów wypoczynkowych w wymiarze 6 tygodni, uprawnień emerytalnych.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.; dalej u.s.o.), która uchyliła ustawę z 15 lipca 1961 r., podtrzymała możliwość praktycznej nauki zawodu w przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach państwowych, indywidualnych gospodarstwach rolnych oraz jednostkach organizacyjnych osób prawnych i fizycznych (pracodawców). Zasady organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu, a także prawa i obowiązki przedsiębiorstw/pracodawców, oraz uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu określały rozporządzenia (zob. art. 70 u.s.o. zarówno w wersji pierwotnej, jak i ze zmianami; zob. także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu, praw i obowiązków podmiotów organizujących tę naukę oraz uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu, Dz. U. Nr 97, poz. 479 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 11 grudnia 1992 r.; rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu, Dz. U. Nr 113, poz. 988 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1 lipca 2002 r.; rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu, Dz. U. Nr 244, poz. 1626 ze zm.). Przepisy u.s.o. upoważniły dyrektorów szkół i placówek do sprawowania nadzoru pedagogicznego w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w tych szkołach i placówkach, a w szkołach zawodowych także w stosunku do instruktorów praktycznej nauki zawodu (art. 35 ust. 4 u.s.o.; dopiero od 21 października 2001 r. w sposób wyraźny określono, iż nadzór pedagogiczny

sprawowany jest w stosunku do instruktorów praktycznej nauki zawodu zatrudnionych zarówno w szkołach zawodowych oraz placówkach prowadzących kształcenie zawodowe jak i u pracodawców, u których jest organizowana praktyczna nauka zawodu; zob. także § 14 rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r.). Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 4 u.o.s. instruktorom, dla których praca dydaktyczna i wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie, umożliwiono uczestniczenie w radach pedagogicznych. Przepisy rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r. ustalały, że zajęcia praktyczne z uczniami prowadzą nauczyciele praktycznej nauki zawodu, ale mogą być one prowadzone także przez 1) pracowników zakładów pracy, dla których praca dydaktyczna i wychowawcza z uczniami i młodocianymi stanowi podstawowe zajęcie i jest wykonywana w tygodniowym wymiarze godzin, nie mniejszym niż ustalony dla nauczycieli w ramach obowiązującego tych pracowników tygodniowego czasu pracy (powinni oni również spełniać wymagania kwalifikacyjne określone dla nauczycieli), 2) właścicieli i pracowników zakładów pracy, dla których praca dydaktyczna i wychowawcza z uczniami lub młodocianymi nie stanowi podstawowego zajęcia lub wykonywana jest w tygodniowym wymiarze godzin niższym niż ustalony dla nauczycieli w ramach obowiązującego tych pracowników tygodniowego czasu pracy (instruktorzy praktycznej nauki zawodu). Zwrócić należy uwagę, że właściciel zakładu pracy *ex definitione* nie mógł być instruktorem praktycznej nauki zawodu, dla którego praca z uczniami stanowi podstawowe zajęcie, niezależnie od tego, ile czasu poświęcał praktycznemu przygotowaniu ich do zawodu. Zajęcia praktyczne organizowane z uczniami w zakładach pracy prowadzili, co do zasady, instruktorzy praktycznej nauki zawodu. Na uzasadniony wniosek zakładów pracy, zaakceptowany przez organ lub osobę prowadzącą szkołę, zajęcia praktyczne z uczniami mogą być prowadzone przez nauczycieli (§ 7 i § 9 rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r.). Organy i osoby prowadzące szkoły, które nie posiadały własnych warsztatów albo których warsztaty nie umożliwiały pełnej realizacji programów praktycznej nauki zawodu, zapewniały środki finansowe, umożliwiające tym szkołom realizowanie praktycznej nauki zawodu w formie zadania zleconego zakładom pracy (§ 15 rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r.). Od 24 grudnia 1994 r., na skutek zmiany § 15 rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r., obowiązywała regulacja, zgodnie z którą środki finansowe, umożliwiające szkołom realizowanie praktycznej nauki zawodu, mogły być przeznaczone na refundowanie zakładom pracy wynagrodzenia instruktorów praktycznej nauki zawodu, dla których praca dydaktyczna

i wychowawcza z uczniami i młodocianymi stanowi podstawowe zajęcie, prowadzących zajęcia praktyczne z uczniami do wysokości nie przekraczającej wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem za staż pracy nauczycieli z wykształceniem na poziomie studium nauczycielskiego i 10-letnim stażem pracy, ustalanego na podstawie przepisów w sprawie wynagradzania nauczycieli.

Rozporządzenie z 11 grudnia 1992 r. zostało uchylone przez rozporządzenie z 1 lipca 2002 r., a to z kolei zostało zastąpione przez rozporządzenie z 15 grudnia 2010 r. Obydwa przywołane akty normatywne regulowały zasady realizacji praktycznej nauki zawodu przez instruktorów podobnie do rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r., natomiast nie normowały finansowania wynagrodzeń instruktorów. Zaznaczyć należy, że ze względu na stan sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym, wspomniane rozporządzenia nie mają istotnego znaczenia. Skarżący wykonywał bowiem pracę instruktora jedynie w okresie od lutego 1989 r. do września 1995 r. (por. również zakres zaskarżenia).

4. Zgodnie z art. 86 k.n. [w wersji pierwotnej – uwaga własna] nauczyciele, wskazani w art. 1 pkt 1-7 k.n., należeli do pracowników I kategorii zatrudnienia. W związku z tym, ich praca została uznana za pracę o szczególnym charakterze (§ 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze; Dz. U. Nr 8, poz. 43; dalej rozporządzenie z 7 lutego 1983 r.), a nauczyciel mógł nabyć prawo do emerytury w obniżonym wieku, jeżeli łącznie spełniał następujące warunki: 1) osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn, 2) wiek emerytalny osiągnął w czasie zatrudnienia lub w ciągu 5 lat od ustania zatrudnienia, 3) miał wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 15 lat pracy o szczególnym charakterze (pracy nauczycielskiej). Alternatywnie nauczyciel mógł skorzystać z prawa do tzw. emerytury nauczycielskiej (bez względu na wiek), jeśli legitymował się trzydziestoletnim okresem zatrudnienia, w tym 20 latami zatrudnienia I kategorii (pracy nauczycielskiej; zob. art. 88 k.n. w wersji pierwotnej).

Na skutek reformy emerytalnej z roku 1998 zarówno prawo do emerytury w obniżonym wieku ze względu na wykonywanie pracy o szczególnym charakterze albo w szczególnych warunkach, jak i prawo do emerytury nauczycielskiej (na podstawie art. 88 k.n.) stały się prawami wygasającymi. Z 1 stycznia 1999 r.

weszła w życie ustawa 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: u.e.r.). Zgodnie z jej art. 32 ust. 1 prawo do emerytury w obniżonym wieku przysługiwało nauczycielom urodzonym przez 1 stycznia 1949 r., którzy legitymowali się wymaganym okresem pracy nauczycielskiej (o szczególnym charakterze, zob. art. 86 k.n.). Natomiast nauczyciele, którzy urodzili się po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., mogli uzyskać prawo do emerytury w obniżonym wieku jedynie wówczas, gdy spełnili warunki ustawowe do 31 grudnia 2008 r. (art. 46 ust. 1 u.e.r.). Zgodnie z art. 150 u.e.r. do art. 88 k.n. dodano ust. 2a, zgodnie z którym prawo do emerytury nauczycielskiej przysługiwać będzie jedynie nauczycielom urodzonym przed 1 stycznia 1969 r., jeśli wymagane warunki zostaną spełnione do 31 grudnia 2008 r. (początkowo wyznaczono krótszy termin, jednakże na skutek nowelizacji uległ on dwukrotnemu przedłużeniu).

Artykuł 24 ust. 2 u.e.r. stanowił, że dla ubezpieczonych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32, art. 33, art. 39, art. 40, art. 46, art. 50, art. 50a i art. 50e, art. 184 oraz w art. 88 ustawy, o której mowa w art. 150 u.e.r., zostaną ustanowione emerytury pomostowe. Zapowiedź ta została zrealizowana na skutek uchwalenia ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.; dalej u.e.p.). Emerytury pomostowe, które również mają charakter wygasający, zostały przyznane jedynie niektórym grupom nauczycieli (wymienionym w pkt 21 załącznika nr 2 do u.e.p.). Parlament zdecydował się również na uchwalenie odrębnej ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, która weszła w życie z 1 stycznia 2009 r. Zgodnie z uzasadnieniem jej projektu: „Do końca 2008 r. nauczyciele mogli korzystać z uprawnienia do wcześniejszej emerytury w oparciu o art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), który wygasa z dniem 1 stycznia 2009 r. Uprawnienie to przysługiwało nauczycielom, którzy legitymowali się 30-letnim stażem pracy, w tym 20-letnim stażem pracy nauczycielskiej. [...] Celem niniejszej ustawy jest wprowadzenie przejściowego rozwiązania, adresowanego do nauczycieli, którzy obecnie mają stosunkowo długi staż pracy. Rozwiązanie to – w postaci nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych będzie nabywane w kolejnych latach przez nauczycieli” (druk sejmowy nr 1462/VI kad.). Poza grupą osób uprawnionych

do skorzystania z dobrodziejstwa u.n.ś.k. pozostali instruktorzy praktycznego nauczania zawodu. Podkreślić należy, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są świadczeniami wypłacanymi z budżetu państwa, do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego i mają charakter wygasający; ostatecznie zostaną przyznane nauczycielom, którzy ukończą w roku 2032 odpowiednio: kobiety – 59 lat, mężczyźni – 64 lata.

5. Początkowo nauczyciele, instruktorzy oraz właściciele zakładów nie podlegali takim samym regulacjom związanym z prawem do emerytury. Dwie ostatecznie grupy podlegały regulacjom powszechnym, a jedynie nauczyciele mogli nabyć prawo do emerytury w obniżonym wieku albo emerytury bez względu na wiek (tzw. emerytura nauczycielska). Uprawnienia emerytalne instruktorów i nauczycieli zostały zrównane dopiero na mocy rozporządzenia z 10 sierpnia 1988 r., wydanego na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 k.n. Zgodnie z §2 pkt 7 tego rozporządzenia instruktorzy, dla których wykonywanie pracy dydaktyczno-wychowawczej stanowi podstawowe zajęcie, zostali objęci przepisami k.n. w zakresie dotyczącym m.in. art. 86 (prawa do emerytury w obniżonym wieku ze względu na wykonywanie pracy o szczególnym charakterze) oraz art. 88 k.n. (prawa do emerytury nauczycielskiej). Obowiązujące po rozporządzeniu z 10 sierpnia 1988 r. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 września 1998 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów i kierowników praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników prowadzących prace dydaktyczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 126, poz. 833) posiadało podobne regulacje. Utraciło ono moc 6 kwietnia 2000 r. wraz z uchynieniem ustawowego upoważnienia do jego wydania (art. 5 k.n.) na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239; dalej: ustawa nowelizująca albo u.n.). Równocześnie ustawa nowelizująca nadała nowe brzmienie art. 1 oraz dodała art. 91b k.n. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt. 4 k.n. w zakresie określonym w k.n. jej przepisom podlegają pracownicy zatrudnieni u pracodawców innych niż wskazani w art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-3 k.n. (szkoły i placówki oświatowe), pełniący funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu wykonujący pracę dydaktyczną i wychowawczą w wymiarze przewidzianym dla tych nauczycieli. W myśl art. 91b ust. 2a k.n. do instruktorów praktycznej nauki zawodu mają zastosowanie

m.in. przepisy art. 86-88 i art. 90 k.n., a zatem regulacje dotyczące uprawnień emerytalnych. Podkreślić należy, że zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2006 r. (sygn. akt I UK 129/05) „okres pracy w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu może być uznany za okres pracy w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 88 [k.n. – uwaga własna] dopiero od dnia 1 września 1988 r., to jest od wejścia w życie rozporządzenia [...] z dnia 10 sierpnia 1988 r.". Jak wskazuje Sąd Najwyższy prawo do emerytury nauczycielskiej jest świadczeniem odrębnym, opartym na szczególnych warunkach, co wpływa na interpretację przepisów określających zakres szczególnych uprawnień emerytalnych. Nie można zatem uznać, że każda praca dydaktyczna i w jakimkolwiek zatrudnieniu stanowi mogłaby okres pracy nauczycielskiej.

III. Zgodność przepisów

1. Zarzuty skarżącego

Skarżący stoi na stanowisku, że wyroki Sądu Okręgowego w B oraz Sądu Apelacyjnego w G naruszają zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej wyrażone w art. 2 Konstytucji (składające się na zasadę demokratycznego państwa prawa), jak również prawo do równego traktowania i niedyskryminowania wynikające wprost z art. 32 Konstytucji w zakresie jego prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na wiek.

Dla udowodnienia powyższych naruszeń skarżący przedstawia następujące argumenty. Ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych obejmuje m.in. nauczycieli praktycznej nauki zawodu, a w grupie tej znajdują się nauczyciele, którzy byli zatrudnieni przez szkołę (czyli jednostkę wymienioną w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.) oraz nauczyciele, którzy najpierw byli instruktorami praktycznej nauki zawodu (i nie byli zatrudnieni we wskazanych w ustawie jednostkach), a potem zostali zatrudnieni przez szkołę (właśnie do tej kategorii zalicza się skarżący). Jak podnosi skarżący, jedni i drudzy „[...] mają te same kwalifikacje, spełniają takie same obowiązki oraz obowiązuje ich taki sam wymiar zajęć z młodzieżą. Charakter pracy tych osób jest identyczny – uczą bowiem oni zawodu uczniów szkół zawodowych. Również uprawnienia emerytalne tych osób były takie same. Osoby

te różni tylko rodzaj zatrudniającego ich pracodawcy – dla instruktora jest to zakład pracy, dla nauczyciela – szkoła”. Skarżący stoi na stanowisku, iż kryterium rozstrzygającym dla przyznania świadczenia kompensacyjnego powinien być charakter pracy, a nie status pracodawcy. W przedmiotowej sprawie dochodzi natomiast do sytuacji różnicowania prawa do świadczenia ubezpieczeniowego w ramach grupy nauczycieli w podgrupie „nauczyciel praktycznej nauki zawodu”.

Według skarżącego każda osoba, która rozpoczęła pracę w szkole jako nauczyciel przed 1999 r. a wcześniej pracowała jako instruktor praktycznej nauki zawodu, miała prawo oczekiwać, iż będzie traktowana jako nauczyciel, skoro w momencie podejmowania zatrudnienia przysługiwały jej takie uprawnienia. Jednak całą grupę zawodową nauczycieli, w opinii skarżącego, wewnątrznie podzielono. Obecnie ustawodawca nie może wstecznie różnicować sytuacji instruktorów praktycznej nauki zawodu ze względu na charakter zatrudnienia, gdyż pozbawia ich statusu nauczyciela, który został im wcześniej przyznany. Skarżący zauważa, że takie zachowanie podważa zaufanie obywateli do państwa i godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż arbitralnie różnicuje prawa osób będących w podobnej sytuacji.

Skarżący podkreśla, iż u.n.ś.k. miała łagodzić rygorizm reformy emerytalnej i stanowić rekompensatę utraty prawa do wcześniejszej emerytury dla nauczycieli, a jej celem była kontynuacja obowiązujących do końca 2008 r. zasad przechodzenia nauczycieli na emeryturę. Zgodnie z nimi, do koniecznej wysługi lat nauczycielowi zaliczano okres pracy na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu. „W żadnych materiałach sejmowych, w tym sprawozdaniach z posiedzeń komisji, nie znajdziemy informacji o zamiarze zróżnicowania uprawnień nauczycieli zatrudnionych w szkołach. Podkreślano za to intencję umożliwienia im odchodzenia wcześniej z zawodu”. Skarżący konkluduje swe rozważania, iż nie było świadomym zamiarem ustawodawcy zróżnicowanie uprawnień grupy nauczycieli, w tym nauczycieli praktycznej nauki zawodu.

Zdaniem skarżącego, jego prawo do zabezpieczenia społecznego przewidziane przez art. 67 ust. 1 Konstytucji zostało naruszone. Skarżący wprawdzie zauważa, iż ustawodawca może decydować o zakresie i formie tego prawa, jednak nie może tego czynić w sposób dowolny. W przypadku będącym podstawą skargi, ustawodawca uczynił to w sposób całkowicie nieuzasadniony, gdyż odmienne traktowanie nie jest związane w żaden sposób z celem ustawy o nauczycielskich

świadczeniach kompensacyjnych, nie chroni jakiegokolwiek interesu i nie pozostaje w związku z innymi wartościami uzasadniającymi odmienne traktowanie tych osób.

2. Wzorce kontroli

1. Mając na względzie argumentację przedstawioną w pkt I stanowiska należy uznać, iż wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 67 ust 1 w związku z art. 32 Konstytucji oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Art. 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”. Wskazany przepis mówi ogólnie o zabezpieczeniu społecznym, 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). Podmiotem tego prawa jest obywatel polski, z kolei adresatem władze publiczne. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji wskazuje jedynie podstawowe sytuacje, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając tym samym ustawodawcy szczegółowe uregulowanie jego zakresu i formy (mówi się w tym kontekście o znaczeniu odsyłającym przepisu; *ibidem*, s. 5).

Omawiany przepis był już wielokrotnie przedmiotem analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03) organ ten stwierdził: „[...] pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter. Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się bowiem do prawa do zabezpieczenia społecznego [...]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak również, że określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa [...]” jak również uznał, iż „[...] z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów [...]”. 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).

Trybunał podkreślał ponadto wielokrotnie, iż ze względu na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi ustawodawcy pozostawia się znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych, przy czym swoboda ta nie jest nieograniczona (por. wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Ustawodawca musi uwzględniać nie tylko istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, lecz także inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, sprawiedliwości społecznej, ochrony praw nabytych czy równości (por. wyroki TK z: 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11; 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09; zob. także L. Garlicki, *op. cit.*, s. 6).

Do uprawnień ustawodawcy, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Rolą Trybunału nie jest zatem orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

2. Skarżący wskazuje jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 Konstytucji, który formułuje zasadę równości: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną” (ust. 1). „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” (ust. 2). Przyjmuje się powszechnie, że w ust. 1 nastąpiło określenie ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady, natomiast w ust. 2 sformułowano zakaz dyskryminacji (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zasady równości jest bardzo obszerne. Podejmując próbę syntetycznego ujęcia zagadnienia, należałoby wskazać na kilka najważniejszych tez wypracowanych przez Trybunał w odniesieniu do omawianej zasady.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż istotą zasady równości jest „[...] nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną

cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące [...]” (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; zob. także wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07).

Nie każda sytuacja, w której norma traktuje odmiennie adresatów odznaczających się określoną cechą wspólną, będzie odstępstwem od zasady równości. Należy wówczas odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium, różnicujące sytuację podmiotów prawa, pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

Kwestią do rozważenia, którą Sejm jedynie sygnalizuje, jest ocena, czy nauczycielskie świadczenia kompensacyjne stanowią realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na wiek. Odpowiedź odmowna na tak postawione pytanie spowodowałaby w niniejszym postępowaniu konieczność uznania art. 67 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli. Sejm podziela jednak stanowisko Prokuratora Generalnego (pismo PG, s. 17), zgodnie z którym świadczenie to jest objęte zakresem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na wiek, gdyż oparte zostało na przesłankach właściwych prawu ubezpieczeń społecznych dla nabycia prawa do emerytury: osiągnięcia określonego wieku, legitymowania się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym oraz okresem pracy (nauczycielskiej).

3. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składają się wartości konstytucyjne takie jak: tworzenie warunków zdrowego i 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 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).

4. Skarżący kwestionuje zgodność zaskarżonych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (dalej: zasada lojalności). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie interpretował tę zasadę. Podkreślał, że „opiera się [ona – uwaga własna] na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń

na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, zob. także wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06). Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymywania zawartych umów. Była ona powoływana również w kontekście konstytucyjnej ochrony świadczeń emerytalnych. W orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K 14/91), Trybunał stwierdził: „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia – przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. Pogląd ten jest nadal aktualny (zob. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednocześnie, że „bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego” (wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Dlatego oceniając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, trzeba rozważyć szereg kwestii. Przede wszystkim Trybunał musi ocenić, „na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. [...] Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest [...] perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Trybunał przyznaje, że konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej

korzystne n.p. ze względu na stabilność finansów publicznych. „Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza” (wyrok w sprawie sygn. akt P 3/00, zob. także wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Zasada ochrony zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się bowiem m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99). Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2010 r. (sygn. akt K 17/09) z zasady lojalności można wywieść szereg bardziej szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy, będących konsekwencjami jej respektowania: „– zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (...); – zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (...); – niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które «dały się na to nabrać», gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (...); – prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, «wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach» (...); – «przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania» (...); – «prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym – powinien (...)

preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji».

5. Wskazana przez skarżącego zasada ochrony praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Zasada ochrony praw nabytych była już wielokrotnie wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. zwłaszcza wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99 i 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99 oraz powołane w nich orzeczenia przedkonstytucyjne; zob. także M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008 oraz tenże *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 11, s. 93-101; K. Ślebzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 14 i n.; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 66-73).

Jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny (zob. wywód podsumowujący w wyroku TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09) zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja omówionej wyżej zasady lojalności. Na poziomie najbardziej ogólnym „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (zob. powołane wyroki TK o sygn. akt K 5/99 i K 18/99). Jej stosowanie podlega następującym ograniczeniom:

a) może ona służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (tzn. pod warunkiem, że spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne; w sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego); należy zwrócić uwagę, że poglądy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony wyłącznie maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw praw do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym były przywoływane (aprobowano) przez sądy powszechne (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2008 r., sygn. akt I UK

228/07, czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 października 2008 r., sygn. akt III AUa 221/08); a zatem z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym;

b) w sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (zasada ta nie jest więc uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia);

c) ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie” (co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym);

d) nie ma ona charakteru absolutnego – zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne; w sferze praw emerytalnych Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne (zob. np. wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 37; M. Jackowski, *op. cit.*, s. 94-105 i cytowana tam literatura). Powyższe stwierdzenia można uzupełnić postulatem doktryny, aby ograniczanie praw nabytych uznawać za zgodne z Konstytucją pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia, zwłaszcza wtedy, gdy jest to konieczne z powodu potrzeby wyeliminowania norm prawnych wadliwych systemowo lub aksjologicznie (R. Pacud, *op. cit.*, s. 65).

A zatem dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga *a casu ad casum* rozważenia, czy prawa te zostały nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a po uzyskaniu odpowiedzi, iż są to prawa słusznie nabyte, czy:

a) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w Konstytucji *expressis verbis*),

b) nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

c) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

W swoich dotychczasowych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny stwierdzał m.in., że nie narusza zasady ochrony praw nabytych wygaszanie praw do emerytury kolejowej na podstawie kryterium daty urodzenia (powołany wyrok TK o sygn. akt K 5/99) oraz wydłużenie okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganego dla uzyskania emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt K 33/06). Nie jest z tą zasadą natomiast zgodne ograniczanie prawa do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki w zależności od daty urodzenia uprawnionego (powołany wyrok TK o sygn. akt K 18/99). Ponadto za nienaruszający konstytucyjnego standardu sąd konstytucyjny uznał przepis u.e.p. w zakresie, w jakim prawo do emerytury pomostowej przyznaje wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r. (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

3. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest rozstrzygnięcie, czy ustawodawca wyznaczając zakres podmiotowy uprawnienia kompensacyjnego względem wygaszanego świadczenia emerytalnego o charakterze przywileju jest konstytucyjnie zobowiązany do określenia go w taki sposób, iż musi on objąć wszystkie podmioty, które wykonywały ten sam rodzaj pracy, niezależnie od innych okoliczności.

2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego ukształtowania regulacji prawnych, aby każdemu obywatelowi zapewnić prawo do

zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie 2 ustawy zasadniczej ustrojodawca scedował uprawnienie do określenia zasad i formy określenia tego prawa na ustawodawcę zwykłego. Powyżej wskazano, Sejm stoi na stanowisku, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne stanowią formę realizacji tego prawa. Jak podkreśla sąd konstytucyjny: „Regulacja konstytucyjna [art. 67 ust. 1 zdanie 2 – uwaga własna] akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązania, które uważa za optymalne z punktu widzenia obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

A zatem ustawodawca przy realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego posiada szeroką swobodę regulacyjną. Podkreślić również należy, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyinterpretować żadnej konkretnej formy ani wysokości świadczenia (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem).

Konstytucyjnie zagwarantowaną swobodę regulacyjną parlamentu wzmacnia również fakt, iż nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest finansowane z budżetu państwa i nie jest bezpośrednio związane z udziałem ubezpieczonego (nauczyciela) we współtworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane jest świadczenie. Nie ma w tym przypadku zastosowania zasada wzajemności składki i świadczenia.

3. Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest świadczeniem wygasającym. Uchwalenie ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych należy uznać za część głębokiej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rozpoczętej w roku 1999. Dokonując oceny założeń tej reformy sąd

konstytucyjny podkreślał: „[...] «celem ustawodawcy było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne» [...]. Przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych” (wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99). Stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych stanowi istotną wartość konstytucyjną, którą ustawodawca zamierzał osiągnąć wprowadzając system zabezpieczenia społecznego oparty na zdefiniowanej składce. Jak wskazał sąd konstytucyjny w powyżej cytowanym wyroku o sygn. akt K 18/99, aby stworzyć funkcjonalny system emerytalny (skala makro), w którym obowiązywać będą jednolite zasady dla ubezpieczonych (skala mikro) konieczne jest ograniczenie dotychczasowych praw emerytalnych. Zgodna z aksjologią ustawy zasadniczej jest stopniowa likwidacja możliwości uzyskania świadczenia ze względu na osiągnięcie wieku (emerytalnego) wcześniejszego niż podstawowy. W powszechnym systemie emerytalnym należy przyjąć założenie, że uprawnienia emerytalne wszystkich ubezpieczonych, którzy płacili taką samą składkę, będą takie same. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt SK 9/07): „Demokratyczne przemiany społeczno-gospodarcze spowodowały, że ubezpieczenie społeczne powinno przestać być wykorzystywane jako instrument rozwiązywania problemów na rynku pracy. Aktualnym problemem jest dziś nie wysyłanie pracowników na wcześniejsze emerytury, lecz ich motywowanie do jak najdłuższej aktywności zawodowej i społecznej, jeśli pozwala na to ich sytuacja psychofizyczna”. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił również, że praca w szczególnych warunkach powinna przede wszystkim wpłynąć na korzystniejsze warunki płacy i poprzez to na wysokość późniejszej emerytury, a nie powinna prowadzić do kreowania uprawnień emerytalnych w nowej formule lub wymiarze (por. cytowany powyżej wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99 oraz wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99).

Zdaniem Sejmu, powyższe wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego można odnieść także do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych. Tym samym, zgodne

z wartościami konstytucyjnymi, w tym z zasadą równości, będzie przywracanie równości pomiędzy ubezpieczonymi, poprzez likwidację szczególnych uprawnień emerytalnych i włączanie grup, którym takie uprawnienia przysługiwały, do powszechnego systemu emerytalnego, gdzie nabycie prawa do emerytury będzie następowało na tych samych zasadach dla wszystkich. Tak też uczynił ustawodawca uchwalając u.n.ś.k., która kreuje jedynie prawo wygasające. Celem ustawodawcy jest zatem jednolity (powszechny), równy dla wszystkich system, bez nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych. Przyznając niektórym grupom prawo do takiego świadczenia, ustawodawca „łagodzi” przejście z systemu, w którym występowały uprawnienia do emerytur wcześniejszych i w obniżonym wieku, do systemu, w którym takie uprawnienia prawie nie występują (por. usytuowanie emerytur górniczych w systemie, art. 50a i n. u.e.r.). Im węższa jest grupa uprawnionych do świadczeń kompensacyjnych, tym szerzej realizowana jest zasada równości wobec wszystkich ubezpieczonych, szybciej następuje powstanie jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Wobec powyższego należy zatem odwrócić argumentację skarżącego. Właśnie odstąpienie od systemu, w którym występują szczególne uprawnienia, stanowi realizacją zasady równości w odniesieniu do wszystkich ubezpieczonych. Im szersza będzie zatem grupa, która ponownie zostanie włączona do powszechnego systemu, a im węższa grupa nadal, choć przejściowo, uprawniona do świadczenia szczególnego typu, tym pełniej będzie przestrzegana konstytucyjna zasada równości. Z tego punktu widzenia, postulat skarżącego o włączenie dodatkowych osób do grupy podmiotów, którym przysługiwałoby nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, nie przywraca równości, lecz pogłębia nierówność (rozszerza się jej zakres) w stosunku do pozostałych ubezpieczonych, członków powszechnego systemu.

4. Sejm pragnie zwrócić uwagę, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są prawem nowym. Parlament nie był konstytucyjnie zobowiązany do utworzenia takiego prawa. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 1 u.e.r. oraz art. 88 ust. 2a k.n. nauczyciele tracili prawo do szczególnych przywilejów emerytalnych wraz z końcem 2008 r., a zgodnie z art. 24 ust. 2 u.e.r. ustawodawca, kształtując zakres podmiotowy uprawnionych do emerytur pomostowych, posiadał szeroką swobodę regulacyjną. Był zatem umocowany do wskazania wąskiej grupy beneficjentów, a tym

samym wyłączenia prawa do emerytury pomostowej wobec większości nauczycieli oraz wszystkich instruktorów praktycznej nauki zawodu (zob. wyroki TK z: 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09; 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Z uwagi na powyższe swoboda regulacyjna parlamentu w kształtowaniu świadczeń kompensacyjnych, w tym w określeniu grupy uprawnionych, jest znaczna. Ustawodawca wyznaczył wąsko zakres beneficjentów świadczenia w zgodzie z ww. rozumieniem zasady równości.

Podkreślić należy (co wskazano już w pkt II stanowiska), że również nie wszyscy nauczyciele, w rozumieniu art. 1 k.n., stali się uprawnionymi do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych. Z prawa do tego ostatniego, zostały wyłączone, co do zasady, osoby wobec których k.n. miała zastosowanie jedynie częściowe (zob. art. 1 ust. 2 k.n.; np. nauczycieli zatrudnionych w kuratoriach oświaty). A zatem i wobec tej grupy ustawodawca ograniczył (zawęził) grupę osób uprawnionych do świadczenia, w stosunku do zakresu beneficjentów prawa do wcześniejszej emerytury albo emerytury w obniżonym wieku. Nie jest zatem trafna teza skarżącego, że wszystkie osoby wykonujące pracę nauczycielską (wszyscy nauczyciele) są uprawnione do świadczeń kompensacyjnych.

5. Już z powyższego, zdaniem Sejmu, wynika prawo parlamentu do wąskiego, z pominięciem instruktorów praktycznej nauki zawodu, wyznaczenia zakresu podmiotowego prawa do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych. W tym miejscu należy jednakże ocenić, czy wykonywanie pracy nauczycielskiej, czy szerzej: wykonywanie czynności tożsamyh rodzajowo, trafnie jest wskazane przez skarżącego jako cecha relewantna.

Na wstępie należy zaznaczyć, że cecha wspólna może być poszukiwana dla grupy tych instruktorów praktycznej nauki zawodu, dla których praca dydaktyczno-wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie, do której – jak wynika z lakonicznego przedstawienia stanu faktycznego w skardze – należy skarżący, oraz nauczycieli praktycznej nauki zawodu. Ocena sytuacji prawnej nauczyciela i instruktora musi przy tym zostać ograniczona do okresu, w którym skarżący pracował jako instruktor praktycznej nauki zawodu, to jest w między lutego 1989 r. a września 1995 r. Zawężenie badania do czasu sprzed 1999 r. znajduje odbicie w zakresie zaskarżenia wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Sejm podziela wyrażony w niniejszej sprawie pogląd Prokuratora Generalnego (pismo PG, s. 20) oraz stanowisko Sądu Najwyższego (wyrok SN z lutego 2012 r., sygn. akt _____ wydany w sprawie skarżącego), zgodnie z którymi nie ma wspólnej cechy relewantnej dla grupy nauczycieli oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, dla których praca dydaktyczno-wychowawcza stanowi ich podstawowe zajęcie. Skarżący wskazuje, że cechą wspólną pozwalającą wyodrębnić grupę podmiotów podobnych jest wykonywanie tożsamej rodzajowo pracy, jaką stanowić ma praktyczna nauka zawodu.

Jak przedstawiono w pkt II pisma, instruktorzy praktycznej nauki zawodu, dopiero od momentu wejścia w życie rozporządzenia z 10 sierpnia 1988 r. zostali zrównani w niektórych prawach z nauczycielami, w tym w prawie do emerytury wcześniejszej i w obniżonym wieku. Wcześniej instruktorzy, pomimo iż posiadali ten sam zakres kompetencji i obowiązków, nie mieli takich uprawnień, a dotychczasowy okres pracy nie mógł być uwzględniany przy ustalaniu ich prawa do emerytury nauczycielskiej (co wyraźnie stwierdził SN w wyroku z 10 stycznia 2006 r., sygn. akt I UK 129/05). Ponadto, przed rozstrzygnięciem kwestii określenia cechy wspólnej (różnicującej), należy rozważyć, czy obok albo zamiast charakteru pracy, istotne znaczenie ma miejsce zatrudnienia, różne dla nauczycieli (szkoła albo placówka oświatowa) oraz instruktorów (przedsiębiorca) a także związane z tym podleganie całości postanowień k.n. (aktu prawnego określającego szczególny status nauczycieli). Ze względu na to, że instruktorzy, dla których praca dydaktyczno-wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie, nie byli pracownikami szkoły, niemożliwe było stosowanie wobec nich wszystkich przepisów k.n. Zgodzić się należy ze skarżącym, że niektóre, choć istotne, elementy sytuacji prawnej instruktorów, dla których praca dydaktyczno-wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie, w zakresie stosunku pracy zostały uregulowane tak samo jak nauczycieli (zakres obowiązków, wymagane kwalifikacje, tygodniowy wymiar godzin dydaktycznych, wymiar urlopu wypoczynkowego, zob. rozporządzenie z 10 sierpnia 1988 r.). Jednakże wiele praw i obowiązków nauczycieli i instruktorów zostały określonych w sposób odmienny. Niektóre z nich należy wymienić jedynie przykładowo. Po pierwsze, zakres świadczeń instruktorów na rzecz pracodawcy nie musiał ograniczać się wyłącznie do praktycznej nauki zawodu, pomimo, iż praca dydaktyczno-wychowawcza stanowić musiała ich podstawowe zajęcie (ale nie wyłącznie). Instruktor był bowiem zobowiązany do świadczenia pracy dydaktycznej

w wymiarze 22 godzin tygodniowo. Rozporządzenia z 16 września 1985 r. oraz z 11 grudnia 1992 r. nie zawierały w stosunku do instruktorów regulacji nakazującej zwolnić z obowiązków wynikających z umowy o pracę w całości albo części (w zależności od liczebności grupy) opiekuna (kierownika) praktyk (odpowiednio § 23 oraz § 12). Po drugie, wobec instruktora nie miały zastosowania przepisy o wynagrodzeniach nauczycielskich. Instruktor jako pracownik pracodawcy otrzymywał wynagrodzenie zgodnie z zasadami przyjętymi u danego przedsiębiorcy (zakładu pracy). Jak wskazuje § 18 ust. 1 rozporządzenia z 16 września 1985 r. koszty osobowe praktycznej nauki zawodu ponosił zakład pracy (pracodawca). Natomiast bardziej rozbudowaną regulację posiadało rozporządzenie z 11 grudnia 1992 r. Zgodnie z nią szkoły przekazywały zakładom pracy środki finansowe z przeznaczeniem na refundację wynagrodzenia instruktorów praktycznej nauki zawodu, dla których praca dydaktyczno-wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie, ale wyłącznie do wysokości nie przekraczającej wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem za staż pracy nauczycieli z wykształceniem na poziomie studium nauczycielskiego i 10 letnim stażem pracy, ustalanego na podstawie przepisów w sprawie wynagradzania nauczycieli (§ 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenie z 11 grudnia 1992 r.). Z powyższego wynika, że wynagrodzenia mogły być kształtowane inaczej niż wynagrodzenia nauczycieli, przede wszystkim w zakresie ich wysokości. Dopiero od dnia wejścia w życie rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r. instruktor uzyskał gwarancję, że jego wynagrodzenie nie będzie niższe niż wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela z wykształceniem na poziomie studium nauczycielskiego wraz z dodatkiem za staż. Jednakże normatywnie nie istniał zakaz, także od ww. momentu, aby instruktor otrzymywał wyższe wynagrodzenie. Ponadto, wynagrodzenie nauczycieli praktycznej nauki zawodu, zgodnie z obowiązującym w okresie od początku 1989 r. do końca 1995 r. brzmieniem art. 30 k.n., składało się z większej liczby składników – dodatków od wykonywanej funkcji, zajmowanego stanowiska, warunków pracy i osiągniętych wyników pracy oraz kwalifikacji specjalistycznych – oraz częściowo innych rodzajowo, niż wynagrodzenie instruktora; wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona była od posiadanego przez nauczyciela poziomu wykształcenia (mogła być wyższa niż na poziomie studium nauczycielskiego) i stażu pracy oraz osiągniętych wyników pracy. Składniki i wysokość wynagrodzeń nauczycieli i instruktorów, również po wejściu w życie rozporządzenia z 11 grudnia 1992 r., mogły być zatem różne. Także

instruktorzy z racji wykonywanej pracy na rzecz pracodawcy mogli korzystać w przewidzianych w danym zakładzie pracy świadczeń pieniężnych związanych z wynagrodzeniem zasadniczym w postaci dodatków, wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, deputatów, nagród itp. oraz innych świadczeń związanych z pracą (np. możliwość pobytu w zakładowym ośrodku wypoczynkowym, świadczenia i przywileje wynikające ze zbiorowych układów pracy obejmujących pracodawcę). Należy przy tym zastrzec, że do zagadnień stosowania prawa, irrelevantnych dla oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, należy kwestia, czy wynagrodzenie skarżącego w istocie było równe nauczycielskiemu (jak wydaje się wynikać z akt sprawy). Po trzecie, na instruktorów nie zostało rozciągnięte stosowanie przepisów dotyczących nagród. Po czwarte, regulacje uprawnień socjalnych dotyczyły wyłącznie nauczycieli. Po piąte, na instruktorów rozciągnięto stosowanie przepisu dotyczącego urlopu w ograniczonym zakresie (wyłącznie wobec art. 64 ust. 3 k.n. – urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 tygodni). Nauczyciele, w tym praktycznej nauki zawodu, co do zasady byli zobowiązani do wykorzystania prawa do urlopu w okresie ferii letnich i zimowych (art. 64 ust. 1 k.n.). Po szóste, instruktorzy nie zostali objęci regulacją k.n. określającą odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli.

Jak wynika z powyższego, cechą istotną różnicującą status instruktora oraz nauczyciela było pełne podleganie szczególnej regulacji k.n., które jest ściśle związane z miejscem zatrudnienia. Ponadto, należy zaznaczyć, że właściciele rzemieślniczych zakładów pracy, prywatnych zakładów gastronomicznych, hotelarskich, handlowych oraz indywidualnych gospodarstw rolnych, właściciele innych prywatnych zakładów pracy, choć wykonywali zbliżone, o ile nie tożsame, czynności (prowadzili praktyczną naukę zawodu), nie zostali objęci przepisami k.n., a tym samym nie miały do nich zastosowanie przepisy emerytalne umożliwiające uzyskanie emerytury w obniżony wieku ani emerytury nauczycielskiej. Tym samym teza skarżącego, iż rozstrzygające jest wykonywanie pracy polegającej na praktycznej nauce zawodu (tego samego rodzaju pracy) nie jest, zdaniem Sejmu, prawidłowa.

6. Gdyby jednak przyjąć, że nauczyciele i instruktorzy praktycznej nauki zawodu stanowią grupę podmiotów podobnych, to wówczas zasadne jest odwołanie się do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego poczynionych w wyroku z 12 września

2000 r. (sygn. akt K 1/00). Sąd konstytucyjny oceniał zgodność z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej przepisów u.e.r. Zdaniem wnioskodawcy różnicowały one grupę podmiotów podobnych, to jest osoby wykonujące ten sam rodzaj pracy – pracę w szczególnych warunkach. Sytuacja prawna została odmiennie ukształtowana ze względu na status osoby wykonującej pracę. Prawo do emerytury w obniżonym wieku uzyskiwali jedynie pracownicy, natomiast osoby wykonujące ten sam rodzaj pracy na innej niż stosunek pracy podstawie zostały wyłączone z dobrodziejstwa u.e.r. W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że: „Kierując się przytoczonymi argumentami [testem równości – uwaga własna] w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów, stwierdzić należy:

1) ograniczenie zakresu podmiotowego wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wynika z założeń i celów reformy systemu świadczeń społecznych. Do pakietu aktów prawnych, tworzących ten nowy system należy przedmiotowa ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń społecznych. Istotą tego systemu jest jego powszechność. W miejsce dotychczas rozproszonych i fragmentarycznych regulacji, wprowadza względnie jednolite zasady określania świadczeń emerytalno-rentowych. Charakterystyka celów podjętej reformy została przekonywająco wykazana we wcześniej omówionych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 5/99 i K 18/99. Jednym z tych celów było urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Jak to skonkludował TK w sprawie K 5/99, reforma systemu emerytalno-rentowego miała m.in. na celu ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wielu emerytalnego. Miała więc ona charakter racjonalnie uzasadniony, według wyraźnie ustalonych kryteriów.

2) oceniając proporcjonalność omawianego ograniczenia prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, zwrócić trzeba uwagę na strukturę ustawy. W dziale II tej ustawy emerytury dla ubezpieczonych zostały zróżnicowane według kryterium urodzenia; dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (rozdział 1), przed 1 stycznia 1949 r. (rozdział 2) oraz przepisy szczególne dotyczące emerytur dla niektórych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. (rozdział 3). Struktura ustawy jednoznacznie wskazuje na to, że zamiarem ustawodawcy było ewolucyjne kształtowanie emerytur, z uwzględnieniem m.in. praw nabytych. Ogólnie ustawa utrzymała dotychczasowe

zasady wcześniejszego przechodzenia na emeryturę urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., natomiast ograniczyła takie możliwości dla urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Regulacja zawarta w art. 29 (i odpowiednio art. 46 ust. 1) powołanej ustawy ma charakter przejściowy, dotyczy bowiem ubezpieczonych, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy osiągnęli wiek co najmniej 50 lat. Ze względu na zasadniczo odmienny model ubezpieczeń społecznych, do tej kategorii ubezpieczonych nie dałoby się odnieść wymagań z art. 24 ust. 2 tej ustawy. Dlatego ten sposób modyfikacji dotychczasowych regulacji, i opartych na nich uprawnień, Prokurator Generalny określa w swoim pisemnym stanowisku jako «wygaszanie dotychczasowych uprawnień z uwzględnieniem zasad łagodnej ewolucji». W konsekwencji uznać należy, że zróżnicowanie sytuacji adresatów zakwestionowanych przepisów ma charakter proporcjonalny.

3) również z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej wspomniane zróżnicowanie jest uzasadnione. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS – aby nie popaść w sprzeczność z prawami nabytymi – musiała odpowiednio uwzględnić zarówno te prawa, jak i wziąć pod uwagę relatywnie wysokie składki wnoszone na ubezpieczenie społeczne pracowników, o czym mowa (Informacje o zasadach płatności tych składek i ich wysokości) w piśmie Prezesa Rady Ministrów z 30 maja br. W piśmie tym zwraca się także uwagę na to, że według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 1999 r. z możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mogli korzystać pracownicy, a nie wszyscy ubezpieczeni. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, rozszerzenie zakresu stosowania tych przepisów na nową grupę ubezpieczonych prowadziłoby «do złamania reguły nie tworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, nie znajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenia emerytalne». Z konieczności zachowania praw nabytych nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych osób, np. z tytułu umowy agencyjnej lub umowy zlecenia.

Jak wynika z powyższych uwag, zastosowanie kryterium ubezpieczenia pracowniczego, w powiązaniu z okresem ubezpieczenia poprzedzającym złożenie wniosku o emeryturę, stanowi wprawdzie zawężenie zakresu podmiotowego w zakresie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, jednakże w rozpatrywanej sprawie kryterium to nie narusza zasad równości i sprawiedliwości społecznej”.

Zdaniem Sejmu, przytoczony *in extenso* wywód argumentacyjny jest adekwatny wobec problemu rozpatrywanego w niniejszej sprawie. Dopuszczalne jest

zatem zróżnicowanie szeroko rozumianych uprawnień emerytalnych, w zakresie których mieszczą się nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, chociaż ubezpieczeni, których sytuacja prawna została odmiennie ukształtowana, wykonywali pracę polegającą na tych samych czynnościach. Przyjęte w u.n.ś.k. rozwiązanie legislacyjne – wprowadzenie tymczasowego, wygasającego świadczenia kompensującego utracony przywilej emerytalny o ograniczonym kręgu uprawnionych – jest racjonalne, prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu: z jednej strony łagodzi rygoryzm reformy ubezpieczeń społecznych, z drugiej strony umożliwia budowę funkcjonalnego, efektywnego oraz powszechnego systemu emerytalnego (poprzez wygaszanie szczególnych uprawnień emerytalnych). Sejm stoi na stanowisku, iż jest ono proporcjonalne również dlatego, że nie istnieją inne, mniej dolegliwe rozwiązania, które mogłyby, w sposób ewolucyjny umożliwić wygaszanie szczególnych praw nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu. Cele reformy emerytalnej z 1998 r. pozostają w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi, w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 18/99: „Realizacja wartości znajdujących się u podstaw tego prawa [prawa do emerytury – uwaga własna] może – w pewnych przypadkach – usprawiedliwiać poświęcenie wartości znajdujących się u podstaw zasady ochrony praw nabytych”. A zatem jest konstytucyjnie dopuszczalne zróżnicowanie pozycji prawnej instruktorów i nauczycieli, nawet wówczas, gdyby uznać ich za osoby należące do grupy podmiotów podobnych.

7. Sejm podziela pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z lutego 2012 r. (sygn. akt), że tezy przywołanych przez skarżącego judykatów Trybunału Konstytucyjnego z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04) oraz z 14 czerwca 2004 r. (sygn. akt P 17/03) nie są adekwatne do oceny problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie. W pierwszym ww. wyroku sąd konstytucyjny (sygn. akt P 17/04) stwierdził hierarchiczną niezgodność regulacji wyłączającej stosowanie art. 88 k.n. (prawo do emerytury nauczycielskiej) do nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej, ze względu na status tej placówki oświatowej. Natomiast wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt P 17/03 dotyczył oceny zgodności z zasadą równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej przepisów u.e.r. określających warunki do uzyskania prawa do emerytury w obniżonym wieku. Sąd konstytucyjny stwierdził wówczas niekonstytucyjność

regulacji różnicującej warunki nabycia prawa, poprzez zagwarantowanie go wyłącznie pracownikom zakładów uspołecznionych. W powyższych wyrokach sąd konstytucyjny przyjął, że status właścicielski zatrudniającego podmiotu (sygn. akt P 17/03) ani zatrudniającej placówki oświatowej (sygn. akt P 17/04) nie może decydować o odmiennym uregulowaniu praw emerytalnych. Natomiast w niniejszej sprawie dopuszczalność zróżnicowania prawa do świadczenia wynika z faktu, iż instruktorzy nie byli nauczycielami, ani nie byli traktowani w pełnym zakresie jak nauczyciele, a co jest z tym związane, inaczej kształtował się ich całościowy status prawny (wyłącznie częściowo został on zrównany z pozycją prawną nauczycieli poprzez rozciągnięcie obowiązywania niektórych przepisów k.n.). Cechą różnicującą stan prawny jest więc zatrudnienie instruktorów przez przedsiębiorców (zakłady pracy), a nie przez placówki oświatowe, gdyż w tym przypadku są to inne kategoriałnie podmioty, których cele i zadania są odmienne (placówki oświatowe realizują zadania publiczne). Natomiast w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. akt P 17/04 zatrudnianie nauczyciela następowało w ramach tej samej kategorii pracodawców (zob. wywód TK dotyczący statusu właścicielskiego publicznych i niepublicznych placówek oświatowych). Z tych powodów, zdaniem Sejmu, tezy wyrażone w wyrokach o sygn. akt P 17/03 oraz o sygn. akt P 17/04, choć istotne, są nieadekwatne dla rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjnego zawisłego przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym postępowaniu.

8. Podsumowując przedstawione argumenty, trzeba stwierdzić, że:

a) za wąskim określeniem grupy osób uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, tym samym wyłączeniem z tego grona instruktorów praktycznej nauki zawodu, przemawiają zasady równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej; w ten sposób w zgodzie z aksjologią Konstytucji jest realizowana budowa efektywnego systemu emerytalnego, bez przywilejów, w którym wszyscy ubezpieczeni są traktowani równo;

b) instruktorzy praktycznej nauki zawodu, dla których praca dydaktyczno-wychowawcza pozostaje podstawowym zajęciem, oraz nauczyciele, w tym nauczyciele praktycznej nauki zawodu, nie stanowią podmiotów podobnych, ze względu na cechę różnicującą, jaką jest podleganie wszystkim przepisom k.n. oraz zatrudnienie w szkole albo innej placówce oświatowej;

c) nawet przyjmując, iż instruktorzy i nauczyciele posiadają wspólną cechę relewantną, zróżnicowanie ich sytuacji prawnej należałoby uznać za dopuszczalne, gdyż wykonywanie rodzajowo tej samej pracy nie wyłącza możliwości odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych; za zróżnicowaniem przemawia konieczność budowy efektywnego systemu emerytalnego, w którym zasady nabywania uprawnień emerytalnych są równe dla wszystkich ubezpieczonych; należy zatem wygaszać szczególne uprawnienia emerytalne; argumenty te są relewantne, proporcjonalne oraz powiązane z innymi wartościami konstytucyjnymi, w tym zasadą sprawiedliwości;

d) argumentacja przedstawiona w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt P 17/03 oraz sygn. akt P 17/04 jest nieadekwatna do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

A zatem, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest zgodny** z art. 67 ust 1 w związku z art. 32 Konstytucji oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

9. Skarżący wskazuje, iż badane przepisy naruszają zasadę lojalności oraz zasadę ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Odnośnie do tej ostatniej zasady skarżący nie wskazuje jednakże, jakie nabył prawo, które miałyby podlegać konstytucyjnej ochronie.

W pkt II.4-5 pisma przedstawiono ewolucję szczególnych uprawnień emerytalnych nauczycieli oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, do których należy odesłać. Warto jedynie przypomnieć, że instruktorzy są/byli uprawnieni do emerytury w obniżonym wieku albo emerytury nauczycielskiej, jeśli warunki nabycia tych świadczeń zostały spełnione do 31 grudnia 2008 r. Skarżący nie spełnił tych wymagań, nie może zatem być mowy o ochronie nabytego prawa do ww. emerytur. Natomiast na ochronę ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych skarżący mógłby powoływać się, gdyby spełnił (prawie) wszystkie warunki ustawowe wymagane do nabycia prawa do ww. emerytur (zob. wywód dotyczący ekspektatyw w pkt. III.2.5 pisma). Tego jednakże nie można stwierdzić w przypadku skarżącego, ponieważ jak wynika z przedstawionego w skardze stanu faktycznego nie legitymował się on odpowiednim okresem pracy nauczycielskiej (20 lat). Natomiast nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest świadczeniem nowym, a zatem skarżący, który

został wyłączony z grona uprawnionych od początku obowiązywania u.n.ś.k., nie mógł nabyć do niego prawa. Z tych samych względów nie powstała również sytuacja, w której skarżący posiadałby ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Ponadto, świadczenie jest finansowane z budżetu państwa. Natomiast jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w cytowanym wyroku o sygn. akt K 5/99: „Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego”. Również i ta przesłanka nie została spełniona przez skarżącego.

A zatem zakwestionowane przepisy nie naruszają zasady ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Niemniej należy zweryfikować, czy oczekiwania, które posiadał skarżący, podlegają konstytucyjnej ochronie wynikającej z zasady lojalności.

10. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady lojalności poprzez arbitralną zmianę regulacji prawnych, stwierdzić trzeba, że zmiana sytuacji prawnej instruktorów następowała ewolucyjnie. Wraz z wejściem w życie u.e.r. został wyznaczony okres (ostatecznie dziesięcioletni), po upływie którego prawo do nabycia emerytury w obniżonym wieku oraz emerytury nauczycielskiej wygasło (art. 46 ust. 1 u.e.r., art. 88 ust. 2a k.n.). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zmiana prawa na niekorzyść osób zainteresowanych na pięć lat przed uzyskaniem prawa do świadczenia (spełnieniem warunków do nabycia prawa) stanowi wystarczająco długi czas, aby standard konstytucyjny został zachowany. Jak stwierdził sąd konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 5/99: „Podniesienie wieku emerytalnego w odniesieniu do osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego określonego w dotychczas obowiązującym ustawodawstwie pozostało co najmniej 5 lat, nie narusza bezpieczeństwa prawnego jednostki w takim stopniu, aby można było w tym przypadku stwierdzić naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego”. Ponadto, w tym samym wyroku wyjaśnił: „Trybunał Konstytucyjny zwracał w związku z tym uwagę, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania [...]. Ubezpieczony ma świadomość, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Z drugiej jednak strony, należy

zauważyć, że poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi więc liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych". W związku ze zrekonstruowanym w powyższy sposób przez Trybunał Konstytucyjny standardem, wygaszenie prawa do szczególnych uprawnień emerytalnych instruktorów nie może być uznane za naruszające zasady lojalności w zakresie prawa do emerytury w obniżonym wieku oraz nauczycielskiej.

Zgodnie z regulacjami u.e.p. instruktorzy, podobnie jak większość nauczycieli, w tym nauczyciele praktycznej nauki zawodu, nie uzyskali prawa do emerytur pomostowych. Przepisy u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają jako przesłankę uzyskania emerytury pomostowej prace nauczycieli i wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, a także prace nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego, zostały zbadane przez Trybunał Konstytucyjny i uznane za zgodne z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych (wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Sąd konstytucyjny wyjaśnił w tym judykacie: „Oceniając zakwestionowane regulacje z punktu widzenia tej zasady [lojalności – uwaga własna] należy w pierwszej kolejności ustalić, czy rzeczywiście osoby podejmujące prace w szczególnych warunkach oraz o szczególnym charakterze wymienione przez wnioskodawcę mogły w sposób racjonalny oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych, a także czy wprowadzona regulacja była zaskoczeniem dla ubezpieczonych podmiotów, a przez to pozbawiła ich czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji. Odnosząc się do tego zagadnienia, Trybunał raz jeszcze przypomina, że z wejściem w życie ustawy o świadczeniach z FUS, która zapoczątkowała reformę systemu ubezpieczeń społecznych (1 styczeń

1999 r.), jak wskazano powyżej, nie przewidziano gwarancji uzyskania prawa do emerytury pomostowej z tytułu zatrudnienia w konkretnie określonych warunkach pracy. [...] Tym samym osoby, które podjęły prace uznawane przez dotychczasowe przepisy za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nie mogły zasadnie oczekiwać, po wejściu w życie ustawy o świadczeniach z FUS, że tego typu zatrudnienie zagwarantuje im emeryturę pomostową. Trybunał zauważa także, że zarówno prawo do emerytury w obniżonym wieku, które przysługiwało na podstawie wcześniejszych przepisów, jak i prawo do emerytury pomostowej stanowią szczególne uprawnienia emerytalne i nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji. Osoby pozbawione prawa do emerytury pomostowej nabywają bowiem po spełnieniu odpowiednich przesłanek prawo do emerytury «zwykłej» na podstawie ustawy o świadczeniach z FUS. Ponadto, na co uwagę zwraca Marszałek Sejmu w swoim stanowisku, uprawnieni do uzyskania emerytury pomostowej w okresie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy o świadczeniach z FUS nie byli obciążani wyższymi kosztami wcześniejszego uzyskania świadczenia emerytalnego. Oznacza to, że prawo do emerytury pomostowej, jako szczególne uprawnienie, mogło zostać przyznane węższej grupie pracowników, w stosunku do kręgu uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku. Nie do zaakceptowania jest bowiem takie rozumienie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które uniemożliwia ustawodawcy zmianę raz ustalonych zasad przyznawania świadczeń. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał że w odniesieniu do zmian regulacji uzyskiwania świadczeń emerytalnych lub rentowych granice znacznego marginesu uznania ustawodawcy wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, którą Trybunał zdefiniował jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej (por. wyrok o sygn. SK 45/04)” (*ibidem*).

Powyższa argumentacja zachowuje pełną aktualność także w odniesieniu do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych. Ubezpieczeni wykonujący pracę nauczycielską, w tym instruktorzy praktycznej nauki zawodu, również nie mogli zasadnie oczekiwać, że zostaną włączeni do kręgu osób uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego, a nawet nie mogli oczekiwać, że ustawodawca w ogóle stworzy możliwość uzyskania takiego uprawnienia. Ze względu na to,

iż świadczenia te są wypłacane tymczasowo (do czasu uzyskania emerytury) i są finansowane z budżetu państwa, a instruktorzy nie byli obciążeni wyższymi kosztami wcześniejszego uzyskania świadczenia emerytalnego (brak zasady wzajemności), prawo do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych stanowi szczególne uprawnienia emerytalne i nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji. W konsekwencji, prawo do analizowanego świadczenia, jako szczególne uprawnienie, mogło zostać przyznane przez ustawodawcę węższej grupie pracowników w stosunku do kręgu uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku. A zatem zakwestionowane przepisy nie naruszają zasady lojalności.

Jednocześnie należy także zauważyć, że w celu odszkodowania za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze została ustanowiona instytucja rekompensat. Zgodnie z art. 23 u.e.p. rekompensaty te przyznawane są na wniosek ubezpieczonego w formie dodatku do kapitału początkowego, w którym mowa w art. 173 i art. 174 u.e.r. Przysługują one, gdy osoba zainteresowana ma okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach z FUS, wynoszący co najmniej 15 lat (art. 21 u.e.p.). Instytucja ta łagodzi rygorizm przyjętego kryterium, wykluczającego niektóre rodzaje prac, dotychczas uznawanych jako prace szczególne. Również skarżący, jeśli wykaże wymagany prawem okres pracy o szczególnym charakterze, będzie mógł skorzystać z instytucji rekompensaty.

11. W związku z powyższym, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest zgodny** z art. 67 ust 1 w związku z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami lojalności oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz