



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 lipca 2018 r.

Pozycja 45

WYROK

z dnia 26 czerwca 2018 r.

Sygn. akt SK 32/17*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Leon Kieres
Piotr Pszczółkowski
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 czerwca 2018 r., skargi konstytucyjnej B.S.-M. o zbadanie zgodności:

art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 128) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 lipca 2018 r. w Dz. U. poz. 1296.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 27 maja 2016 r., B.S.-M. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.; dalej: u.n.ś.k.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w B. (dalej: ZUS), decyzją z 23 maja 2014 r., odmówił skarżącej prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Z uzasadnienia decyzji wynika, że skarżąca nie udowodniła 20-letniego okresu wykonywania pracy w jednostkach wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. (na podstawie złożonych przez skarżącą dokumentów, organ rentowy uwzględnił 19 lat, 6 miesięcy i 20 dni pracy w tych jednostkach). Tym samym skarżąca nie spełniła wszystkich warunków, niezbędnych do uzyskania świadczenia kompensacyjnego, określonych w art. 4 u.n.ś.k.

W odwołaniu do sądu skarżąca domagała się zmiany decyzji i przyznania świadczenia. Kwestią sporną, mającą wpływ na ustalenie prawa skarżącej do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, było nieuwzględnienie okresu pracy w poradni psychologiczno-pedagogicznej. Sąd okręgowy, wyrokiem z 25 czerwca 2015 r., oddalił odwołanie skarżącej, podtrzymując argumentację ZUS. W uzasadnieniu podkreślił, że do uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego konieczne jest m.in. wykonywanie pracy w placówkach określonych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Natomiast bez znaczenia jest to, że w okresie zatrudnienia w poradni psychologiczno-pedagogicznej, jako psycholog, skarżąca wykonywała taką samą pracę jak w późniejszym okresie w szkołach; nie ma też znaczenia, że skarżąca podlegała ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela). Sąd okręgowy odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, zgodnie z którym art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Wyrokiem z 27 stycznia 2016 r., wskazanym przez skarżącą jako orzeczenie ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, sąd apelacyjny podtrzymał ustalenia sądu okręgowego i oddalił apelację skarżącej. W uzasadnieniu wskazał, że art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. nie zawiera ograniczeń podmiotowych nabywania uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego, lecz wprowadza ograniczenie o charakterze wyłącznie przedmiotowym, dotyczące nauczania w konkretnych placówkach. Skoro skarżąca w dniu składania wniosku o świadczenie nie legitymowała się 20-letnim stażem pracy w placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., to nie spełniła wszystkich warunków uprawniających do przyznania tego świadczenia.

1.2. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że 4 maja 2016 r. do sądu apelacyjnego wpłynęła złożona przez skarżącą skarga kasacyjna, która 25 czerwca 2016 r. została przekazana do Sądu Najwyższego. W związku z tym, postanowieniem z 16 grudnia 2016 r., sygn. Ts 97/16, na

podstawie art. 21 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) oraz art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), Trybunał zawiesił postępowanie do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej.

Wyrokiem z 6 kwietnia 2017 r. Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną, co uzasadniało podjęcie przez Trybunał zawieszonoego wcześniej postępowania (zob. postanowienie z 23 listopada 2017 r., sygn. Ts 97/16).

Sąd Najwyższy podtrzymał stanowisko, że zatrudnienie w poradni psychologiczno-pedagogicznej nie uprawnia do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, gdyż poradnia psychologiczno-pedagogiczna nie została wymieniona wśród jednostek, o których mowa w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.

1.3. Zdaniem skarżącej, art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, narusza jej konstytucyjne „prawo do równego traktowania i niedyskryminowania” (art. 32 ust. 1 Konstytucji), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), a także zasady: ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Skarżąca, uzasadniając zarzut niezgodności 2 pkt 1 u.n.ś.k. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, podniosła, że zasada równości wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane równo. Zdaniem skarżącej, nie ma żadnych przesłanek do wyodrębnienia dwóch kategorii nauczycieli psychologów: tych, którzy pracują w szkołach, i tych, którzy te same obowiązki wykonują w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Cechą relewantną łączącą obie kategorie nauczycieli psychologów, w świetle uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego, jest charakter pracy, jaką wykonują, a nie miejsce ich zatrudnienia. Jak podkreśliła skarżąca, jej praca miała *de facto* identyczny charakter, bez względu na to, czy wykonywała ją w szkole, przedszkolu czy w poradni psychologiczno-pedagogicznej. Pracując w tych jednostkach, podlegała Karcie Nauczyciela, miała takie samo pensum godzinowe (20 godzin tygodniowo) i wynagrodzenie. Skarżąca zwróciła także uwagę, że poradnie psychologiczno-pedagogiczne zawsze podlegały nadzorowi pedagogicznemu i wchodziły w skład systemu oświaty. Dlatego nie ma podstaw, żeby różnicować sytuację prawną nauczycieli psychologów ze względu na miejsce wykonywania pracy (szkoła i poradnia psychologiczno-pedagogiczna). W ocenie skarżącej, pozbawienie nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych prawa do świadczenia kompensacyjnego jest arbitralne i nie jest uzasadnione aksjologicznie.

Skarżąca stwierdziła ponadto, że wyrok Trybunału z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, odnosi się do innej kategorii pracowników, wyłączonych spod działania u.n.ś.k. ze względu na to, że nigdy nie byli nauczycielami.

W ocenie skarżącej, pominięcie nauczycieli psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych narusza również zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikające z art. 2 Konstytucji (art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji). Skoro osoba zatrudniona w szkole i poradni psychologiczno-pedagogicznej jest nauczycielem i wykonuje te same czynności w analogicznym czasie, to ma prawo oczekiwać, że będzie tak samo traktowana. Skarżąca, dokonując wyboru dalszej drogi zawodowej, sądziła, że z tytułu pracy w poradni będą jej przysługiwały takie same uprawnienia (w tym uprawnienia w sferze zabezpieczenia społecznego), jakie miała, pracując w przedszkolu. W związku z powyższym, zdaniem skarżącej, przysługuje jej prawo nabyte, a przynajmniej prawnie chroniona ekspektatywa nabycia uprawnień do nauczyciel-

skiego świadczenia kompensacyjnego. Zdaniem skarżącej, do chwili pojawienia się nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych nauczyciel psycholog zatrudniony w szkole czy też w poradni miał takie same uprawnienia w zakresie zabezpieczenia społecznego jak inni nauczyciele. Skarżąca, nie kwestionując, że ustawodawca ma w tej dziedzinie dużą swobodę, podkreśliła, że wykluczenie określonej grupy podmiotów z grona uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego nie może być dowolne i arbitralne.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 7 czerwca 2018 r., przedłożył w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 67 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, skarżąca ze względu na posiadanie statusu nauczyciela miała uzasadnione prawo oczekiwać, że – niezależnie od miejsca w którym wykonuje pracę nauczycielską – będzie traktowana tak jak inni nauczyciele. Oczekiwanie to było tym bardziej uzasadnione, że do czasu przyjęcia u.n.ś.k. status nauczyciela psychologa zatrudnionego w szkole lub w poradni psychologiczno-pedagogicznej był pod względem prawa do zabezpieczenia społecznego równy. Skarżąca nie mogła rozsądnie przewidywać, że pod koniec jej aktywności zawodowej ustawodawca zwykły zdecyduje, że na potrzeby jednej z ustaw odnoszących się do zabezpieczenia społecznego zostanie wprowadzone zawężenie kręgu placówek należących do systemu oświaty i tylko nauczyciele zatrudnieni w placówkach wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. uzyskają prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

Wprowadzenie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego miało, w zamiarze ustawodawcy, złagodzić negatywne skutki społeczne pozbawienia tej grupy społecznej prawa do wcześniejszego uzyskania świadczeń emerytalnych i zapobiec podważaniu przyjętego rozwiązania jako niezgodnego z konstytucyjną dyrektywą coraz pełniejszej realizacji praw socjalnych obywateli. Ustawodawca, dostrzegając problem pozbawienia nauczycieli uprzednio posiadanego uprawnienia, nie zdecydował się jednak na przyznanie prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego wszystkim, którzy rozpoczęli pracę przed zmianami wprowadzonymi w 2009 r. W związku z tym część nauczycieli została objęta ze skutkiem retroaktywnym przepisami prawnymi, które pogorszyły ich sytuację prawną i faktyczną, przy czym ustawodawca nie wskazał racjonalnych przyczyn zróżnicowania sytuacji prawnej nauczycieli pod względem prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego zależnie od miejsca wykonywania tego zawodu. W toku prac nad u.n.ś.k. Biuro Analiz Sejmowych wskazywało, że wprowadzone w niej zróżnicowanie praw osób cechujących się tą samą cechą istotną nosi znamiona arbitralności i może w przyszłości dojść do próby jej zakwestionowania przed Trybunałem.

Marszałek Sejmu podkreślił, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na idei sprawiedliwości, która zawiera między innymi sprawiedliwość społeczną i pomoc osobom znajdującym się w złych warunkach materialnych. W państwie sprawiedliwym społecznie, art. 67 Konstytucji musi być rozumiany jako określający obywatelskie prawo do zabezpieczenia społecznego. Z obowiązku dążenia ustawodawcy zwykłego do możliwie pełnej realizacji konstytucyjnych praw i wolności, w tym socjalnych, wynika obowiązek co najmniej utrzymania istniejącego standardu w tym obszarze. Obniżenie go jest zaś możliwe jedynie w szczególnych okolicznościach ze względu na trudną sytuację finansową państwa. Wprowadzenie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego miało być właśnie pewnym złagodzeniem uprzedniego znaczącego obniżenia standardu realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego nauczycieli.

Marszałek Sejmu wskazał, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ściśle związana z zasadą równości. Zasada sprawiedliwości społecznej nie wyklucza zróżnicowania prawnego podmiotów. Istotne jest, aby pozostawało ono w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji faktycznej adresatów danych norm prawnych. Ustawa zasadnicza wymaga jednak jednakowego traktowania podmiotów podobnych. W okolicznościach niniejszej sprawy o tym, że dotyczy ona podmiotów podobnych, przesądza to, że praca w poradni była (jest) pracą nauczycielską. Cechą relewantną, która łączy te dwie kategorie nauczycieli w świetle uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego jest charakter pracy, a nie miejsce zatrudnienia. Skoro skarżąca *de facto* wykonywała identyczną pracę zarówno w szkole, przedszkolu, jak i w poradni psychologiczno-pedagogicznej, to nie ma podstaw, aby ją różnicować w zakresie uprawnień do świadczenia kompensacyjnego.

W ocenie Marszałka Sejmu, nie zachodzą przy tym przesłanki dopuszczające zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych. Zastosowane przez ustawodawcę wyłączenie nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji, skoro było nim złagodzenie skutków niekorzystnych dla określonej grupy obywateli zmian prawnych. Ustawodawca nie wskazał, ochronie jakiego interesu ma służyć to zróżnicowanie oraz w związku z jakimi innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych ono pozostaje. W związku z tym występujące zróżnicowanie musi być uznane za arbitralne.

W opinii Marszałka Sejmu, w kontekście badanego przepisu można stwierdzić naruszenie zasady równości w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, przez zróżnicowanie sytuacji prawnej nauczycieli psychologów w zależności od miejsca zatrudnienia (szkoła lub poradnia psychologiczno-pedagogiczna). W omawianym wypadku nie ulega wątpliwości, że nauczyciel psycholog wykonujący pracę w szkole oraz nauczyciel psycholog wykonujący pracę w poradni psychologiczno-pedagogicznej mają tę samą cechę relewantną, którą jest charakter pracy. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie ma podstaw do uznawania, że identyczna praca jest raz uznawana za pracę nauczycielską, a raz nie, zależnie od miejsca zatrudnienia. Powoduje to, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim „nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych” nie zapewnia równości podmiotów posiadających cechę relewantną, w związku z czym jest on niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 11 czerwca 2018 r. zajął stanowisko, że postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 53 ust. 1 uotpTK. Prokurator Generalny odwołał się do postanowienia z 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17 (OTK ZU B/2017, poz. 32), w którym Trybunał podniósł, że zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem

skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

W ocenie Prokuratora Generalnego, sposób określenia przedmiotu kontroli oraz analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją wskazuje, że skarżąca uznaje kwestionowaną regulację za niepełną. Według skarżącej, art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. winien obejmować nie tylko nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i pozostałych wymienionych w tym przepisie placówkach oświatowych, ale również psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Przedmiotem skargi nie jest zatem treść normatywna art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., lecz to, czego w tej regulacji, zdaniem skarżącej, brakuje.

3.2. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, rozważył, czy skarga inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego, czy też, w istocie, zmierza ona do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału. W szczególności Prokurator Generalny powołał postanowienie z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161), w którym Trybunał wskazał, że w wypadku, gdy zarzut dotyczy zbyt wąskiego zastosowania kwestionowanej regulacji, a więc gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest doprowadzenie – na skutek braku regulacji prawnej – do nierówności podmiotów wobec prawa, kwalifikacja regulacyjnej bezczynności ustawodawcy jako pominięcia albo zaniechania zależy od ustalenia, czy z Konstytucji wynika obowiązek objęcia regulacją całej grupy podmiotów. Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji przy spełnieniu warunku „jakościowej tożsamości” sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”.

Nawiązując do przytoczonego poglądu, Prokurator Generalny ustalił, czy Konstytucja obliguje ustawodawcę do zapewnienia psychologom zatrudnionym w poradniach psychologiczno-pedagogicznych nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. W tym celu przeanalizował genezę oraz istotę i funkcję tego świadczenia. Reasumując, wskazał, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są świadczeniami pieniężnymi o charakterze okresowym i przysługują nauczycielom, którzy po osiągnięciu wymaganego okresu zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych oświaty rozwiązali stosunek pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Świadczenia te mają autonomiczny charakter. Ustawodawca od początku zdecydował o ich stopniowym wygaszaniu i finansowaniu bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z wyodrębnionego funduszu, co może wskazywać, że nie są to już świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym (zob. wyrok SN z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt III UK 9/13).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ulega więc wątpliwości, że z powołanego przez skarżącą wzorca w postaci art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika nakaz przyznania jakiegokolwiek grupie podmiotów, w tym psychologom zatrudnionym w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jakiegokolwiek świadczenia pieniężnego w wypadku rozwiązania stosunku pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem wymaganego wieku. Określone ustawowo przesłanki nabycia prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego nie obejmują, przewidzianych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, okoliczności powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. Adresatami ustawy kompensacyjnej nie są osoby całkowicie lub częściowo niezdolne do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo ani osoby, które osiągnęły wiek emerytalny. Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne ma

charakter wsparcia przedemerytalnego, którego zapewnienie nie stanowi konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy.

Tak też ocenił charakter świadczenia kompensacyjnego Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, stwierdzając, że nie można ich uznać za należące do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Konkludując, Prokurator Generalny uznał, że nie można z samego art. 67 ust. 1 Konstytucji wywieść prawa do konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, także z pozostałych, powołanych przez skarżącą jako związkowe do art. 67 ust. 1 Konstytucji, wzorców kontroli – w postaci art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – nie można wyprowadzić konstytucyjnego nakazu poszerzenia zakresu normowania kwestionowanego art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. o psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, a tym samym stwierdzić, że niewypełnienie tego nakazu stanowi pominięcie ustawodawcze, o którym może orzekać Trybunał.

Skarżąca, podnosząc zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady równego traktowania, skonfrontowała sytuację psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych z psychologami zatrudnionymi w szkołach, a jako cechę relewantną wskazała charakter wykonywanej pracy i na tej podstawie uznała te grupy za podobne. Tymczasem zakres podmiotowy ustawy kompensacyjnej, podobnie jak Karty Nauczyciela, został określony zarówno przez wskazanie określonego rodzaju pracy, jak i miejsca wykonywania tej pracy. Przyjęta w ustawie kompensacyjnej definicja nauczyciela ma jednak węższy zakres niż pojęcie nauczyciela, którym posługuje się Karta Nauczyciela.

Porównanie jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. z pozostałymi jednostkami, w których zatrudnienie warunkuje status nauczyciela w rozumieniu art. 3 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela oraz jednostkami należącymi do systemu oświaty w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.) wskazuje, że jednostki wymienione w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., w mniejszym (jak przedszkola) lub większym (jak szkoły) zakresie, wykonują zadania związane bezpośrednio z kształceniem, a pozostałe jednostki systemu oświaty (takie jak poradnie psychologiczno-pedagogiczne lub biblioteki pedagogiczne) pełnią w tym względzie funkcję wspomagającą.

W ocenie Prokuratora Generalnego, pozwala to uznać, że przyjęte przez ustawodawcę kryterium (dotyczące roli określonego rodzaju jednostek w systemie oświaty), na podstawie którego wyodrębniono z grupy nauczycieli podgrupę uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego, koresponduje z *ratio legis* u.n.ś.k. W tej sytuacji nie można uznać, aby z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynikał obowiązek ustawodawcy przyznania prawa do nowego, mającego autonomiczny charakter, świadczenia wszystkim osobom mającym w przeszłości możliwość skorzystania z tzw. emerytury nauczycielskiej, w tym psychologom zatrudnionym w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Podobny wniosek wysnuł Prokurator Generalny w odniesieniu do wzorca w postaci art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw słusznie nabytych. Natomiast co do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny uznał, że skarżąca nie tylko nie powołała odrębnych argumentów wskazujących na samoistne, w oderwaniu od zasady równości, naruszenie tej zasady, ale nawet nie określiła, na czym miało polegać naruszenie. Toteż nie został spełniony jeden z koniecznych warunków merytorycznego rozpoznania skargi w tym zakresie.

Skoro z żadnego z powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli, których powołanie spełnia wymogi formalne, nie można wywieść konstytucyjnego nakazu poszerzenia

podmiotowego zakresu art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. o psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy uznać, że nieuwzględnienie w zaskarżonym przepisie osób wskazanych przez skarżącą nie stanowiło pominięcia ustawodawczego, lecz zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału.

3.4. W ocenie Prokuratora Generalnego, niezależnie od powyższego stanowiska, brak jest również podstaw do uznania, że nieuwzględnienie w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., jak i w całej u.n.ś.k., psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz pozostałych nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w jednostkach niewymienionych w zaskarżonym przepisie, było wynikiem niezamierzonego pominięcia ustawodawcy. Skoro ustawodawca w sposób niebudzący wątpliwości ograniczył zakres podmiotowy ustawy kompensacyjnej tylko do części osób, które miały wcześniej możliwość skorzystania z emerytury nauczycielskiej bez względu na wiek, i można ustalić cechę, na podstawie której wyodrębnił jednostki, w których zatrudnienie stanowi jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia kompensacyjnego, to brak jest podstaw do przypisania ustawodawcy przypadkowości działania w tym względzie. W konsekwencji nie można też uznać, aby nieuwzględnienie w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. poradni psychologiczno-pedagogicznych lub innych jednostek organizacyjnych systemu oświaty, które nie zostały wymienione w tym przepisie, stanowiło pominięcie legislacyjne. Istotą sformułowanego w skardze konstytucyjnej zarzutu jest w rzeczywistości żądanie uzupełnienia kwestionowanego przepisu według koncepcji skarżącej, a więc zarzut dotyczy zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału.

3.5. Prokurator Generalny, biorąc pod uwagę możliwość uznania przez Trybunał, że zarzut skargi dotyczy pominięcia ustawodawczego (podobnie jak w sprawie o sygn. SK 49/12), wskazał, że zastrzeżenia sformułowane przez skarżącą wobec kwestionowanego przepisu nie są zasadne. Zaskarżony art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych. Natomiast w zakresie dotyczącym zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, postępowanie winno podlegać umorzeniu, wobec nieokreślenia zarzutu niekonstytucyjności oraz niewskazania odpowiednich argumentów na jego poparcie.

O naruszeniu przez art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. istoty prawa do zabezpieczenia społecznego można byłoby bowiem mówić wyłącznie w sytuacji, gdyby kwestionowany przepis stał na przeszkodzie nabyciu przez skarżącą prawa do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego albo innych świadczeń w wypadku niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo bądź istotnie prawo to ograniczał. W niniejszej sprawie sytuacja taka nie zachodzi.

Niewątpliwie rację ma skarżąca, wskazując, że kwestionowany przepis różnicuje nauczycieli w zakresie prawa do świadczenia kompensacyjnego na podstawie kryterium miejsca wykonywania pracy nauczycielskiej. Nie można jednak podzielić poglądu skarżącej, że zróżnicowanie to narusza, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasadę równości w dostępie do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego; z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie wynikał dla ustawodawcy obowiązek poszerzenia podmiotowego zakresu art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w sposób wskazany w skardze konstytucyjnej. Także zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych nie obligowały ustawodawcy do uzupełnienia zaskarżonego przepisu w sposób wskazany przez skarżącą, przy czym w odniesieniu do nauczyciel-

skiego świadczenia kompensacyjnego w ogóle nie można mówić, iż skarżąca nabyła podlegające ochronie prawo do tego świadczenia czy choćby tylko maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę tego prawa.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 19 grudnia 2017 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Na rozprawie 26 czerwca 2018 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi.

1.1. Skarżąca zakwestionowała zgodność art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.; aktualnie Dz. U. z 2018 r. poz. 128; dalej: u.n.ś.k., ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W kontekście postawionego zarzutu niezbędne jest przytoczenie na wstępie treści art. 4 ust. 1 u.n.ś.k., który określa warunki nabycia prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego (dalej: świadczenie kompensacyjne). Zgodnie z tym przepisem:

„Świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy spełnili łącznie następujące warunki:

- 1) osiągnęli wiek, o którym mowa w ust. 3;
- 2) mają okres składkowy i nieskładkowy w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, 1386 i 2120), zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”, wynoszący 30 lat, w tym 20 lat wykonywania pracy w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć;
- 3) rozwiązyali stosunek pracy”.

Warunkiem nabycia prawa do świadczenia kompensacyjnego jest zatem osiągnięcie określonego wieku, posiadanie wymaganego stażu pracy i rozwiązanie stosunku pracy.

Co istotne, zważywszy na treść skargi konstytucyjnej, w 30-letnim okresie stażu ubezpieczeniowego należy wykazać co najmniej 20 lat pracy w jednostkach wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć. Pozostałe 10 lat to inne okresy składkowe i nieskładkowe wymienione w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: u.e.r.).

Krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego określa art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. przez zdefiniowanie pojęcia „nauczyciel”.

Zgodnie z art. 2 pkt 1: „Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) nauczyciel – nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w:

a) publicznych i niepublicznych przedszkolach,
b) szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych,
c) publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, 949 i 2203)”.

Placówki, o których mowa w art. 2 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.; dalej: u.p.o.) to:

– młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17 u.p.o., a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 u.p.o., obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (art. 2 pkt 7 u.p.o.);

– placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania (art. 2 pkt 8 u.p.o.).

Świadczenie kompensacyjne przysługuje zatem tylko nauczycielom, wychowawcom i innym pracownikom pedagogicznym zatrudnionym w placówkach określonych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Katalog tych placówek nie obejmuje poradni psychologiczno-pedagogicznych.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 2 pkt 6 u.p.o. poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, przynależą do „systemu oświaty”. Podobny status posiadały w świetle art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, ze zm.; dalej: u.s.o.).

Art. 2 pkt 1 lit. c u.n.ś.k., odsyłający do art. 2 u.p.o., pomija pkt 6 w tym przepisie, a to znaczy, że pomimo posiadania statusu „innego pracownika pedagogicznego”, okres pracy psychologa w poradni psychologiczno-pedagogicznej nie zostanie uwzględniony w wymaganym 20-letnim stażu pracy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.n.ś.k. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt III UK 127/16, Lex nr 2298291, wydany w sprawie skarżącej). Osoba ubiegająca się o świadczenie kompensacyjne musi się wykazać okresem składkowym i nieskładkowym wynoszącym 30 lat, w tym 20 lat wykonywania pracy w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.

1.2. Skarżąca zakwestionowała art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych.

Uściślając ten zarzut, należy zauważyć, że spór z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) dotyczył uwzględnienia okresu, w którym skarżąca była zatrudniona jako psycholog w poradni psychologiczno-pedagogicznej (lata 1983-2000); ZUS nie kwestionował tego, że psycholog może ubiegać się o świadczenie kompensacyjne. Zgodnie z nieobowiązującym już rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 czerwca 1993 r. w sprawie organizacji i zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych publicznych poradni specjalistycznych (Dz. U. Nr 67, poz. 322; dalej: rozporządzenie z 1993 r.), pracownikami pedagogicznymi poradni byli: psycholodzy, pedagogzy, logopedzi, socjolodzy i rehabilitanci (§ 4 ramowego statutu poradni stanowiącego załącznik do rozporządzenia). Tym samym skarżąca, jako psycholog, spełniała jedno z kryteriów definicji zawartej

w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. – była pracownikiem pedagogicznym. Natomiast nie spełniła warunku 20-letniego zatrudnienia w jednej z jednostek, o których mowa w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.

Zakres zaskarżenia sformułowany w skardze konstytucyjnej wskazuje, że zarzut skarżącej odnosi się do zakresu podmiotowego u.n.ś.k., zdefiniowanego definicją pojęcia „nauczyciel”, zawartą w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Zarzut ten, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przybiera postać tzw. pominięcia ustawodawczego. W świetle orzecznictwa Trybunału, pominięcie ustawodawcze może podlegać ocenie pod kątem zgodności z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie może orzekać o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (zob. np. wyrok z 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137; postanowienie z 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39). W wyroku z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12, Trybunał Konstytucyjny uznał, że pominięcie może dotyczyć rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Może ono polegać również na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględni określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wylczeniu 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. Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Podkreślić należy, że zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób) wymaga wyraźnego wskazania konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca (zob. też wyrok z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Zdaniem skarżącej, przez pominięcie w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. poradni psychologiczno-pedagogicznych, doszło do arbitralnego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych, tj. psychologów zatrudnionych w placówkach wymienionych w zakwestionowanym przepisie oraz psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w oparciu o kryterium miejsca pracy, które nie znajduje uzasadnienia w art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji. Zakwestionowany przepis narusza ponadto zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych (art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

1.3. Problem zgodności art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji był rozważany przez Trybunał w wyroku z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56).

1.3.1. Przypomnienie treści tego orzeczenia ma znaczenie ze względu na konieczność oceny, czy nie zachodzi przesłanka umorzenia niniejszego postępowania z uwagi na zbędność wyrokowania co do przepisu, który podlegał już ocenie Trybunału. Podkreślić należy, że skład rozstrzygający sprawę nie jest związany stanowiskiem zajęтым w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienie z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie przesądza o jej merytorycznym rozpoznaniu. W związku z tym Trybunał na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania

(zob. postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo).

1.3.2. Wątpliwości skarżącego w sprawie o sygn. SK 49/12 dotyczyły nieuwzględnienia w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie. Trybunał przyjął, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., definiując pojęcie nauczyciela, określa jednocześnie krąg podmiotów uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, którego zbyt wąski zakres zakwestionował skarżący.

W wyroku z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, Trybunał orzekł, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zestawienie zakresów zaskarżenia art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w skardze konstytucyjnej o sygn. SK 49/12 oraz w skardze rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu pozwala stwierdzić, że przedmiot zaskarżenia nie jest tożsamy. Wyrok stwierdzający brak pominięcia ustawodawczego w pewnym aspekcie normatywnym (wyrok afirmatywny pozornie zakresowy) nie oznacza, że w przepisie (czy ściślej normie prawnej rekonstruowanej z przepisu stanowiącego formalnie przedmiot kontroli Trybunału) nie może brakować pewnych innych, niewskazanych w poprzednio rozstrzyganej sprawie elementów (zob. wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109). Zatem nie zachodzi przesłanka umorzenia niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

2. Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

Ustawa z 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych weszła w życie 1 lipca 2009 r.

Z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy wynika, że do końca 2008 r. nauczyciele mogli korzystać z uprawnienia do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela. Celem ustawy jest wprowadzenie przejściowego rozwiązania, adresowanego do nauczycieli, „którzy obecnie mają stosunkowo długi staż pracy”. Z drugiej strony projektodawcy wskazali, że proponowany system stanowi „element łagodzący skutki zmian w systemie edukacji i jest adresowany do tych osób, które mniej skorzystają z innych rozwiązań proponowanych dla nauczycieli – w szczególności podwyżek, czy też rozwiązań przewidzianych w ramach programu «Solidarność pokoleń – 50+»” (druk sejmowy nr 1462/VI kadencja).

Przytoczone uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych rodzi wątpliwości co do charakteru tego świadczenia. Z opinii do projektu ustawy wynika, że wprowadzenie nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych stanowi element dodatkowy do systemu emerytur pomostowych, przewidzianych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 664, ze zm.; dalej: u.e.p.). Co do zasady nauczyciele nie zostali objęci powołaną ustawą. Z emerytury pomostowej może skorzystać jedynie wąski krąg nauczycieli, tj. nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych (praca tych nauczycieli została zaliczona do prac o szczególnym charakterze – zob. lp. 21 w załączniku nr 2 do u.e.p.). Świadczenie kompensacyjne miało „kompensować” likwidację „wcześniejszych emerytur nauczycielskich” i pominięcie nauczycieli w gronie uprawnionych do emerytur pomostowych (w toku debaty sejmo-

wej padła propozycja zmiany tytułu ustawy na tytuł „ustawa o nauczycielskich emeryturach przejściowych”).

Wprowadzenie systemu dodatkowych świadczeń o charakterze zbliżonym do świadczeń emerytalnych oceniono krytycznie, wskazując, że system nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych jest niespójny z systemem ubezpieczenia społecznego. W projekcie ustawy wprowadzono korzystniejsze warunki nabywania świadczeń dla uprzywilejowanej grupy ubezpieczonych, nieznajdujące merytorycznego uzasadnienia. Takie rozwiązania prowadzą do wyłomu w jednolitym systemie ubezpieczeń społecznych i stanowią naruszenie realizacji koncepcji likwidacji możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, która stanowiła ideę przewodnią reformy systemu ubezpieczenia społecznego (zob. M. Szczepańska, *Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych* [druk 1462], www.sejm.gov.pl).

W wyroku z 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt II UK 205/12 (OSNP nr 7/2014, poz. 102), Sąd Najwyższy stwierdził, że celem wprowadzenia nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego – podobnie jak wprowadzenia emerytur pomostowych – było złagodzenie możliwości przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem podstawowego wieku emerytalnego przez pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są świadczeniami pieniężnymi o charakterze okresowym i przysługują nauczycielom, którzy po osiągnięciu wymaganego okresu zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych oświaty rozwiązali stosunek pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Świadczenia te mają autonomiczny charakter, ustawodawca od początku zdecydował o ich stopniowym wygasaniu i finansowaniu bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z wyodrębnionego funduszu, co może wskazywać że nie są to już świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym, lecz mają charakter zaopatrzeniowy. Powyższe argumenty przemawiają za koniecznością dokonywania ich samodzielnej oceny bez szerszego odwoływania się do wcześniej wypracowanych stanowisk dotyczących nauczycielskich świadczeń emerytalnych. Jednocześnie SN podkreślił, że przepisy uprawniające do nabycia świadczeń o wyjątkowym charakterze wymagają ścisłej wykładni, a więc nie jest dopuszczalne w takim wypadku stosowanie rozwiązań przyjętych na potrzeby świadczeń o innym charakterze. Nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, o którym mowa w art. 4 u.n.ś.k., jest świadczeniem dla tych ubezpieczonych, którzy poza innymi jeszcze przesłankami spełniają także warunek faktycznego wykonywania pracy nauczyciela w jednostkach, wymienionych w art. 2 pkt 1 tej ustawy, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć.

Niewątpliwie system świadczeń kompensacyjnych ma charakter przejściowy i wygasający, ostatni uprawnieni nabędą prawo do świadczeń w 2032 r. Ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych ma na celu pozostawienie nauczycielowi swobody podjęcia decyzji dotyczącej jego przyszłości zawodowej, a więc dokonania wyboru pomiędzy opcją kontynuowania dotychczasowej pracy nauczycielskiej – aż do nabycia uprawnień emerytalnych bądź też skorzystania ze świadczenia kompensacyjnego i wycofania się z zawodu nauczyciela. Zatem to nauczyciel spełniający warunek wieku i posiadający odpowiedni staż ubezpieczeniowy „ogólny” oraz „szczególny” (w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.), jeśli zdecyduje się – przez rozwiązanie stosunku pracy – na odejście z zawodu, nabywa w zamian prawo do świadczenia kompensacyjnego (zob. wyroki SN z: 8 września 2015 r., sygn. akt I UK 468/14, OSNP nr 7/2017, poz. 89; 18 maja 2017 r., sygn. akt II UK 235/16, Lex nr 2306375).

Przedmiotem świadczenia kompensacyjnego jest świadczenie pieniężne. Nauczyciele (wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni) otrzymują to świadczenie poza systemem ubezpieczeń społecznych; świadczenia kompensacyjne finansowane są z budżetu państwa (zob. art. 6 u.n.ś.k.). Warunki jego przyznawania są tylko pośrednio powiązane z ustawą

z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Kwota świadczenia nie może być niższa niż kwota najniższej emerytury, o której mowa w art. 85 tej ustawy (zob. art. 5 ust. 3 u.n.ś.k.).

Warunek zatrudnienia w określonych placówkach powtarza art. 3 u.n.ś.k.: „Prawo do świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w ustawie przysługuje nauczycielom zatrudnionym w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1”.

3. Zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarżąca powiązała naruszenie zasady równości z prawem do zabezpieczenia społecznego.

3.1.1. Art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdaniem Trybunału, pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82).

W wyroku z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, Trybunał dokonał rekonstrukcji treści, celu i znaczenia art. 67 Konstytucji. Wskazał, że pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

Z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136). Niemniej jednak art. 67 ust. 1 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40).

3.1.2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, oraz sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy

zakres swobody wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z wyważeniem innych zasad, norm i wartości konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53).

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak prawo do emerytury w obniżonym wieku i prawo do emerytury pomostowej (zob. wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Stanowią szczególne uprawnienia emerytalne. Ich wyjątkowy charakter, wynikający z przełamania obowiązujących zasad nabywania uprawnień do świadczeń emerytalnych, powoduje, że nie można ich uznać za należące do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego polega na zagwarantowaniu osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, takiego poziomu świadczeń, by osoby te mogły zaspokoić co najmniej podstawowe potrzeby socjalne (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06; 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09).

3.2. Zdaniem skarżącej, odmienne potraktowanie przez ustawodawcę dwóch kategorii psychologów, tj. zatrudnionych w szkołach i tych, którzy „wykonują te same obowiązki” w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, nie ma żadnego uzasadnienia w świetle zasady równości. Miejsce zatrudnienia nie powinno mieć wpływu na prawo do świadczenia kompensacyjnego. Cechą relewantną, która łączy psychologów zatrudnionych w szkołach i tych, którzy wykonują te same obowiązki w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jest charakter pracy. Biorąc pod uwagę to kryterium, są to podmioty podobne.

3.2.1. Równość wobec prawa oznacza, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (zob. np. wyrok z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 i powołane tam orzecznictwo). Podmioty różne, a więc niemające relewantnej cechy wspólnej, mogą być traktowane różnie.

Kryteria, które przyjął ustawodawca, wskazując w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego, to po pierwsze, posiadanie statusu nauczyciela, wychowawcy lub innego pracownika pedagogicznego; po drugie, zatrudnienie w: a) publicznych i niepublicznych przedszkolach, b) szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, c) publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 7 i 8 u.p.o.

Co do pierwszego kryterium nie ma wątpliwości. Natomiast zastrzeżenia skarżącej dotyczą drugiego kryterium. W sprawie skarżącej, dotyczącej ustalenia prawa do świadczenia kompensacyjnego, ZUS odmówił zaliczenia, do wymaganego 20-letniego stażu pracy w jednostkach określonych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., okresu pracy w poradni psychologiczno-pedagogicznej w latach 1983-2000.

Porównując sytuację psychologów zatrudnionych w szkołach oraz w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, skarżąca podniosła, że w trakcie zatrudnienia w obu jednostkach podlegała Karcie Nauczyciela, miała takie samo pensum godzinowe (20 godzin tygodniowo) i wynagrodzenie. Poradnie psychologiczno-pedagogiczne podlegały nadzorowi pedagogicznemu i wchodziły w skład systemu oświaty. Skarżąca otrzymywała dodatek do wynagrodzenia za pracę w warunkach szczególnych. Dużą część swoich obowiązków wykonywała w przedszkolu bądź w szkole (czyli w jednostce wymienionej wprost w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.), a w wypadku gdy w szkołach nie było stanowiska psychologa, tylko i wyłącznie w tych placówkach. Dlatego też, jak twierdzi skarżąca, nie ma podstaw, aby różnicować sytuację prawną skarżącej w zależności od tego, czy świadczyła pracę w szkole, czy w poradni psychologiczno-pedagogicznej. Nie można uznać, że identyczna praca raz jest uznawana za pracę nauczycielską, a raz nie.

3.2.2. Jak ustalił sąd okręgowy, w czasie zatrudnienia skarżącej w poradni psychologiczno-pedagogicznej, do skarżącej miały zastosowanie regulacje ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967; dalej: Karta Nauczyciela).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 5 Karty Nauczyciela, w brzmieniu obowiązującym od 7 sierpnia 1996 r. do 5 kwietnia 2000 r., Karcie Nauczyciela podlegali nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni, zatrudnieni m.in. w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Skarżąca miała status „innego pracownika pedagogicznego”. Na podstawie art. 71 o.s.o., w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2017 r., Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z 1993 r. Załącznik do tego rozporządzenia stanowił „Ramowy statut publicznych poradni” (dalej: statut). W świetle statutu pracownikami pedagogicznymi poradni byli psycholodzy, pedagodzy, logopedzi, socjolodzy i rehabilitanci (§ 4 statutu). Prawa i obowiązki pracowników pedagogicznych poradni określały przepisy Karty Nauczyciela (§ 6 statutu).

Zdaniem Sądu Najwyższego, literalnie taka treść rozporządzenia może stanowić łącznik z pojęciem nauczyciela z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. (zob. wydany w sprawie skarżącej wyrok SN z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt III UK 127/16). Zgodnie z tym przepisem określenie „nauczyciel” oznacza nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych. Koreluje to z art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, stanowiącym, że ustawie podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni. Rzecz jednak w tym, że ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych nie obejmuje wszystkich nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych, których prawa i obowiązki określała Karta Nauczyciela. Jak wynika z treści art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. oprócz statusu nauczyciela, wychowawcy lub innego pracownika pedagogicznego wymagany jest 20-letni okres zatrudnienia w określonych placówkach (tamże).

3.3. Adresaci u.n.ś.k. zostali wyodrębnieni w oparciu o dwie cechy: pierwsza to status nauczyciela, wychowawcy lub innego pracownika pedagogicznego; druga, to zatrudnienie w określonej placówce oświatowej. Zdaniem Trybunału, ustawodawca mógł uznać te cechy za prawnie relewantne do celu oraz przedmiotu regulacji i wyodrębnić kategorię podmiotów (nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych, zatrudnionych w określonych placówkach), która mogła być potraktowana odmiennie niż nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni, zatrudnieni w placówkach niewymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.

3.3.1. W ocenie Trybunału, kryterium użyte do wyodrębnienia zakresu podmiotowego osób uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego nie ma charakteru arbitralnego.

Pierwotny projekt u.n.ś.k. (zob. druk 1462/VI kadencja) zakładał, że określenie „nauczyciel” oznacza „nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze zajęć (czasu pracy)”

w określonych placówkach; w propozycji poselskiej ustawa miała obejmować „nauczycieli, którzy realizują obowiązkowe zajęcia edukacyjne określone w ramowych planach nauczania”. Dopiero w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej, wymieniono w art. 2 pkt 1 projektu ustawy, oprócz nauczycieli, „wychowawców i innych pracowników pedagogicznych” (poszerzono też zakres placówek o placówki wymienione w obecnym art. 2 pkt 7 i 8 u.p.o.). Z dyskusji nad projektem u.n.ś.k. wynika, że założeniem projektodawców było przyznanie świadczenia „nauczycielom tablicowym”, zatrudnionym w określonych placówkach (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 40. posiedzenia Sejmu VI kadencji w dniu 21 kwietnia 2009 r., s. 8).

Nietrudno zauważyć, że placówki wymienione w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., w tym placówki, o których mowa w art. 2 pkt 7 i 8 u.p.o., dają możliwość nauki, w tym możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez niepełnosprawne dzieci i niepełnosprawną młodzież, niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami. Jest to jedno z wielu zadań realizowanych przez system oświaty (zob. art. 1 pkt 1 i 6 u.p.o.).

Wolą ustawodawcy nie było zatem objęcie zakresem podmiotowym ustawy wszystkich nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w każdej z placówek systemu oświaty. Cechą istotną adresatów zakwestionowanej regulacji jest nie tylko posiadanie statusu nauczyciela, ale także wykonywanie pracy w placówkach związanych przede wszystkim z działalnością edukacyjną, dydaktyczno-wychowawczą.

Publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym publiczne poradnie specjalistyczne, udzielają dzieciom, od momentu urodzenia, i młodzieży pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, udzielają rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej związanej z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, a także wspomagają przedszkola, szkoły i placówki w zakresie realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (zob. § 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych, Dz. U. poz. 199, ze zm.). Rolą poradni jest wspieranie wychowawczej i edukacyjnej funkcji przedszkola, szkoły i placówek, w tym wspieranie nauczycieli w rozwiązywaniu problemów dydaktycznych i wychowawczych oraz organizowanie i prowadzenie wspomagania przedszkoli, szkół i placówek w zakresie realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (zob. § 1 i 2 rozporządzenia). Działania poradni mają zatem charakter „wspierający” i „wspomagający” względem działalności edukacyjnej, dydaktycznej podmiotów wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k.

Wyróżnienie podmiotów uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego, zważywszy na placówki wymienione w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., uzasadnione było szczególną rolą tych placówek (nauczanie) i specyficznymi warunkami pracy, w jakich osoby te funkcjonowały – pracy w „zbiorowości szkolnej”.

W wyroku z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90), Trybunał stwierdził, że uprzywilejowanie nauczycieli w zakresie uprawnień emerytalnych nie jest *a priori* niezgodne z Konstytucją. „Ale zauważyć należy, że sprawiedliwe kryteria wewnętrznego różnicowania 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”. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku o sygn. P 17/04, w świetle „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”.

3.3.2. Skarżąca, stawiając zarzut nierównego traktowania w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, nie wzięła pod uwagę charakteru i celu nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, ustrojodawca porusza ustawodawcy zwykłemu reagowanie, w sposób adekwatny do zasad, norm i wartości konstytucyjnych, na zmiany obiektywnych czynników gospodarczych i demograficznych, ponieważ zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób wyraźny, szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski.

Należy zauważyć, że po pierwsze, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne nie mieści się w systemie ubezpieczenia społecznego, ale jest finansowane z budżetu, zatem nie tylko wiek i staż pracy może (powinien) decydować o jego przyznaniu. Po drugie, istotne znaczenie ma kontekst, w jakim świadczenie kompensacyjne zostało wprowadzone. Stało się formą przywileju, kompensatą likwidacji możliwości przejścia przez nauczycieli na emeryturę bez względu na wiek, czyli na tzw. wcześniejszą emeryturę, na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela. Ustawodawca mógł zatem przyjąć, że nie wszyscy, którzy z tego przywileju korzystali, zostaną objęci kolejną wyjątkową regulacją o charakterze przywileju.

Definicja pojęcia „nauczyciel” na gruncie u.n.ś.k. zawęży szeroką definicję tego pojęcia zawartą art. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, ilekroć w Karcie Nauczyciela jest mowa o nauczycielach bez bliższego określenia – rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela. Ten ostatni przepis stanowi, że ustawie podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w: publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie u.p.o., zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich działających na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2018 r. poz. 969), publicznych kolegiach pracowników służb społecznych.

„Placówki”, o których mowa u.p.o. (zob. art. 2 pkt 1-11 tej ustawy), obejmują szereg różnych jednostek i należy zwrócić uwagę, że nie wszystkie zostały uwzględnione w zakwestionowanym art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. (np. placówki oświatowo-wychowawcze, placówki artystyczne, biblioteki pedagogiczne).

Szeroka definicja pojęcia „nauczyciel”, zrekonstruowana na podstawie art. 3 Karty Nauczyciela w powiązaniu z regulacjami u.p.o., mogła być doprecyzowana na gruncie ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, przez wskazanie dodatkowego kryterium zatrudnienia w określonych placówkach. Wiązało się to z jej wyjątkowym, przejściowym charakterem.

Trzeba zwrócić uwagę, że próby rozszerzenia ustalonego w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. katalogu nie znalazły poparcia w pracach parlamentarnych. W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych proponowano objęcie prawem do świadczenia m.in. nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych (zob. druk sejmowy nr 138/VII kadencja). Projekt został odrzucony na posiedzeniu Sejmu 23 listopada 2012 r. Podobnie zakończyła się próba zmiany ustawy zainicjowana projektami senackimi (zob. druk senacki nr 578/VIII kadencja oraz druk senacki nr 188/IX kadencja).

Należy podkreślić, że system świadczeń kompensacyjnych funkcjonuje poza obowiązkowym systemem powszechnego ubezpieczenia społecznego. Ma on charakter przejściowy i wygasający. Poszerzanie zakresu podmiotowego u.n.ś.k. o kolejne kategorie podmiotów byłoby sprzeczne z założeniem stopniowego wygaszania przywileju wcześniejszego przechodzenia na emeryturę określonych grup zawodowych. Ustawodawca, zdecydował o przyznaniu świadczenia kompensacyjnego określonej grupie podmiotów, uwzględniając kryterium miejsca pracy, a w istocie specyficznych warunków, w jakich osoby te pracują. Niezależnie od odczucia skarżącej, że wykonywała „tożsamą pracę”, istotne jest miejsce jej wykonywania. Ze względu na specyfikę miejsca zatrudnienia (zbiorowość szkolna), zasadne było objęcie u.n.ś.k. innych pracowników pedagogicznych (w tym psychologów), zatrudnionych w placówkach określonych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Praca psychologów w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, co do zasady, nie odpowiada tej specyfice. Nawet jeżeli w pojedynczych przypadkach praca osób pracujących w poradniach psychologiczno-pedagogicznych i w szkołach byłaby identyczna, co do warunków, to nie zmienia to prawidłowości przyjętego rozróżnienia na poziomie generalnym. W ocenie Trybunału, dobrane przez ustawodawcę kryterium jest relewantne do celu i przedmiotu zaskarżonej regulacji.

Biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia z przywilejem z zakresu zabezpieczenia społecznego, ustawodawca może definiować grupę uprawnionych nauczycieli przez doprecyzowanie jej w oparciu o kryterium relewantne do charakteru i celu świadczenia. Miejsce wykonywanej pracy, co do zasady, stanowi kryterium relewantne (zob. wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12). Trybunał wskazał w powołanym wyroku, że ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych wprowadziła dodatkową grupę osób uprzywilejowanych, wyposażając ją w świadczenia, które nie są objęte powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (nie są świadczeniem uzyskiwanym w związku z opłacaną składką), lecz są finansowane z budżetu państwa. W wypadku takich świadczeń, ustawodawca ma szeroki zakres swobody. Stąd też ustawodawca, wskazując zakres podmiotowy ustawy kompensacyjnej, mógł kierować się względami budżetowymi i dać pierwszeństwo zasadzie ochrony równowagi finansowej państwa. Celowość i trafność decyzji ustawodawcy w tym zakresie nie podlega kontroli Trybunału. Trybunał kontroluje jedynie to, czy stanowiąc prawo, parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Z założeń tych wynika natomiast nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 3 października 2017 r., sygn. akt II UK 430/16, praca nauczycielska – poza niewielkimi wyjątkami – nie została przez ustawodawcę uznana za rodzaj pracy wykonywanej w warunkach szczególnych (w szczególnym charakterze) uprawniającej do emerytury pomostowej, a świadczenia kompensacyjne są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; tak więc również i z tych względów zachodzi konieczność dokonywania ścisłej (zawężającej) wykładni przepisów określających zasady nabywania uprawnień do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych.

3.4. Trybunał uznał, że ustawodawca, przyznając świadczenie spoza systemu ubezpieczeń społecznych, finansowane z budżetu, mógł ograniczyć kategorię podmiotów uprawnionych przez wskazanie dodatkowego kryterium. Istnieje przy tym racjonalny związek pomiędzy celem u.n.ś.k. a kryterium miejsca zatrudnienia, jeśli w miejscu tym występują specyficzne warunki pracy.

Podtrzymując pogląd Trybunału, wyrażony w wyroku o sygn. SK 49/12, że miejsce zatrudnienia jest kryterium relewantnym wyodrębnienia kategorii podmiotów uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego, Trybunał w niniejszym składzie uznał porównywane podmioty (tj. psychologów zatrudnionych w placówkach określonych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. i w poradniach psychologiczno-pedagogicznych) za podmioty nieposiadające cechy wspólnej, relewantnej z punktu widzenia celu u.n.ś.k.

Równość wobec prawa oznacza, że dopuszczalne jest odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), które owej cechy wspólnej nie mają. Zdaniem Trybunału, zważywszy na cel ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, kryterium miejsca wykonywania pracy należy uznać za kryterium relewantne. Zatem należy uznać, że prawodawca prawidłowo wyodrębnił kategorię adresatów ustawy, i w konsekwencji nie można mówić o zróżnicowaniu praw podmiotów znajdujących się w takiej samej (podobnej) sytuacji, prawnie relewantnej.

Różne potraktowanie podmiotów różnych, tj. nauczycieli zatrudnionych w placówkach wymienionych w art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. oraz nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych (bądź innych placówkach), nie stanowi naruszenia zasady równości. Różne traktowanie podmiotów, które nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza zasady równości. Równość w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego nie oznacza jednakowego czy nawet podobnego traktowania wszystkich potencjalnych świadczeniobiorców, lecz oznacza konieczność podobnego traktowania podmiotów podobnych, które mają wspólną cechę istotną, relewantną z punktu widzenia badanej regulacji prawnej. Na tle ocenianego przepisu nie doszło do zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych.

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. W świetle treści skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, że naruszenia art. 2 Konstytucji skarżąca w sposób bardzo wyraźny dopatruje się w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wnosi więc o zbadanie konstytucyjności art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. w powiązaniu z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Jakkolwiek w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że art. 2 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, dopuszczalne jest uznanie tego przepisu za przepis o charakterze związkowym w stosunku do art. 67 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko to jest uzasadnione tym bardziej, że w rozpatrywanej sprawie ocenie Trybunału została poddana nie konstytucyjność przepisu określającego bezpośrednio treść prawa do świadczenia kompensacyjnego, ale konstytucyjność normy, wyłączającej psychologów zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych z zakresu podmiotowego tej regulacji, skutkujące, w ocenie skarżącej, naruszeniem zasady ochrony praw nabytych i zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.2. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyrok TK z 5 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09).

Z zasady tej Trybunał wyprowadził m.in. zasadę ochrony praw słusznie nabytych. W kontekście zasady zaufania obywateli do prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki” (wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54).

Zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, a także ekspektatyw tych praw. Trybunał przyjął, że ochroną konstytucyjną objęte są nie wszystkie ekspektatywy, a jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04).

Zasada ochrony praw nabytych jest bardziej szczegółowa niż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zgodnie z ogólną zasadą orzeczniczą, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, odwoływanie się do wzorców formułujących zasady bardziej ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją.

4.3. Jak słusznie wskazał Trybunał w wyroku o sygn. SK 49/12, przed wejściem w życie u.n.ś.k. (tj. przed 1 lipca 2009 r.) nie było ustalonych warunków nabywania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a więc nie było możliwości efektywnego nabycia tego prawa. W związku z tym przed 1 lipca 2009 r. nie było podstawy prawnej, w związku z którą mogłyby powstać maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tego prawa. Należy podzielić też pogląd, że przy badaniu poszanowania przez ustawodawcę praw nabytych (maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) do uprawnień emerytalnych istotny jest stan prawny obowiązujący w momencie spełnienia warunków nabycia tego prawa, a nie – jak zakłada skarżąca –

stan prawny obowiązujący w czasie zatrudnienia w latach 1983-2000. W niektórych dziedzinach należy bowiem liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych związana z równowagą finansową państwa, kryzysem gospodarczym czy niekorzystnymi trendami demograficznymi doprowadzi do zmiany regulacji prawnych.

Ochroną konstytucyjną objęte są jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, czyli przede wszystkim: upływ wymaganego przez prawo okresu składkowego (nieskładkowego), staż pracy lub osiągnięcie wieku emerytalnego. Tych warunków skarżąca nie spełniła.

Dlatego też należy uznać, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony praw nabytych.

4.4. Oprócz zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, skarżąca postawiła zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak jednak zauważa sama skarżąca, „do chwili pojawienia się nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych nauczyciel psycholog zatrudniony w szkole, czy też w poradni miał także same uprawnienia w zakresie zabezpieczenia społecznego”. To nie znaczy, że zmiana w tym zakresie, wynikająca z uregulowań wprowadzanych u.n.ś.k., powinna w sposób konsekwentny uwzględniać dotychczasowy stan prawny.

Już od dnia wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nauczyciele co do zasady utracili prawo do „wcześniejszych emerytur”. Sytuację nauczycieli urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. uregulowano, wprowadzając na podstawie art. 150 u.e.r. zmiany w Karcie Nauczyciela. Po art. 88 ust. 2 został dodany ust. 2a, który przewidywał, że nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., zachowują prawo do emerytury, bez względu na wiek, w ciągu ośmiu lat od wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego.

W wyniku kolejnych nowelizacji art. 88 ust. 2a Karty Nauczyciela 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 2017 r. poz. 1383, 1386 i 2120 oraz z 2018 r. poz. 138 i 357), 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”.

Wskazany pierwotnie w art. 88 ust. 2a Karty Nauczyciela okres ośmiu lat, w którym nauczyciele urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. powinni spełnić warunki uprawniające ich do przejścia na wcześniejszą emeryturę, był dwukrotnie przedłużany: do dziesięciu lat (art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 167, poz. 1397, ze zm.), a następnie do dziesięciu lat (art. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1369)). Wydłużony okres wygasania wcześniejszych emerytur powodował, że zmiana sytuacji prawnej nie mogła stanowić zaskoczenia dla zainteresowanych podmiotów.

Faktem jest, że w ustawie o emeryturach pomostowych ograniczono krąg uprawnionych podmiotów. Jednak zgodność pominięcia przez ustawodawcę niektórych rodzajów prac w katalogach prac uprawniających do emerytury pomostowej z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, Trybunał stwierdził, że pominięcie m.in. pracy nauczycielskiej w wykazie prac o szczególnym charakterze nie naruszyło zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał zauważył, że nie spełnia ona dwóch warunków zaliczenia do kategorii prac o szczególnym charakterze, tj. zmniejszenia się zdolności do pracy w stopniu uniemożliwiającym jej wykonywanie przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz zmniejszenia się możliwości należytego jej wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Ponadto Trybunał nie podzielił stanowiska, że osoby podejmujące pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze od 1 stycznia 1999 r. mogły w sposób racjonalny oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych. W ograniczeniu podmiotowym ustawy nie dopatrył się naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał uznał, że zapowiadający ustanowienie emerytur pomostowych art. 24 ust. 2 u.e.r. nie zawierał wprost żadnych sformułowań wykluczających nadanie emeryturom pomostowym charakteru wygasającego, co skłania do stwierdzenia, że kwestia ta została pozostawiona swobodzie ustawodawcy. Trybunał podkreślił przy tym znaczenie założeń reformy ubezpieczeń społecznych, takie jak dążenie do ujednoczenia zasad przechodzenia na emeryturę (także pod względem wieku emerytalnego), likwidacja przywilejów branżowych, racjonalizacja i zwiększenia efektywności systemu emerytalnego, dopasowanie go do zmian demograficznych i gospodarczych.

Tym bardziej nie można stwierdzić naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w kontekście art. 2 pkt 1 u.n.ś.k. Wobec „nadprogramowego”, bo poza zapowiadanymi w art. 24 ust. 2 u.e.r. emeryturami pomostowymi, regulacja przewidziana w u.n.ś.k. nie mogła zaskoczyć skarżącej, która, z racji wieku, mogła ubiegać się o świadczenie kompensacyjne, po spełnieniu pozostałych warunków, nie wcześniej niż w 2013 r. Przyjęte przez ustawodawcę kryteria były jasne, a jak wynika z analizy przeprowadzonej w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości, nie były dowolne i arbitralne.

W związku z tym Trybunał uznał, że art. 2 pkt 1 u.n.ś.k., w zaskarżonym zakresie, jest zgodny także z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.