



Warszawa, dnia 1 sierpnia 2013 r.

SK 2/13

PG VIII TK 5/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY K A N C E L A R I A	
wpl. dnia	02. 08. 2013
L.dz. ....	L. zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną B H. o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 97, poz. 800 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia nabycie prawa do tego świadczenia od spełnienia warunku rozwiązania stosunku pracy – w domyśle – na wniosek nauczyciela, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800 ze zm.) jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.**

## Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej B H. zakwestionowała konstytucyjność art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (zwanej dalej ustawą) w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia nabycie prawa do świadczenia kompensacyjnego od spełnienia przez nauczyciela warunku – rozwiązanie stosunku pracy z inicjatywy samego zainteresowanego.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W okresie od dnia września 1987 r. do dnia lutego 2009 r. B H., urodzona w 1955 r., była zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy (18/18 etatu) w jednej ze szkół podstawowych w S na stanowisku nauczyciela oraz wychowawcy.

W związku ze zmianami organizacyjnymi, jakie miały miejsce w szkole, w której pracowała B H., uniemożliwiającymi dalsze zatrudnienie Skarżącej, została Ona, na swój wniosek, z dniem września 2008 r. przeniesiona w stan nieczynny na okres do dnia lutego 2009 r.

Z dniem października 2008 r. pracodawca przywrócił B H. do pracy i zawarł z Nią umowę o pracę na czas zastępstwa innego pracownika na okres od dnia października 2008 r. do dnia lutego 2009 r.

Stosunek pracy łączący Skarżącą ze szkołą ustał z dniem lutego 2008 r. Jako podstawę rozwiązania tego stosunku pracy pracodawca wskazał art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Z dniem marca 2009 r. Skarżąca została ponownie zatrudniona w tej samej szkole w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku nauczyciela na okres do dnia lipca 2009 r.

Następnie, w okresach od dnia września 2009 r. do dnia czerwca 2010 r. i od dnia września 2010 r. do dnia kwietnia 2011 r. B H. była

zatrudniona w innej szkole podstawowej w S w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku nauczyciela , na podstawie umowy o pracę w ramach zastępstwa nieobecnego pracownika.

Wymienione wyżej stosunki pracy Skarżącej ustały w wyniku upływu czasu, na jaki zostały zawarte.

Decyzją z dnia czerwca 2011 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S odmówił B H. prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, z uwagi na nieudowodnienie przez Skarżącą, że stosunek pracy został rozwiązany na Jej wniosek.

Sąd Okręgowy w S – Wydział VI Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia lutego 2012 r., sygn. akt , zmienił wymienioną wyżej decyzję ZUS w ten sposób, że przyznał B H., począwszy od dnia kwietnia 2011 r., prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Sąd Okręgowy stwierdził bowiem, że z użytego w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy sformułowania – „nauczycielom, którzy (...) rozwiązali stosunek pracy” – nie wynika, że warunkiem nabycia prawa do świadczenia jest, aby rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wyłącznie na wniosek nauczyciela.

Wyrokiem z dnia lipca 2012 r., sygn. akt , Sąd Apelacyjny w S – Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił wymieniony wyrok sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił odwołanie B H. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Apelacyjny w S stwierdził, że, wbrew pogładowi sądu pierwszej instancji, ani gramatyczna, ani celowościowa, ani systemowa wykładnia art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych nie może prowadzić do odmiennego wniosku, że warunkiem nabycia uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego jest rozwiązanie stosunku pracy z inicjatywy samego zainteresowanego. Sąd drugiej instancji podkreślił, że zawarte w kwestionowanym przepisie sformułowanie – „nauczycielom, którzy (...) rozwiązali stosunek pracy” – jest czytelne i w jednoznaczny sposób wskazuje,

że chodzi tu o sytuację, gdy stosunek zatrudnienia został rozwiązany na wniosek nauczyciela.

Sąd Apelacyjny w S przypomniął, że art. 88 Karty Nauczyciela stanowi, iż nauczyciel prawo do wcześniejszej emerytury nabywa „po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy”. W art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy ustawodawca posłużył się natomiast odmienną składnią niż w art. 88 Karty Nauczyciela, co zbędnym uczyniło dookreślenie, że świadczenie kompensacyjne przysługuje tym nauczycielom, którzy rozwiązali stosunek pracy na swój wniosek.

Sąd podkreślił także, że nauczycielskie świadczenie kompensacyjne stanowi formę rekompensaty zlikwidowanych uprawnień nauczycieli do wcześniejszych emerytur, przysługujących im na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela. Celem ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych było więc wprowadzenie przejściowego rozwiązania dla tej grupy nauczycieli, którzy legitymują się dość długim okresem pracy, lecz nie mogą skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, gdyż na dzień 1 stycznia 2009 r. nie spełnili warunków do jej uzyskania.

Z tego względu, warunki nabycia przez nauczyciela prawa do świadczenia kompensacyjnego zostały powiązane z warunkami nabycia prawa do wcześniejszej emerytury, przewidzianymi w art. 88 Karty Nauczyciela. Jednym z warunków nabycia prawa do wcześniejszej emerytury był warunek rozwiązania stosunku pracy na wniosek nauczyciela.

Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, Sąd wskazał jednocześnie, że nabycie prawa do wcześniejszej emerytury – na gruncie art. 88 Karty Nauczyciela – nie następowało z mocy prawa, lecz na skutek własnego działania nauczyciela poprzez wyrażenie woli przejścia na emeryturę (złożenie stosownego wniosku do organu rentowego) i rozwiązanie stosunku pracy.

W tej sytuacji, z uwagi na cele świadczenia kompensacyjnego, nieracjonalne byłoby ustalenie dla tych osób, które przed dniem 1 stycznia 2009 r. nie spełniły wymagań nabycia prawa do wcześniejszej emerytury,

korzystniejszych warunków nabycia prawa do świadczenia kompensacyjnego, aniżeli wynikające z dotychczasowych uregulowań art. 88 Karty Nauczyciela

Zdaniem B H., przewidziana w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych przesłanka nabycia przez nauczyciela prawa do świadczenia – rozwiązanie stosunku pracy z jego inicjatywy – ingeruje w istotę, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawa Skarżącej do zabezpieczenia społecznego. Naruszenia tego prawa Skarżąca upatruje w tym, że ustawodawca przekroczył granice przysługującej mu swobody regulacyjnej praw socjalnych, o jakich mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uzależnił nabycie prawa do świadczenia kompensacyjnego „od sposobu rozwiązania stosunku zatrudnienia wyłącznie na wniosek nauczyciela, co prowadzi do pozbawienia niektórych z uprawnionych środków do życia”.

Kwestionowane rozwiązanie, zdaniem B H., jest również niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji, ponieważ różnicuje nauczycieli w dostępie do świadczenia kompensacyjnego na podstawie kryterium sposobu rozwiązania stosunku pracy.

Kryterium to, w ocenie Skarżącej, jest niesprawiedliwe, gdyż wszyscy nauczyciele, którzy osiągnęli wiek określony przepisami prawa i mają wymagany ustawą staż pracy oraz zaprzestali pracy zawodowej, w zakresie prawa do świadczenia kompensacyjnego powinni być potraktowani w taki sam sposób, bez względu na to, w jaki sposób nastąpiło rozwiązanie stosunku zatrudnienia, łączącego ich ze szkołą.

Ponadto, zdaniem Skarżącej, kwestionowane sformułowanie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, gdyż przepisy ustawy o emeryturach pomostowych oraz ustawy – Karta Nauczyciela warunk nabycia prawa do emerytury pomostowej i prawa do emerytury nauczycielskiej

– rozwiązanie stosunku pracy – formułują w inny sposób niż jest to przewidziane w kwestionowanym przepisie.

Zarzuty sformułowane przez Skarżącą pod adresem art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych nie są zasadne, z następujących powodów.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniach kompensacyjnych, świadczenie to «przysługuje nauczycielom, którzy spełnili łącznie następujące warunki:

- 1) osiągnęli wiek, o którym mowa w ust. 3;
- 2) mają okres składkowy i nieskładkowy w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o emeryturach i rentach z FUS", wynoszący 30 lat, w tym 20 lat wykonywania pracy w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć;
- 3) rozwiązali stosunek pracy.».

Świadczenie kompensacyjne, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy, przysługuje również tym nauczycielom, spełniającym warunki określone w ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, których stosunek pracy został rozwiązany lub wygasł w okolicznościach określonych w art. 20 ust. 1, 5c i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.).

Z kolei, ustęp 3 art. 4 tejże ustawy ustala wiek, osiągnięcie którego uprawnia nauczycieli, urodzonych w poszczególnych latach, do uzyskania świadczenia kompensacyjnego (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Art. 2 pkt 1 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych definiuje zaś pojęcie „nauczyciel” użyte w tej ustawie.

Z definicji tej wynika, że nauczycielami, na potrzeby tej ustawy, są nauczyciele zatrudnieni w publicznych i niepublicznych przedszkolach,

szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych lub w placówkach wymienionych w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 4 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych określa zatem warunki, jakie musi spełnić nauczyciel, aby uzyskać prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

W ustępie pierwszym pkt 3 przepis ten stanowi, że prawo do świadczenia przysługuje tym nauczycielom, którzy rozwiązali stosunek pracy.

W tym miejscu należy zauważyć, że przepis ten Skarżąca zakwestionowała w zakresie, w jakim uzależnia on nabycie prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego od spełnienia warunku rozwiązania stosunku pracy, w domyśle, przez samego nauczyciela.

Z brzmienia tego przepisu, jak trafnie stwierdził Sąd Apelacyjny w S rozpoznający sprawę B H., jednoznacznie wynika, że warunkiem uzyskania świadczenia kompensacyjnego jest rozwiązanie stosunku pracy z inicjatywy samego zainteresowanego.

W istocie zatem, zarzuty nie zostały sformułowane przez Skarżącą do zakresowego, lecz do pełnego brzmienia kwestionowanego przepisu, tj. do określonego w nim warunku, w aspekcie, czy zawiera on regulację pełną.

Z analizy skargi konstytucyjnej wynika bowiem, że konstytucyjne wątpliwości Skarżącej budzi to, czy ustawodawca był uprawniony do uzależnienia nabycia prawa do świadczenia od sposobu rozwiązania stosunku pracy łączącego nauczyciela ze szkołą, czy też Konstytucja wymaga, aby adresatami tego świadczenia byli wszyscy nauczyciele, spełniający wymagania określone w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, bez względu na to, w jakim trybie ich stosunki pracy uległy zakończeniu.

Oznacza to, że konstytucyjnej kontroli w trybie niniejszej skargi konstytucyjnej podlega art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych.

Zdaniem B H., warunek, wprowadzony w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjne prawo Skarżącej do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, naruszając jego istotę (art. 67 ust. 1 Konstytucji), oraz różnicuje sytuację prawną nauczycieli na podstawie niesprawiedliwego i nieprecyzyjnego kryterium (art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

Wypada zatem odnotować, że Konstytucja, gwarantując w art. 67 ust. 1 każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostawia ustawodawcy swobodę co do realizacji tego prawa konstytucyjnego. Oznacza to, z jednej strony, że ustawodawca jest uprawniony do wyboru rozwiązań systemu emerytalnego, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju, z drugiej zaś, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można bowiem „wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów. Wprawdzie przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie znajdują swą podstawę prawną w normie konstytucyjnej, jednak to one, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, stanowią podstawę ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie o sygn. K 46/05, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 2, poz. 10].

Z tego względu, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna ochrona prawa do zabezpieczenia społecznego ograniczona jest do minimalnego zakresu tego prawa, odpowiadającego jego istocie.

Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego należy zaś – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania



pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej.” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. SK 15/06, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 11, poz. 170].

W ramach przysługującej swobody regulacji praw socjalnych, wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca może utworzyć dla poszczególnych grup zawodowych systemy zabezpieczenia społecznego odrębne od systemu powszechnego, a także systemy kompensujące niektórym grupom zawodowym utratę dotychczasowych uprawnień emerytalnych, korzystniejszych niż przewidziane dla ogółu obywateli.

Swoboda ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego nie jest, oczywiście, nieograniczona. Regulacje takie nie mogą bowiem naruszać istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego, nie mogą też ingerować w prawa i ekspektywy nabyte przez obywateli na podstawie dotychczasowych przepisów. Realizacja przez ustawodawcę konstytucyjnych praw socjalnych pozostawać musi również w zgodzie z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Tworząc system zabezpieczenia emerytalnego ustawodawca nie dysponuje więc pełną swobodą nie tylko przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń emerytalnych, ale także przy ustalaniu kręgu uprawnionych do ich nabycia, gdyż musi uwzględniać, wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji, zakaz wprowadzania różnicowań, które nie są uzasadnione.

Odnosić zatem w tym miejscu wypada, że, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości dotyczy podmiotów podobnych. Ustalenie, czy zasada równości wobec prawa w konkretnym przypadku została naruszona, wymaga więc, w pierwszej kolejności, określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna, oraz wskazania elementów charakteryzujących ich sytuację prawną, które są prawnie istotne [*vide* - wyrok z dnia 24 października 2005 r. w sprawie o sygn. P 13/04, OTK ZU (A) z 2005 r. Nr 9, poz. 102]. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, iż zasada równości nie ma charakteru absolutnego i konstytucyjnie dopuszczalne są odstępstwa od nakazu równego traktowania, pod warunkiem, że: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

Słusznie zauważa Skarżąca, że skoro jednym z warunków nabycia prawa do świadczenia kompensacyjnego jest rozwiązanie stosunku pracy z inicjatywy nauczyciela, to nie jest ono adresowane do wszystkich nauczycieli, legitymujących się odpowiednim stażem pracy oraz wiekiem, których stosunki pracy zostały rozwiązane bądź wygasły.

Należy jednak zauważyć, że z uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego nie mogą skorzystać wszyscy nauczyciele, spełniający wymagania posiadania określonego stażu pracy oraz osiągnięcia wieku, którzy sami rozwiązali swoje stosunki zatrudnienia, lecz jedynie ci, do których mają zastosowanie wszystkie przepisy Karty Nauczyciela (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3

pkt 1 Karty Nauczyciela) i przez wymagany okres byli zatrudnieni w placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 ustawy.

Krag adresatów tego świadczenia został więc przez ustawodawcę ograniczony nie tylko na podstawie sposobu rozwiązania przez nauczyciela stosunku pracy, ale również na podstawie kryterium miejsca wykonywania pracy oraz posiadania statusu nauczyciela przez cały wymagany okres pracy nauczycielskiej.

Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest nowym świadczeniem w systemie zabezpieczenia społecznego, wprowadzonym do tego systemu z dniem 1 lipca 2009 r., adresowanym głównie do nauczycieli, którzy pracę rozpoczęli przed dniem wejścia w życie ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych.

Z tego względu, dla konstytucyjnej oceny regulacji, kwestionowanej przez B H., niezbędne jest przypomnienie poprzednio obowiązujących rozwiązań prawnych, dotyczących uprawnień emerytalnych nauczycieli.

Przed zmianą systemu ubezpieczeń społecznych, jaka miała miejsce w roku 1999, nauczyciele, na mocy przepisów ówczesnie obowiązujących, mogli skorzystać z emerytury na zasadach ogólnych, przewidzianych ustawą z dnia 14 grudnia 1982 o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), lub z tzw. emerytury bez względu na wiek, o której mowa w art. 88 Karty Nauczyciela.

Obowiązujący w owym czasie art. 86 Karty Nauczyciela stanowił, że „nauczyciel oraz członek jego rodziny mają prawo do zaopatrzenia emerytalnego określonego w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, z uwzględnieniem przepisów ustawy, z tym że nauczyciel zaliczany jest do pracowników wykonujących pracę w szczególnym charakterze”.

Zaliczenie to oznaczało że, na podstawie § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43 ze zm.), nauczyciel mógł uzyskać prawo do emerytury na zasadach określonych w § 4 tego aktu wykonawczego, tj. w obniżonym wieku emerytalnym – po przepracowaniu co najmniej 15 lat w szczególnych warunkach, i był uważany za wykonującego pracę w szczególnym charakterze.

W wyniku reformy systemu ubezpieczeń społecznych, prawo do emerytury w obniżonym wieku po przepracowaniu co najmniej 15 lat w szczególnym charakterze, o którym mowa w wymienionym wyżej rozporządzeniu, na mocy art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [(Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), zwanej dalej ustawą emerytalną] zostało zachowane tylko dla ubezpieczonych (w tym nauczycieli) urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.

Przed 1999 r. dla uzyskania przez nauczycieli uprawnień emerytalnych zasadnicze znaczenie miał również przepis art. 88 Karty Nauczyciela, przewidujący szczególne uprawnienie emerytalne – tzw. prawo do emerytury bez względu na wiek.

W ust. 1 przepis ten wówczas stanowił, że „nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele klas, szkół, placówek i zakładów specjalnych – dwudziestopięcioletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą – po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy – przejść na emeryturę”.

Z prawa do emerytury bez względu na wiek, stosownie do art. 88 ust. 1a Karty Nauczyciela, mogli skorzystać również ci nauczyciele, spełniający warunki określone w ust. 1, których stosunek pracy uległ rozwiązaniu lub wygasł w okolicznościach określonych w art. 20 ust. 1, 6 i 7 Karty Nauczyciela.

Na mocy art. 150 ustawy emerytalnej, dodającego z dniem 1 stycznia 1999 r. w art. 88 Karty Nauczyciela ust. 2a, prawo do emerytury bez względu na wiek zostało zachowane tylko dla nauczycieli urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. – w ciągu ośmiu lat od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Obecnie, po zmianach wprowadzonych do art. 88 ust. 2a Karty Nauczyciela ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1369), z prawa do emerytury bez względu na wiek mogą skorzystać jedynie ci nauczyciele, którzy warunki nabycia prawa do świadczenia – poza warunkiem rozwiązania stosunku pracy na swój wniosek – spełnili do dnia 31 grudnia 2008 r.

Zatem, zarówno przed reformą systemu ubezpieczeń społecznych, jak i po zmianach tego systemu, jednym z warunków uzyskania przez nauczyciela emerytury na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela było rozwiązanie stosunku pracy na jego wniosek.

Prawo do emerytury przysługującej nauczycielom bez względu na wiek jest zaś prawem wygasającym.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż przepis art. 88 Karty Nauczyciela w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest traktowany jako przepis szczególny w stosunku do przepisów ustawy emerytalnej (*vide* – wyrok SN z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt II UK 64/10, system informatyczny LEX nr 607446), a sama emerytura przysługująca nauczycielom na jego podstawie – jako specjalny przywilej emerytalny, przyznany nauczycielom spełniającym określone wymagania. Z tego względu, jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. akt I UK 225/07, „brak spełnienia warunków przywileju nie może być traktowany jako dyskryminacja; konsekwencje niespełnienia warunków przywileju polegają na włączeniu do powszechnego systemu emerytalnego” (system informatyczny LEX nr 448917).

W orzecznictwie, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w S rozpoznając sprawę Skarżącej, ugruntowało się również stanowisko, iż prawo do emerytury bez względu na wiek nie powstaje z mocy samego prawa z chwilą spełnienia warunku dotyczącego okresu zatrudnienia. Art. 88 Karty Nauczyciela zakłada bowiem «pewną procedurę przechodzenia na emeryturę; nauczyciel nie staje się emerytem z mocy samego prawa, lecz na skutek własnego działania, przez wyrażenie woli przejścia emeryturę w postaci wniosku do właściwego organu oraz rozwiązanie stosunku pracy. Sformułowanie przesłanek przejścia na emeryturę w art. 88 ust. 1 wyraża tę zasadę wystarczająco jasno; chodzi o określenie, że nauczyciele, jeżeli mają wymagany okres zatrudnienia, to "mogą - po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy - przejść na emeryturę". Z takiego określenia nie wynika możliwość uzyskania prawa do emerytury z tytułu wypełnienia wyłącznie warunku stażu» (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. akt III UK 28/09, system informatyczny LEX nr 551884).

Prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego oparte zostało na przesłankach właściwych prawu ubezpieczeń społecznych dla nabycia świadczeń emerytalnych, tj. osiągnięciu przez nauczyciela określonego wieku, posiadaniu odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego (okresu składkowego i nieskładkowego) i wykonywaniu pracy nauczyciela przez określony okres.

Świadczenie to można zatem zaliczyć do świadczeń, których celem jest realizacja prawa socjalnego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ma ono jednak charakter szczególny na tle świadczeń z nowego systemu zabezpieczenia społecznego, którego założeniem było objęcie powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych jak największej grupy obywateli i jednoczesne stopniowe wygaszanie dotychczasowych uprawnień poszczególnych grup zawodowych do emerytur w obniżonym wieku i emerytur bez względu na wiek, w myśl zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bowiem, mimo że dla jego uzyskania konieczne jest spełnienie przez nauczyciela warunku posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego (okresu opłacania składek), nie jest wypłacane z systemu ubezpieczeń społecznych, lecz jest finansowane z budżetu państwa (art. 6 tejże ustawy).

Ponadto, świadczenia tego, mimo że jest ono oparte na przesłance osiągnięcia określonego wieku, nie można też zaliczyć do świadczeń emerytalnych, gdyż prawo do niego ustaje z dniem poprzedzającym dzień nabycia prawa do emerytury, ustalonego decyzją organu emerytalnego, z dniem poprzedzającym dzień osiągnięcia przez uprawnionego powszechnego wieku emerytalnego, jeżeli uprawniony nie legitymuje się taką decyzją, oraz – z dniem śmierci uprawnionego.

Istotne znaczenie ma również i to, że świadczenie kompensacyjne, podobnie jak emerytura przewidziana w art. 88 Karty Nauczyciela, jak słusznie wskazał Sąd Apelacyjny w S , nie jest świadczeniem, do którego prawo nauczyciel nabywa z mocy prawa. Niezależnie od argumentów podniesionych przez Sąd rozpoznający sprawę Skarżącej, podnieść można i ten argument, że ustawa nie zawiera podobnej regulacji, jaka jest przewidziana w art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej, z której wynikałoby, że prawo do świadczenia powstaje z dniem spełnienia przez nauczyciela warunku osiągnięcia wieku i posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego (okresu składkowego i nieskładkowego).

Ponadto, jak już wyżej wskazano, jest ono nowym świadczeniem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter wygasający.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie o sygn. SK 49/12, oceniając charakter świadczenia kompensacyjnego, stwierdził, że „podobnie jak prawo do emerytury w obniżonym wieku, które przysługiwało na podstawie wcześniejszych przepisów, a także prawo do emerytury pomostowej – również nauczycielskie świadczenia kompensacyjne stanowią szczególne uprawnienia

emerytalne. Ich wyjątkowy charakter, wynikający z przełamania obowiązujących zasad nabywania uprawnień do świadczeń emerytalnych, powoduje, że nie można ich uznać za należące do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego” (odpis wyroku doręczonego Prokuratorowi Generalnemu, str. 22).

W tej sytuacji, skoro nauczycielskie świadczenie kompensacyjne nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, objętej ochroną art. 67 ust. 1 Konstytucji, to tym samym nie można podzielić poglądu Skarżącej, że kwestionowany przepis ustawy, określający warunek nabycia prawa do świadczenia w postaci rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy zainteresowanego nauczyciela, ingeruje w istotę konstytucyjnego prawa Skarżącej do zabezpieczenia społecznego.

O naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego przez art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych można byłoby natomiast mówić wyłącznie w sytuacji, gdyby przepis ten stał na przeszkodzie nabyciu przez Skarżącą prawa do emerytury na zasadach ogólnych, przewidzianych w ustawie emerytalnej.

Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi, gdyż Skarżąca może uzyskać świadczenia z systemu powszechnego, w tym emeryturę na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej, określającego warunki nabycia prawa do emerytury przez osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r.

Niewątpliwie rację ma Skarżąca wskazując, że kwestionowany przepis różnicuje nauczycieli w zakresie prawa do świadczenia kompensacyjnego na podstawie kryterium sposobu rozwiązania (ustania) stosunku pracy łączącego ich ze szkołą.

Oceniając kwestionowane kryterium w aspekcie art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, przypomnieć jednak wypada, że Trybunał



Konstytucyjny, w dotychczasowym orzecznictwie, konsekwentnie podkreślał, że przysługująca ustawodawcy znaczna swoboda regulacyjna praw socjalnych oznacza także, iż konstytucyjnej ocenie nie podlega celowość i trafność rozwiązań prawnych przyjętych przez ustawodawcę w dziedzinie prawa zabezpieczenia społecznego. „Pochodną tych założeń jest nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie o sygn. K 17/09, OTK ZU (A) z 2010 r. Nr 3, poz. 21].

Ta argumentacja zachowuje niewątpliwie aktualność w przypadku praw socjalnych, których istota nie jest objęta ochroną art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, jak już wyżej wskazano, wprowadziła nowe świadczenie.

Podkreślić należy, iż celem tej ustawy nie było wprowadzenie dla nauczycieli odrębnego od powszechnego systemu emerytalnego, ale, jak wynika z uzasadnienia jej projektu, przejściowego rozwiązania, adresowanego do tych nauczycieli, którzy mieli stosunkowo długi staż pracy, lecz nie mogli skorzystać z dotychczasowego uprawnienia do przejścia na emeryturę bez względu na wiek na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela, z uwagi na jego wygaśnięcie z dniem 1 stycznia 2009 r. (Druk Nr 1648 Sejmu RP VI Kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP).

Realizując taki cel, ustawodawca mógł zatem oprzeć nabycie prawa do takiego wyjątkowego świadczenia, rekompensującego nauczycielom o długim stażu pracy wygaśnięcie możliwości uzyskania emerytury bez względu na wiek, na takiej samej przesłance – rozwiązanie stosunku pracy przez samego nauczyciela – której spełnienie stanowiło warunek nabycia prawa do tejże emerytury.

Wprowadzenie kwestionowanego rozwiązania (kryterium różnicującego) również znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych, które wskazywał

już Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie SK 49/12, oceniając art. 2 pkt 1 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, w zaskarżonym zakresie, jako zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, zgodnie z art. 6 ustawy kompensacyjnej, finansowane są z budżetu państwa, a sama ustawa, jak już wyżej zaznaczono, ma charakter wyjątkowy z punktu widzenia założeń reformy emerytalnej i ustawy pomostowej. W świetle ustawy pomostowej, której celem była m.in. stopniowa likwidacja możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę różnych grup zawodowych oraz ujednoczenie wieku emerytalnego wszystkich ubezpieczonych, z uprawnień do przejścia na wcześniejszą emeryturę miały korzystać tylko osoby, które wykonują pracę o szczególnym charakterze, a kryteriami decydującymi miały być jedynie względy medyczne i kwestie budżetowe. Tymczasem ustawa kompensacyjna jest przełamaniem założeń, na których oparta była reforma systemu emerytalnego. Wprowadziła dodatkową grupę osób uprzywilejowanych, wyposażając ją w świadczenia, które nie są objęte powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (nie są świadczeniem uzyskiwanym w związku z opłacaną składką), lecz są finansowane z budżetu państwa. Wiąże się to z poważnymi konsekwencjami finansowymi, powodującymi znaczny wzrost wydatków budżetowych państwa. Stąd też ustawodawca, wskazując zakres podmiotowy ustawy kompensacyjnej, mógł kierować się względami budżetowymi i dać pierwszeństwo zasadzie ochrony równowagi finansowej państwa. Celowość i trafność decyzji ustawodawcy w tym zakresie nie podlega kontroli Trybunału” (str. 29 wyroku doręczanego Prokuratorowi Generalnemu).

Zapewnienie równowagi budżetowej, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest wartością konstytucyjną, «gdź od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego

różnorodnych interesów (K. 18/92). Swoboda władzy ustawodawczej jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą i konstytucją (K. 1/94). Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w konstytucji" (OTK z 1995 r., cz. I, s. 16 i n.). W wyroku z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K. 9/00 (OTK ZU Nr 8/2000, poz. 294) Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do zagadnienia realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (w kontekście art. 2 ustawy o FUS) podkreślił, że "państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego". Zwiększanie lub ograniczanie wydatków z tym związanych musi mieć na uwadze konieczność zapewnienia równowagi finansów publicznych. Równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie (OTK ZU Nr 8/2000, poz. 294, s. 1403). "Zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów" (wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K. 22/96, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 71, s. 506)» (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. SK 15/01, OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 252).

Przepisowi art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy nie można również zarzucić niespełnienia wymagań zasady proporcjonalności.

Wprowadzony przepis bowiem, z jednej strony ma na celu ochronę

wskazanej wartości konstytucyjnej, z drugiej strony zaś, nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo Skarżącej do zabezpieczenia społecznego, albowiem wszyscy nauczyciele, którzy, podobnie jak Skarżąca, nie spełnili warunku zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, zostali potraktowani przez ustawodawcę w taki sam sposób jak wszystkie osoby, legitymujące się określonym stażem ubezpieczeniowym oraz wiekiem, których stosunki pracy uległy rozwiązaniu, i na takich samych zasadach mogą skorzystać z prawa do emerytury z systemu powszechnego.

Przywołany zaś przez Skarżącą argument niespójności terminologicznej w systemie prawa nie jest trafny.

Trybunał Konstytucyjny bowiem „nie bada horyzontalnych niespójności systemu prawa i w swoich analizach jedynie pomocniczo odwołuje się do tego typu argumentacji” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie o sygn. P 14/11, OTK ZU (A) z 2013 r. Nr 2, poz. 17].

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy jest zatem zgodny z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

B H. nie przedstawiła natomiast odrębnej argumentacji, uzasadniającej niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Z analizy skargi konstytucyjnej wynika zaś, że naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej w obrębie prawa do zabezpieczenia społecznego Skarżąca wiąże z naruszeniem zasady równości, przez to, że zakwestionowany przepis różnicuje sytuację prawną nauczycieli.

W tej sytuacji, skoro art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy ocenić należy jako zgodny z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to tym samym uznać trzeba, iż jest on zgodny również z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Zasada równości jest ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości. Zasada sprawiedliwości zakłada bowiem, że zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) powinno pozostawać „w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych” [wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2004 r. w sprawie o sygn. P 4/03, OTK ZU (A) z 2004 r. Nr 6, poz. 55].

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego