

WYROK
z dnia 4 czerwca 2013 r.
Sygn. akt SK 49/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Leon Kieres – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 czerwca 2013 r., skargi konstytucyjnej Tadeusza Żurka o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800) w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy nauczycielskiej wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w art. 2 pkt 1 tej ustawy, z art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, z 2011 r. Nr 75, poz. 398 oraz z 2012 r. poz. 637) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 czerwca 2013 r. w Dz. U. poz. 693.

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 26 kwietnia 2011 r. Tadeusz Żurek (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800; dalej: ustawa kompensacyjna) w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy nauczycielskiej wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w art. 2 pkt 1 tej ustawy, z art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją z 18 listopada 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Bydgoszczy, odmówił przyznania skarżącemu nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, wskazując, że nie udowodnił on 20 lat pracy w jednostkach wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. Organ uznał, że w świetle art. 4 tej ustawy Kujawskie Zakłady Mechanizacji Budownictwa „ZREMB” w Solcu Kujawskim, w których skarżący był zatrudniony od 6 lutego 1989 r. do 23 września 1995 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu, nie są jednostką wymienioną w art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, wyrokiem z 14 kwietnia 2010 r. (sygn. akt VI U 2765/09), oddalił odwołanie skarżącego od powyższej decyzji. W wyniku apelacji skarżącego Sąd Apelacyjny w Gdańsku 22 grudnia 2010 r. wydał wyrok (sygn. akt III AUa 1012/10) oddalający tę apelację. Podstawą oddalenia było stwierdzenie, że „ZREMB” nie jest jednostką wskazaną w art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. „Sąd orzekł w oparciu o art. 3 i 4 w związku z art. 2 pkt 1 oraz na podstawie art. 2 wskazanej ustawy”.

W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ nie pozwala na zaliczenie do okresu zatrudnienia, wymaganego do otrzymania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, czasu pracy wykonywanej jako instruktor praktycznej nauki zawodu. Mimo że skarżący pracował w warsztatach szkolnych w Kujawskich Zakładach Mechanizacji Budownictwa „ZREMB” i uczył młodzież uczęszczającą do Zasadniczej Szkoły Zawodowej w pełnym wymiarze godzin wymaganym dla nauczyciela, a następnie od 11 września 1995 r. do 31 sierpnia 2009 r. wykonywał tę samą pracę jako nauczyciel zatrudniony w tej szkole, nie został objęty zakresem uprawnienia do świadczenia. W wyniku tego naruszone zostało konstytucyjne prawo skarżącego do równego traktowania i niedyskryminowania, prawo do zabezpieczenia społecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, a także zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa oraz sprawiedliwości społecznej, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Skarżący wskazał, że w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 34, poz. 261; dalej: rozporządzenie z 1988 r.) instruktorzy praktycznej nauki zawodu musieli posiadać takie same kwalifikacje jak nauczyciele, mieli też takie same obowiązki oraz prowadzili zajęcia w tym samym wymiarze godzin (§ 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia). Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia przyznano im takie same uprawnienia emerytalne, jakie mają nauczyciele. Od tego czasu, zdaniem skarżącego, praca instruktora praktycznej nauki zawodu traktowana była tak jak praca nauczyciela praktycznej nauki zawodu.

Jak podkreśla skarżący, nauczyciel, który podjął pracę przed 1999 r., a wcześniej pracował jako instruktor praktycznej nauki zawodu, miał uwzględniany okres tej pracy jako pracy nauczycielskiej.

Skarżący, uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości i niedyskryminacji, jako cechę relewantną, ze względu na którą powinno się dokonać oceny przyznanych nauczycielom i osobom będącym w sytuacji skarżącego uprawnień, wskazał: posiadane kwalifikacje, wypełnianie tych samych obowiązków oraz wymiar zajęć. To zatem charakter pracy, tj. nauka zawodu uczniów szkół zawodowych, powinien decydować o nabywaniu uprawnień emerytalnych, a nie status pracodawcy (szkoła i zakład pracy dla instruktora). Ponadto, w ocenie skarżącego, przy przyznawaniu uprawnień należy wziąć pod uwagę sytuacje tych osób w chwili składania wniosku o świadczenie kompensacyjne. Przesądżający powinien być zatem fakt, że ostatnim miejscem pracy tych osób była szkoła, 30-letni staż pracy, w tym przepracowane 20 lat w szczególnym charakterze tj. jako nauczyciel. Zróżnicowanie sytuacji nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu, pod względem przyznanych uprawnień do świadczenia kompensacyjnego tylko na podstawie miejsca zatrudnienia, bez uwzględnienia charakteru wykonywanej pracy, jest, zdaniem skarżącego, nieuzasadnione. Prowadzi to, w jego ocenie, do paradoksalnej sytuacji, w której osoby podejmujące pracę w 1999 r. będą mogły skorzystać ze świadczeń kompensacyjnych, natomiast osoby, które wykonywały pracę w szczególnym charakterze przed 1999 r. i w żaden sposób nie mogły przewidzieć zmian, nie otrzymają tego świadczenia.

Wskazując na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, skarżący podniósł, że nie jest to sprawiedliwe, by osoby wykonujące te same obowiązki w takim samym wymiarze czasu pracy i przez taki sam okres były różnie traktowane tylko ze względu na status pracodawcy.

Uzasadniając z kolei niezgodność zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą ochrony praw nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, skarżący wskazał, że każda osoba rozpoczynająca pracę w szkole jako nauczyciel przed 1999 r., zatrudniona wcześniej jako instruktor praktycznej nauki zawodu, miała prawo oczekiwać, że będzie traktowana tak jak nauczyciel, skoro w momencie podejmowania zatrudnienia przysługiwały jej takie same uprawnienia. Osoby znajdujące się w sytuacji skarżącego nie mogły przewidzieć tak daleko idących zmian i nie mogły się do nich przygotować ani tym bardziej dostosować. Zdaniem skarżącego, status nauczyciela, jaki przysługiwał tym osobom, jest prawem nabytym, a ustawodawca nie może różnicować wstecznie sytuacji instruktorów praktycznej nauki zawodu ze względu na charakter zatrudnienia. Nie może pozbawiać ubezpieczonego statusu nauczyciela, który wcześniej mu przyznano. Regulacja taka arbitralnie różnicuje prawa osób będących w podobnej sytuacji, przez co podważa zaufanie obywatela do państwa i godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej.

Arbitralne zróżnicowanie uprawnień do świadczenia kompensacyjnego narusza także, w ocenie skarżącego, prawo do zabezpieczenia społecznego. Skarżący nie kwestionuje uprawnień ustawodawcy do decydowania o zakresie i formie tego prawa, jednakże nie może on tego czynić w sposób dowolny. Tymczasem odmienne traktowanie nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu nie wiąże się z celem ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, nie chroni jakiegokolwiek interesu i nie pozostaje w związku z innymi wartościami uzasadniającymi zróżnicowanie ich sytuacji. Dlatego też wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej z art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 maja 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, w zakresie, w jakim nie uwzględnia pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w wymaganym dwudziestoletnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu, zatrudnionego w szkole przed 1999 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji.

Zasadniczy wywód, zawierający argumentację zajętego przez Marszałka Sejmu stanowiska, poprzedzony został analizą ewolucji regulacji prawnej statusu instruktora praktycznej nauki zawodu.

Odnosząc się natomiast do zarzutów skargi, Marszałek Sejmu podkreślił, że uchwalenie ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych związane jest z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, rozpoczętą w 1999 r. Jej podstawowym założeniem było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne.

Dlatego też, zdaniem Marszałka Sejmu, zgodne z konstytucyjną zasadą równości będzie przywracanie równości pomiędzy ubezpieczonymi, przez likwidację szczególnych uprawnień emerytalnych i włączanie grup, którym takie uprawnienia przysługiwały, do powszechnego systemu emerytalnego. W systemie tym nabycie prawa do emerytury będzie następowało na tych samych zasadach dla wszystkich. Dlatego też ustawa kompensacyjna, łagodząc przejście z systemu, w którym występowały uprawnienia do emerytur wcześniejszych i w obniżonym wieku, do systemu, w którym takie uprawnienia prawie nie występują, kreuje prawo o charakterze wygasającym. W ocenie Marszałka Sejmu, im węższa jest grupa uprawnionych do świadczeń kompensacyjnych, tym szerzej realizowana jest zasada równości wobec wszystkich ubezpieczonych, gdyż szybciej następuje powstanie jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Odstąpienie od systemu, w którym występują szczególne uprawnienia, stanowi realizacją zasady równości w odniesieniu do wszystkich ubezpieczonych.

Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są nowym uprawnieniem. Parlament nie był konstytucyjnie zobowiązany do ich wprowadzenia, bowiem z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1989 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) oraz z art. 88 ust. 2a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) – nauczyciele tracili prawo do szczególnych przywilejów emerytalnych wraz z końcem 2008 r. Zgodnie natomiast z art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ustawodawca, kształtując zakres podmiotowy uprawnionych do emerytur pomostowych i świadczeń kompensacyjnych, posiadał szeroką swobodę regulacyjną. Ustawa kompensacyjna nie objęła swym zakresem wszystkich nauczycieli.

Marszałek Sejmu wskazał również, że brak jest cechy relewantnej, na podstawie której można byłoby dokonać porównania sytuacji prawnej nauczycieli praktycznej nauki zawodu i instruktorów praktycznej nauki zawodu, z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady równości. Mimo że niektóre elementy sytuacji prawnej instruktorów w zakresie stosunku pracy zostały uregulowane tak samo jak nauczycieli, to nie byli oni pracownikami szkoły i niemożliwe było stosowanie wobec nich wszystkich przepisów Karty Nauczyciela. Wiele praw i obowiązków nauczycieli i instruktorów zostało określonych w sposób odmienny. Cechą różnicującą status instruktora i nauczyciela praktycznej nauki zawodu było, zdaniem Marszałka Sejmu, pełne podleganie uregulowaniom Karty Nauczyciela, które jest ściśle związane z miejscem zatrudnienia.

Nawet przy założeniu, że są to podmioty podobne, ocena zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą równości prowadzi również do stwierdzenia ich konstytucyjności, z uwagi na zachowanie zasady proporcjonalności. Marszałek Sejmu podkreślił, że w związku z ograniczaniem prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ustawa utrzymała dotychczasowe zasady dla urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., natomiast ograniczyła je urodzonym po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Główne założenie reformy prowadzące do wygaszania dotychczasowych uprawnień, różnicujących sytuację adresatów zakwestionowanych przepisów ma charakter proporcjonalny.

Zakwestionowana regulacja nie narusza także, zdaniem Marszałka Sejmu, zasady sprawiedliwości społecznej. Rozszerzenie zakresu stosowania przepisów o wyjątkowym i wygasającym charakterze, finansowanych z budżetu państwa, na nową grupę ubezpieczonych prowadziłoby do złamania reguły nietworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, nieznajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenia emerytalne. Nie istnieją natomiast inne, mniej dolegliwe rozwiązania, które mogłyby w sposób ewolucyjny umożliwić wygaszanie szczególnych praw nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu. Cele reformy emerytalnej z 1998 r. pozostają w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi, w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej. Dopuszczalne jest zatem różnicowanie sytuacji nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu, nawet przy uznaniu, że należą oni do tej samej grupy podmiotów podobnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady lojalności i zasady ochrony praw nabytych, Marszałek Sejmu zauważył, że instruktorzy praktycznej nauki zawodu są uprawnieni do emerytury w obniżonym wieku albo emerytury nauczycielskiej, jeśli warunki nabycia tych świadczeń zostały spełnione do 31 grudnia 2008 r. Skarżący we wskazanym okresie nie spełnił tych wymagań i nie nabył tym samym prawa do wymienionych świadczeń. W sytuacji skarżącego nie może być zatem mowy o ochronie nabytego prawa do emerytury. Nie wchodzi także w grę ochrona ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Ustawa kompensacyjna wprowadziła nowe świadczenie, którego nie mógł nabyć skarżący, gdyż od początku był wyłączony z zakresu jej zastosowania.

Ponadto Marszałek Sejmu stwierdził, że zmiany sytuacji prawnej instruktorów praktycznej nauki zawodu nie można uznać za arbitralną i naruszającą zasadę lojalności. Zmiana ta następowała ewolucyjnie wraz z wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wyznaczała ona dziesięcioletni okres, po upływie którego prawo do nabycia emerytury w obniżonym wieku oraz emerytury nauczycielskiej wygasło. W ocenie Marszałka Sejmu jest to wystarczająco długi okres, aby uznać, że standard konstytucyjny został w tym przypadku dochowany. Instruktorzy praktycznej nauki zawodu nie mogli zasadnie oczekiwać, że zostaną włączeni do kręgu osób uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego, a nawet nie mogli oczekiwać, że ustawodawca w ogóle stworzy możliwość uzyskania takiego uprawnienia.

Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę, że świadczenia te wypłacane są tymczasowo (do czasu uzyskania emerytury) i są finansowane z budżetu państwa (brak zasady wzajemności), prawo do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych stanowi szczególne uprawnienia emerytalne i nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji. W konsekwencji, prawo do analizowanego świadczenia, jako szczególne uprawnienie, mogło zostać przyznane przez ustawodawcę węższej grupie pracowników. Zakwestionowane przepisy nie naruszają tym samym zasady lojalności.

Na zakończenie Marszałek Sejmu wskazał, że w celu odszkodowania za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze została ustanowiona instytucja rekompensat. Przyznawane są ona na wniosek ubezpieczonego w formie dodatku do kapitału

początkowego, o którym mowa w art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skarżący, jeśli wykaże wymagany prawem okres pracy o szczególnym charakterze, będzie mógł skorzystać z instytucji rekompensaty.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 22 stycznia 2013 r. zajął stanowisko, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy kompensacyjnej w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu, zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wymienione w art. 2 pkt 1 tej ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na zbędność orzekania.

Na wstępie Prokurator Generalny zaznaczył, że przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego powinien być tylko art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy kompensacyjnej. Art. 2 pkt 1 tej ustawy, wskazany jako przepis związkowy dla art. 4 ust. 1 pkt 2, zawiera definicję pojęcia „nauczyciel”, która nie jest kwestionowana przez skarżącego. Ponadto, skoro art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy kompensacyjnej odwołuje się do art. 2 pkt 1, a zarzut skarżącego dotyczy pominięcia wcześniejszych okresów pracy, w innych jednostkach niż placówki oświatowe i na innych stanowiskach niż stanowisko nauczyciela, to ocenie, zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, w zakresie wskazanym w skardze.

Zbędnym jest zatem, w ocenie Prokuratora Generalnego, badanie art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej jako przepisu związkowego. Dlatego też wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Argumenty merytoryczne, przemawiające za zgodnością zaskarżonego przepisu, Prokurator Generalny poprzedził obszerną analizą kształtowania się statusu instruktora praktycznej nauki zawodu w kolejnych aktach normatywnych.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego 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. Ustawodawca uprawniony jest zatem do wyboru rozwiązań systemu emerytalnego, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika natomiast prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Swoboda ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego nie jest nieograniczona. Regulacje takie nie mogą bowiem naruszać istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego ani zasady równości.

Prokurator Generalny zauważył, że nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest nowym świadczeniem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter wygasający. Adresowane jest wyłącznie do tych nauczycieli, do których mają zastosowanie wszystkie przepisy Karty Nauczyciela (art. 1 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela), którzy pracę nauczyciela wykonywali w placówkach oświatowych przez okres 20 lat i mają długi, bo 30-letni, ogólny staż pracy.

Cechą relewantną, ze względu na którą należy oceniać zgodność kwestionowanego przepisu z zasadą równości w zakresie świadczeń emerytalnych, jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, posiadanie statusu nauczyciela zatrudnionego w publicznym lub niepublicznym przedszkolu, publicznej lub niepublicznej szkole o

uprawnieniach szkoły publicznej albo publicznej lub niepublicznej placówce, wymienionej w art. 2 pkt 1 lit. c ustawy kompensacyjnej, wykonywanie pracy w tych jednostkach oświatowych przez okres 20 lat w wymiarze co najmniej ½ obowiązkowego wymiaru zajęć oraz posiadanie ogółem 30 lat okresu składkowego i nieskładkowego.

Biorąc pod uwagę tę cechę relewantną, Prokurator Generalny uznał, że obie grupy zawodowe, tj. nauczyciele i instruktorzy praktycznej nauki, zawodu różnią się między sobą. Osoby, które przed wejściem w życie ustawy zmianie ustawy – Karta Nauczyciela zajmowały stanowisko instruktora praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w uspołecznionych zakładach pracy, nie były nauczycielami, a ich pracodawcą był zatrudniający je zakład pracy, nie zaś placówka oświatowa. Objęcie instruktorów praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w zakładach pracy niektórymi przepisami Karty Nauczyciela i traktowanie okresu takiej pracy jako okresu pracy w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 88 Karty Nauczyciela, a także bezpośrednio objęcie tych instruktorów w 2000 r. przepisami Karty Nauczyciela nie oznacza, że instruktorzy praktycznej nauki zawodu uzyskali w pełni status taki jak nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w szkołach i innych placówkach. Podlegają oni Kartie Nauczyciela tylko w zakresie w niej określonym oraz pod warunkiem posiadania kwalifikacji określonych dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu oraz wykonywania pracy dydaktycznej i wychowawczej w wymiarze przewidzianym dla tych nauczycieli.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz, wynikającym z tej zasady, zakazem ingerencji w prawa nabyte, Prokurator Generalny wskazał, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Nie jest wykluczone ograniczenie tych praw przez ustawodawcę, jeżeli dokonywane jest ono z poszanowaniem zasad Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że przed wejściem w życie ustawy kompensacyjnej w systemie zabezpieczenia społecznego nie było ustalonych warunków nabycia uprawnień do tego świadczenia. Natomiast art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który przewidywał emerytury pomostowe dla osób pracujących w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, nie zapowiadał wprowadzenia w przyszłości świadczeń kompensacyjnych dla nauczycieli. Nie mógł zatem stanowić podstawy powstania praw podmiotowych (maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) do takiego świadczenia. Za podstawę takiego prawa nie może być również uznany art. 88 Karty Nauczyciela. Przepisy te nie gwarantowały również, że okres pracy wykonywanej na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu będzie podlegał zaliczeniu do okresu pracy na stanowisku nauczyciela. Jednakże, gdyby nawet na gruncie przepisów obowiązujących przed 1999 r. okres pracy wykonywanej przez skarżącego w latach 1989-1995 w uspołecznionym zakładzie pracy podlegał zaliczeniu do okresu pracy wykonywanej w charakterze nauczyciela w Zespole Szkół Zawodowych, to i tak, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie spełnił on warunków nabycia prawa ani do wcześniejszej emerytury 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.) w związku z art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ani do emerytury bez względu na wiek na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela, gdyż nie osiągnął do 31 grudnia 2008 r. wymaganego stażu pracy.

4. Pismem z 21 września 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi.

Na rozprawie w dniu 4 czerwca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pisemnych wystąpieniach wraz z przytoczoną w nich argumentacją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Skarżący jako przedmiot kontroli konstytucyjnej wskazał art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.; dalej: ustawa kompensacyjna) w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy nauczycielskiej wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w art. 2 pkt 1 tej ustawy, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z art. 4 ustawy kompensacyjnej, „1. Świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy spełnili łącznie następujące warunki:

- 1) osiągnęli wiek, o którym mowa w ust. 3;
- 2) mają okres składkowy i nieskładkowy w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), (...), 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.

2. Nauczycielom spełniającym warunki określone w ust. 1 pkt 1 i 2 świadczenie przysługuje również w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub wygaśnięcia stosunku pracy w okolicznościach określonych w art. 20 ust. 1, 5c i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.; [dalej: Karta Nauczyciela]).

3. Nauczyciel ma prawo do świadczenia, jeżeli ukończył:

- 1) 55 lat – w latach 2009-2014;
- 2) 55 lat w przypadku kobiet i 56 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2015-2016;
- 3) 55 lat w przypadku kobiet i 57 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2017-2018;
- 4) 55 lat w przypadku kobiet i 58 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2019-2020;
- 5) 55 lat w przypadku kobiet i 59 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2021-2022;
- 6) 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2023-2024;
- 7) 56 lat w przypadku kobiet i 61 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2025-2026;
- 8) 57 lat w przypadku kobiet i 62 lata w przypadku mężczyzn – w latach 2027-2028;
- 9) 58 lat w przypadku kobiet i 63 lata w przypadku mężczyzn – w latach 2029-2030;
- 10) 59 lat w przypadku kobiet i 64 lata w przypadku mężczyzn – w latach 2031-2032”.

Natomiast art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej stanowi: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: 1) nauczyciel – nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w:

- a) publicznych i niepublicznych przedszkolach,
- b) szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych,

c) publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.; [dalej: ustawa o systemie oświaty])”.

Z kolei placówki, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty, to młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki oraz placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

Analiza treści zaskarżonych przepisów, na tle podniesionych przez skarżącego zarzutów, prowadzi do wniosku, że przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie powinien być tylko art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. Wątpliwości skarżącego dotyczą bowiem nieuwzględnienia w art. 2 pkt 1 ustawy pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie. To art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, definiując pojęcie nauczyciela, określa jednocześnie krąg podmiotów uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, którego zbyt wąski zakres kwestionuje skarżący.

1.2. Z zakresu zaskarżenia, określonego w *petitum* skargi, wynika, że skarżącemu chodzi w istocie o pominięcie w ustawie kompensacyjnej osób pracujących w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu, a więc kontroli konstytucyjności zakresu podmiotowego tej ustawy.

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje badanie, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej. Trybunał nie jest natomiast uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy. Jako ustawodawca negatywny nie może „uzupełniać” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania požądane z punktu widzenia inicjatora postępowania (por. np. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21), wzorcami kontroli w wypadku badania pominięcia ustawodawczego są przede wszystkim zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) lub przepisy ustawy zasadniczej formułujące prawa podmiotowe. „Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dopuściła jednak także kontrolę merytoryczną pełności regulacji w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji jako podstawowego lub związkowego wzorca kontroli (...). Dotyczyło to m.in. pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych (niekoniecznie gwarantowanych przez Konstytucję), które powodowało ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczeń z naruszeniem zasady równości”. Jako przykłady tego typu orzeczeń, Trybunał wskazał wyroki z:

– „2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62 (sentencja: «w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa (...), jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji»), wydany w pełnym składzie;

– 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 (sentencja: «w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1

zdanie pierwsze Konstytucji»);

– 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83 (sentencja: «w zakresie, w jakim pomija prawo osób (...) do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji»);

– 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 (sentencja: «w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji»).

W związku z powyższą praktyką Trybunału należy przyjąć, że pominięcie zarzucone przez skarżącego zaskarżonej normie podlega rozpoznaniu merytorycznemu przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Wzorce konstytucyjne.

2.1. Jako wzorce kontroli zaskarżonych związkowo przepisów skarżący, w *petitum* skargi, wskazał art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 i art. 32 Konstytucji nie mogą być samoistnymi wzorcami w trybie kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną. Art. 79 Konstytucji stanowi, że przesłanką uprawniającą do złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zatem skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konkretnej osoby, której wolności lub prawa naruszono, jak i wskazanie, które z chronionych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone oraz określenie sposobu naruszenia. Podstawowy katalog praw i wolności obywatelskich zawarty jest w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Nie jest to, oczywiście, katalog wyczerpujący. Niektóre z podmiotowych praw i wolności o randze konstytucyjnej zostały wymienione poza rozdziałem II. Nie stanowią natomiast właściwego wzorca normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, które narzucają mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (por. postanowienia z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53).

Z uzasadnienia skargi i argumentów podniesionych odnośnie do niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji wynika jednak, że skarżącemu chodzi o zbadanie jej zgodności z zasadą ochrony praw nabytych, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadą sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym, uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznać należy, że skarżący wnosi o zbadanie zaskarżonej regulacji z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.2. Żądając kontroli zaskarżonej normy z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, skarżący podniósł, że stanowi ona arbitralne różnicowanie praw osób będących w podobnej sytuacji. Wynika stąd, że traktuje naruszenie tej zasady jako konsekwencję sprzeczności z zasadą równości. Nie podnosi przy tym żadnych odrębnych argumentów wskazujących na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, które nie pokrywałyby się z uzasadnieniem naruszenia zasady równości.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym relacji między art. 32 i zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji, utrwalił się pogląd o zbędności

orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Jeżeli bowiem podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań sytuacji podmiotów prawa. Trybunał podkreślał jednocześnie, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną.

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych (por. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Z uwagi na to, że skarżący oprócz zarzutu nieusprawiedliwionego różnicowania sytuacji podmiotów podobnych nie wyprowadza innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej. Dlatego też postanowił umorzyć postępowanie w przedmiocie kontroli art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zaskarżonym zakresie, z zasadą sprawiedliwości społecznej, ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.3. Skarżący, wskazując jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji, zarzuca niezgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą równości i zakazem dyskryminacji. Jednakże uzasadnienie tych zarzutów sprowadza się tylko do naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Brak jest natomiast odrębnych argumentów, podważających zgodność zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Dlatego też Trybunał przyjął, że konstytucyjnym wzorcem kontroli skarżący uczynił tylko art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym merytorycznemu badaniu powinien zostać poddany art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zakresie, w jakim pomija wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zasada równości wymaga zasadniczo, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane równo (por. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11). Ewentualne wyjątki od tej zasady muszą pozostawać w

bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Powinny one także być proporcjonalne (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) oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, w tym zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Badając zarzut nierównego traktowania instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli praktycznej nauki zawodu, Trybunał porównał ukształtowanie sytuacji tych dwóch grup zawodowych w latach 1989-1995. Możliwość zaliczenia tego okresu do wymaganego w zaskarżonej regulacji stażu pracy została zakwestionowana przez skarżącego.

Jako cechę relewantną, ze względu na którą powinno nastąpić porównanie ukształtowania sytuacji tych dwóch grup zawodowych w świetle uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego, skarżący wskazał charakter pracy, tj. naukę zawodu uczniów szkół zawodowych. Rozciągnięcie na instruktorów praktycznej nauki zawodu niektórych obowiązków i uprawnień z Karty Nauczyciela skarżący utożsamia z uzyskaniem przez nich statusu nauczyciela. Natomiast miejsce zatrudnienia, czyli zakład pracy w przypadku instruktorów praktycznej nauki zawodu i odpowiednio szkoła w przypadku nauczycieli praktycznej nauki zawodu, nie może – jego zdaniem – wpływać na zróżnicowanie ich sytuacji prawnej.

Analiza przepisów kształtujących sytuację prawną instruktorów praktycznej nauki zawodu wskazuje, że nigdy nie uzyskali oni statusu nauczycieli, jak również, że nadanie im takiego statusu nie było intencją ustawodawcy.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 34, poz. 261, ze zm.; dalej: rozporządzenie), nałożono na instruktorów praktycznej nauki zawodu określone w § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia obowiązki nauczycieli i przyznano im takie same uprawnienia emerytalne (§ 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia). Jednakże nałożenie na instruktorów wymagań dotyczących wymiaru zajęć, posiadanych kwalifikacji i wykonywania niektórych obowiązków określonych w Karcie Nauczyciela nie przesądza samodzielnie o nadaniu im takiego statusu, a tym samym zrównaniu instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli praktycznej nauki zawodu.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela, „Ilekcroć w ustawie jest mowa o nauczycielach bez bliższego określenia – rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1”. Ten ostatni przepis stanowił, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1998 r., że: „Ustawie podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w:

- 1) publicznych przedszkolach, szkołach, zakładach kształcenia nauczycieli, placówkach doskonalenia nauczycieli oraz w placówkach kształcenia ustawicznego,
- 2) placówkach oświatowo-wychowawczych, opiekuńczo-wychowawczych, ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych prowadzonych przez ministrów i inne organy administracji państwowej oraz gminy,
- 3) przedszkolach, szkołach i zespołach pozalekcyjnych zajęć wychowawczych zorganizowanych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz w domach pomocy społecznej,

4) zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych oraz w szkołach przy zakładach karnych,

5) bibliotekach szkolnych i pedagogicznych, ośrodkach metodycznych, poradniach psychologiczno-pedagogicznych i w innych poradniach specjalistycznych,

6) placówkach kształcenia artystycznego dzieci i młodzieży, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, prowadzonych przez spółdzielnie, instytucje i organizacje społeczne, które działalność oświatowo-wychowawczą i kształcenie artystyczne prowadzą na podstawie statutu”.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 34, poz. 261; dalej: rozporządzenie z 1988 r.), na które powołuje się skarżący, zostało wydane na podstawie art. 5 ust. 1 oraz art. 42 ust. 9 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 5 ust. 1, w stanie prawnym obowiązującym na dzień wydania rozporządzenia z 1988 r., Minister Oświaty i Wychowania był upoważniony do rozciągnięcia przepisów ustawy lub niektórych jej postanowień na:

1) nauczycieli szkół i placówek szkolących oraz oświatowo-wychowawczych innych niż wymienione w art. 1,

2) pracowników pełniących funkcję instruktorów oraz kierowników praktycznej nauki zawodu lub prowadzących pracę wychowawczą z młodocianymi pracownikami w placówkach zbiorowego zakwaterowania oraz w Ochotniczych Hufcach Pracy, dla których praca dydaktyczna i wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie,

3) pracowników pedagogicznych zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli w ośrodkach szkolenia i doskonalenia kadr i ośrodkach szkolenia zawodowego oraz zawodowych kuratorów sądowych,

4) trenerów zatrudnionych w szkołach i klasach z rozszerzonym programem wychowania fizycznego, szkołach i klasach sportowych, szkołach i klasach mistrzostwa sportowego, placówkach wychowania pozaszkolnego oraz w uczniowskich klubach sportowych, a także trenerów zatrudnionych w innych klubach sportowych, dla których praca z dziećmi i młodzieżą stanowi podstawowe zajęcie – w porozumieniu z Prezesem Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki.

Art. 42 ust. 9 Karty Nauczyciela przyznawał natomiast wskazanym w nim ministrom kompetencje do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć.

W świetle § 1 rozporządzenia z 1988 r. znajdowało ono zastosowanie do: „pracowników uspołecznionych zakładów pracy oraz państwowych, spółdzielczych i prowadzonych przez organizacje społeczne warsztatów szkoleniowych, ośrodków szkolenia i doskonalenia kadr, ośrodków szkolenia zawodowego:

1) pełniących funkcje instruktorów praktycznej nauki zawodu,

2) prowadzących pracę wychowawczą z młodocianymi pracownikami (uczniami) w placówkach zbiorowego zakwaterowania

– wykonujących pracę dydaktyczno-wychowawczą, stanowiącą ich podstawowe zajęcie,

3) pracowników pedagogicznych zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli w państwowych, spółdzielczych i prowadzonych przez organizacje społeczne ośrodkach szkolenia, dokształcania i doskonalenia kadr, w ośrodkach szkolenia zawodowego oraz w prowadzonych przez organizacje spółdzielcze i społeczne placówkach szkolących w formach kursowych – na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz. U. Nr 32, poz. 160 [...])”.

Z powyższego wynika, że skarżący błędnie utożsamia stosowanie niektórych przepisów Karty Nauczyciela, w tym także dotyczących uprawnień emerytalnych, do instruktorów praktycznej nauki zawodu z nadaniem im statusu nauczyciela. Mimo bowiem rozciągnięcia tych przepisów na instruktorów, ustawodawca od początku konsekwentnie zaznaczał odrębność obu grup zawodowych.

Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżącego, kwestionującego zasadność różnicowania uprawnień do świadczeń emerytalnych ze względu na rodzaj i status pracodawcy – miejsce zatrudnienia, w sprawie będącej przedmiotem badania Trybunału, wpływa znacząco na ocenę sytuacji obu grup zawodowych.

W okresie, w którym skarżący pracował w Kujawskich Zakładach Mechanizacji Budownictwa „ZREMB” w Solcu Kujawskim, przygotowując uczniów do wykonywania zawodu, instruktorzy praktycznej nauki zawodu zatrudnieni u pracodawców nie podlegali nadzorowi pedagogicznemu. Dopiero ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1194, ze zm.) instruktorzy praktycznej nauki zawodu zatrudnieni w placówkach prowadzących kształcenie zawodowe oraz u pracodawców, u których jest organizowana praktyczna nauka zawodu, zostali objęci nadzorem pedagogicznym.

Dlatego też miejsce zatrudnienia, w tym przypadku zakład pracy i szkoła, odgrywa bardzo istotne znaczenie, które wiąże się m.in. z podległością nadzorowi pedagogicznemu dyrektora placówki. Wynikają stąd lepiej skorelowane funkcje dydaktyczne i wychowawcze, a także większe możliwości oddziaływania na kształtowanie umiejętności i osobowości ucznia oraz wspierania jego rozwoju poznawczego. W ramach nadzoru pedagogicznego dyrektora placówki praca dydaktyczna i wychowawcza nauczycieli podlega jego ocenie z punktu widzenia postępów ucznia. To z kolei wymusza lepszą jakość kształcenia. Dyrektor placówki może również nakładać i rozliczać nauczycieli z dodatkowych obowiązków w zakresie samokształcenia i doksztalcania w pracy dydaktycznej, pedagogicznej i wychowawczej.

Ponadto praca w gronie pedagogicznym sprzyja wymianie doświadczeń i wiedzy o umiejętnościach i osobowości ucznia. To zaś wspomaga pracę dydaktyczno-wychowawczą w zakresie rozwoju ucznia. Wymiana wiedzy o zdolnościach, deficytach i potrzebach ucznia w gronie pedagogicznym pozwala na podejmowanie właściwych działań we wspieraniu zdolności ucznia lub w terapii korygującej poza zajęciami dydaktycznymi. Nauczyciel jest także zobowiązany do systematycznych, indywidualnych i klasowych spotkań z rodzicami i współpracy z nimi. Zobligowany jest także do podejmowania innych zajęć podyktowanych koniecznością realizowania przez nauczycieli procesu dydaktycznego, wychowawczego i opiekuńczego, w trakcie których nauczyciel pozostaje do dyspozycji szkoły.

Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów, instruktorzy praktycznej nauki zawodu i nauczyciele praktycznej nauki zawodu nie są grupami podmiotów o podobnych cechach relewantnych, z których wynikałby obowiązek ustawodawcy jednakowego uregulowania ich sytuacji prawnej pod względem uprawnienia do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Tym samym różnicowania sytuacji prawnej instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli praktycznej nauki zawodu nie można uznać za arbitralne. Zaskarżona norma znajduje natomiast uzasadnienie w celu ustawy, którym jest przejściowe rozwiązanie dla nauczycieli, którzy mają stosunkowo długi staż pracy.

Trybunał pragnie podkreślić również, że przy ocenie konstytucyjności regulacji z zakresu świadczeń emerytalnych i rentowych dopuszcza się szeroki margines swobody ustawodawcy co do wyboru optymalnych rozwiązań. Trybunał nie kontroluje w tej mierze jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności, lecz jedynie to, czy stanowiąc prawo,

parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Z założeń tych wynika natomiast nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej (por. np. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09).

W wyroku z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zagadnienia realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, 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. Natomiast równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (por. wyroki z: 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252).

Nie bez znaczenia jest także to, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok z 3 marca 2011 r. sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). 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.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W ocenie skarżącego, pominięcie instruktorów praktycznej nauki zawodu w zakwestionowanej regulacji narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego też Trybunał ocenił najpierw, czy nie została naruszona bardziej szczegółowa zasada ochrony praw słusznie nabytych.

Jako prawo nabyte, podlegające ochronie konstytucyjnej, skarżący wskazuje „status nauczyciela”. Jednakże, jak już wyżej Trybunał ustalił, instruktorzy praktycznej nauki zawodu nigdy nie mieli statusu nauczycieli. Zostali jedynie objęci niektórymi obowiązkami i uprawnieniami określonymi w ustawie Karta Nauczyciela. Przede wszystkim jednak wskazać należy, że „status nauczyciela” nie może być traktowany jako prawo nabyte. Status ten określają bowiem obowiązki i uprawnienia właściwe dla tej grupy zawodowej. Uprawnienia te mają zróżnicowany charakter, a ochrona każdego z nich wymaga odrębnej, bardzo skonkretyzowanej oceny w kontekście odpowiednich wzorców konstytucyjnych.

Z istoty zarzutów i uzasadnienia skargi wynika, iż skarżący oczekiwał, że skoro

na podstawie rozporządzenia z 1988 r. pod względem uprawnień emerytalnych został zrównany z nauczycielami, to od tej pory powinien konsekwentnie dzielić losy tej grupy zawodowej. Obowiązkiem ustawodawcy było zatem objęcie zakresem ustawy kompensacyjnej również instruktorów praktycznej nauki zawodu. Zdaniem skarżącego, „osoba, która rozpoczynała pracę w szkole jako nauczyciel przed 1999 r. i która wcześniej pracowała jako instruktor praktycznej nauki zawodu, miała prawo oczekiwać, że będzie traktowana tak jak nauczyciel, skoro w momencie podejmowania zatrudnienia przysługiwały jej takie uprawnienia”.

Jako wzorzec kontroli tych uprawnień skarżący wskazał art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W świetle powyższego, Trybunał może rozpoznać merytorycznie jedynie pominięcie wśród podmiotów uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy kompensacyjnej.

Zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, a także ekspektatyw tych praw. Ochroną konstytucyjną nie są objęte wszystkie ekspektatywy, a jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. W sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego (nieskładkowego), stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Jeżeli chodzi o prawa emerytalne i rentowe, ochronie podlegają zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie.

Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw). Nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony 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 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15). Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne. Zakazane jest zatem arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych.

W pierwszej kolejności należy jednak ustalić, czy w świetle przedmiotu zaskarżenia, skarżącemu przysługiwało prawo podmiotowe lub maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia z 1988 r. instruktorzy praktycznej nauki zawodu zostali objęci przepisami m.in. art. 86-88 i art. 90 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 88 ust. 1 tej ustawy, „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”.

Powyższe rozporządzenie z 1988 r. zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 września 1998 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów i kierowników praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników prowadzących prace dydaktyczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 126, poz. 833). Nowe rozporządzenie również zawierało regulacje dotyczące uprawnień emerytalnych instruktorów praktycznej nauki zawodu. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 8 tego rozporządzenia, do instruktorów praktycznej nauki zawodu nadal miały zastosowanie art. 86-88 i art. 90 Karty Nauczyciela, przyznające uprawnienia do wcześniejszej emerytury. Natomiast ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239, ze zm.), uchylono art. 5 Karty Nauczyciela, stanowiący delegację dla Ministra Edukacji Narodowej do rozciągnięcia w drodze rozporządzenia przepisów ustawy lub niektórych jej postanowień m.in. na instruktorów praktycznej nauki zawodu. W związku z powyższym moc obowiązującą utraciły akty wykonawcze wydane na jego podstawie. Kwestie dotyczące uprawnień emerytalnych instruktorów praktycznej nauki zawodu zostały uregulowane w Karcie Nauczyciela. Art. 1 ust. 2, dodany tą ustawą, stanowi, że: „Ustawie podlegają również, w zakresie określonym ustawą: (...) 4. pracownicy zatrudnieni u pracodawców nie wymienionych w ust. 1 i ust. 2 pkt 1-3, pełniący funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz kierowników praktycznej nauki zawodu, posiadający kwalifikacje określone dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu oraz wykonujący pracę dydaktyczną i wychowawczą w wymiarze przewidzianym dla tych nauczycieli”. Natomiast z art. 91b pkt 2a Karty Nauczyciela wynika, że instruktorzy praktycznej nauki zawodu zostali objęci uprawnieniami m.in. art. 86-88 i art. 90 ustawy.

Instruktorzy praktycznej nauki zawodu mogli zatem przechodzić na wcześniejszą emeryturę. Dla skarżącego wynikało stąd, że po zatrudnieniu w szkole na stanowisku nauczyciela praktycznej nauki zawodu, okres pracy wykonywanej w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu był zaliczany do stażu pracy wymaganego do uzyskania uprawnienia do wcześniejszej emerytury.

Z powyższej regulacji skarżący wywodzi swoje oczekiwanie, że każde kolejne unormowania sytuacji prawnej nauczycieli, w zakresie uprawnień emerytalnych, powinny w sposób konsekwentny uwzględniać fakt zrównania pracy w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu z nauczycielem praktycznej nauki zawodu. Tymczasem, zdaniem skarżącego, zaskarżoną normą ustawy kompensacyjnej został on pozbawiony tego uprawnienia i to, jak podnosi, w sposób, którego nie mógł przewidzieć, ani też się do niego przygotować.

Trybunał zwraca jednak uwagę, że już od dnia wejścia w życie 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.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), skarżący mógł się zorientować, że nie będzie mu przysługiwało uprawnienie do wcześniejszej emerytury, oraz że nie zostanie objęty ustawą pomostową. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS zapoczątkowała reformę systemu ubezpieczeń społecznych, a w toku prac podkreślano konieczność ograniczenia liczby osób uprawnionych do tego typu świadczeń oraz ich wygasający charakter. Celem nowej ustawy było bowiem przejście z systemu, w którym istniały szerokie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, do systemu, w którym takie uprawnienia poddawane będą likwidacji (zob. druk sejmowy nr 1070/VI kadencja Sejmu). Ustawa o emeryturach i rentach z FUS pozbawiła nauczycieli prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela. Prawo takie zachowali

tylko nauczyciele urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. oraz nauczyciele urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r.

W świetle art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wiek emerytalny, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki nabywania prawa do emerytury dla nauczycieli urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych.

Sytuację nauczycieli urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. uregulowano w art. 150 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Na mocy tego przepisu dokonano zmiany w Karcie Nauczyciela, dodając po art. 88 ust. 2 – ust. 2a w brzmieniu: „Nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. zachowują prawo do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, jeżeli:

1) spełnili warunki do uzyskania emerytury, określone w ust. 1, w ciągu ośmiu lat od dnia wejścia w życie 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.), z wyjątkiem warunku rozwiązania stosunku pracy, oraz

2) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa”.

Okres ośmiu lat, w którym nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. powinni spełnić warunki uprawniające ich do przejścia na wcześniejszą emeryturę, był dwukrotnie przedłużany: do dziewięciu lat (art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, (Dz. U. Nr 167, poz. 1397, ze zm.), a następnie do dziesięciu lat (art. 2 ustawy 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).

W art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wskazano ponadto, że dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32-34, art. 39, art. 40, art. 46, art. 48-50, art. 184 oraz w art. 88 Karty Nauczyciela, zostaną ustanowione emerytury pomostowe.

Ustawą pomostową prawo do emerytury pomostowej przyznano tylko tym nauczycielom, którzy byli zatrudnieni w swoim zawodzie w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych (pkt 21 załącznika nr 2 do ustawy pomostowej). Pozostali nauczyciele zostali pozbawieni prawa do wcześniejszej emerytury i prawa do emerytury pomostowej. Założenia reformy nie przewidywały dla nich szczególnych świadczeń o charakterze przejściowym, jakie wprowadziła ustawa kompensacyjna.

Uchwalenie ustawy kompensacyjnej spowodowało zatem wyodrębnienie z grupy podmiotów, których na skutek reformy pozbawiono uprawnienia do przejścia na wcześniejszą emeryturę z art. 88 Karty Nauczyciela, podgrupy nauczycieli wyposażonej w nauczycielskie świadczenia kompensacyjne. Spośród nauczycieli i innych osób, na które rozciągnięto uprawnienia emerytalne z art. 88 Karty Nauczyciela, wymienionych w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego przyznano tylko nauczycielom, wychowawcom i innym pracownikom pedagogicznym zatrudnionym w:

- a) publicznych i niepublicznych przedszkolach,
- b) szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych,
- c) publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty.

Pozostali nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni, w tym także

nauczyciele zatrudnieni w publicznych kolegiach pracowników służb społecznych, a także nauczyciele mianowani lub dyplomowani zatrudnieni na stanowiskach, na których wymagane są kwalifikacje pedagogiczne, w: urzędach organów administracji rządowej, kuratoriach oświaty, specjalistycznych jednostkach nadzoru, a także pracownicy zatrudnieni w Ochotniczych Hufcach Pracy na stanowiskach wychowawców, pedagogów oraz na stanowiskach kierowniczych, posiadających kwalifikacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela, wykonujących pracę dydaktyczną i wychowawczą co najmniej w połowie obowiązującego ich czasu pracy, nie zostali objęci zakresem ustawy kompensacyjnej.

Z powyższego wynika, że osoby, którym przysługiwały uprawnienia do wcześniejszej emerytury, określonej w art. 88 Karty Nauczyciela, już po wejściu w życie w 1999 r. ustawy o emeryturach i rentach z FUS wiedziały, że – z wyjątkami wskazanymi wyżej, dotyczącymi urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. oraz po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. – nie będą mogły przejść na wcześniejszą emeryturę. Nie mogły również zasadnie oczekiwać, że tego typu zatrudnienie zagwarantuje im emeryturę pomostową lub tym bardziej nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

W tym kontekście Trybunał stwierdza, że do dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy (tj. do 1 lipca 2009 r.) nie było ustalonych warunków nabywania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a tym samym nie było możliwości efektywnego nabycia tego prawa. W związku z tym przed 1 lipca 2009 r. nie było podstawy prawnej, w związku z którą mogłyby powstać maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tego prawa. W szczególności ekspektatywy takiej nie stanowi nieuzasadnione oczekiwanie skarżącego, że przez zrównanie w zakresie kwalifikacji, a także niektórych praw i obowiązków instruktorów praktycznej nauki zawodu z nauczycielami praktycznej nauki zawodu, a zwłaszcza poprzez zrównanie w zakresie uprawnień emerytalnych, uzyskał on status nauczyciela, czego konsekwencją powinno być również rozciąganie na instruktorów praktycznej nauki zawodu wszystkich uprawnień, jakie zostały czy zostaną przyznane nauczycielom w przyszłości, w tym także tych zupełnie wyjątkowych z punktu widzenia systemu zabezpieczeń społecznych.

Trybunał zwraca również uwagę, że przy badaniu poszanowania przez ustawodawcę praw nabytych (maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) do uprawnień emerytalnych istotny jest stan prawny obowiązujący w momencie spełnienia warunków nabycia tego prawa, a nie – jak zakłada skarżący – stan prawny obowiązujący w dniu podjęcia przez niego zatrudnienia. W niektórych dziedzinach należy bowiem liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych związana z równowagą finansową państwa, kryzysem gospodarczym czy niekorzystnymi trendami demograficznymi doprowadzi do zmiany regulacji prawnych.

Jak już wyżej wskazano, ochroną konstytucyjną objęte są jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, czyli przede wszystkim: upływ wymaganego przez prawo okresu składkowego (nieskładkowego), staż pracy lub osiągnięcie wieku emerytalnego. Tych warunków nie spełniał skarżący ani w dniu wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ani w okresie dziesięcioletnim, określonym w art. 88 ust. 2a Karty Nauczyciela.

W konsekwencji zmian wprowadzonych w ramach reformy emerytalnej skarżącemu przysługuje prawo do emerytury na podstawie przepisów ogólnych, dotyczących wszystkich ubezpieczonych.

Niezależnie od powyższego, zaznaczyć także należy, 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.

Dlatego też uznać należy, że art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych.

Z uwagi na brak odrębnych argumentów odnoszących się do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, uzasadniających badanie zaskarżonej regulacji z tą zasadą, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne badanie zarzutów w tym zakresie. Jak już wyżej zaznaczono, zasada ochrony praw nabytych jest bardziej szczegółowa niż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zgodnie z ogólną zasadą orzeczniczą, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, odwoływanie się do wzorców formułujących zasady bardziej ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją.

Dlatego też Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonej normy z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ze względu na zbędność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.