SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 32/17

BAS-WAKU-2593/17

Warszawa, 7 czerwca 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł dnia 08. 06. 2018
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B S z 27 maja 2016 r. (sygn. akt SK 32/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 128) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych **jest niezgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 67 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny

1. W dniu 12 grudnia 2017 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej B S (dalej: skarżąca) z 27 maja 2016 r. (dalej: skarga konstytucyjna lub skarga).

2. Skarżąca we wniesionej skardze zażądała stwierdzenia, że art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 128; dalej: u.n.ś.k. albo ustawa) w zakresie, w jakim „nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych", jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Kwestionowany przepis przesądza, że określenie „nauczyciel" używane w ustawie oznacza 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 7 i 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 59, 949 i 2203; dalej: Prawo oświatowe). Zgodnie z art. 3 i art. 4 ust. 1 u.n.ś.k., podstawowym warunkiem uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego jest posiadanie statusu nauczyciela i wykonywanie pracy w placówkach (typach placówek) wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy. Jeśli dana osoba nie pracowała w jednostce wskazanej w zakwestionowanym przepisie, to nie nabyła prawa do świadczenia, nawet jeżeli wykonywała pracę nauczyciela w rozumieniu Karty Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) Art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. nie zawiera ograniczeń podmiotowych w nabywaniu uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego, lecz wprowadza ograniczenie o charakterze wyłącznie

przedmiotowym, dotyczące nauczania w konkretnych placówkach. Jednym z tych warunków jest legitymowanie się 20 letnim stażem wykonywania pracy nauczycielskiej w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 tej ustawy, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy (druk sejmowy nr 1462/VI kad.), jej celem było wprowadzenie przejściowego rozwiązania adresowanego do nauczycieli z długim stażem pracy, będącego alternatywą dla emerytur pomostowych, które przysługują nauczycielom w ograniczonym zakresie (tj. tylko nauczycielom, wychowawcom i innym pracownikom pedagogicznym zatrudnionym w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych; zob. poz. 21 załącznika nr 2 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych; Dz.U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.; dalej: u.e.p.). Celem wprowadzenia tego świadczenia – podobnie jak wprowadzenia emerytur pomostowych – było złagodzenie braku możliwości przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem podstawowego wieku emerytalnego przez pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są świadczeniami pieniężnymi o charakterze okresowym i przysługują nauczycielom, którzy po osiągnięciu wymaganego okresu zatrudnienia w wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. jednostkach organizacyjnych oświaty rozwiązali stosunek pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Świadczenia przyznane na mocy tej ustawy mają autonomiczny charakter, ustawodawca od początku zdecydował o ich stopniowym wygasaniu i finansowaniu bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z wyodrębnionego funduszu, co może wskazywać, że nie są to już świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym, lecz mają charakter zaopatrzeniowy.

3.Treść skargi konstytucyjnej oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego, jaki zaistniał w sprawie skarżącej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B decyzją z maja 2014 r. (znak:) odmówił skarżącej prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, z uwagi na nieudowodnienie 20-letniego okresu wykonywania pracy w jednostkach wymienionych w zakwestionowanym art. 2 pkt 1

u.n.ś.k. Wyrokiem z czerwca 2015 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy w L oddalił odwołanie skarżącej, a wyrokiem z stycznia 2016 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w L oddalił apelację skarżącej. Wniesiona przez skarżącą skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem SN z kwietnia 2017 r. (sygn. akt).

II. Zarzuty skarżącej

W skardze konstytucyjnej skarżąca podnosi, że zaskarżony przepis, w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, narusza jej konstytucyjne prawo do równego traktowania i niedyskryminacji (art. 32 ust. 1 Konstytucji), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), a także zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości (art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji), stwierdza ona, że nie ma żadnych przesłanek do wyodrębnienia dwóch kategorii nauczycieli psychologów (tych, którzy pracują w szkołach i tych, którzy te same obowiązki wykonują w poradniach psychologiczno-pedagogicznych). Zdaniem skarżącej, cechą relewantną łączącą obie kategorie nauczycieli psychologów, w świetle uprawnienia do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, jest charakter pracy jaką wykonują, a nie miejsce ich zatrudnienia. Jak podkreśla, jej praca miała identyczny charakter bez względu na to, czy wykonywała ją w szkole, przedszkolu czy w poradni psychologiczno-pedagogicznej, pracując w tych jednostkach podlegała bowiem Karcie Nauczyciela, miała takie samo pensum godzinowe (20 godzin tygodniowo) i wynagrodzenie. Skarżąca podnosi także, że poradnie psychologiczno-pedagogiczne zawsze podlegały nadzorowi pedagogicznemu i wchodziły w skład systemu oświaty. Dlatego – jej zdaniem – nie ma podstaw, żeby różnicować jej sytuację prawną ze względu na miejsce wykonywania przez nią pracy (szkoła i poradnia psychologiczno-pedagogiczna). W związku z tym, pozbawienie nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych prawa do świadczenia kompensacyjnego jest w ocenie skarżącej arbitralne i nie jest uzasadnione aksjologicznie.

W zakresie naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji) skarżąca argumentuje, że skoro jako osoba zatrudniona w szkole i w poradni psychologiczno-pedagogicznej jest nauczycielem i wykonuje te same czynności w analogicznym czasie, to ma prawo oczekiwać, że będzie tak samo traktowana w takich samych warunkach. Skarżąca stwierdza także, że podejmując zatrudnienie w poradni, a następnie w szkole, była w sposób uzasadniony przekonana, że *de facto* kontynuuje pracę, którą rozpoczęła w przedszkolu. Dokonując wyboru dalszej drogi zawodowej, kierowała się m.in. tym, że w poradni będą jej przysługiwały takie same uprawnienia (w tym uprawnienia w sferze zabezpieczenia społecznego), jakie posiadała pracując w przedszkolu. Jak stwierdza, nie mogła racjonalnie zakładać, że w pewnym momencie straci uprawnienia przysługujące nauczycielom. W związku z powyższym, zdaniem skarżącej przysługuje jej prawo nabyte, a przynajmniej prawnie chroniona ekspektatywa nabycia uprawnień do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

III. Analiza formalnoprawna

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w dniu 27 maja 2016 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające ustawę o TK): „Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy, z wyjątkiem: 1) art. 1-6, które wchodzą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia niniejszej ustawy; 2) art. 16-32, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r." Ogłoszenie przepisów wprowadzających ustawę o TK miało miejsce w dniu 19 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 3 przepisów wprowadzających ustawę o TK: „Traci moc ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), z wyjątkiem art. 18 ust. 1, 4 i 5, które tracą moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2018 r.". Zgodnie

z regulacją art. 9 przepisów wprowadzających ustawę o TK: „1. Do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, zwanym dalej «Trybunałem», wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się przepisy tej ustawy. 2. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 1, pozostają w mocy".

Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w odniesieniu do przedmiotowej skargi, „skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie u.o.t.p.TK [tj. ustawy o TK – uwaga własna], to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p.TK" (postanowienie TK z 26 października 2017 r., sygn. akt Ts 198/16).

Oceniając pod względem formalnym przedmiotową skargę konstytucyjną należy zatem uwzględnić przepisy ustawy o TK. Zgodnie z art. 53 ustawy o TK: „1. Skarga konstytucyjna zawiera: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone; 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 4) przedstawienie stanu faktycznego; 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1; 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia. 2. Do skargi konstytucyjnej dołącza się: 1) wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1; 2) wyroki, decyzje lub inne rozstrzygnięcia potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej, o której mowa w art. 77 ust. 1; 3) pełnomocnictwo szczególne".

2. W odniesieniu do przedmiotowej skargi konstytucyjnej Sejm stwierdza, że spełnia ona formalne wymogi w stopniu pozwalającym na jej merytoryczne rozstrzygnięcie. Sejm podziela też ocenę Trybunału Konstytucyjnego, iż skarżąca

„prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK), wskazała, jakie przysługujące jej konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały - jej zdaniem - naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK), a także należycie uzasadniła sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK)" (Postanowienie TK z 23 listopada 2017 r., s. 5-6).

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zdanie drugie powołanego przepisu stanowi natomiast, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. wciąż aktualne orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11). Jednakże z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego nie wynikają uprawnienia dla obywatela o określonej treści; nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiejkolwiek konkretnej postaci świadczenia (zob. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12). Charakterystycznym elementem konstytucyjnej regulacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest bowiem przekazanie ustawodawcy kompetencji do decydowania, o zakresie i formach, w których zabezpieczenie to ma być realizowane. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wyraźnie akcentowano ten element, wskazując na odsyłający charakter art. 67 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13 wraz z powołanym tam orzecznictwem). Przy tym w ugruntowanym już stanowisku Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że swoboda ustawodawcy kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych jest daleko idąca.

Przesądza o tym sama natura praw socjalnych sprowadzających się do obowiązku świadczenia na rzec osób uprawnionych. Jednocześnie trzeba zharmonizować potrzeby i oczekiwania oraz możliwości ich zaspokojenia przez państwo. W praktyce zakres realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest uzależniony od sytuacji gospodarczej państwa, relacji liczby osób pracujących do płacących składki, liczby świadczeniobiorców oraz ich zamożności, utrwalonych w danym społeczeństwie schematów zabezpieczania sobie egzystencji w okresie starości lub osłabienia sił witalnych, a także przewidywanych trendów gospodarczych i społecznych, zwłaszcza demograficznych (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12 i powołane tam orzecznictwo).

Z drugiej strony swoboda ustawodawcy w kształtowaniu tego prawa nie jest nieograniczona. Sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że regulując prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może abstrahować od założeń obowiązującego systemu zabezpieczenia społecznego, którymi związał się w ramach przyznanej mu swobody legislacyjnej, a tym bardziej naruszyć istoty tego prawa. Nakaz zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego to w istocie minimalny zakres tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, czyli zabezpieczyć podstawowe potrzeby jednostki, wynikające z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość (zob. przywołane powyżej wyroki TK o sygn. akt K 9/12 oraz P 6/12). Naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego będzie miało miejsce również wtedy, kiedy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji (zob. wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14). Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca musi uwzględniać też inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych (zob. wyrok pełnego składu TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14). Decydując o sposobie ukształtowania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, ustawodawca powinien ponadto uwzględnić związek między wysokością opłacanej składki na ubezpieczenie a wysokością świadczenia przysługującego w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego. Nie jest to jednak zależność absolutna. Systemu

świadczeń nie należy traktować wyłącznie jako mechanizmu, w którym każdy beneficjent otrzymuje świadczenie dokładnie w takim wymiarze, jaki wiąże się z jego uczestnictwem w finansowaniu tego systemu. Chodzi raczej o to, aby, urzeczywistniając zasadę solidarności międzypokoleniowej czy, szerzej, zasadę solidaryzmu społecznego, stworzyć system świadczeń który będzie umożliwiał efektywne zaspokojenie słusznych potrzeb osób ubezpieczonych, uwzględniając nakaz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich. Zasada solidaryzmu społecznego, wyrażająca się potrzebą przyznania świadczeń umożliwiających zaspokojenie co najmniej podstawowych potrzeb osób ubezpieczonych, implikuje konieczność ukształtowania systemu świadczeń z uwzględnieniem także tych osób, które w mniejszym lub nawet niewielkim zakresie partycypowały w jego finansowaniu. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia dostępu do świadczeń osobom, które z racji wieku nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania nawet na minimalnym poziomie, a w związku z tym wymagają wsparcia ze strony innych członków społeczeństwa (*ibidem*).

2. W art. 32 ust. 1 Konstytucji unormowano zasadę równości. Nastąpiło to przez określenie w ust. 1 ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne") – zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01) przyjmuje się, że istotą zasady równości jest lex *generalis* dla pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących równości i ją konkretyzujących. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących" (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; a następnie orzeczenie TK z 20 grudnia 1994 r., sygn. akt K 8/94). Formuła ta była i jest powszechnie przyjmowana w dalszych orzeczeniach TK, w tym została w nich utrzymana także po wejściu w życie Konstytucji RP (zob. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98; 4 stycznia 2000 r.,

sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

Z zasady równości wynika więc „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)" (zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99).

Trybunał już w wyroku z 31 marca 1998 r. (sygn. akt K 24/97) wyróżnił dwa ważne elementy zasady równości:

1) równość wobec prawa oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa;

2) równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości.

Należy zwrócić uwagę, że konstytucyjna treść zasady równości odnosi się do sytuacji prawnej, nie zaś faktycznej adresatów. Nie oznacza także zakazu różnicowania jednakże kryteria muszą mieć:

„– po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony.

– po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

– po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [...]" (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97).

W praktyce oznacza to, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej (zob. uchwała SN z 16 marca 2000 r., sygn. akt I KZP 56/99). Jednakże w orzecznictwie TK zwraca się uwagę, że równość oznacza także „akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie

tych samych podmiotów pod innym względem" (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; a następnie orzeczenie TK z 20 grudnia 1994 r., sygn. akt K 8/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07 oraz z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07; A. Chorążewska, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka" 2008, nr 11 s. 66-82; J. Potrzeszcz, *Zasada równości w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego skargi konstytucyjnej* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 293-306; A. Pazura, J. Uniejewski, *Zasada równości wobec prawa – naruszenia a dyskryminacja*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka" 2013, nr 16, s. 163-182). W orzecznictwie TK dominuje pogląd, że zasada równości nie może być wyłączną podstawą skargi konstytucyjnej. Powoływanie się przez skarżącego na naruszenie zasady równości jest możliwe tylko w związku z naruszeniem innych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji. Czyli „jeżeli te normy lub działania [władz publicznych] nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw [skarżącego], prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być ono chronione za pomocą skargi konstytucyjnej" (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

3. Art. 2 Konstytucji, stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Wysłowiona w tym przepisie zasada demokratycznego państwa prawnego ma charakter klauzuli generalnej o wielopłaszczyznowej treści i dopiero w procesie wykładni art. 2 Konstytucji judykatura i doktryna wyodrębniły z niego zasady pochodne, które w wypadku kontroli konstytucyjności stanowią (mogą stanowić) samodzielne wzorce kontroli. Skarżąca sprecyzowała w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, że art. 2 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli w zakresie, w jakim wynika z niego zasada ochrony praw nabytych, zasada ochrony zaufania do państwa oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

4. Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych stanowi jeden z elementów składowych zasady poprawnej legislacji oraz – szerzej – zasady zaufania obywatela

do państwa i stanowionego przez nie prawa, które z kolei wywodzą się z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Naruszeniem tej pierwszej zasady jest równoznaczne ze złamaniem kolejnych, bardziej ogólnych. Zasada ochrony praw nabytych ma ustalone rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przez ochronę praw nabytych przyjęto rozumieć zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, jak również zakaz ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa, bez przyznania pełnego ekwiwalentu za utracone uprawnienia (zob. orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. akt K 3/88), ponieważ przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki (zob. wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02). Trybunał Konstytucyjny wskazuje także inne istotne elementy zasady praw nabytych, wyjaśniając, że: 1) dotyczy praw podmiotowych prywatnych, jak i praw podmiotowych publicznych, a także ekspektatyw; 2) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną danej osoby; 3) nie ma charakteru absolutnego; 4) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne; 5) nie obejmuje gwarancjami praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie oraz mniemających oparcia w porządku konstytucyjnym obowiązującym w momencie orzekania (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Precyzując treść zasady ochrony praw nabytych sąd konstytucyjny wskazywał, że nie oznacza ona ich absolutnej nienaruszalności. Natomiast zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych. Prawodawca jest zobowiązany ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki swojego działania dla dotkniętych nim jednostek oraz ułatwić przystosowanie się do nowej sytuacji prawnej (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01). Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Sąd konstytucyjny sprecyzował ponadto wymagania, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie dopuszczalności ingerencji w prawa nabyte. W tym zakresie konieczne jest uwzględnienie następujących okoliczności: 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, 2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że zasada ochrony praw nabytych nie może być rozumiana jako uniemożliwiająca prawodawcy wprowadzenia jakichkolwiek zmian w przepisach prawnych, które skutkowałyby pogorszeniem sytuacji adresatów prawa (zob. wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika bowiem, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena należy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości. Trybunał wskazuje ponadto, że bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłaby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych (zob. wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05).

5. Drugą zasadą wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z orzecznictwem TK „zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych" (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Nazywana jest ona także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99;

W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, s. 127 i n.). Zdaniem TK: „W dotychczasowym orzecznictwie TK ugruntowane zostało stanowisko, iż art. 2 Konstytucji obejmuje również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona – jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach – oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem «demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa». Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku (por. m.in. orzecz. TK z: 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92), ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego" (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02). Tezy powyższe zostały powtórzone przez TK pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji (zob. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

6. Kolejnym wzorcem kontroli jest wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że „na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się między innymi tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych" (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95, a także wyroki TK z: 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05). Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do szczegółowych zasad, które korygują i konkretyzują ogólniejszą zasadę sprawiedliwości społecznej należy zasada równości (por. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Najogólniej zasadę sprawiedliwości społecznej definiuje się ją jako powinność określonych działań względem innych

podmiotów z punktu widzenia równości, zakładając równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne (zob. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 36-38 i 54-57). Sprawiedliwość społeczna wyraża dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *op. cit.*, s. 160).

Do zasady słuszności i sprawiedliwości społecznej wielokrotnie odnosił się Trybunał przy interpretacji przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego, wskazując ustawodawcy konieczność uwzględniania obu tych wartości. Przyznawanie niektórym obywatelom przysporzeń kosztem całego społeczeństwa może być konstytucyjnie uzasadnione jedynie na podstawie zasady solidaryzmu społecznego lub zasady słuszności. „W pierwszym wypadku dana osoba może liczyć na pomoc ze strony współobywateli, jeśli sama, bez własnej winy nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia jej samej oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi to wyraz zasady solidaryzmu członków całego społeczeństwa względem siebie. W drugim wypadku pomoc wiąże się z przyznaniem jednostce tego, co jej się należy ze strony wszystkich członków wspólnoty, współtworzących dobro wspólne, jakim jest państwo. Zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku pomoc ta nie może polegać na pokrywaniu przez wszystkich członków społeczeństwa całości jakichkolwiek wydatków ponoszonych przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej" (zob. wyroki TK z: 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13; 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12; 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13).

Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter przedmiotowy i nie stanowi samodzielnego źródła praw podmiotowych. Nie może zatem tworzyć samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. Powoływać można się na nią wyłącznie, gdy zdaniem skarżącego doszło do naruszenia szczegółowej zasady „pochodnej" lub „przejawowej", nigdy zaś na zasadę w całości lub jej fragment, np. „sprawiedliwość społeczną" (zob. wyrok TK z 14 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 34/02).

V. Analiza zgodności

1. Na wstępie należy zauważyć, że TK „interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne" (wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97). Podkreślić należy, że „granice [...] swobody [ustawodawcy – uwaga własna] zakreślone są [...] innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej" (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). W tym względzie podkreślenia wymaga, że granice swobody ustawodawcy w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego wyznaczane są przez: 1) cel prawa do zabezpieczenia społecznego – zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy (zob. wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12); 2) zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego; 3) zakaz naruszania innych norm i zasad konstytucyjnych, w tym zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, równości wobec prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz innych zasad prawidłowej legislacji (zob. wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11; 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Z konstytucyjnych gwarancji praw socjalnych nie wynika bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrępowany wspomnianymi wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym" (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99).

Ustawodawca zwykły posiada więc możliwość wyboru rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Jedynym z takich wymogów jest zasada racjonalności ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „fikcja prawna [racjonalnego prawodawcy – uwaga własna] nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika

więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania. Odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszystkie formalne kryteria (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)" (wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04). Stąd też nie budzi zasadniczych wątpliwości zdanie skarżącej o niezgodności z Konstytucją art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych z tak ujętym standardem konstytucyjnym. Ustawodawca nie wskazał bowiem jakichkolwiek racjonalnych przyczyn zróżnicowania sytuacji prawnej nauczycieli pod względem prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego ze względu na miejsce wykonywania tego zawodu.

2. Kluczowe znaczenie dla ustalenie treści art. 67 Konstytucji ma jego odsyłający charakter, gdyż zakres i forma zabezpieczenia społecznego mają zostać określone w ustawie. Podmiotem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego jest „obywatel", nie ma więc charakteru prawa przysługującego każdemu człowiekowi, a gwarancje przewidziane w art. 67 Konstytucji nie odnoszą się do sytuacji prawnej cudzoziemców (zob. J. Jończyk, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, Kraków 206, s. 30). Adresatem normy konstytucyjnej są władze publiczne, zobowiązane do ustanowienia systemu zabezpieczenia społecznego i określenia sposobu jego finansowania (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 67, s. 700). Do obowiązków tych zalicza się w szczególności: zorganizowanie systemu instytucji publicznych, stworzenie mechanizmów gromadzenia środków finansowych i zarządzania nimi oraz

finansowanie z nich różnego rodzaju świadczeń, zdefiniowanie przesłanek nabycia tego prawa, określenie treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni oraz ustalenie mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych, a więc mechanizmu waloryzacji świadczeń (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 703). Nie może być on wykonywany w drodze jednorazowego działania ustawodawcy. Obowiązek nałożony art. 67 Konstytucji na ustawodawcę wymaga stałego monitorowania istniejącego systemu świadczeń, z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji społecznej i gospodarczej, w jakiej system funkcjonuje, tak, aby należycie pełnił funkcje zabezpieczenia społecznego (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 162). Swoboda regulacji co do formy i zakresu zabezpieczenia społecznego zakłada również możliwość ich ograniczenia w konstytucyjnie uzasadnionych ramach. W myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03) ustawy zwykłe mogą ograniczać zakres i formy zabezpieczenia tak dalece, jak nie dochodzi do wkroczenia w materię normowaną konstytucyjnie. Nie może tym samym dojść do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, byłoby nim pozbawienie świadczenia gwarantującego uzyskanie przynajmniej minimum życiowego, które pozwoli na zaspokojenie podstawowych potrzeb (zob. także L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, op. cit., s. 705).

3. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K 14/91) 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*". 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 stanowionego przez nie prawa, trzeba rozważyć szereg kwestii. Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny 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 odstąpienie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. „Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny" (cytowany powyżej wyrok TK sygn. akt P 3/00; zob. także m.in. wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Zasada 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). Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, „w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowane jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów". Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji, jak np. emeryci (zob. m.in. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12; 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14).

Uwzględniając przywołane poglądy Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że pominięcie nauczycieli psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych jest niezgodne z art. 67 w zw. z art. 2 Konstytucji. Skarżąca ze względu na posiadanie statusu nauczyciela miała uzasadnione prawo oczekiwać, że – niezależnie od miejsca w którym wykonuje pracę nauczycielską

– będzie traktowana tak jak inni nauczyciele. Oczekiwanie to było tym bardziej uzasadnione, że do przyjęcia u.n.ś.k. status nauczyciela psychologia zatrudnionego w szkole lub w poradni psychologiczno-pedagogicznej był pod względem prawa do zabezpieczenia społecznego równy. Skarżąca mogła więc podejmując w przeszłości zatrudnienie w poradni psychologiczno-pedagogicznej zasadnie oczekiwać, że będzie pod tym względem potraktowana równo. Nie mogła rozsądnie przewidywać, że pod koniec jej aktywności zawodowej ustawodawca zwykły zdecyduje, że na potrzeby jednej z ustaw odnoszących się do zabezpieczenia społecznego zostanie wprowadzone zawężenie kręgu placówek należących do systemu oświaty i tylko nauczyciele zatrudnieni w nich uzyskają prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Przypomnieć należy, że ustawodawca zwykły wprowadził nauczycielskie świadczenie kompensacyjnego w zamian znosząc uprzednio przysługujące nauczycielom prawo do wcześniejszego uzyskania świadczeń emerytalnych. Przyjęcie u.n.ś.k. związane było z określoną zmianą w ocenie szczególnego charakteru pracy nauczycielskiej i świadczeń dla nauczycieli po osiągnięciu stażu emerytalnego. Praca nauczyciela przestała być uznawana – co do zasady – za pracę w szczególnych warunkach. Emerytury nauczycielskiej na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela nie mogą już nabyć nauczyciele urodzeni po 31 grudnia 1948 r. Natomiast do emerytury pomostowej mają prawo nauczyciele zatrudnieni tylko w szczególnych jednostkach (u.e.p., załącznik nr 1, pkt 21). Wprowadzenie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego miało więc w zamiarze ustawodawcy złagodzić negatywne skutki społeczne pozbawienia tej grupy społecznej wcześniejszego uprawnienia. Należy uznać, że wprowadzenie takiego rozwiązania miało zapobiec podważaniu wprowadzonego rozwiązania jako niezgodnego z konstytucyjną dyrektywą coraz pełniejszej realizacji praw socjalnych obywateli. Jednocześnie u.n.ś.k. ogranicza zakres placówek, w których świadczona jest praca nauczycielska, zarówno w stosunku do zapisów art. 1 Karty Nauczyciela, jak też wobec art. 2 Prawa oświatowego. Ustawodawca, dostrzegając problem pozbawienia osób, które wykonywały zawód nauczyciela uprzednio posiadanego uprawnienia nie zdecydował się jednak na przyznanie prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego wszystkim, którzy rozpoczęli pracę przed zmianami wprowadzonymi w 2009 r., a jedynie pewnej części z nich. W związku z tym, część nauczycieli została objęta ze skutkiem retroaktywnym przepisami prawnymi, które pogorszyły ich sytuację prawną i faktyczną. W toku prac nad u.n.ś.k. Biuro Analiz

Sejmowych wskazywało, że wprowadzone w niej zróżnicowanie praw osób cechujących się tą samą cechą istotną nosi znamiona arbitralności i może w przyszłości dojść do próby jej zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, druk sejmowy nr 1462/VI kad., http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/175211245FF580BDC1257524002DD5FA/$file/i3569_08.rtf).

4. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na idei sprawiedliwości, która zawiera między innymi sprawiedliwość społeczną i pomoc osobom znajdującym się w złych warunkach materialnych. W państwie sprawiedliwym społecznie, art. 67 Konstytucji musi być rozumiany jako określający obywatelskie prawo go zabezpieczenia społecznego. Uwzględniając obowiązek ustawodawcy zwykłego dążenia do możliwie pełnej realizacji konstytucyjnych praw i wolności, w tym socjalnych, wynika z niego obowiązek co najmniej utrzymywania istniejącego standardu w tym obszarze. Obniżenie go jest zaś możliwe jedynie w szczególnych okolicznościach ze względu na trudną sytuację finansową państwa. Tymczasem trzeba pamiętać, że wprowadzenie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego miało być pewnym złagodzeniem uprzedniego znaczącego obniżenia standardu realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego wobec nauczycieli. Zasada sprawiedliwości społecznej jest ściśle związana z zasadą równości. Zasada sprawiedliwości społecznej nie wyklucza zróżnicowania prawnego podmiotów. Istotne jest aby pozostawało ono w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji faktycznej adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, podobnych należy traktować podobnie i nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana sprawiedliwość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak że różne traktowanie powinno być uzasadnione (zob. wyroki: TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 36/98).

5. W przypadku skargi konstytucyjnej powoływanie się przez skarżącego na naruszenie zasady równości jest możliwe tylko w związku z naruszeniem innych

praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji. Czyli „jeżeli te normy lub działania [władz publicznych – uwaga własna] nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw [skarżącego – uwaga własna], prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być ono chronione za pomocą skargi konstytucyjnej" (Postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). W tym przypadku występuje powiązanie zasady równości z prawem do zabezpieczenia społecznego. Wymóg powołania łącznego został spełniony przez skarżącą. Konstytucyjna zasada równości składa się z dwóch zasadniczych elementów: równości w stosowaniu prawa (równości traktowania) i równości w stanowieniu prawa (równości w prawie). W postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 32 Konstytucji nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, ale zawiera również szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, w postaci prawa do równego traktowania. Trybunał podkreślił jednak, że „ma ono charakter niejako prawa „drugiego stopnia" („metaprawa"), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako „samoistnie". Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej." Treść art. 32 ust. 1 Konstytucji powinna więc być odnoszona do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej.

Równość w stanowieniu prawa Trybunał Konstytucyjny zdefiniował m.in. w wyroku z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07), gdzie wskazał, że oznacza ona „nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych". Pojęcie równości w art. 32 ust. 1 Konstytucji „nie oznacza [...] równości w znaczeniu bezwzględnym – w myśl którego w stosunku do wszystkich i w takim samym stopniu obowiązywałyby i stosowałoby się te same przepisy prawne" (zob. R. Balicki, M. Jabłoński [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz*

komentarz do Konstytucji RP z 1997, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 71). Podobnie TK zauważył, że ustawa zasadnicza „nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw" (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Ustawa zasadnicza wymaga jednak jednakowego traktowania podmiotów podobnych. W okolicznościach sprawy o tym, że dotyczy ona podmiotów podobnych przesądza to, że praca w poradni była (jest) pracą nauczycielską. Cechą relewantną, która łączy te dwie kategorie nauczycieli w świetle uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego jest charakter pracy, a nie miejsce zatrudnienia. Skoro skarżąca *de facto* wykonywała identyczną pracę zarówno w szkole i przedszkolu jak i poradni psychologiczno-pedagogicznej, to nie ma podstaw, aby ją różnicować w zakresie uprawnień do świadczenia kompensacyjnego. Owszem należy tu wskazać, że zróżnicowanie sytuacji podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną nie oznacza w każdym przypadku naruszenia zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]". Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania" (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Ocenia się wówczas zgodnie z orzecznictwem TK: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) 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: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt

P 47/07). W przypadku skarżonego przepis odpowiedź na wszystkie trzy pytanie musi być przecząca. Zastosowane przez ustawodawcę wyłączenie nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji skoro było nią złagodzenie skutków niekorzystnych dla określonej grupy obywateli zmian prawnych. Ustawodawca nie wskazał ochronie jakiego interesu ma służyć to zróżnicowanie oraz w związku z jakimi innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych ono pozostaje. Przez co musi ono być uznane za arbitralne. Stąd wyodrębnienie przez ustawodawcę dwóch kategorii nauczycieli psychologów, zatrudnionych w szkołach i tych, którzy wykonują te same obowiązki w poradniach psychologiczno-pedagogicznych nie może zostać uznane za legitymowane konstytucyjnie odstępstwo od zasady równości. W tym względzie warto odwołać się do stanowiska SN, który stwierdził, iż „od zasady równości Konstytucja RP nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Nie zawsze jednak odmienne potraktowanie stanowi o braku równości i o dyskryminacji. Ocena owego zróżnicowania sytuacji podmiotów zawsze wynika z ustalenia, czy zróżnicowaniu temu można przypisać uzasadniony charakter. Zróżnicowanie jest uzasadnione, jeśli pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów waga interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone pozostaje w proporcji do interesów naruszanych, zróżnicowanie nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom" (wyrok SN z 5 maja 2010 r., sygn. akt I PK 201/09).

W przedmiotowym przypadku można stwierdzić naruszenie zasady równości w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej nauczycieli psychologów w zależności od miejsca zatrudnienia (szkoła lub poradnia psychologiczno-pedagogiczna). W orzecznictwie TK wyjaśniono, że nakaz równości dotyczy tylko tych podmiotów, które są obdarzone określoną cechą relewantną z punktu widzenia danej sfery stosunków prawnych, gdy dyspozycja normy prawnej wyróżnia daną sferę stosunków ze względu na wskazaną cechę relewantną oraz gdy istnieje związek pomiędzy cechą relewantną danej kategorii podmiotów a treścią przyjętej regulacji (tak wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03; zob. też wyroki TK z: 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02 i 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07). W omawianym przypadku nie ulega wątpliwości, że nauczyciel psycholog wykonujący pracę w szkole oraz w poradni psychologiczno-pedagogicznej posiadają tę samą cechę relewantną, którą jest charakter pracy. Niezależnie od miejsca zatrudniania nauczyciel psycholog podlegał Karcie

Nauczyciela, miał takie samo pensum godzinowe (20 godzin tygodniowo) i wynagrodzenie. Poradnie psychologiczno-pedagogiczne zawsze także podlegały nadzorowi pedagogicznemu i wchodziły w skład systemu oświaty. Osoby pracują w tych poradniach – w tym skarżąca – otrzymywały również dodatek za pracę w szczególnych warunkach. Ustawodawca nie wykazał konstytucyjnie uzasadnionych powodów, dla których na potrzeby u.n.ś.k. zdecydował się na wyodrębnienie dwóch kategorii nauczycieli psychologów i ze względu na miejsce pracy przyznanie im lub nie prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. W związku z tym takie działanie ustawodawcy zwykłego musi zostać uznane za arbitralne. Nie ma podstaw do uznawania, że identyczna praca jest raz uznawana za pracę nauczycielską, a raz nie zależnie od miejsca zatrudnienia.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 czerwca 2013 roku (sygn. akt SK 49/12) wprawdzie stwierdził, iż zgodne z Konstytucją jest nieuwzględnienie wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., ale Trybunał rozpatrywał zupełnie inną kategorię pracowników niż skarżąca. Analiza uzasadnienia wyroku Trybunału wskazuje, iż ta kategoria pracowników została wyłączona spod działania ustawy ze względu na fakt, iż nigdy nie byli nauczycielami (tylko w ograniczonym zakresie stosowana była Karta Nauczyciela, nie podlegali nadzorowi pedagogicznemu, placówki nie wchodziły w skład systemu oświaty). Jednakże nawet w ich przypadku w obecnej kadencji Sejmu w Biurze Analiz Sejmowych opracowana została w związku z przygotowywaniem projektu zmiany u.n.ś.k. polegającej na dodaniu w art 2 pkt 1 po lit. c) kolejnej litery w brzmieniu „publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia praktycznego" opinia pt. Szacunek kosztów objęcia nauczycieli zatrudnionych w placówkach kształcenia praktycznego ustawą o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (BAS-WASiE-274/18). Zgodnie z nią, w przypadku przyjęcia wskazanego rozwiązania uprawnienia do uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego rocznie uzyskiwałoby nieco mniej niż 700 osobom, a szacunkowe koszty nowelizacji oszacowane zostały na 1,7 mln zł rocznie (skorzystanie przez 10 procent uprawnionych) lub przy (nierealnym) założeniu, że wszyscy uprawnieni wystąpiliby o świadczenie, jego koszty w latach 2018-2032 nie przekroczyłyby 17,7 mln. zł rocznie. W związku z tym jeszcze jaskrawiej ujawnia się niezgodność zaskarżonego przepisu ze standardem konstytucyjnym. Uwzględniając, że zasada

równości – jak wynika z orzecznictwa TK – ma charakter gwarancyjny „nie wymaga [ona – uwaga własna] pozbawienia określonych podmiotów uprawnień przyznanych zgodnie z Konstytucją, ale [wymaga – uwaga własna] ustanowienia regulacji przyznających te uprawnienia innym podmiotom podobnym" (wyrok TK z 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07). Powoduje to, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim „nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych" nie zapewnia równości podmiotów posiadających cechę relewantną w związku z czym jest on niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Podsumowując art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. **jest niezgody** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie wskazanym w *petitum*.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński