



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-556515-III/07/EP/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 10/12/2007 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 91 b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238 i Nr 191, poz. 1369) w zakresie, w jakim w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b przepis ten wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych w związku z wyłączeniem stosowania wobec tej grupy zatrudnionych art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 Nr 97, poz. 674 ze zm.), zwanej dalej Kartą Nauczyciela lub ustawą.

W świetle art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich - dwudziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą - po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy - przejść na emeryturę.

Natomiast w myśl art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty Nauczyciela nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach niepublicznych, niepublicznych placówkach, o których mowa ust. 1 pkt 1 oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych podlegają tej ustawie tylko w zakresie określonym tą ustawą. Zakres stosowania przepisów Karty Nauczyciela do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych określa art. 91 b ust. 2 pkt 4, wyłączając między innymi prawo tej grupy pracowników do przejścia na emeryturę, bez względu na wiek, przewidzianą w art. 88 ust. 1 - 2a.

Od 31 sierpnia 2007 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 158, poz. 1103) w art. 88 ust. 2a otrzymał następujące brzmienie: „2a. Nauczyciele zatrudnieni po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. zachowują prawo do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, jeżeli:

1. spełnili warunki do uzyskania emerytury, określone w ust. 1, w ciągu dziewięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), z wyjątkiem warunku rozwiązania stosunku pracy, oraz
2. nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na dochody budżetu państwa”.

Jednocześnie na podstawie art. 2 tej ustawy nauczyciele spełniający warunki określone w art. 88 ust. 2a ustawy wymienionej w art. 1, którzy w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy rozwiązali, na swój wniosek,

stosunek pracy, mogą, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, złożyć pracodawcy oświadczenie o woli powrotu na dotychczasowe stanowisko. Dyrektor szkoły nawiązuje ponownie stosunek pracy z nauczycielem, jeżeli na tym stanowisku nie zatrudniono innej osoby oraz przywrócenie stosunku pracy jest uzasadnione wymaganą ilością godzin nauczania danego przedmiotu w szkole.

Skarżący podkreślają, iż prawa do takiej emerytury nie nabywa w szczególności taki nauczyciel, który po okresie pracy w przedszkolu publicznym, często wieloletniej, kontynuował dalszą pracę w zawodzie nauczyciela w tej samej placówce, tyle tylko, że mającej już status przedszkola niepublicznego.

2. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich nie może budzić wątpliwości stanowisko, że w powszechnie obowiązującym systemie emerytalnym nie powinno dochodzić do faworyzowania pracowników tzw. sfery publicznej.

Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 września 2005 r. sygn. akt P 17/04, którego sentencja została ogłoszona dnia 21 września 2005 r. w Dz. U. Nr 181, poz. 1526. Wyrok zapadł po rozpoznaniu pytania prawnego Sądu Okręgowego w Koszalinie o stwierdzenie czy art. 91 b ust. 2 pkt 2 oraz art. 91 b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 34 lit. „a” ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845), w zakresie wyłączającym prawo nauczyciela zatrudnionego w placówce niepublicznej w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ etatu obowiązującego wymiaru zajęć, z grupy nauczycieli uprawnionych do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek, są niezgodne z art. 2 w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej i z art. 32 Konstytucji. Pytanie prawne, a w jego następstwie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło wyłącznie placówek oświatowych, a nie szkół i przedszkoli. Tymczasem ograniczenie prawa do emerytury z Karty Nauczyciela dotyczyło nie tylko nauczycieli zatrudnionych w niepublicznych placówkach, ale także nauczycieli zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach i szkołach. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został zrealizowany poprzez art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542). W rezultacie dokonanej zmiany zakres podmiotowy przepisu art. 88 ustawy - Karta Nauczyciela obejmuje obecnie także nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych oraz szkołach niepublicznych w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinna jednak prowadzić do przyjęcia szerszej regulacji prawnej, obejmującej również przyznanie prawa do wcześniejszej emerytury nauczycielom zatrudnionym w przedszkolach niepublicznych. Z tego względu Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o

zajęcie stanowiska (RPO-556515-III/07/EP z 25 maja 2007 r.). W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej wskazał, iż ze względu na to, iż charakter i obciążenie pracą nauczycieli przedszkoli publicznych i niepublicznych nie są tożsame, a ponadto zgodnie z obowiązującym stanem prawnym uprawnienie do przejścia na emeryturę bez względu na wiek jest uprawnieniem wygasającym, to nie wydaje się zasadne rozszerzenie kręgu osób, które mogłyby skorzystać z przywileju wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (DSN-SPP-DI-182-142/2007 z 21 czerwca 2007 r.).

3. Zgodnie z art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, ustawie tej podlegają między innymi nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.). W art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty ustawodawca wskazał, iż system oświaty obejmuje między innymi przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkola specjalne. Natomiast w myśl art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b Karty Nauczyciela, nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach niepublicznych podlegają ustawie Karta Nauczyciela tylko w zakresie określonym tą ustawą. Zakres stosowania przepisów Karty Nauczyciela do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych określa jej art. 91 b ust. 2 pkt 4, wyłączając między innymi prawo tej grupy pracowników do przejścia na wcześniejszą emeryturę, bez względu na wiek, o którym stanowi art. 88 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele klas szkół, placówek i zakładów specjalnych dwudziestopięcioletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą przejść na emeryturę po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy.

4. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Odstępstwo od zasady równości nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji, jeżeli kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, a kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów

podobnych (por. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 47).

Regulacja przyjęta w art. 91 b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela oznacza, że prawa do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek nie nabywa w szczególności taki nauczyciel, który po okresie pracy w przedszkolu publicznym, często wieloletniej, kontynuował dalszą pracę w zawodzie nauczyciela w tej samej placówce, tyle tylko, że mającej już status przedszkola niepublicznego. Zatem pomimo posiadania statusu nauczyciela w stosunku do tych osób, wyłączone zostało zastosowanie określonych przepisów, w tym również art. 86-88 i 90 Karty Nauczyciela.

Jak to wynika z przepisów ustawy o systemie oświaty, przedszkola podlegające jej przepisom mogą mieć (podobnie jak szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze) wyłącznie charakter publiczny lub niepubliczny. Jeśli chodzi o sposób tworzenia, to zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy przedszkola publiczne zakładane i prowadzone przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego (gminy) są jednostkami lub zakładami budżetowymi. Przedszkola publiczne prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego, będące zakładem budżetowym pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe, o których mowa w art. 5 ust. 2. Natomiast przedszkola niewymienione w art. 79 prowadzą gospodarkę finansową według zasad określonych przez organ lub podmiot prowadzący szkołę (art. 80 ust. 1). Przedszkola te, jak stanowi ust. 2 art. 80 ustawy o systemie oświaty otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotacje w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę. W myśl zaś art. 6 ustawy o systemie oświaty przedszkolem publicznym jest przedszkole, które: 1) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego; 2) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności; 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach. Faktyczna różnica pomiędzy przedszkolem publicznym, a przedszkolem niepublicznym polega zatem na zapewnieniu powszechnej dostępności przedszkoli publicznych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje to bez znaczenia dla określenia uprawnień do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek, ponieważ w dziedzinie prawa ubezpieczeń społecznych kryterium różnicowania uprawnień pracowniczych ze względu na charakter zatrudnienia (czy pracodawca ma charakter publiczny, czy niepubliczny, a więc prywatny), uznać należy za zasadniczo wykluczone. Stosunki prawne w dziedzinie ubezpieczeń społecznych wiążą bowiem osoby fizyczne i właściwe władze publiczne, które wykonują swoje ustawowe obowiązki w tej dziedzinie, pracodawcy - choć mają pewne obowiązki o charakterze „refleksowym” w tej dziedzinie - nie są stronami stosunku ubezpieczeniowego w sferze ubezpieczeń społecznych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, że status pracodawcy nie powinien

oddziaływać na tę sferę praw ubezpieczonych (por. np. wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt P 17/03, OTK ZU Nr 6/A/2004, poz. 57, wyrok z dnia 8 września 2005 r. sygn. akt P 17/04, OTK ZU Nr 8/A/2005, poz. 90).

Dodatkowo według § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001r., Nr 61, poz. 624 ze zm.), czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest nie krótszy niż 5 godzin. Mimo, że z art. 6 ustawy o systemie oświaty nie wynika żaden obowiązek dla przedszkoli niepublicznych, to z art. 14 ust. 2 tej ustawy należy wywieść wniosek, że również te ostatnie powinny - tak jak przedszkola publiczne - realizować podstawę programową wychowania przedszkolnego. Jeśli chodzi o wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, to Karta Nauczyciela - w art. 42 ust. 3 - różnicuje nauczycieli zatrudnionych w różnych typach przedszkoli. Wbrew powołanemu wyżej stanowisku Ministra Edukacji Narodowej nie da się jednak wykazać, że obciążenia te są większe w przedszkolach publicznych niż w przedszkolach niepublicznych. Trzeba bowiem przyjąć, że faktyczny wymiar czasu pracy osób zatrudnionych na stanowiskach nauczycielskich w różnych przedszkolach nie jest określony wymiarem zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Maksymalny wymiar czasu pracy nauczyciela, podlegającego przepisom Karty Nauczyciela, wynosi 40 godzin tygodniowo (art. 42 ust. 1 Karty). Regulacja ta odpowiada ogólnej powszechnej normie tygodniowego czasu pracy, określonej w art. 129 § 1 kodeksu pracy. Ponadto zarówno wobec nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach publicznych, jak też nauczycieli pracujących w przedszkolach niepublicznych stosuje się takie same wymogi kwalifikacyjne (art. 9 Karty Nauczyciela), obowiązują ich jednolite regulacje w zakresie awansu zawodowego (art. 9 a i nast. Karty Nauczyciela) oraz w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 75 Karty Nauczyciela).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich zarówno nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach publicznych, jak też w przedszkolach niepublicznych należą ze względu na istotne elementy sytuacji faktycznej przy określaniu uprawnień do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek do jednolitej kategorii osób. Jednolitość cech relewantnych powinna przemawiać za jednakowym ich potraktowaniem przy regulacji tych uprawnień emerytalnych. Uzależnienie prawa do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek od kryterium publicznego statusu przedszkola i pozbawienia prawa do tego świadczenia nauczycieli zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach oznacza dyskryminacyjne i niesprawiedliwe potraktowanie nauczycieli zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach, a więc sprzeczność zakwestionowanej regulacji z art. 32 Konstytucji, a także z zasadami sprawiedliwości społecznej których urzeczywistnienie nakazuje art. 2 Konstytucji.

W tej sytuacji mamy do czynienia z dyskryminacyjnym pominięciem pewnej kategorii osób, za których jednakim potraktowaniem ma przemawiać tożsamość cech ze względu na które podjęto regulację ustawową (cechy relewantne, prawnie znaczące), dające podstawę do wykonania kompetencji „ustawodawcy negatywnego,” jakim jest Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2002 r., K 41/01, OTK ZU Nr 5/A/2002, poz. 61).

Wbrew stanowisku Ministra Edukacji Narodowej utrzymanie stanu prawnego, który prowadzi do stopniowego wygaszania uprawnień do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek nie może odbywać się z naruszeniem konstytucyjnych standardów odnoszących się do równości i sprawiedliwości społecznej.

Zwrócić należy uwagę, iż do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach publicznych, ale prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego, stosuje się przepis art. 88 Karty Nauczyciela (art. 91 b ust. 2 pkt 3 Karty Nauczyciela). Skoro w systemie emerytalno-rentowym nabywanie uprawnień do świadczeń nie jest uzależnione od statusu pracodawcy, to tym bardziej nauczycielska emerytura bez względu na wiek, traktowana jako przywilej nauczycieli w stosunku do innych grup pracowniczych objętych podstawowym modelem obowiązkowego systemu emerytalno-rentowego, nie powinna być uzależniona od występujących w systemie oświaty różnych typów szkół, przedszkoli czy placówek.

Powyższe uzasadnia - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - zarzut, iż art. 91 b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela w zakresie, w jakim w związku z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. b wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Z tych względów wnosi się, jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski