

90/8/A/2005

WYROK

z dnia 8 września 2005 r.

Sygn. akt P 17/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 września 2005 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Koszalinie o stwierdzenie:

czy art. 91b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112) oraz art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.), 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 wyłączającym prawo nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej ½ etatu obowiązującego wymiaru zajęć, z grupy nauczycieli uprawnionych do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek, są zgodne z art. 2 w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej i z art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 91b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie 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 ½ obowiązkowego wymiaru zajęć, oraz

art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.), 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 ½ obowiązkowego wymiaru zajęć,

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 września 2005 r. w Dz. U. Nr 181, poz. 1526.

są niezgodne z art. 32 ust. 1 a przez to z nakazem urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej wyrażonym w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1.1. Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowieniem z 16 września 2004 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 91b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19 ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela), wyłączający prawo nauczyciela zatrudnianego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązującego wymiaru zajęć, z grupy nauczycieli uprawnionych do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa.

W związku z tym, że: po pierwsze, w *petitum* pytania prawnego kwestionowany przepis oznaczono przez wskazanie Dziennika Ustaw, w którym ogłoszono pierwotny tekst Karty Nauczyciela z użyciem ogólnej formuły „z późn. zm.”, a dopiero w uzasadnieniu odwołano się do tekstu jednolitego Karty Nauczyciela, ogłoszonego w Dzienniku Ustaw z 2003 r. Nr 118, poz. 1112; po drugie, zakwestionowany przepis został jeszcze raz zmieniony po ogłoszeniu tekstu jednolitego przez art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845; dalej: ustawa zmieniająca) z dniem 31 sierpnia 2004 r. – Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do sądu przedstawiającego pytanie prawne o wyjaśnienie, która z kolejno obowiązujących wersji art. 91b ust. 2 Karty Nauczyciela jest przedmiotem pytania prawnego.

W postanowieniu z 27 stycznia 2005 r. Sąd Okręgowy doprecyzował pytanie prawne, nadając mu następującą treść: czy art. 91b ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112) oraz art. 91b ust. 2 pkt 4 tej ustawy w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, w zakresie wyłączającym prawo nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ etatu obowiązującego wymiaru zajęć, z grupy nauczycieli uprawnionych do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa.

1.2. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku ze sprawą ubezpieczonej Elżbiety Górnej. Powódka 30 grudnia 2003 r. wystąpiła z wnioskiem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie o przyznanie prawa do wcześniejszej emerytury. Decyzją z 30 stycznia 2004 r. ZUS odmówił przyznania emerytury, jako że powódka w ostatnim okresie przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę pracowała w placówce, która od 1 stycznia 1999 r. nie działała na podstawie ustawy o systemie oświaty, a więc powódka nie była nauczycielem w rozumieniu art. 1 Karty Nauczyciela. W odpowiedzi na odwołanie Elżbiety Górnej ZUS przyznał, że w ostatnim okresie przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę Elżbieta Górna była zatrudniona w jednostce organizacyjnej, będącej placówką niepubliczną, która działa na podstawie ustawy o systemie oświaty, jednak – wobec treści art. 91 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela (w ówczesnym brzmieniu) – art. 88 Karty Nauczyciela nie ma zastosowania.

1.3. Uzasadnienie pytania prawnego zostało oparte na następujących argumentach:

W świetle art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela 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 przejść na emeryturę po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela ustawie tej podlegają między innymi nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67 poz. 329 ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty). W art. 2 pkt 3b ustawy o systemie oświaty ustawodawca wskazał, że system oświaty obejmuje między innymi placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych.

Natomiast w myśl art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty Nauczyciela nauczyciele zatrudnieni w niepublicznych placówkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych podlegają tej ustawie tylko w zakresie określonym tą ustawą. Zakres stosowania przepisów Karty Nauczyciela do nauczycieli zatrudnionych w placówce niepublicznej określa art. 91b ust. 2 pkt 2, wyłączając między innymi prawo tej grupy pracowników do przejścia na wcześniejszą emeryturę, bez względu na wiek, przewidzianą w art. 88 Karty Nauczyciela.

Zatem szczególne uprawnienia emerytalne, związane z wykonywaniem zawodu nauczyciela, przyznane zostały jedynie nauczycielom placówek uspołecznionych.

Art. 88 Karty Nauczyciela przewiduje możliwość wcześniejszej emerytury dla nauczycieli, jeśli legitymują się oni odpowiednim stażem pracy w szczególnym charakterze (na stanowisku nauczyciela, wychowawcy bądź innego pracownika pedagogicznego).

Odmienne traktowanie osób wykonujących pracę w tym szczególnym charakterze, tylko ze względu na formę własności placówki w której pracują, nie znajduje żadnego uzasadnienia w zasadach polskiego prawa, a w szczególności w zasadach konstytucyjnych, gdyż pozostaje w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 2 czerwca 2005 r. przedstawił stanowisko, że art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 sierpnia 2004 r. – w zakresie, w jakim pomija art. 86 i art. 88 Karty Nauczyciela w wykazie przepisów tej ustawy, które mają zastosowanie do nauczyciela, zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć, przez co pozbawia takiego nauczyciela prawa do przejścia na wcześniejszą emeryturę na zasadach, obowiązujących w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w takim samym wymiarze w placówkach publicznych oraz placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a Karty Nauczyciela – jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

W sprawie zawisłej przed sądem przedstawiającym pytanie prawne zasadniczą kwestią jest zastosowanie w stosunku do Elżbiety Górnej art. 88 Karty Nauczyciela, i w konsekwencji art. 86 tej ustawy.

Ogólną zasadą jest to, że nie wszyscy nauczyciele podlegają Karcie Nauczyciela w pełnym zakresie. Z treści art. 1 Karty Nauczyciela wynika bowiem, że do nauczycieli zatrudnionych w pewnych grupach placówek przepisy tej ustawy mają zastosowanie tylko w zakresie w niej określonym. Zakres ów wynika z kolei z art. 91b Karty Nauczyciela, a

ściślej – z ust. 2 tego artykułu. W chwili orzekania przez organ rentowy w sprawie Elżbiety Górnej był to art. 91 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela. Brzmienie art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela było wówczas inne, lecz odmienność dotyczyła jedynie katalogu jednostek szkolnictwa specjalnego, co nie ma znaczenia w przypadku Elżbiety Górnej. Brzmienie art. 91b Karty Nauczyciela zostało zmienione ustawą zmieniającą z dnia 31 sierpnia 2004 r. W chwili przedstawienia pytania prawnego obowiązywało już to nowe brzmienie tego przepisu, a także art. 88 ust. 1 i art. 1 Karty Nauczyciela. W sprawie Elżbiety Górnej sąd przedstawiający pytanie prawne powinien zatem orzekać na podstawie brzmienia właściwych przepisów Karty Nauczyciela, obowiązującego od 31 sierpnia 2004 r. W tym brzmieniu art. 91b Karty Nauczyciela Elżbiety Górnej dotyczy ust. 2 pkt 4. Przepis ten nadal wyłącza możliwość zastosowania wobec Elżbiety Górnej szczególnej regulacji emerytalnej, zawartej w art. 88 ust. 1 w związku z art. 86 Karty Nauczyciela.

Przepisów o emeryturze nauczycielskiej nie stosuje się do nauczycieli zatrudnionych – w takim samym wymiarze – w placówkach niepublicznych, nawet jeżeli placówki te mają taki sam profil i zakres działania jak placówki publiczne. Zarazem nauczyciele, zatrudnieni w placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, mają prawo do przedmiotowej emerytury (art. 91b ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela). Tak więc, spośród nauczycieli zatrudnionych we wszystkich placówkach, wchodzących w skład systemu oświaty, tylko nauczyciele zatrudnieni w placówkach niepublicznych nie mają prawa do emerytury, przyznawanej na zasadach określonych w art. 88 ust. 1 w związku z art. 86 Karty Nauczyciela.

Art. 86 Karty Nauczyciela wyraźnie stanowi, iż „nauczyciel zaliczany jest do pracowników wykonujących pracę w szczególnym charakterze”. Wobec takiego brzmienia przepisu trudno uzasadnić tezę, że ów szczególny charakter pracy występuje wyłącznie w placówce publicznej, nawet w sytuacji, w której placówka publiczna i niepubliczna mają taki sam profil i zakres działania. A już zupełnie niezrozumiałe jest zróżnicowanie uprawnień emerytalnych nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych w porównaniu z nauczycielami zatrudnionymi w placówkach wymienionych w art. 91b ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela. Kryterium różnicującym jest tu zatem tylko charakter placówki. Takie zróżnicowanie pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości.

Ewentualne orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji spowoduje ten skutek, że za niezgodne z Konstytucją uznane zostanie pominięcie w przepisie ustawy innych przepisów, które powinny być wymienione. Taka niekonstytucyjność pominięcia ustawodawczego nie oznacza jednak wprowadzenia – wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – normy pozytywnej, zawierającej treści pominięte w kwestionowanym przepisie. Zatem dopóki ustawodawca nie wprowadzi odpowiedniej zmiany stanu prawnego, dopóty nie będzie możliwe pozytywne rozstrzygnięcie sprawy Elżbiety Górnej.

3. Sejm w piśmie swego Marszałka z 30 sierpnia 2005 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 sierpnia 2004 r., w zakresie, w jakim pomija art. 86 i art. 88 Karty Nauczyciela w wykazie przepisów ustawy, które mają zastosowanie do nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć, przez co pozbawia takiego nauczyciela prawa do przejścia na wcześniejszą emeryturę na zasadach obowiązujących w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w takim samym wymiarze w placówkach publicznych oraz placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. a Karty Nauczyciela, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

W chwili orzekania przez organ rentowy w sprawie Elżbiety Górnej miał zastosowanie art. 91b ust. 2 pkt 2 w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Natomiast w chwili przedstawienia pytania prawnego obowiązywał już art. 91b ust. 2 pkt 4 w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą. Ten przepis powinien być zastosowany w sprawie Elżbiety Górnej.

Generalne przesłanki uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury określa art. 88 Karty Nauczyciela. Przewiduje on, że nauczyciele mający 30-letni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze mogą, po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy, przejść na emeryturę. Z art. 86 Karty Nauczyciela wynika natomiast, że pod pojęciem „pracy w szczególnym charakterze” należy rozumieć pracę w charakterze nauczyciela. Jednakże art. 91b, który określa zakres stosowania Karty Nauczyciela wobec poszczególnych grup nauczycieli, w przypadku nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych nie przewiduje stosowania wobec nich przepisów art. 86 i art. 88 tej ustawy. Mamy więc do czynienia ze zróżnicowaniem prawa nauczycieli do wcześniejszej emerytury.

Z konstrukcji prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela wynika, że cechą relewantną jest konieczność świadczenia przez co najmniej 20 lat pracy w szczególnym charakterze, a za taką uznana została praca nauczyciela. Nauczyciele zatrudnieni w placówkach niepublicznych wykonują taką samą pracę jak nauczyciele zatrudnieni w placówkach publicznych. Zróżnicowanie ze względu na formę własności zakładu pracy nie znajduje uzasadnienia w zasadach konstytucyjnych i jest sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości.

II

Na rozprawę 8 września 2005 r. nie stawił się przedstawiciel Sądu Okręgowego w Koszalinie. Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowisko, że w sprawie Elżbiety Górnej sąd przedstawiający pytanie prawne powinien orzec na podstawie art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, nie wskazali jednak podstawy prawnej takiego twierdzenia. Przedstawiciel Sejmu nie potrafił wskazać motywów, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając kwestionowane przez Sąd Okręgowy w Koszalinie zróżnicowanie statusu prawnego nauczycieli.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uregulowane w art. 193 Konstytucji i powtarzającym jego treść art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) pytanie prawne jest – podobnie jak wniosek i skarga konstytucyjna – instrumentem inicjującym kontrolę konstytucyjności przepisów prawa. Istotnym elementem przyjętego przez polskiego ustrojodawcę modelu kontroli konstytucyjności ustaw jest to, że uprawnienie do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przysługuje tylko podmiotom wskazanym w Konstytucji, przy czym część z tych podmiotów może wykonywać to uprawnienie tylko w stosunku do ograniczonej grupy przepisów. W przypadku pytania prawnego ograniczenie to polega na

tym, że jego przedmiotem może być tylko przepis podlegający zastosowaniu w sprawie rozpoznawanej przez sąd przedstawiający pytanie prawne.

Jeżeli chodzi o pytanie prawne Sądu Okręgowego w Koszalinie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że spełniona została ustanowiona w wymienionych przepisach przesłanka zależności rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przez sąd od odpowiedzi na pytanie prawne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanki tej nie można pojmować w sposób wąski i ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji, gdy treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w rozumieniu art. 325 k.p.c. (tzw. formuła sentencji) byłaby inna, gdyby Trybunał stwierdził niezgodność określonego aktu normatywnego lub jego części z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Nie wnikając w tym miejscu w szczegóły stwierdzić należy, że w sprawach cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. związek pytania prawnego z toczącym się postępowaniem w rozumieniu art. 193 Konstytucji obejmuje zarówno wpływ rozstrzygnięcia w kwestii zgodności z Konstytucją przepisu będącego przedmiotem pytania prawnego na treść części decyzyjnej wyroku w rozumieniu art. 325 k.p.c., jak również na istotne motywy uzasadnienia, w tym przede wszystkim na podstawę prawną wyroku (art. 328 § 2 k.p.c.).

Pytanie prawne musi także odpowiadać wymaganiom określonym w art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, odnoszącym się zarówno do wniosków jak i pytań prawnych. Chodzi tu w szczególności o dokładne określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, oraz o sformułowanie i uzasadnienie zarzutu niezgodności tego aktu z aktem zajmującym nadrzędną pozycję w hierarchicznie zbudowanym porządku prawnym.

Oznaczenie kwestionowanego aktu normatywnego następuje w powszechnie przyjęty sposób, tj. przez przytoczenie jego pełnego tytułu wraz z datą wydania oraz miejsca urzędowej publikacji. Jeżeli kwestionowana jest tylko część aktu – konieczne jest precyzyjne oznaczenie tej części, co następuje przez wskazanie numeru artykułu, a ewentualnie także paragrafu, ustępu, punktu lub innych mniejszych jednostek redakcyjnych tekstu prawnego. W tym zakresie, zgodnie z przyjętą praktyką stosuje się reguły określone w zasadach techniki prawodawczej (por. w szczególności § 59 oraz § 158 i nast. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908). Jeżeli zarzut dotyczy nie całej treści przepisu, a tylko jej zastosowania w niektórych sytuacjach, konieczne jest określenie, do jakiego zakresu (pod względem podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym) odnosi się zarzut.

Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny.

W przedstawionym przez Sąd Okręgowy w Koszalinie pytaniu prawnym zakwestionowane zostały dwa przepisy, a mianowicie: art. 91b ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej oraz art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, obydwa w zakresie wyłączającym prawo nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ etatu obowiązującego wymiaru zajęć, z grupy nauczycieli uprawnionych do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek. W zakresie wskazanym przez sąd przedstawiający pytanie prawne jako niezgodny z Konstytucją przepisy te wyrażają tę samą treść normatywną, a różnią się jedynie

czasowym zakresem zastosowania. W rozpatrywanej przez ten sąd sprawie zastosowanie znajdzie tylko jeden z objętych pytaniem prawnym przepisów. Jednakże rozstrzygnięcie, który z zaskarżonych przepisów zostanie powołany jako podstawa prawna orzeczenia sądu rozpoznającego sprawę, w której przedstawiono pytanie prawne, należy do sfery stosowania prawa, w którą Trybunał Konstytucyjny nie wkracza. Wskazana wątpliwość co do tego, który z kolejno obowiązujących przepisów podlega zastosowaniu, spowodowana jest brakiem w ustawie zmieniającej przepisów przejściowych, rozstrzygających problemy intertemporalne wywołane jej wejściem w życie. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w przypadku zmiany stanu prawnego obowiązkiem ustawodawcy jest wydanie przepisów rozstrzygających te problemy (zob. wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64).

Zważywszy, że ze względu na tożsamość treściową obu przepisów (w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym) to, na który z nich powoła się sąd, nie będzie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie mogą być obydwa przepisy wskazane w pytaniu prawnym.

2. Z treści regulacji zakwestionowanej przez Sąd Okręgowy w Koszalinie wynika, że do nauczyciela zatrudnionego w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć w placówce niepublicznej nie ma zastosowania art. 88 Karty Nauczyciela. W pytaniu prawnym nie zakwestionowano całej treści normatywnej wynikającej z zaskarżonych przepisów, ale jedynie jej fragment. Pytanie prawne ma więc charakter zakresowy, chodzi bowiem o zgodność z Konstytucją jednej z norm, które mogą być dekodowane na podstawie wskazanych w pytaniu prawnym przepisów. Takie sformułowanie pytania prawnego ma bezpośredni wpływ na sposób sformułowania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim ze względu na zasadę związania Trybunału zakresem pytania prawnego (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Należy w tym miejscu podkreślić, iż w związku z treścią pytania prawnego poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie pozostaje także problem nauczycieli zatrudnionych w różnych innych typach instytucji przewidzianych w ustawie o systemie oświaty, a więc przede wszystkim różnych typach szkół i przedszkoli. Pytanie prawne, a zatem i rozstrzygnięcie Trybunału, dotyczy wyłącznie tzw. placówek oświatowych, a nie szkół i przedszkoli.

Zakwestionowana regulacja prawna jest ściśle związana z zasadą przyjętą w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przepisy te przewidują, że nauczyciele zatrudnieni w placówkach działających na podstawie ustawy o systemie oświaty podlegają w pełnym zakresie Karcie Nauczyciela tylko wówczas, jeśli zatrudnieni są w publicznych placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub organy administracji rządowej, natomiast nauczyciele zatrudnieni w placówkach publicznych, ale prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne (niebędące jednostkami samorządu terytorialnego) oraz w placówkach niepublicznych (działających również zgodnie z ustawą o systemie oświaty) podlegają Karcie Nauczyciela „w zakresie określonym ustawą”, a więc z założenia w zakresie ograniczonym przedmiotowo. Mówiąc zatem w pewnym uproszczeniu, jeżeli Karta Nauczyciela mówi ogólnie o prawach lub obowiązkach nauczyciela, to chodzi tu o nauczycieli zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub organy administracji rządowej, a przy przepisach adresowanych również do nauczycieli zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych prowadzonych przez inne podmioty oraz niepublicznych placówkach oświatowych, ustawa musi wyraźnie ustanawiać rozszerzenie zakresu podmiotowego konkretnych rozwiązań na te kategorie nauczycieli. Zakwestionowane przepisy należą właśnie do grupy przepisów określających sytuację prawną nauczycieli, którzy w niepełnym zakresie podlegają Karcie Nauczyciela.

W związku z regulacją przyjętą w art. 1 ust. 2 Karty Nauczyciela oznacza to, że pomimo posiadania statusu nauczyciela w stosunku do tych osób, wyłączone zostało zastosowanie określonych przepisów, w tym również art. 88 Karty Nauczyciela.

Przywołanie art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty Nauczyciela jest konieczne, gdyż wyraźnie wskazuje, że nie chodzi tu o typowy przypadek tzw. pominięcia ustawodawczego, o czym wspomina w swoim stanowisku Prokurator Generalny. Jedną z postaci takiego „pominięcia” polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów określonych norm prawodawca nie uwzględnia określonej grupy, która z różnych przyczyn powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Wówczas stosując powszechnie uznaną (choć – co trzeba podkreślić – nie zawsze dającą prawidłowy wynik) argumentację *a contrario* przyjmuje się, że podmioty należące do takiej grupy nie są adresatami danej normy. Rzecz jednak w tym, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pozytywnoprawnym ujęciem wspomnianej wyżej metody wykładni właśnie w art. 1 ust. 2 *in principio* Karty Nauczyciela, który za pomocą zwrotu „w zakresie określonym ustawą” wskazuje, że nie chodzi tu o pewien rodzaj braku regulacji prawnej, który wypełnia się w drodze wykładni *a contrario*, ale – jak trafnie ujął to sąd przedstawiający pytanie prawne – o wyłączenie pewnej kategorii adresatów ustawy spod niektórych jej przepisów. Tego rodzaju konstrukcja legislacyjna winna być oceniana inaczej niż typowy przypadek pominięcia ustawodawczego, którego źródłem jest w istocie zaniechanie przez ustawodawcę uregulowania pewnych kwestii, które wypełnia się w drodze wykładni. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. 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. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244). Należy dodać, że w przedmiotowej sprawie kwestie te mają istotne znaczenie nie tylko ze względu na dopuszczalność orzekania, ale przede wszystkim ze względu na skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Co do art. 88 Karty Nauczyciela, to dla potrzeb niniejszej sprawy nie była konieczna bliższa analiza jego treści. Istotne jest jednak stwierdzenie, że przepis ten wprowadza pewne nadzwyczajne uprawnienie nauczycieli w zakresie uprawnień emerytalnych, a konkretnie chodzi o skrócenie okresu zatrudnienia koniecznego dla nabycia uprawnień emerytalnych. Przepis ten stanowi konkretyzację art. 86 Karty Nauczyciela. Prokurator Generalny słusznie zwraca uwagę, że ten ostatni przepis także nie został uwzględniony w treści zaskarżonych przepisów, jednak zagadnienie to pozostaje poza ramami niniejszego postępowania. Należy jednak zauważyć, że zastosowanie art. 88 Karty Nauczyciela do pewnej kategorii nauczycieli, przy niestosowaniu do nich art. 86 tej ustawy może być traktowane jako niespójność w systemie prawa. Niezależnie od tego, kwestia ta nie jest objęta zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

3. Jeżeli chodzi o istotę sprawy, kwestionowana regulacja prowadzi do zróżnicowania uprawnień w zakresie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). W przypadku nauczycieli zatrudnionych w placówkach publicznych mamy bowiem do czynienia ze szczególną regulacją ustawową, której cechą charakterystyczną jest uniezależnienie nabycia uprawnień do emerytury od wieku, a czynnikiem istotnym jest wyłącznie długość zatrudnienia oraz okres wykonywania pracy w szczególnym charakterze (art. 88 ust. 1

Karty Nauczyciela). Ta tzw. wcześniejsza emerytura jest słusznie traktowana jako przywilej 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 zw. z ust. 3 pkt 5 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.).

W niniejszej sprawie nie chodzi zatem o kwestie zróżnicowania uprawnień pracowniczych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Jest to o tyle istotne, iż państwo (władze publiczne) występujące w stosunkach z zakresu prawa pracy jako „pośredni („faktyczny”) pracodawca” (formalnie jest nim bowiem określona instytucja będąca pracodawcą lub wcześniej zakładem pracy – art. 3 kodeksu pracy) jest uprawnione – podobnie zresztą jak inni pracodawcy – do stosowania dopuszczonych przez prawo odstępstw od generalnych uregulowań kodeksu pracy dotyczących umów o pracę (co do samego pojęcia „pośredniego pracodawcy” zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6). W wyroku z 24 października 2000 r. (K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255) Trybunał Konstytucyjny z powołaniem się na swoje wcześniejsze orzecznictwo i doktrynę prawa pracy podkreślił zresztą, że „dyferencjacja praw i obowiązków pracowniczych ze względu na charakter zatrudnienia i rodzaj wykonywanej pracy jest cechą charakterystyczną prawa pracy”. Inaczej mówiąc – dla kwestii z zakresu prawa pracy status prawny pracodawcy (instytucja publicznoprawna czy pracodawca prywatny) może mieć istotne znaczenie 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 innej treści praw i 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. Należy tu jednak koniecznie podkreślić, że absolutnie nie można rozumieć tego stwierdzenia jako akceptacji dla „powrotu” do podziału pracodawców (zakładów pracy) na „uspołecznione” i „nieuspołecznione”. W tym zakresie skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 14 czerwca 2004 r. (sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 57). Zwraca jedynie uwagę, że choć tzw. status własnościowy pracodawcy nie powinien być podstawą zróżnicowania praw pracowniczych, to może jednak nią być publicznoprawny lub prywatnoprawny charakter instytucji będącej „bezpośrednim” pracodawcą.

Natomiast w dziedzinie prawa ubezpieczeń społecznych sytuacja wygląda o tyle inaczej, że prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego stanowi, zgodnie z przywołanym wcześniej art. 67 ust. 1 Konstytucji, powszechne prawo obywatelskie. Nie oznacza to oczywiście, że każdy obywatel uzyskuje wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego „automatycznie” prawo do świadczeń finansowych ze strony odpowiednich władz publicznych, niemniej jednak warunki nabywania prawa do takich świadczeń winny być zasadniczo równe dla wszystkich obywateli. O ile zatem w stosunkach pracy zakres dopuszczalnego zróżnicowania praw i obowiązków pracowniczych jest szerszy i dopuszczalne jest zróżnicowanie 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.

Generalne założenia konstytucyjne dotyczące systemu emerytalnego oraz przesłanki szczególnej regulacji dotyczącej grupy zawodowej nauczycieli są w niniejszej sprawie o tyle istotne, że rzutują bezpośrednio na ocenę dopuszczalności wewnętrznego zróżnicowania w ramach tej grupy.

Zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych nie może być oparty na zasadzie „absolutnej” równości, a przede wszystkim na jednolitych dla wszystkich ubezpieczonych wymaganiach dotyczących wieku emerytalnego i długości zatrudnienia. System emerytalno-rentowy winien opierać się na zasadach powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości, a wyrazem tej konstytucyjnej dyrektywy jest uregulowanie tych kwestii w jednym akcie, tj. wspomnianej już wcześniej ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w miejsce wielu rozproszonych i fragmentarycznych regulacji. Jednak podkreślić należy po pierwsze, że art. 67 ust. 1 *in fine* Konstytucji nie można rozumieć w sposób dosłowny, zatem problematyka ta nie musi być uregulowana tylko w jednej ustawie. Po drugie, ustawodawca ma tutaj znaczną – choć oczywiście nie nieograniczoną – swobodę we wprowadzaniu korzystniejszych uprawnień dla pewnych grup zawodowych.

We wstępie do Karty Nauczyciela ustawodawca stwierdził, że uchwalając tę ustawę kierował się dążeniem do podkreślenia roli oświaty i wychowania oraz społecznej rangi zawodu nauczyciela. Wyrazem właśnie tego założenia, a nie samego tylko statusu prawnego poszczególnych typów placówek oświatowych, powinny zatem być pewne szczególne uprawnienia osób, wykonujących zawód nauczyciela. Stwierdzić można ogólnie, że regulacja art. 88 ust. 1 w zw. 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 zróżnicowania w zakresie uprawnień emerytalnych. Dlatego uprzywilejowanie nauczycieli w tym zakresie nie jest *a priori* niezgodne z Konstytucją. Ale zauważyć należy, że sprawiedliwe kryteria wewnętrznego zróżnicowania 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. Można również wyobrazić sobie kryteria związane z zakresem obowiązku przyczyniania się pracownika do gromadzenia środków finansowych będących w dyspozycji instytucji zarządzającej systemem powszechnych i obowiązkowych instytucji ubezpieczenia społecznego (np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

Podkreślić natomiast należy, 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 odrębnych zasadach. Państwo może tworzyć specjalne fundusze w celu zaopatrzenia emerytalnego dla niektórych grup funkcjonariuszy

publicznych, nie ma natomiast uprawnienia do faworyzowania tych grup w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Sprzeczna z zasadą równości (art. 32 Konstytucji) byłaby sytuacja, w której emerytury nabyte na korzystniejszych zasadach przez pewną grupę byłych pracowników (osób ubezpieczonych) byłyby finansowane przez wszystkich ubezpieczonych, również tych, którzy z założenia nie będą mogli z tych korzystniejszych zasad skorzystać. Oznaczałoby to, że państwo jako „faktyczny pracodawca” przerzuca koszty, którymi powinno być obciążone z racji przyznania osobom związanym z nim szczególnym węzłem prawnym w postaci stosunku pracy, na wszystkich ubezpieczonych opłacających w danym momencie składki. 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 zróżnicowanie w ramach grupy zawodowej nauczycieli są dopuszczalne tylko pod pewnymi warunkami, w szczególności winny odpowiadać zasadom sprawiedliwości społecznej.

4. W niniejszej sprawie analizy pod kątem wskazanych wyżej założeń wymagało więc samo kryterium podziału wprowadzonego przez zakwestionowane przepisy. Jak już wspomniano, zróżnicowanie statusu prawnego nauczycieli związane jest w tym przypadku ze statusem prawnym placówki, w której są zatrudnieni. Nie wnikając tutaj w dokładną analizę ustawy o systemie oświaty, placówką są różnego rodzaju jednostki organizacyjne, wchodzące w skład systemu oświaty, niebędące szkołami (szkołami artystycznymi czy specjalnymi) lub przedszkolami. Są to przede wszystkim placówki oświatowo-wychowawcze, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego, placówki kształcenia ustawicznego, kształcenia praktycznego, ośrodki i placówki artystyczne i inne wskazane w ustawie jednostki organizacyjne, prowadzące działalność w tej dziedzinie. Ich cechą charakterystyczną jest rola „uzupełniająca” wobec działalności szkół, które są najważniejszą, i dlatego wyraźnie wymienioną w tekście Konstytucji (art. 70), instytucją systemu oświaty, w której realizowany jest oparty na Konstytucji obowiązek szkolny. Należy jednak podkreślić, że Konstytucja wspomina również o instytucji zakładów wychowawczych (art. 70 ust. 2), która przynajmniej częściowo pokrywa się z pojęciem placówek oświatowo-wychowawczych.

Jak wynika z ustawy o systemie oświaty, placówki podlegające jej przepisom mogą mieć (podobnie jak szkoły) wyłącznie charakter publiczny lub niepubliczny. Porównanie przepisów rozdziałów I, V i VIII ustawy o systemie oświaty wskazuje, że występują trzy najważniejsze różnice między placówkami publicznymi i niepublicznymi. Pierwszą jest sposób tworzenia. Nie wnikając w szczegóły, wystarczy stwierdzić, że zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty założenie placówki publicznej 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 ustawy o systemie oświaty założenie placówki niepublicznej wymaga wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do prowadzenia publicznych placówek danego typu. Wymagania w stosunku do placówek publicznych określone są częściowo w samej ustawie, a w pozostałym zakresie warunki udzielania zezwoleń uregulowane są w

drodze rozporządzenia, natomiast wymagania w stosunku do placówek niepublicznych określa sama ustawa. Drugą różnicą jest krąg podmiotów, które mogą tworzyć i prowadzić dany typ placówek. Otóż jednostki samorządu terytorialnego i w pewnym zakresie organy administracji rządowej mogą tworzyć i prowadzić tylko placówki publiczne, oprócz tego mogą to być również osoby fizyczne i prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast placówki niepubliczne mogą być tworzone przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie nie można mówić o zróżnicowaniu ze względu na tzw. status właścicielski pracodawcy. Bowiem z formalnego punktu widzenia placówki publiczne mogą być tworzone również przez osoby fizyczne i osoby prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Z tego punktu widzenia stan prawny w przedmiotowej sprawie różni się w istotny sposób od kwestii, będącej przedmiotem cytowanego wcześniej i powołanego w pytaniu prawnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2004 r. Należy tu podkreślić, że również placówki niepubliczne zatrudniać mają osoby posiadające kwalifikacje pedagogiczne i podlegają nadzorowi pedagogicznemu (art. 89 ustawy o systemie oświaty). Po trzecie, do placówek niepublicznych nie stosuje się przepisów art. 50-56 ustawy o systemie oświaty. Przepisy te dotyczą pewnych kwestii związanych z wewnętrzną organizacją i sposobem działania danej placówki i nie odnoszą się do zakresu zadań i obowiązków nauczycieli w nich zatrudnionych.

Z tego punktu widzenia stwierdzić niewątpliwie należy, że samo kryterium publicznego statusu danej placówki należącej do systemu oświaty nie powinno mieć istotnego znaczenia dla kwestii nabywania uprawnień emerytalnych nauczycieli zatrudnionych w tych placówkach. Nie można zanegować faktu, że charakter pracy i obciążenie pracą w różnych typach instytucji oświatowych nie jest takie samo i mogą występować tu znaczne różnice. Jeśli chodzi o wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, to sama Karta Nauczyciela (art. 42 ust. 3) różnicuje nauczycieli zatrudnionych w różnych typach placówek publicznych. Nie da się jednak 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. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił także, że status nauczycieli zatrudnionych w placówkach publicznych i niepublicznych, zbliża to, iż nauczyciele zatrudnieni w placówkach niepublicznych także podlegają pewnym wymogom kwalifikacyjnym (art. 9 Karty Nauczyciela), regulacji dotyczącej awansu zawodowego (art. 9a i nast. Karty Nauczyciela) oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 75 i nast. Karty Nauczyciela). Zauważyć tu należy, że również nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych dotyczy art. 6 Karty Nauczyciela, związany z obowiązkiem szczególnej staranności przy wykonywaniu tego zawodu i nadający tym obowiązkom wymiar publicznoprawny, co wyraża się w powinności kształcenia i wychowywania młodzieży w duchu poszanowania pewnych uniwersalnych wartości, niezależnie od własnych poglądów.

Również, jeśli chodzi o społeczną rolę placówek oświatowych, to kryterium podmiotu prowadzącego daną placówkę nie uzasadnia zróżnicowania nauczycieli w dziedzinie emerytalnej.

Poza tym zwrócić należy uwagę, że obywatelskie prawo do tworzenia szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych (art. 70 ust. 3 Konstytucji) nie może być rozumiane w oderwaniu od zasady równości. Jeśli chodzi o szkoły, to sama Konstytucja wprowadza najistotniejszą różnicę między szkołami publicznymi i niepublicznymi w zakresie odpłatności za naukę (art. 70 ust. 2), natomiast co do zakładów wychowawczych powinno obowiązywać założenie równego traktowania instytucji publicznych i niepublicznych. Zwrócić tu należy uwagę, że konstytucyjna instytucja zakładu wychowawczego nie powinna być traktowana ściśle zgodnie z językowym znaczeniem tego zwrotu, ale w sposób szerszy, nawiązujący do różnych typów działających współcześnie placówek oświatowych. Nazwy „zakład wychowawczy”, przejętej przez obecnie obowiązującą Konstytucję z art. 117 Konstytucji z 17 marca 1921 r., nie można traktować dosłownie. Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotny jest wniosek wynikający z art. 70 ust. 3 Konstytucji, a polegający na zakazie tworzenia przez ustawodawcę takich reguł działania placówek niepublicznych, które utrudniają ich działalność przez uprzywilejowanie placówek publicznych. Chodzi tutaj nie tylko o uprzywilejowanie bezpośrednie, ale również pośrednie, polegające na przyznaniu pewnych szczególnych uprawnień osobom w nich zatrudnionym lub korzystającym z ich usług edukacyjnych.

Należy tu również podkreślić, że instytucje prawa publicznego, które prowadzą publiczne placówki oświatowe, nie podlegają z tego tytułu szczególnym obowiązkom finansowym wobec systemu ubezpieczeń społecznych. Nie dotyczy to również osób w nich zatrudnionych.

Ogólnie stwierdzić więc można, że zastosowane przez ustawodawcę kryterium jest nieadekwatne do regulacji, której dotyczy. Nie pozostaje w racjonalnym związku z wskazanym wyżej celem i podstawą regulacji zakładającej szczególne uprawnienia emerytalne osób wykonujących zawód nauczyciela. Zwrócić tu należy uwagę, iż do nauczycieli zatrudnionych w placówkach publicznych, ale prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, stosuje się przepis art. 88 Karty Nauczyciela (art. 91a ust. 3 Karty Nauczyciela). Pokazuje to wyraźnie, że kryterium formalnym przyjętym przez ustawodawcę nie był wprost status własnościowy placówki oświatowej zatrudniającej nauczyciela, ale wyłącznie jej status formalnoprawny (to, czy jest ona „publiczna” czy „niepubliczna”). Powoduje to, że osoby podobne w zakresie istotnych elementów swojej sytuacji faktycznej, które to elementy powinny być relewantne w danej sferze uprawnień, traktowane są przez prawo w różny sposób w zakresie swych konstytucyjnie poręczonych praw. Oznacza to – biorąc pod uwagę utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady równości wobec prawa (por. wyrok pełnego składu z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47) – sprzeczność z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w tym przypadku również z zasadami sprawiedliwości społecznej, których urzeczywistnienie nakazuje art. 2 Konstytucji. Stopień tego 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.

5. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, że stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanej przez Sąd Okręgowy w Koszalinie regulacji przyjętej w Karcie Nauczyciela nie oznacza, iż ogół nauczycieli, stanowiących pewną zintegrowaną grupę zawodową, winien być traktowany całkowicie jednolicie, w tym również w zakresie nabywania uprawnień do świadczeń emerytalnych. Kryteria i zakres

ewentualnego „wewnętrznego” zróżnicowania winny być jednak zgodne z Konstytucją, a to oznacza konieczność powiązania ich przede wszystkim z charakterem obowiązków pracowniczych danej „podgrupy”, co oczywiście związane jest również ze statusem i zadaniami funkcjonowania określonego typu placówek należących do systemu oświaty. Nie można natomiast wyłącznie nawiązywać do statusu formalnoprawnego określonych jednostek organizacyjnych należących do tego systemu.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wyrażonego przez Prokuratora Generalnego, że dla „wykonania” wyroku wydanego w niniejszej sprawie konieczna będzie aktywność ustawodawcy, ponieważ stwierdzenie w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego niekonstytucyjności pominięcia ustawodawczego nie oznacza – jak to ujął Prokurator Generalny – wprowadzenia „normy pozytywnej”, zawierającej treści pominięte w niekonstytucyjnym przepisie.

Sytuacje, w których dla usunięcia stanu niezgodności z Konstytucją niezbędna jest interwencja ustawodawcy, są możliwe. Występują one jednak wówczas, gdy mamy do czynienia z typowym zaniechaniem ustawodawczym, przy czym niezgodny z Konstytucją jest w istocie brak prawnej regulacji pewnej kwestii, zaś luka ta może być usunięta w sposób zgodny z Konstytucją na różne sposoby. Wówczas Trybunał Konstytucyjny, określany metaforycznie jako „ustawodawca negatywny”, nie może wprowadzić do porządku prawnego „normy pozytywnej”. Byłoby to bowiem naruszeniem konstytucyjnej pozycji organów władzy ustawodawczej.

Jednak w niniejszej sprawie sytuacja wygląda inaczej. Ustawodawca – jak to już wskazano – nie tyle pominął pewne unormowanie, ile celowo i świadomie wyłączył część nauczycieli spod zastosowania art. 88 Karty Nauczyciela. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność tego wyłączenia 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 może być dokonanie przez ustawodawcę stosownej zmiany tekstu ustawy.

Skutek niniejszego wyroku jest warunkowy w tym sensie, że nie przesądza na przyszłość możliwości odmiennego uregulowania kwestii, która była jego przedmiotem. Inaczej mówiąc – Trybunał Konstytucyjny nie określa, jakie winny być w przyszłości uprawnienia nauczycieli zatrudnionych w placówkach podległych ustawie o systemie oświaty, stwierdza jedynie, że zaskarżona w niniejszej sprawie regulacja bez uzasadnienia konstytucyjnego traktuje nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych gorzej niż nauczycieli zatrudnionych w placówkach publicznych.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.