

Wyrok z dnia 3 lutego 2012 r.

II UK 126/11

Pracy w charakterze Instruktora praktycznej nauki zawodu nie można zaliczyć do okresu wymaganego do nabycia nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, jeżeli nie wykonywał jej jako nauczyciel w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 tej ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz.U. Nr 97, poz. 800 ze zm.).

Przewodniczący SSN Beata Gudowska, Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca), Romualda Spyt.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 lutego 2012 r. sprawy z wniosku Tadeusza Ż. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w B. o nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2010 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e

Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 22 grudnia 2010 r. oddalił apelację skarżącego Tadeusza Ż. od wyroku oddalającego jego odwołanie od decyzji pozwanego z 18 listopada 2009 r., odmawiającej mu prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, wobec braku 20 lat wykonywania pracy w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz.U. Nr 97, poz. 800 ze zm.; dalej także jako „ustawa z 2009 r.”). Skarżący (urodzony w 1953 r.) od 6 lutego 1989 r. do 23 września 1995 r. był zatrudniony jako instruktor praktycznej nauki zawodu w K. Zakładach Mechanizacji Budownictwa Z. Po upadłości tego pracodawcy, skarżący we wrześniu 1995 r. został zatrudniony przez Zespół Szkół Zawodowych w S.K. na stanowisku nauczyciela praktycznej nauki zawodu. Sąd wskazał na przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 pkt 1

ustawy z 2009 r. i stwierdził, że okres pracy instruktora praktycznej nauki zawodu od 6 lutego 1989 r. do 23 września 1995 r. nie może być zaliczony do szczególnego stażu wymaganego do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, gdyż skarżący był zatrudniany przez przedsiębiorstwo a nie przez szkołę lub inną placówkę wymienioną w art. 2 pkt 1 tej ustawy.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie: 1) art. 32 Konstytucji, przez jego niezastosowanie, mimo iż na mocy art. 8 Konstytucji przepis ten stosuje się bezpośrednio; 2) art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z 2009 r., przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że przepisy te są zgodne z art. 32 Konstytucji, w zakresie w jakim różnicują uprawnienia nauczycieli praktycznej nauki zawodu do uzyskania świadczenia kompensacyjnego, poprzez nieuwzględnienie tym nauczycielom do wymaganego stażu 20 lat okresów wykonywania pracy instruktora praktycznej nauki zawodu; 3) art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z 2009 r., przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że nauczycielowi praktycznej nauki zawodu nie można uwzględnić do wymaganego stażu 20 lat okresów pracy jako instruktora praktycznej nauki zawodu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie są zasadne i dlatego została ona oddalona. Pierwszy z nich jest nietrafny, gdyż prawo do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego nie zostało określone w Konstytucji i jej przepis art. 32 nie stanowi podstawy prawnej do jego przyznania. Zgodnie z jej art. 67 ust. 1 „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”. Na gruncie więc samej Konstytucji nie można pominąć, iż przepis art. 67 ust. 1 jest przepisem szczególny w stosunku do art. 32. Relacja ta była już rozważana przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że ustawodawca jest uprawniony do zmiany prawa emerytalnego, a nawet do ograniczenia uprawnień uprzednio przyznanych, zwłaszcza w warunkach zmian społecznych i gospodarczych, w tym wprowadzania kompleksowych reform systemu emerytalno-rentowego (zob. wyroki Trybunału z 20 grudnia 1999 r., K 4/99 i z 11 lutego 1992 r., K 14/91). Do istoty ubezpieczenia społecznego należy finansowanie świadczeń ze środków uzyskanych w wyniku opłacania składek. Granice usprawiedliwio-

nych oczekiwań jednostek wyznacza założenie równowagi finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych. Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podjąć wszelkie działania w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych dla realizacji praw konstytucyjnych. Ubezpieczony musi jednak liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne, a w konsekwencji państwo może być zmuszone do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść, żeby dostosować zakres realizacji praw socjalnych do zakresu dostępnych środków finansowych w określonych warunkach ekonomicznych (por. wyrok Trybunału z 22 czerwca 1999 r., K 5/99). Poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest też sfera określonej swobody ustawodawcy w tej materii, jako że do niego należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest zatem orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (por. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., K 19/96) oraz ocena czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (wskazany wyrok Trybunału z 20 grudnia 1999 r., K 4/99).

W zakresie istotnym dla rozważanej sprawy za niezasadną należy uznać argumentację skargi, iż celem ustawy z 2009 r. była kontynuacja zasad przechodzenia przez nauczycieli na emeryturę obowiązujących do końca 2009 r., gdyż nauczyciele generalnie nie uzyskali prawa do emerytury pomostowej (za wyjątkiem nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich - poz. 21 załącznika nr 2 do ustawy z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.). Trybunał Konstytucyjny rozważał w tym zakresie nawet aspekt faktyczny i potwierdził oceny, że obciążenie wynikające z tej pracy nie uzasadnia prawa do emerytury pomostowej dla nauczycieli. Z przeprowadzonych badań wynika, że brak jest merytorycznych podstaw do generalnego kwalifikowania zawodu nauczyciela jako uprawniającego do wcześniejszej

emerytury. Zauważono nawet, że nauczyciele, którzy nie mogą wykonywać tego zawodu, powinni podejmować inne zatrudnienie (wyroki Trybunału z 16 marca 2010 r., K 17/09 i z 25 listopada 2010 r., K 27/09). Wobec takiej oceny tym bardziej za odrębną od emerytur należy uznać regulację ustawy z 2009 r. (o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych), zwłaszcza że nie są to świadczenia wypłacane ze składek ubezpieczeniowych, lecz z budżetu państwa (art. 6 ustawy z 2009 r.).

Drugi z zarzutów jest niezasadny, gdyż podmiotowe zróżnicowanie uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, wynikające z warunku wykonywania pracy (przez co najmniej 20 lat) w jednostkach wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy z 2009 r. (a więc w przedszkolach, szkołach, placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty), nie oznacza naruszenia art. 32 Konstytucji, przez odmowę uznania za taką pracę okresu wykonywania pracy instruktora praktycznej nauki zawodu, który nie był zatrudniony w tych jednostkach. Rzecz w tym, że przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 1 ustawy z 2009 r. nie zróżnicowały sytuacji skarżącego jako nauczyciela w zakresie prawa do emerytury nauczycielskiej, o którą wystąpił w odrębnej sprawie. W sprawie o emeryturę nauczycielską skarżący mógł zasadnie odwoływać się do wyroku Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2006 r., I UK 129/05 (OSNP 2006 nr 23-24, poz. 365), zgodnie z którym okres zatrudnienia w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu pod określonymi warunkami uznawany był za okres pracy nauczycielskiej w zakresie uprawnień emerytalnych (art. 88 Karty Nauczyciela). Jednak w tej sprawie uprawnienie to nie przenosi się na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, jako że reguluje je odrębna i szczególna ustawa. Jeżeli chodzi o kontrolę zgodności przyjętego w niej rozwiązania z art. 32 Konstytucji, to równość wobec prawa oznacza, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., K 10/96 i wyrok z 21 września 1999 r., K 6/98). Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne i cechy różniące (wyrok Trybunału z 28 maja 2002 r., P 10/01).

W sprawie objętej skargą nie występuje problem zawężenia w ustawie z 2009 r. kręgu uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego w odniesieniu do szerszej grupy nauczycieli, którzy podlegali ustawie z 26 stycznia 1982 r.

Karta Nauczyciela (art. 1), lecz tylko kwestia, czy stanowisko instruktora praktycznej nauki zawodu zatrudnianego przez przedsiębiorstwo i nauczyciela praktycznej nauki zawodu zatrudnianego przez szkołę nie mogą być różnicowane w ustawie z 2009 r. (art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1). Otóż już na gruncie ustawy Karta Nauczyciela status instruktorów praktycznej nauki zawodu zatrudnianych przez pracodawców innych niż wymienieni w tej ustawie (art. 1 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1-3) nie był tożsamy ze statusem nauczyciela podlegających tej Karcie. Wystarczy wskazać na przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, z którego jednoznacznie wynika, że instruktorzy ci (przy spełnieniu dalszych warunków) podlegali Karcie Nauczyciela, tylko w zakresie w niej określonym. Szerzej (również historycznie) przedstawiono to w wyroku Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2006, I UK 129/05. Okres pracy w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu może być uznany za okres pracy w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 88 ustawy Karta Nauczyciela dopiero od dnia 1 września 1988 r., to jest od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz.U. Nr 34, poz. 261 ze zm.). Jednak nawet to, że Karta Nauczyciela w 2000 r. (art. 1 ust. 2 pkt 4) już bezpośrednio objęła instruktorów praktycznej nauki zawodu, nie oznacza, iż uzyskali oni w pełni status taki jak nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w szkołach i innych placówkach, gdyż Karcie Nauczyciela podlegają tylko w zakresie w niej określonym oraz pod warunkiem posiadania kwalifikacji określonych dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu oraz wykonywania pracy dydaktycznej i wychowawczej w wymiarze przewidzianym dla tych nauczycieli (art. 1 ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela). W sprawie istotne jest więc wskazanie, że już wcześniej byli instruktorzy praktycznej nauki zawodu, którzy nie byli zatrudniani w szkołach lub innych placówkach w systemie oświaty. Rozwiązanie przyjęte w ustawie z 2009 r. nie wprowadza więc nowej regulacji w tym zakresie, gdyż nie wyłącza tych instruktorów z kręgu nauczycieli praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w szkołach lub innych placówkach systemu oświaty, lecz uwzględnia inny status instruktorów praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w przedsiębiorstwach. Innymi słowy, ich status nie był tożsamy (równy w rozumieniu art. 32 Konstytucji) z nauczycielami praktycznej nauki zawodu zatrudnionymi w szkołach lub innych placówkach systemu oświaty, gdyż aby uzyskać niektóre (nie

wszystkie) uprawnienia służące nauczycielom, to konieczna była określona (szczególna) regulacja prawna i przy tym instruktorzy praktycznej nauki zawodu musieli spełniać dalsze warunki (wskazane w rozporządzeniu z 10 sierpnia 1988 r. i w art. 1 ust 2 pkt 4 Karty Nauczyciela). Różnice prawne i faktyczne w zatrudnieniu nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu wynikały już z samej ustawy z 15 lipca 1961 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 32, poz. 160), jako że szkoły zawodowe, także jako szkoły przyzakładowe, kierowały uczniów do przedsiębiorstw na praktyki.

Uczniami zajmowali się wówczas instruktorzy praktycznej nauki zawodu, jednak byli oni pracownikami przedsiębiorstwa, w którym uczniowie uczyli się zawodu, a nie pracownikami szkoły. Praktyczna nauka zawodu stanowiła część procesu kształcenia w zasadniczych szkołach zawodowych i odbywała się między innymi w uspołecznionych i nieuspołecznionych zakładach pracy (art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Przedsiębiorstwa państwowe i inne uspołecznione zakłady pracy prowadziły praktyczną naukę zawodu dla uczniów szkół zawodowych (art. 11 ust. 3a pkt 1 tej ustawy). Zasadnicze szkoły zawodowe mogły działać również jako szkoły przyzakładowe (art. 12 ust. 1). Wówczas były utrzymywane i prowadzone przez zakłady pracy. Instruktor praktycznej nauki zawodu był pracownikiem tego zakładu (art. 12 ust. 2). Potwierdza to sposób finansowania takiej nauki określony w uchwale nr 394 Rady Ministrów z 13 grudnia 1962 r. w sprawie zasad finansowania szkół zawodowych przyzakładowych (M.P. Nr 88, poz. 412). Wydatki osobowe na opłacanie pracowników pedagogicznych zasadniczych szkół zawodowych przyzakładowych pokrywane były z budżetów rad narodowych, zaś wydatki osobowe na opłacanie pracowników prowadzących praktyczną naukę zawodu pokrywały zakłady, przy których szkoły te zostały zorganizowane. Rozwiązanie to zasadniczo (w rozważanym zakresie) nie uległo zmianie na gruncie ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty - praktyczna nauka zawodu może odbywać się w szkole (warsztatach szkolnych, pracowniach), ale także u pracodawców, na podstawie umowy zawartej pomiędzy szkołą i tym podmiotem (art. 70, art. 70a). Instruktor praktycznej nauki zawodu jest pracownikiem tego pracodawcy, choć nie jest też wykluczone, że szkoła wyznaczy do prowadzenia praktycznej nauki zawodu zatrudnianych nauczycieli praktycznej nauki zawodu. Instruktorzy praktycznej nauki zawodu również obecnie mogą prowadzić u pracodawców zajęcia praktyczne z uczniami, jako pracownicy tych pracodawców, a nie jako nauczyciele szkół (§ 10 rozporządzenia MEN z 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu, Dz.U. Nr 244, poz. 1626).

Nieuprawniona jest więc argumentacja skargi, iż instruktorzy praktycznej nauki zawodu stanowią podgrupę nauczycieli praktycznej nauki zawodu. Dla skarżącego w aspekcie warunków wymaganych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego znaczenie ma zatem okres, w którym został zatrudniony przez szkołę jako nauczyciel praktycznej nauki zawodu, a nie okres gdy był zatrudniany przez przedsiębiorstwo jako instruktor praktycznej nauki zawodu. Nie wystarczy więc, że jako instruktor praktycznej nauki zawodu świadczył pracę na rzecz szkoły, skoro - jak podał w apelacji - szkoła zawierała umowę z zakładem pracy w zakresie praktycznej nauki zawodu, refundowała wynagrodzenie tych instruktorów i sprawowała nadzór pedagogiczny nad nimi.

Z tych motywów nie jest też zasadny trzeci zarzut skargi, gdyż prawidłowa była wykładnia art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z 2009 r., stwierdzająca, że instruktor praktycznej nauki zawodu nie może zaliczyć tej pracy do okresu pracy wymaganego do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, jeżeli nie wykonywał jej jako nauczyciel w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1 tej ustawy. Nie jest więc trafna argumentacja skargi, iż znaczenie ma tylko rodzaj pracy, a więc praca skarżącego jak nauczyciela praktycznej nauki zawodu, a nie status pracodawcy. Otóż gdyby tę argumentację uznać za uprawnioną, to wprawdzie należałoby zakwestionować zawężenie podmiotowe kręgu nauczycieli, a także szkół i placówek w ustawie z 2009 r., w relacji do szerszej grupy nauczycieli, a także szkół i placówek, podlegających Kartce Nauczyciela i ustawie o systemie oświaty. Instruktor praktycznej nauki zawodu nie był nauczycielem praktycznej nauki zawodu, nie tylko ze względu na status pracodawcy. Nawet bowiem rozporządzenie z 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne, zrównywało ich tylko z nauczycielami w określonym zakresie, jednak nie zmieniało sytuacji istotnej w tej sprawie, a więc warunku wynikającego z pracy w jednostkach określonych w art. 2 pkt 1 ustawy z 2009 r. Skarżący nie może zatem zasadnie odwoływać się do argumentacji przyjętej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 września 2005 r., P 17/04, gdyż Trybunał stwierdził w nim niezgodność wyłączenia stosowania art. 88 Karty Nauczyciela (prawa do emerytury) do nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej. Zróżnicowanie statusu prawnego nauczycieli związane było ze statusem prawnym placówki, w której byli zatrudnieni. Jednak chodziło o nauczycieli zatrudnionych w pla-

cówkach oświatowych w rozumieniu ustawy o systemie oświaty. Natomiast skarżący nie był zatrudniony jako nauczyciel. Jego sytuacja była inna, nie tylko dlatego, że nie był zatrudniony jako nauczyciel, lecz był zatrudniony jako instruktor praktycznej nauki zawodu u pracodawcy innego niż wymienieni w art. 1 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 - 3 Karty Nauczyciela (w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela). Oceny tej nie zmienia odwołanie się także przez skarżącego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2004 r., P 17/03, gdyż czym innym jest prawo do wcześniejszej emerytury za pracę w szczególnych warunkach bez różnicowania ze względu na status pracodawcy („uspołeczniony” lub „prywatny”), u którego praca była wykonywana i regulacja nowej ustawy z 2009 r. Zauważyć bowiem należy, iż w spornym okresie skarżący był instruktorem praktycznej nauki zawodu, do którego mogły być stosowane - przy spełnieniu kryteriów co do kwalifikacji i pracy dydaktycznej - określone przepisy Karty Nauczyciela, jednak nie był nauczycielem w rozumieniu tej ustawy. Istotniejsze jest jednak to, że dla uzyskania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego nie wystarcza praca nauczycielska, gdyż zawężenie podmiotowe w tym zakresie dotyczy wykonywania pracy tylko w określonych podmiotach (art. 2 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2009 r.). Zauważono już wyżej, że praca nauczycielska (generalnie) nie została uznana za pracę uprawniającą do emerytury pomostowej, stąd ściśle należy również wyklądać przepisy ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, zwłaszcza, że nie są to świadczenia finansowane z ubezpieczenia społecznego, lecz z budżetu państwa. Nie trzeba też szerzej uzasadniać, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne nie objęły wszystkich szkół i placówek podlegających ustawie z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (art. 2 ustawy z 2009 r.).

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).

=====