

WYROK
z dnia 23 kwietnia 2009 r.
Sygn. akt K 65/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2009 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) w zakresie, w jakim w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b przepis ten wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238, Nr 191, poz. 1369 i Nr 247, poz. 1821, z 2008 r. Nr 145, poz. 917 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 1, poz. 1 i Nr 56, poz. 458) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, a przez to z nakazem urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej, wyrażonym w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z 10 grudnia 2007 r., wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela lub Karta), w zakresie, w jakim w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b przepis ten wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 maja 2009 r. w Dz. U. Nr 67, poz. 572.

nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Wniosek został złożony w związku ze skargami kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich przez nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych, dotyczącymi wyłączenia stosowania wobec nich art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – 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. Przepis ten nie znajduje jednak zastosowania do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych. Art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy wyłącza prawo tej grupy pracowników do przejścia na emeryturę, bez względu na wiek, przewidziane w art. 88 ust. 1-2a Karty Nauczyciela.

Rzecznik wskazał, że w grupie nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych są często nauczyciele, którzy wiele lat przepracowali w przedszkolu publicznym, a po zmianie statusu przedszkola kontynuowali zatrudnienie w zawodzie nauczyciela w tej samej placówce, ale już będącej przedszkolem niepublicznym.

Rzecznik wskazał również, że w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 8 września 2005 r. (sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90), w którym stwierdzona została niezgodność z Konstytucją przepisu wyłączającego prawo nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej, w wymiarze co najmniej 1/2 etatu obowiązującego wymiaru zajęć, z grupy nauczycieli uprawnionych do wcześniejszej emerytury – został zmieniony zakres podmiotowy art. 88 Karty Nauczyciela. Przepis ten obecnie obejmuje także nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych oraz szkołach niepublicznych w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ta regulacja powinna obejmować również nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik zawarł informacje, wyjaśniające stanowisko Ministra Edukacji Narodowej, zgodnie z którym charakter i obciążenie pracą nauczycieli przedszkoli publicznych i niepublicznych nie są tożsame, a ponadto zgodnie z obowiązującym stanem prawnym uprawnienie do przejścia na emeryturę bez względu na wiek jest uprawnieniem wygasającym. Rozszerzenie kręgu osób, które mogłyby skorzystać z przywileju wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, nie wydaje się zatem zasadne (DSN-SPP-DI-182-142/2007 z 21 czerwca 2007 r.).

Rzecznik Praw Obywatelskich, uzasadniając niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji podkreślił, że zatrudnienie u pracodawcy publicznego lub niepublicznego nie może być kryterium różnicującym uprawnienia pracownicze w dziedzinie prawa ubezpieczeń społecznych. Prowadzi to bowiem do faworyzowania pracowników tzw. sfery publicznej.

Rzecznik wskazał również, że zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.), czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin. Mimo, że z art. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) „nie wynika żaden obowiązek dla przedszkoli niepublicznych, to z art. 14 ust. 2 tej ustawy należy wywieść wniosek, że również te ostatnie powinny – tak jak

przedszkola publiczne – realizować podstawę programową wychowania przedszkolnego. Jeśli zaś chodzi o wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, to Karta Nauczyciela – w art. 42 ust. 3 – różnicuje nauczycieli zatrudnionych w różnych typach przedszkoli”.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że „wbrew stanowisku Ministra Edukacji Narodowej, nie da się jednak wykazać, że obciążenia nauczycieli w przedszkolach publicznych są większe niż w przedszkolach niepublicznych”. Ponadto, zarówno wobec nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach publicznych, jak też nauczycieli pracujących w przedszkolach niepublicznych stosuje się takie same wymogi kwalifikacyjne (art. 9 Karty Nauczyciela), jednolite regulacje w zakresie awansu zawodowego (art. 9a Karty Nauczyciela) oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 75 i n. Karty Nauczyciela). Skoro w systemie emerytalno-rentowym nabywanie uprawnień do świadczeń nie jest uzależnione od statusu pracodawcy, to tym bardziej nauczycielska emerytura, bez względu na wiek, nie powinna być uzależniona od występujących w systemie oświaty różnych typów szkół, przedszkoli czy placówek. Nie istnieją zatem takie cechy relewantne, które uzasadniałyby odmienne traktowanie nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych, niż nauczycieli placówek publicznych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zróżnicowania uprawnień emerytalnych w obu grupach nauczycieli nie można uzasadniać stopniowym wygaszaniem uprawnień do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek. Prowadzi to bowiem do naruszenia konstytucyjnych standardów równości i sprawiedliwości społecznej.

2. Prokurator Generalny w stanowisku z 20 maja 2008 r. stwierdził, że art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela, w zakresie, w jakim – w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b tej ustawy – wyłącza stosowanie jej art. 88 ust. 1 ustawy do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny wskazał, że w świetle Karty Nauczyciela, spośród wszystkich nauczycieli zatrudnionych w placówkach, szkołach i przedszkolach, wchodzących w skład systemu oświaty (niezależnie od statusu prawnego tych jednostek), tylko nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach niepublicznych nie mają prawa do przejścia na emeryturę na zasadach określonych w art. 88 ust. 1 w związku z art. 86 Karty Nauczyciela.

Prokurator Generalny dodał ponadto, że wymagania dotyczące wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w placówkach publicznych są zróżnicowane w zależności od typu danej placówki (art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela). Nie wpływa to jednak na zróżnicowanie uprawnień emerytalnych nauczycieli zatrudnionych w takich jednostkach. Wskazał również, że zgodnie z art. 86 Karty Nauczyciela „nauczyciel zaliczany jest do pracowników wykonujących pracę w szczególnym charakterze”. Nie ma zatem wystarczających przesłanek, aby uznać, że praca nauczyciela w przedszkolu niepublicznym jest tego przymiotu pozbawiona. Tym samym nie ma uzasadnienia zróżnicowania sytuacji nauczycieli przedszkoli niepublicznych w zakresie uprawnień emerytalnych, polegającego na wyłączeniu prawa do przechodzenia na emeryturę bez względu na wiek.

W świetle powyższego Prokurator Generalny stwierdził, że „zróżnicowanie nauczycieli, w zakresie prawa do emerytury, w zależności od statusu prawnego przedszkola, pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej i narusza zasadę równości”.

3. Marszałek Sejmu w stanowisku z 7 listopada 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela, w zakresie, w jakim w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b przepis ten wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w

przedszkolu niepublicznym w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu w uzasadnieniu stanowiska stwierdził, że analiza przepisów Karty Nauczyciela, z punktu widzenia odrębności i podobieństw, w zakresie wymagań stawianych nauczycielom, prowadzi do wniosku, iż „nauczyciele przedszkolni zatrudnieni w przedszkolach publicznych i niepublicznych wykonują takie same zadania, powinni zdobywać tożsame wykształcenie i doświadczenie zawodowe oraz pokonywać takie same stopnie awansu zawodowego, co umożliwi m.in. płynny przepływ pracowników pomiędzy oboma rodzajami przedszkoli”.

Marszałek Sejmu wskazał również, że ograniczenie zastosowania Karty Nauczyciela do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych wynika z „naturalnej konieczności przyznania podmiotowi niepublicznemu prowadzącemu taką placówkę, większej swobody w zatrudnieniu, ocenie i wynagrodzeniu własnych pracowników”, nie powinno to jednak wpływać na różnicowanie w zakresie uprawnień emerytalnych. Status pracodawcy nie jest bowiem cechą relewantną, przesądzającą o konstytucyjnie dopuszczalnym różnicowaniu, pod względem uprawnień emerytalnych, nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach publicznych i niepublicznych. Za cechę taką należy, w świetle art. 88 w związku z art. 86 Karty Nauczyciela, uznać konieczność świadczenia pracy przez co najmniej 20 lat w szczególnym charakterze, czyli w charakterze nauczyciela.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu stwierdził, że wyłączenie zastosowania art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela do nauczycieli przedszkoli niepublicznych nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia art. 32 Konstytucji. Różnicowanie uprawnień pracowników do wcześniejszej emerytury w zależności od tego, jaki był status pracodawcy, Marszałek Sejmu uznał za sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości.

II

Na rozprawie 23 kwietnia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje wcześniejsze pisemne stanowiska w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżona regulacja w świetle przepisów Karty Nauczyciela.

Zaskarżony przepis art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela lub Karta) stanowi, że do nauczycieli zatrudnionych w „przedszkolach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, w tym do nauczyciela zatrudnionego na stanowisku dyrektora, mają zastosowanie przepisy art. 6, art. 9-9i, art. 22 ust. 3 i 4, art. 26, art. 49 ust. 1, pkt 2 i 3, art. 51, art. 70a ust. 3, 4 i 6 i art. 75-85”. Z przywołanego przez zaskarżony przepis art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty wynika, że chodzi o zastosowanie wymienionych wyżej przepisów do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych.

Karta Nauczyciela stanowi w art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 1a, że ustawie tej podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli, zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, oraz rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych, publicznych kolegiach pracowników

służb społecznych, publicznych placówkach opiekuńczo-wychowawczych, oraz ośrodkach adaptacyjno-opiekuńczych. Natomiast ust. 2 art. 2 Karty wymienia te grupy nauczycieli, w stosunku do których ustawa będzie stosowana wtedy, gdy będzie to wynikało z konkretnych przepisów ustawy i tylko w zakresie wynikającym z przepisów ustawy.

Art. 88 ust. 1 Karty, pozostający w związku z zaskarżonym przepisem i wskazany przez wnioskodawcę jako przepis określający zakres zaskarżenia, wskazuje warunki szczególnego przejścia nauczycieli na emeryturę mimo nieosiągnięcia przez zainteresowanych wieku emerytalnego, wynikającego z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39 poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach), tj.; dla ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. – co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowi mianowicie: „Nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – 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”.

Zaskarżony przepis art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela nie wymienia art. 88 ust. 1 Karty wśród tych przepisów, które mają zastosowanie do przedszkoli, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b, tzn. do przedszkoli niepublicznych; należy przypomnieć, że w takim zakresie art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty wiąże się z zaskarżonym przepisem, co wskazuje wnioskodawca. Oznacza to, że szczególne warunki przejścia nauczycieli na emeryturę, określone w art. 88 ust. 1 Karty, nie odnoszą się do nauczycieli przedszkoli niepublicznych.

Dla rozpatrywanej przez Trybunał sprawy istotne znaczenie miał wydany wcześniej wyrok, dotyczący kontroli konstytucyjnej art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty, chociaż dotyczył on innego zakresu normatywnego tego przepisu. W wyroku z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04 (OTK nr 8/A/2005, poz. 90) Trybunał Konstytucyjny orzekł, między innymi, że art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 34 lit. a ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845), w zakresie, w jakim w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b wyłącza stosowanie art. 88 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, a przez to z nakazem urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, wyrażonym w art. 2 Konstytucji.

Z uzasadnienia tego wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny przedmiotem badania uczynił art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela jedynie w zakresie określonym w pytaniu prawnym sądu, a więc w zakresie odnoszącym się wyłącznie do tzw. niepublicznych placówek oświatowych. Wyrok ten nie dotyczy zatem nauczycieli zatrudnionych w niepublicznych szkołach i przedszkolach. Przyjęty przez Trybunał kierunek orzekania w cytowanej powyżej sprawie ma jednak oczywiste znaczenie dla niniejszej sprawy, w której zaskarżenie dotyczy art. 91b ust. 2 pkt 4, w zakresie odnoszącym się do niepublicznych przedszkoli. Trybunał nie znalazł natomiast podstaw do uwzględnienia z tego tytułu przesłanki zbędności orzekania (*ne bis in idem*) wymienionej w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), skoro w obydwu porównywanych sprawach chodzi o różny zakres normatywny art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela.

2. Zaskarżony przepis w świetle przepisów emerytalnych.

Ustawa o emeryturach wyodrębniła trzy następujące grupy wiekowe ubezpieczonych, różnicując warunki nabywania prawa do emerytury oraz zasady ich wymiaru, w zależności od daty urodzenia ubezpieczonych:

- 1) urodzonych po 31 grudnia 1968 r.,
- 2) urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.,
- 3) urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.

Z przepisów ustawy emerytalnej wynika, że nauczyciele urodzeni po 31 grudnia 1968 r. przechodzą na emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, bez możliwości przejścia na emeryturę bez względu na wiek. Nauczyciele urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. mogą przejść na emeryturę na zasadach uregulowanych w art. 88 Karty Nauczyciela. Natomiast nauczyciele urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. – zgodnie z art. 32 ust. 5 ustawy o emeryturach w związku z art. 88 Karty Nauczyciela – mogą przejść na emeryturę, bez względu na wiek, na zasadach szczególnych określonych w art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach określił ogólne warunki wiekowe dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Ubezpieczonym tym przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, „z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184 tej ustawy”. Te ostatnie regulacje, zamieszczone przede wszystkim w rozdziale 3 ustawy o emeryturach, to przepisy szczególne dotyczące emerytury dla niektórych ubezpieczonych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Jest wśród nich art. 47, odsyłający do odrębnych przepisów określających zasady przechodzenia na emeryturę, bez względu na wiek, nauczycieli urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. Odsyła on w szczególności do art. 88 Karty Nauczyciela, określającego warunki przejścia na emeryturę nauczycieli mimo nieosiągnięcia przez nich wymaganego ogólnie wieku. Art. 88 ust. 2a tej ustawy stanowi, że uprawnienie do wcześniejszej emerytury, określone w art. 88 ust. 1 Karty, będzie miało zastosowanie w ciągu dziesięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach. Art. 88 ust. 2a stanowi: „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 dziesięciu 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, ze 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”.

Warto zwrócić uwagę na brzmienie art. 88 ust. 2a pkt 1 Karty Nauczyciela. Chodzi o spełnienie przez nauczycieli urodzonych we wskazanym wyżej okresie, w ciągu dziesięciu lat od wejścia w życie ustawy o emeryturach, warunków do uzyskania emerytury. Uprawnienie to jest więc istotnie, co podkreślił w swym piśmie z 25 maja 2007 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Edukacji Narodowej, uprawnieniem wygasającym. Jednakże mimo upływu wspomnianego wyżej dziesięcioletniego okresu, liczonego od 1 stycznia 1999 r., jako dnia wejścia w życie ustawy o emeryturach, przepis ten nadal może mieć zastosowanie do nauczycieli, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., którzy po spełnieniu warunków określonych w art. 88 ust. 1 oraz ust. 2a Karty Nauczyciela mogą przejść na wcześniejszą emeryturę także po upływie wspomnianego wyżej dziesięcioletniego okresu, to jest po 1 stycznia 2009 r. We wspomnianym wyżej dziesięcioletnim okresie miało bowiem nastąpić spełnienie warunków do uzyskania emerytury określonej w art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela, a nie przejście na emeryturę.

Należy jednak nadmienić, że pierwotne brzmienie art. 88 ust. 2a Karty było inne. Przepis ten był kilkakrotnie nowelizowany, w wyniku czego wydłużono okres, w którym nauczyciele ze wskazanej wyżej grupy wiekowej zachowują prawo do emerytury, o której mowa w art. 88 ust. 1 Karty, z ośmiu do dziesięciu lat. Istotnej zmiany warunków określonych w art. 88 ust. 2a Karty dokonano w ustawie z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 158, poz. 1103; dalej: nowelizacja Karty z 23 sierpnia 2007 r.). Art. 88 ust. 2a nadano następujące brzmienie: „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 dziewięciu 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, ze 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”.

W wyniku kolejnej nowelizacji art. 88 ust. 2a pkt 1 Karty Nauczyciela w ustawie z dnia 7 września 2007 r. (Dz. U. Nr 191, poz. 1369) wydłużono określony w tym przepisie okres dziewięciu lat do lat dziesięciu.

Nastąpiła zatem istotna zmiana wymogów w stosunku do nauczycieli ze wskazanej grupy wiekowej, zainteresowanych tą procedurą uzyskania emerytury. Wystarczy bowiem, by spełnili oni warunki do uzyskania emerytury, określone w art. 88 ust. 1 Karty, w ciągu dziesięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy o emeryturach, zamiast konieczności przejścia na emeryturę w ciągu dziewięciu lat od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Zmiana ta miała na celu zapobieżenie masowemu składaniu wypowiedzeń przez nauczycieli urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. Umożliwiła ona nauczycielom, którzy spełnią warunki do przejścia na wcześniejszą emeryturę, jej uzyskanie niezależnie od terminu złożenia wniosku o rozwiązanie stosunku pracy. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 88 ust. 1 Karty nauczyciele mogli przejść na wcześniejszą emeryturę do końca 2007 r., po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy. Warunkiem zachowania uprawnień było zatem rozwiązanie stosunku pracy. Po wspomnianych zmianach nauczyciele nie muszą spełnić warunku rozwiązania stosunku pracy do dnia 31 grudnia 2007 r. „Realizacja uprawnień nauczycieli do emerytury bez względu na wiek rozłoży się w czasie w okresie kilku lat. Nie nastąpi kumulacja skorzystania z omawianych uprawnień w 2007 r.” (por. uzasadnienie do ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 158, poz. 1103, Druk nr 1929); druk sejmowy nr 1929/V kadencja).

Z dniem 1 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1656; dalej: ustawa o emeryturach pomostowych; niektóre z przepisów tej ustawy weszły w życie później). Dokonano w niej istotnej reformy systemu emerytalnego, zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o emeryturach. W ustawie o emeryturach pomostowych możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę uległa kolejnym ograniczeniom. „Likwidacja możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez niektóre grupy zawodowe uzasadniona jest także faktem, że wprowadzone w 1983 r. przepisy regulujące te kwestie (rozporządzenie 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.) po upływie ponad dwudziestu pięciu lat, wobec szybkiego rozwoju technologii, w wielu przypadkach stały się nieaktualne i anachroniczne. Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy w wielu dziedzinach zmienił w sposób zasadniczy warunki pracy, powodując w konsekwencji, że utworzone przed ponad dwudziestu pięciu laty wykazy prac w szczególnych warunkach

lub szczególnym charakterze w wielu przypadkach są nieadekwatne do obecnych warunków i charakteru pracy” – wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o emeryturach pomostowych (druk sejmowy nr 1070/VI kadencja).

Ustawa o emeryturach pomostowych określa warunki konieczne do nabycia prawa do emerytur pomostowych dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które osiągnęły określony wiek (co najmniej 55 dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn) i między innymi: mają okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (wynoszący co najmniej 15 lat) i wykonywały taką pracę po 31 grudnia 2008 r., mają odpowiedni okres składkowy i nieskładkowy (co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn). Prawo to przysługuje tylko wtedy, gdy z pracownikiem ubiegającym się o nie nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy.

Zgodnie z art. 49 ustawy o emeryturach pomostowych, prawo do tego świadczenia przysługuje również osobie, która spełnia wymienione wyżej warunki, ale po 31 grudnia 2008 r. nie wykonywała pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w rozumieniu przyjętym przez art. 3 ust. 1 tej ustawy. Załączniki do omawianej ustawy zawierają wykaz prac w szczególnych warunkach (zał. nr 1) oraz wykaz prac o szczególnym charakterze (zał. nr 2), w którym do prac o szczególnym charakterze zaliczono „pracę nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich”.

Ustawa o emeryturach pomostowych, wraz z załącznikami, zawęziła więc, między innymi, zakres prac o szczególnym charakterze, regulowany do tej pory przez rozporządzenie 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.). Rozporządzenie to w § 15 stanowiło, że „Nauczyciel, wychowawca lub inny pracownik pedagogiczny wykonujący pracę nauczycielską wymienioną w art. 1 pkt 1-7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19, Nr 25, poz. 287, Nr 31, poz. 214 i z 1983 r. Nr 5, poz. 33), określoną w tej ustawie jako praca zaliczona do I kategorii zatrudnienia, nabywa prawo do emerytury na zasadach określonych w § 4 i jest uważany za wykonującego pracę w szczególnym charakterze”.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że ustawa o emeryturach pomostowych nie uchylila zaskarżonego przepisu oraz związanej z nim regulacji prawnej. Wejście tej ustawy nie zmodyfikowało również wykładni wskazanej przez wnioskodawcę regulacji prawnej oraz postawionego przez niego problemu konstytucyjnego. Przepis art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela, zaskarżony przez Rzecznika w zakresie przez Niego wskazanym, odnosi się do stanów faktycznych nienormowanych przez ustawę o emeryturach pomostowych. Przepis ten obowiązuje i wywiera skutki prawne w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć, w tym do nauczyciela zatrudnionego na stanowisku dyrektora. Trybunał zbadał, czy zaskarżona regulacja winna mieć zastosowanie także w związku z art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela.

3. Kontrola konstytucyjna zaskarżonej regulacji prawnej z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na charakter zaskarżenia przez Rzecznika art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela. Rzecznik skarży powyższy przepis w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b tej ustawy, ponieważ wyłącza on

stosowanie art. 88 ust. 1 Karty do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć. Wnioskodawca nie kwestionuje więc obowiązującego brzmienia art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela w sferze pozytywnych treści normatywnych; skarży ten przepis dlatego, że nie zawiera on pewnych treści normatywnych. Jest to konsekwencją tego, że zaskarżony przepis nie wymienia art. 88 ust. 1 wśród tych przepisów, które mają zastosowanie do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b (a więc w przedszkolach niepublicznych), w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć, w tym do nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach dyrektora.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik skarży art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela w związku z pominięciem ustawodawcy, który nie wymienił art. 88 ust. 1 Karty wśród innych przepisów, które mają zastosowanie do nauczycieli, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty, zatrudnionych w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć. Trybunał przypomina, że w świetle jego dotychczasowego orzecznictwa należy odróżnić zaniechanie ustawodawcy, mieszczące się w ramach jego polityki legislacyjnej, wynikające ze swobody, którą dysponuje i niepodlegające kontroli Trybunału, od pominięcia ustawodawczego. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (por. postanowienie z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55; wyrok z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175).

We wspomnianym wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. P 17/04) Trybunał uznał art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 34 lit. a ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845), w zakresie w jakim w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b wyłącza stosowanie art. 88 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć – za niezgodny z art. 32 ust. 1, a przez to za niezgodny również z nakazem urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, wyrażonym w art. 2 Konstytucji. Trybunał, w związku z rozpatrywaną sprawą, podzielił przyjęty w przywołanej sprawie kierunek orzekania oraz zastosowaną tam metodologię rozpoznawania spraw. W obydwu sprawach przedmiotem zaskarżenia jest art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela, który do czasu realizacji wyroku Trybunału (art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 80, poz. 542), obejmował swym zakresem podmiotowym nauczycieli zatrudnionych w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć (w tym na stanowisku dyrektora), nie tylko w niepublicznych przedszkolach ale również w niepublicznych placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty Nauczyciela.

W sprawie o sygn. P 17/04, aczkolwiek inicjowanej innym rodzajem kontroli konstytucyjnej oraz różniącej się od niniejszej sprawy formalnym nieuwzględnieniem art. 88 Karty jako przedmiotu zaskarżenia – istota problemu konstytucyjnego jest taka sama jak w niniejszej sprawie. Chodzi o pominięcie prawa nauczycieli zatrudnionych w wymiarze co najmniej 1/2 wymiaru zajęć w niepublicznych placówkach (sygn. P 17/04) oraz w niepublicznych przedszkolach (sprawa niniejsza – sygn. K 65/07) – do wcześniejszej emerytury (z uwzględnieniem innych, wymienionych wcześniej wymagań) w sytuacji, gdy prawo takie posiadają nauczyciele, w taki sam sposób zatrudnieni, począwszy od pierwotnego brzmienia Karty Nauczyciela, w publicznych placówkach i publicznych przedszkolach.

Podobnie jak w sprawie o sygn. P 17/04, Trybunał uznał, że pominięcie ustawodawcze wskazane przez Rzecznika nie polega na takim braku regulacji prawnej, który mógłby być usunięty w drodze wykładni *a contrario*, gdyż chodzi tutaj o wyłączenie pewnej kategorii adresatów ustawy spod niektórych jej przepisów. Nie jest to konstrukcja legislacyjna, której „źródłem” jest w istocie takie zaniechanie przez ustawodawcę pewnych kwestii, które można wypełnić w drodze wykładni. Również w rozpatrywanej sprawie, Trybunał uważa, że w zaskarżonej regulacji nie ma takich elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby jej konstytucyjność. Przy tej okazji Trybunał ponownie podkreśla, że ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, wynikającą nie tylko z jego zaskarżonego brzmienia, ale z brzmienia, które – nie naruszając zasady swobody ustawodawcy w stanowieniu prawa, uwzględniając cele zaskarżonej regulacji prawnej – byłoby zgodne z wymogami konstytucyjności. Rozpatrywana sprawa potwierdza znaczenie pominięcia ustawodawczego dla kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Jest ono istotnym instrumentem tej kontroli, narzędziem metodologicznym, służącym rozpoznawaniu problemu konstytucyjnego. Jego brak mógłby powodować uniemożliwienie kontroli konstytucyjnej, w szczególności kontroli o charakterze abstrakcyjnym, przy wskazywaniu wzorców z art. 32 lub art. 2 Konstytucji. Trzeba przy tej okazji podkreślić, że to właśnie wykorzystanie wzorców kontroli wynikających z art. 32 ust. 1 wskazuje, w rozpatrywanej sprawie, że mamy do czynienia z pominięciem ustawodawcy, a nie z celowym zaniechaniem, zgodnym z wymogami konstytucyjnymi.

3.2. Wnioskodawca wskazał art. 32 Konstytucji jako główny wzorzec kontroli konstytucyjnej. Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca uważa za wzorzec kontroli przede wszystkim art. 32 ust. 1 (w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2) Konstytucji. Wnioskodawca, podnosząc zarzut niezgodności z Konstytucją argumentował, że zatrudnienie u pracodawcy publicznego lub niepublicznego nie może być kryterium różnicującym uprawnienia pracownicze w dziedzinie prawa ubezpieczeń społecznych. Wygasający, w związku z reformą systemu emerytalnego, charakter uprawnień do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek, nie może odbywać się z naruszeniem konstytucyjnych standardów równości i sprawiedliwości społecznej.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji był często przywoływanym wzorcem kontroli w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, w tym także w sprawach emerytalno-rentowych. W wyroku z 18 listopada 2008 r. (sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156) Trybunał przypomniał, że także w odniesieniu do wymienionej wyżej sfery stosunków Trybunał odnosi wypracowane w swoim orzecznictwie rozumienie treści normatywnych art. 32 ust. 1. Stwierdzono w nim między innymi: „W orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, że także w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego art. 32 ust. 1 Konstytucji jest źródłem zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo – bez dyskryminowania i faworyzowania (zob. np. wyroki z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 i 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170). Ewentualne wyjątki od tej zasady winny odpowiadać następującym wymaganiom:

– muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

– muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

– muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”.

W zaskarżonym przepisie, w kontekście regulacji prawnej Karty Nauczyciela oraz ustawy o emeryturach i rentach, ustawodawca uznał, że status prawny pracodawcy (a w konsekwencji czy jest to przedszkole publiczne, czy niepubliczne) stanowi cechę istotną (relewantną), będącą podstawą do nierównego traktowania nauczycieli w przedszkolach publicznych i niepublicznych, zatrudnionych w wymiarze co najmniej połowy obowiązującego wymiaru zajęć, w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury, określonej w art. 88 ust. 1 Karty. Trybunał zbadał, czy zastosowane przez ustawodawcę kryterium do nierównego traktowania nauczycieli przedszkoli publicznych i nauczycieli przedszkoli niepublicznych, co do prawa do wcześniejszej emerytury, jest kryterium relewantnym, a w szczególności, czy pozostaje ono w związku bezpośrednim z celem i zasadniczą treścią zaskarżonego przepisu oraz przepisów, w kontekście których zaskarżony przepis jest osadzony.

Zaskarżona regulacja prowadzi do zróżnicowania uprawnień w kontekście konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Uprawnienie do wcześniejszej emerytury, którego przesłankami podstawowymi są okres zatrudnienia oraz okres wykonywania pracy o szczególnym charakterze, określone w art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela, przysługujące nauczycielom określonej grupy wiekowej, bez względu na osiągnięcie przez nich wymaganego generalnie przez przepisy emerytalne określonego wieku (65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet), jest niewątpliwie przywilejem nauczycieli w stosunku do innych grup pracowniczych, objętych podstawowym modelem obowiązkowego systemu emerytalno-rentowego (por. art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 27 i art. 32 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 5 ustawy emeryturach).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje, ze względów wyżej wspomnianych, swoje wcześniejsze ustalenia których dokonał w wyroku o sygn. P 17/04, dotyczące charakteru prawnego regulacji zaskarżonej w niniejszej sprawie. Zaskarżona regulacja nie dotyczy „różnicowania uprawnień pracowniczych w ścisłym tego słowa znaczeniu”, lecz odmiennego traktowania w sferze ubezpieczeń społecznych. W sferze prawa pracy status prawny pracodawcy (instytucja publicznoprawna czy pracodawca prywatny) może mieć istotne znaczenie, m.in. dla zakresu praw i obowiązków pracownika. Status instytucji prawa publicznego powoduje bowiem, że stosunek pracy z taką instytucją ma z reguły pewien aspekt publicznoprawny, który wyrażać się może w innych sposobach nawiązania stosunku pracy (np. jednostronne mianowanie na określone stanowisko), rozwiązania stosunku pracy (szczególne podstawy zwolnienia ze stanowiska) oraz w innej treści praw czy obowiązków (np. obowiązku szczególnego posłuszeństwa lub szczególnej lojalności wobec państwa również w życiu „pozazawodowym”). Gdyby zatem uprawnienie do wcześniejszej emerytury traktować jako uprawnienie z zakresu prawa pracy, to analiza zgodności tej regulacji z Konstytucją byłaby bardziej skomplikowana, wówczas bowiem status prawny pracodawcy mógłby być uznany za czynnik prawnie relewantny. Co prawda status własnościowy pracodawcy nie powinien być podstawą zróżnicowania praw pracowniczych, ale podstawą taką może być publicznoprawny lub prywatnoprawny charakter podmiotu będącego „bezpośrednim” pracodawcą – stwierdził Trybunał w omawianym wyroku.

Inaczej natomiast należy ocenić problem zróżnicowania praw w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego stanowi bowiem powszechne prawo obywatelskie (art. 67 ust. 1 Konstytucji), co nie oznacza, że obywatel zyskuje po osiągnięciu wieku emerytalnego „automatycznie” prawo do świadczeń finansowych ze strony odpowiednich władz publicznych. Oznacza natomiast, że „warunki nabywania prawa do takich świadczeń winny być zasadniczo równe dla wszystkich obywateli. O ile zatem w stosunkach pracy zakres dopuszczalnego

zróznicowania praw i obowiązków pracowniczych jest szerszy i dopuszczalne jest zróznicowanie oparte o wspomniane wyżej kryterium charakteru i statusu prawnego pracodawcy, o tyle – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – w dziedzinie prawa ubezpieczeń społecznych kryterium takie uznać należy za zasadniczo wykluczone. Stosunki prawne w dziedzinie ubezpieczeń społecznych wiążą bowiem osoby fizyczne i właściwe władze publiczne, które wykonują swoje ustawowe obowiązki w tej dziedzinie, pracodawcy – choć mają pewne obowiązki o charakterze »refleksowym« w tej dziedzinie – nie są stronami stosunku ubezpieczeniowego w sferze ubezpieczeń społecznych. A zatem ich status nie powinien oddziaływać na tę sferę praw jednostki” – podkreślił Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny przypomina również i potwierdza inne ustalenia, zawarte w cytowanym wyroku o sygn. P 17/04, istotne również dla rozpatrywanej sprawy. Zdaniem Trybunału Karta Nauczyciela była wyrazem dążenia ustawodawcy do podkreślenia roli oświaty i wychowania oraz społecznej rangi zawodu nauczyciela. Szczególne uprawnienia osób wykonujących zawód nauczyciela są odzwierciedleniem powyższych założeń ustawodawcy. Zasadniczą przesłanką uprawnień nauczycieli do wcześniejszej emerytury, wynikającą z art. 88 ust. 1 Karty, jest charakter wykonywanej przez nich pracy, a nie formalny status prawny poszczególnych typów placówek oświatowych – stwierdził Trybunał w powyższym wyroku. Stwierdzenie to ma odpowiednie zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji oraz zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, znaczenie ma tutaj nie formalny status prawny przedszkola, lecz charakter pracy wykonywanej przez nauczycieli przedszkoli publicznych i niepublicznych. Trybunał Konstytucyjny przytacza w związku z tym następujący, obszerny fragmenty uzasadnienia wyroku w sprawie P 17/04, mający szczególne znaczenie dla niniejszej sprawy: „Stwierdzić można ogólnie, że regulacja art. 88 ust. 1 w związku z art. 86 Karty Nauczyciela ma na celu również uwzględnienie powszechnie znanego faktu, iż z wykonywaniem zawodu nauczyciela wiąże się szczególnie niekorzystny wpływ na stan zdrowia. Art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do stwierdzenia, że wpływ świadczenia pracy na stan zdrowia (a zatem i pewne rosnące wraz z długością okresu zatrudnienia prawdopodobieństwo wystąpienia chorób zawodowych) może stanowić dopuszczalną przesłankę zróznicowania w zakresie uprawnień emerytalnych. Dlatego uprzywilejowanie nauczycieli w tym zakresie nie jest *a priori* niezgodne z Konstytucją. Ale zauważyć należy, że sprawiedliwe kryteria wewnętrznego zróznicowania w ramach grupy zawodowej nauczycieli są zgodne z zasadą równości, jeżeli odpowiadają podstawie wprowadzenia szczególnej, korzystniejszej dla danej grupy, regulacji. Istotnym kryterium powinny więc tu być przede wszystkim charakter zajęć (czynności) zawodowych i związane z nimi obciążenie dla zdrowia. Oczywiście wiąże się z tym także konieczność uwzględnienia wymiaru czasowego wypełnianych obowiązków. Niewykluczone są również inne kryteria, dotyczące roli określonego rodzaju placówek, w których zatrudnieni są nauczyciele w systemie oświaty oraz społecznej rangi wykonywania zawodu nauczyciela w pewnym ich typie” – zaznaczył Trybunał.

Trybunał podkreślił również w omawianym wyroku (sygn. P 17/04), że „w systemie powszechnych ubezpieczeń emerytalnych wykluczona powinna być możliwość faworyzowania pracowników tzw. sfery publicznej, o ile państwo nie ponosiłoby bezpośrednio wszystkich obciążeń z tym związanych i nie odbywałoby się to na określonych zasadach”. Faworyzowanie pewnych grup byłych pracowników (ubezpieczonych), w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, i nabywanie przez nich emerytur na korzystniejszych zasadach, oznaczałoby bowiem, że emerytury takie byłyby finansowane przez wszystkich ubezpieczonych, również przez tych, którzy byliby relatywnie defaworyzowani. „Jeżeli państwo decyduje się na poddanie pewnej grupy zawodowej zatrudnionej w szeroko pojmowanych instytucjach publicznych powszechnemu systemowi

emerytalnemu, to przywileje dla takich grup muszą być uzasadnione ich szczególną rolą społeczną lub charakterem pracy, ale nie mogą wynikać z samego faktu zatrudnienia w takich instytucjach. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena, czy wskazane wyżej przesłanki uzasadniają taki a nie inny kształt przywilejów emerytalnych dla nauczycieli, nie ulega jednak wątpliwości, iż wprowadzając je ustawodawca miał obowiązek przestrzegania zasady równości wobec prawa. Oznacza to, że wszelkie różnicowania w ramach grupy zawodowej nauczycieli są dopuszczalne tylko pod pewnymi warunkami, w szczególności winny odpowiadać zasadom sprawiedliwości społecznej” – wyjaśniał Trybunał.

3.3. Trybunał Konstytucyjny przeanalizował dokonane przez ustawodawcę różnicowanie w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury między nauczycielami przedszkoli publicznych i niepublicznych, wynikające z zaskarżonego art. 91b ust. 2 pkt 4 w związku z art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela; w świetle zadań realizowanych przez przedszkola publiczne i niepubliczne, statusu prawnego obydwu porównywanych typów przedszkoli, a przede wszystkim w świetle charakteru pracy oraz praw i obowiązków nauczycieli zatrudnionych w obydwu typach przedszkoli.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty), przedszkola, zarówno publiczne jak i niepubliczne, są częścią jednolitego systemu oświaty („przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkola specjalne”) realizującego „w szczególności” zadania wymienione w szesnastu punktach art. 1 tej ustawy. Na gruncie ustawy o systemie oświaty dostrzec można trzy podstawowe różnice pomiędzy przedszkolami publicznymi i niepublicznymi, co Trybunał podniósł już w wyroku o sygn. P 17/04 dotyczącym jak wspomniano, placówek niepublicznych. Po pierwsze zgodnie z art. 58 ust. 3 w związku z art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, założenie przedszkola publicznego wymaga zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, którego zadaniem jest prowadzenie placówek danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego kuratora oświaty; natomiast zgodnie z art. 82 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 1 tej ustawy, założenie przedszkola niepublicznego wymaga wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do prowadzenia publicznych placówek danego typu. Drugą różnicą dotyczy kręgu podmiotów, które mogą tworzyć i prowadzić dany typ przedszkola. Jednostki samorządu terytorialnego i w pewnym zakresie organy administracji rządowej mogą tworzyć i prowadzić tylko przedszkola publiczne; oprócz tego przedszkola publiczne mogą być tworzone również przez osoby fizyczne i prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast przedszkola niepubliczne mogą być tworzone przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Oznacza to zarazem, że w tym zakresie nie można mówić o pełnym różnicowaniu ze względu na tzw. status właścicielski pracodawcy. Z formalnego punktu widzenia przedszkola publiczne mogą być tworzone również przez osoby fizyczne i osoby prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Po trzecie wreszcie, do przedszkoli niepublicznych nie stosuje się przepisów art. 50-56 ustawy o systemie oświaty. Przepisy te dotyczą kwestii związanych z wewnętrzną organizacją i sposobem działania danej placówki i nie odnoszą się do zakresu zadań i obowiązków nauczycieli w nich zatrudnionych.

Trzeba natomiast podkreślić, że chociaż przedszkolom, szkołom i placówkom niepublicznym poświęcono w ustawie o systemie oświaty odrębny rozdział 8, to przepisy zamieszczone w tym rozdziale potwierdzają, że obydwa typy przedszkoli nie różnią się z punktu widzenia realizacji swych zadań w jednolitym systemie oświaty. Różnice dotyczą sposobu organizacji przedszkoli, aczkolwiek art. 67a ust. 1-3, 5 i 6 (organizowanie stołówek przez przedszkole niepubliczne) oraz art. 71b ust. 1 i 1a (indywidualne przygotowanie przedszkolne ze względu na stan zdrowia) – stosuje się odpowiednio do przedszkoli

niepublicznych. Nadzór nad przedszkolami niepublicznymi sprawują właściwi kuratorzy oświaty (art. 89 w związku z art. 3 pkt 1); niepubliczne przedszkola (w tym specjalne) otrzymują dotację z budżetu gminy (art. 90 ust. 1). Art. 90a ustawy o systemie oświaty w pełni potwierdza, że z punktu widzenia realizacji zadań w systemie oświaty podział na przedszkola publiczne i niepubliczne (także szkoły publiczne i niepubliczne oraz placówki publiczne i niepubliczne) nie ma istotnego znaczenia. Art. 90a w związku z art. 3 pkt 1 tej ustawy odnosi się także do przedszkoli. Art. 90a stanowi mianowicie: ust. 1: „Osoba fizyczna lub osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego, prowadząca szkoły publiczne, szkoły niepubliczne lub placówki, może dla celów organizacyjnych połączyć je w zespół i określić zasady działania zespołu. Połączenie nie narusza odrębności szkół lub placówek w zakresie określonym w ustawie, w szczególności w zakresie uzyskiwania zezwolenia, cofania zezwolenia, wpisywania do ewidencji i wykreślenia z niej, uzyskiwania i utraty uprawnień szkoły publicznej oraz uzyskiwania dotacji”; ust. 2: „Zespół, o którym mowa w ust. 1, wpisuje się jako odrębny podmiot do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej”.

Ustawa o systemie oświaty wskazuje w art. 5b, że prawa i obowiązki nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek określa Karta Nauczyciela. Art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty, zaskarżony przez wnioskodawcę, wymienia przepisy tej ustawy, które stosuje się do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć. Są to następujące przepisy: art. 6, określający w formie obowiązków, podstawowe cele i zadania pracy nauczycielskiej; art. 9-9i, określające wymagania kwalifikacyjne nauczycieli oraz procedury i wymogi awansu zawodowego; art. 22 ust. 3 i 4, określający szczególną sytuację nauczycieli zatrudnionych w kilku szkołach „w łącznym wymiarze zajęć co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć”; art. 26, określający przesłanki wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa; art. 49 ust. 1 pkt 2 i 3, określający tworzenie specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli, za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, w budżetach województw oraz w budżecie ministerstwa właściwego do spraw oświaty i wychowania; art. 51, dotyczący nadawania nauczycielom (i innym osobom) za szczególne zasługi dla oświaty i wychowania „Medalu Komisji Edukacji Narodowej”; art. 70a ust. 3, 4 i 6, określający wyodrębnianie składników finansowych na doskonalenie zawodowe nauczycieli w budżetach organów prowadzących szkoły, w budżetach wojewodów i w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; art. 75-85, regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli.

Nie mają natomiast zastosowania do nauczycieli przedszkoli niepublicznych te przepisy regulujące status prawny nauczycieli, które dotyczą nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy (z wyjątkiem art. 22 ust. 3 i 4 oraz art. 26 Karty), warunków pracy i wynagrodzenia, w tym także czasu pracy i uprawnień socjalnych i urlopów oraz ochrony zdrowia. Ustawodawca pozostawił więc w powyższych sferach większą swobodę kształtowania stosunków pracy obydwu stronom tych stosunków, a mianowicie pracodawcom niepublicznych przedszkoli oraz zatrudnionym w nich nauczycielom. Są one jednak regulowane przepisami innych ustaw, w szczególności kodeksu pracy. Dotyczy to np. czasu pracy nauczycieli w przedszkolach niepublicznych.

Trybunał pragnie podkreślić, że ustalenia dokonane w powołanym wyroku w sprawie o sygn. P 17/04, dotyczące czasu pracy nauczycieli w placówkach publicznych i niepublicznych, należy odnieść odpowiednio do czasu pracy nauczycieli w przedszkolach publicznych i niepublicznych. W powyższym wyroku Trybunał stwierdził między innymi: „Nie da się wykazać, że obciążenia te są *a priori* większe w placówkach publicznych niż placówkach niepublicznych. Wymiar czasu pracy osób zatrudnionych na stanowiskach nauczycielskich w różnych placówkach nie jest bowiem określony tylko przy zastosowaniu kryterium wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Istotne jest to, że

maksymalny wymiar czasu pracy nauczyciela, podlegającego »w pełni« przepisom Karty Nauczyciela wynosi 40 godzin tygodniowo (art. 42 ust. 1 Karty), co odpowiada ogólnej zasadzie prawa pracy wyrażonej w art. 129 § 1 kodeksu pracy. Brak również innych generalnych uregulowań, świadczących o większych »obciążeniach dla zdrowia« po stronie nauczycieli zatrudnionych w placówkach publicznych”.

4. W świetle powyższej analizy oraz wcześniejszych ustaleń dokonanych przez Trybunał w sprawie o sygn. P 17/04, zróżnicowanie wynikające z art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty między nauczycielami przedszkoli publicznych i niepublicznych, zatrudnionych w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć, w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury, określonego w art. 88 ust. 1 Karty, jest zróżnicowaniem dokonany w oparciu o kryterium, które nie jest relewantne. Dla dokonanego przez ustawodawcę zróżnicowania, formalny status właścicielski stanowił zresztą, jak wykazano wyżej, kryterium dość niespójne. Kryterium wybrane przez ustawodawcę nie może być uznane za relewantne (istotne), ponieważ nie jest adekwatne do regulacji, której dotyczy. Ustawodawca nie uwzględnił zresztą sytuacji tych nauczycieli, którzy przepracowali wiele lat w przedszkolu niepublicznym, a po zmianie formalno prawnej statusu tego przedszkola kontynuowali w nim nadal zatrudnienie, chociaż formalnie już w przedszkolu niepublicznym.

Powyższa analiza oraz wcześniejsze ustalenia Trybunału w sprawie o sygn. P 17/04 wykazały natomiast, że kryterium istotnym (relewantnym) dla przyznania prawa do wcześniejszej emerytury jest rodzaj wykonywanej pracy. Zarówno w przedszkolu publicznym jak i niepublicznym chodzi o pracę nauczycielską, której ranga została określona w preambule do Karty Nauczyciela, a cele i zadania, wspólne dla wszystkich nauczycieli – w art. 6 Karty.

Ustawodawca uznał, że chodzi o tę samą pracę nauczycielską, zarówno w przedszkolach publicznych jak i niepublicznych, wymieniając konkretnie przepisy mające zastosowanie w obydwu typach przedszkoli. Zróżnicowanie (niestosowanie niektórych przepisów do przedszkoli niepublicznych) wynika z pewnej odmienności instytucjonalnej, uwarunkowanej różnym typem formalno właścielskim. Należy zresztą nadmienić, że ustawodawca sam podkreślił, iż charakter pracy nauczycielskiej należy oceniać w sposób integralny, stanowiąc w art. 86 Karty Nauczyciela (pierwszy z przepisów rozdziału 11 poświęcony „uprawnieniom emerytalnym”), że nauczyciel zaliczany jest do pracowników wykonujących pracę w szczególnym charakterze. Ustawodawca podkreślił więc zarazem, że „prawo do zaopatrzenia emerytalnego, określonego w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, nauczyciela oraz członka jego rodziny zgodnie z art. 86, jest związane z charakterem pracy nauczyciela.

Dlatego Trybunał orzekł, że zaskarżona przez wnioskodawcę regulacja prawna jest niezgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne podmiotów, które z punktu widzenia kryterium relewantnego dla danej sfery stosunków społecznych prawnie regulowanej, należą do tej samej kategorii. Zaskarżona regulacja naruszyła tak rozumianą zasadę równości, ponieważ zróżnicowała ustawowo – w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury – nauczycieli przedszkoli publicznych i nauczycieli przedszkoli niepublicznych, należących do tej samej kategorii zawodu nauczycielskiego, charakteryzującego się tym samym rodzajem pracy o szczególnym charakterze, realizującego te same cele i zadania. Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji w tym przypadku jest związane z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej, która urzeczywistniać powinna, w myśl art. 2 Konstytucji, demokratyczne państwo prawne. Ponadto, jak we wcześniejszym, przywoływanym kilkakrotnie wyroku (sygn. P 17/04), Trybunał w niniejszej sprawie uznał, że stopień niezgodnego z art. 32 ust. 1 Konstytucji zróżnicowania „nie pozwala jednak mówić o dyskryminacji, którą – nie wnikając tu w szczegóły – uznać należy za pewną »kwalifikowaną« i dalej idącą postać nierównego

traktowania przez władze publiczne. Dlatego zakwestionowanej regulacji nie można postawić zarzutu naruszenia wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazu dyskryminacji”.

Podobnie również, jak w wyroku w sprawie o sygn. P 17/04, Trybunał stwierdza, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, stwierdzający niezgodność z Konstytucją od chwili jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, bezpośrednio wywołuje skutek w postaci zmiany stanu prawnego, aczkolwiek dla osiągnięcia jego jasności i jednoznaczności pożądane jest jednak dokonanie przez ustawodawcę stosownej zmiany tekstu ustawy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.