

109/9/A/2010

WYROK

z dnia 25 listopada 2010 r.

Sygn. akt K 27/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Adam Jamróz

Marek Mazurkiewicz

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 listopada 2010 r., wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony praw słusznie nabytych,
- 3) art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
- 4) art. 3 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznika nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim art. 3 ust. 2 pomija czynniki ryzyka niewymienione w art. 3 ust. 2, pomimo posiadania przez te czynniki właściwości czynników ryzyka w rozumieniu art. 3 ust. 1 oraz w zakresie, w jakim załącznik nr 1, określający wykaz prac w szczególnych warunkach pomija inne prace w szczególnych warunkach, pomimo posiadania przez nie właściwości prac w szczególnych warunkach określonych w art. 3 ust. 1, z art. 32 Konstytucji,
- 5) art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznika nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim załącznik nr 2 określający wykaz prac o szczególnym charakterze, pomija inne prace o szczególnym charakterze, pomimo spełniania przez nie warunków określonych w art. 3 ust. 3, z art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) w zakresie, w jakim w katalogu czynników ryzyka pomija czynniki fizyczne i chemiczne, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 grudnia 2010 r. w Dz. U. Nr 233, poz. 1533.

2. Załącznik nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Załącznik nr 1 i załącznik nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 3 ust. 1-3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach oraz w wykazie prac o szczególnym charakterze uwzględniają tylko te prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub prac o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) – wynoszącym 15 lat, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą równości.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności:

1) załącznika nr 1 do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) w związku z art. 3 ust. 2 tej ustawy, w zakresie, w jakim pomija pracę wykonywaną poza pomieszczeniami zamkniętymi, prace w warunkach narażenia na hałas oraz pracę zmianową, z art. 32 Konstytucji,

2) art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w katalogu czynników ryzyka pomija czynniki fizyczne i chemiczne, z art. 32 ust. 2 Konstytucji,

3) załącznika nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet, z art. 32 ust. 2 Konstytucji,

4) załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 3 ust. 1-3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach oraz w wykazie prac o szczególnym charakterze uwzględniają tylko te prace występujące w zakładowym transporcie

kolejowym, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra, z art. 32 ust. 2 Konstytucji,

5) art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub prac o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) – wynoszącym 15 lat, z art. 32 ust. 2 Konstytucji,

6) art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 Konstytucji,

7) art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony praw słuszenie nabytych

– ze względu na zbędność wydania wyroku;

8) art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy spełniają warunki uzyskania rekompensaty, o jakiej mowa w powołanych przepisach, z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw słuszenie nabytych, a także z art. 32 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (dalej: wnioskodawca lub OPZZ) złożyło 17 marca 2009 r. wniosek o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: ustawa lub u.e.p.) uzupełniony pismem z 25 maja 2009 r. Jako podstawę wystąpienia z wnioskiem OPZZ wskazało art. 5 ust. 2 pkt 1 Statutu OPZZ oraz uchwałę Rady OPZZ z 31 marca 2009 r. w sprawie skierowania do TK wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją u.e.p. Z obu wspomnianych pism wnioskodawcy wynikało, że OPZZ wniosło o stwierdzenie, że:

1) art. 4 pkt 5 w związku z art. 3 u.e.p. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

2) art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5, w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;

3) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

4) art. 3 ust. 1 i 2 u.e.p. oraz załącznik nr 1 do u.e.p. są niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2, w zakresie, w jakim art. 3 ust. 2 pomija czynniki ryzyka niewymienione w art. 3 ust. 2 pomimo posiadania przez te czynniki właściwości czynników ryzyka w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.e.p. oraz w zakresie, w jakim załącznik nr 1 do ustawy, określający wykaz prac w szczególnych warunkach pomija inne prace w szczególnych warunkach, pomimo posiadania przez nie właściwości prac w szczególnych warunkach określonych w art. 3 ust. 1 u.e.p., czym wymienione wyżej przepisy naruszają zasadę równości wobec prawa sformułowaną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

5) art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik nr 2 do u.e.p. są niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim załącznik nr 2 określający wykaz prac o szczególnym charakterze, pomija inne prace o szczególnym charakterze pomimo spełniania przez nie warunków określonych w art. 3 ust. 3 ustawy, czym spełnione wyżej przepisy naruszają zasadę równości wobec prawa sformułowaną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przedstawiając argumentację na rzecz tezy o niekonstytucyjności art. 4 pkt 5 u.e.p., wnioskodawca zaznaczył, że zgodnie ze wspomnianym przepisem ustawy prawo do emerytury pomostowej przysługuje pracownikowi, który niezależnie od spełnienia pozostałych warunków wynikających z art. 4 u.e.p. wykonywał przed 1 stycznia 1999 r. pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353; dalej: u.e.r. z FUS) oraz po 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów u.e.p.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 4 pkt 5 u.e.p. w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną podmiotów cechujących się relewantną cechą wspólną – zatrudnieniem w szczególnych warunkach lub wykonywaniem pracy o szczególnym charakterze – a przez to narusza konstytucyjną zasadę równości. Wprowadzone przez ustawodawcę kryterium czasowe ma charakter dyskryminujący.

Podobne stanowisko zajął wnioskodawca, analizując sytuację prawną osób, które rozpoczęły wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. w związku z regulacją przewidzianą w art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. Ustawodawca przewidział bowiem w tych przepisach prawo do uzyskania rekompensaty przez osoby, które co najmniej 15 lat wykonywały pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu u.e.r. z FUS, a utraciły prawo do przejścia na wcześniejszą emeryturę i możliwość nabycia prawa do emerytury pomostowej. Zdaniem OPZZ, unormowanie przyjęte w art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 narusza zasadę równości i w sposób nieuzasadniony różnicuje pozycję prawną podmiotów charakteryzujących się istotną cechą wspólną w zależności od daty rozpoczęcia pracy w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Przyjęta w ustawie regulacja uzależnia możliwość otrzymania rekompensaty od określonych działań ubezpieczonego w przyszłości. Stoi to – zdaniem OPZZ – w jawnej sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa, potwierdzoną dodatkowo przez zobowiązanie przyjęte na siebie przez państwo w art. 24 ust. 2 i 3 u.e.r. z FUS. Przyjęta regulacja w szczególności niekorzystnej sytuacji stawia osoby, które pomimo rozpoczęcia wykonywania po 31 grudnia 1998 r. pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie przepracowały 15 lat niezbędnych do uzyskania rekompensaty.

W odniesieniu do art. 3 ust. 2 u.e.p. wnioskodawca wskazał, że przyjęta przez ustawodawcę definicja pracy w szczególnych warunkach, określona za pomocą katalogu czynników ryzyka, pozostaje w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa, gdyż pomija wiele czynników chemicznych i fizycznych, a także takie czynniki ryzyka, jak praca zmianowa nocna i praca poza pomieszczeniami zamkniętymi. Według OPZZ, w katalogu prac w szczególnych warunkach powinny się znaleźć takie czynniki ryzyka jak praca zmianowa nocna, praca poza pomieszczeniami zamkniętymi, praca z narażeniem na hałas, praca związana z wysiłkiem fizycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet, czynniki fizyczne, czynniki chemiczne (bliżej przez wnioskodawcę niesprecyzowane). Zdaniem wnioskodawcy, nieuwzględnienie tych czynników powoduje niekiedy nierówną sytuację prawną nawet w ramach grupy pracowników tego samego

zakładu pracy, którzy pracują w tych samych warunkach i wykonują podobną pracę. Jako przykład takiej sytuacji OPZZ podało zamieszczone w załączniku nr 1 pod pozycją 21 wykazu prac w szczególnych warunkach „prace fizyczne ciężkie bezpośrednio przy przeładunku w ładowniach statku”. Przyjęta redakcja przepisu powoduje, że nie uznaje się za ciężką pracę fizyczną przy przeładunku tego towaru do ładowni, mimo że wydatek energetyczny organizmu pracownika zatrudnionego na nadbrzeżu, na statku i w ładowni statku jest w ciągu zmiany roboczej na podobnym poziomie i przekracza ustalony w ustawie poziom pozwalający na zaliczenie go do ciężkiej pracy fizycznej.

W ocenie OPZZ, również wykaz prac o szczególnym charakterze, określony w załączniku nr 2 do u.e.p. narusza art. 32 Konstytucji. Ustawodawca za prace o szczególnym charakterze, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 ust. 3 u.e.p., uznał prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia. Według wnioskodawcy, załącznik nr 2 do ustawy nie realizuje tej definicji, gdyż nie uwzględnia wszystkich prac spełniających warunki wynikające z art. 3 ust. 3 ustawy. Jako przykład wnioskodawca wskazał unieważnienie pracy kierowcy samochodów ciężarowych. Ponadto przyjęta w ustawie definicja prac o szczególnym charakterze oraz załącznik nr 2 do u.e.p. posługują się pojęciami niestosowanymi dotychczas w obowiązującym prawie, jak np. bezpieczeństwo publiczne, transport publiczny, ostry dyżur.

Wnioskodawca zaznaczył również, że katalog prac w szczególnych warunkach został – w jego opinii – opracowany nie w oparciu o kryteria medyczne, lecz przede wszystkim w oparciu o kryteria ekonomiczne i polityczne.

OPZZ zwróciło wreszcie uwagę na to, że kwestionowana ustawa weszła w życie bez *vacatio legis*.

2. Marszałek Sejmu pismem z 3 grudnia 2009 r. zajął w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 1 i 2 u.e.p. oraz jej załącznik nr 1 w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac w szczególnych warunkach prac wykonywanych: w warunkach występowania czynnika chemicznego albo fizycznego, w warunkach występowania hałasu, poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracę zmianową nocną, a także art. 3 ust. 3 u.e.p. i jej załącznik nr 2 w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze pracę kierowców samochodów ciężarowych, są zgodne z art. 32 Konstytucji;

2) art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. i są uprawnieni do rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 i art. 21 ust. 1 u.e.p., jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw słusznie nabytych;

3) art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., jest zgodny z art. 32 Konstytucji;

4) art. 21 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 u.e.p., od posiadania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszącego co najmniej 15 lat, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 32 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku, wniósł o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. i są uprawnieni do rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 u.e.p., jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu przedstawiając stanowisko Sejmu w sprawie zaznaczył, że problemem wstępnym wymagającym rozważenia jest wyznaczenie granic wniosku oraz ustalenie zakresu zaskarżenia w sprawie. Zdaniem Marszałka Sejmu, w odniesieniu do art. 21 ust. 1 u.e.p. wnioskodawca kwestionuje jego konstytucyjność tylko zakresowo, a nie w całości, w związku z tym w imieniu Sejmu skierował wniosek o ograniczenie kontroli merytorycznej art. 21 ust. 1 u.e.p. tylko do tego zakresu, w jakim uzależnia uzyskanie rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 u.e.p., od posiadania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszącego co najmniej 15 lat.

Precyzując przedmiot kontroli w sprawie, Marszałek Sejmu zauważył, że art. 3 ust. 1-3 u.e.p. wraz z załącznikami nr 1 i 2 do ustawy stanowią przedmiot kontroli w zakresie, w jakim, zdaniem wnioskodawcy, pomijają w wykazie prac w szczególnych warunkach (załącznik nr 1) prace w warunkach występowania czynnika chemicznego albo fizycznego, w warunkach występowania hałasu, wykonywanych poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracę zmianową nocną, a w wykazie prac o szczególnym charakterze (załącznik nr 2) pomijają pracę kierowców samochodów ciężarowych.

Jako przedmiot badania OPZZ wskazał również normę wynikającą samodzielnie z art. 4 pkt 5 u.e.p. oraz normy wywnioskowane z art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5, w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. oraz z art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. Zdaniem Marszałka Sejmu, z uzasadnienia wniosku wynika, że intencją wnioskodawcy było w pierwszym przypadku dokonanie kontroli art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy pracę w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy rozpoczęli po 31 grudnia 1998 r., w tym także po 31 grudnia 2008 r. Natomiast w drugim wypadku wnioskodawca zastosował taką technikę rekonstrukcji normy, że przedmiot zaskarżenia wskazał za pomocą licznych odesłań do innych przepisów związkowych. Według Marszałka Sejmu, to technika nieadekwatna, aby jasno i jednoznacznie ustalić granice zaskarżenia w sprawie. Precyzyjne określenie badanej normy ma bowiem zasadnicze znaczenie dla skutków kontroli, w tym późniejszego zastosowania zasad *res iudicata* i *ne bis in idem*. Analiza uzasadnienia wniosku prowadzi do konkluzji, że przedmiotem wniosku jest art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. i są uprawnieni do rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 i art. 21 ust. 1 u.e.p. Ponadto, przedmiotem kontroli jest art. 21 ust. 1 w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 u.e.p. od posiadania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszącym co najmniej 15 lat.

Marszałek Sejmu, odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących naruszenia zasady ochrony praw nabytych stwierdził, że problemem konstytucyjnym przy analizie konstytucyjnoprawnej art. 4 pkt 5 u.e.p. jest dopuszczalność ustalenia daty rozpoczęcia „szczególnej” pracy, jako jednego z warunków uzyskania szczególnych uprawnień emerytalnych w stosunku do osób, które tę pracę zaczęły wykonywać przed wejściem w życie u.e.p. Powołując się na liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z zakresu ubezpieczeń społecznych, Marszałek Sejmu stwierdził, że Trybunał opowiada się

w swym orzecznictwie za dopuszczalnością niekorzystnej modyfikacji uprawnień emerytalnych i rentowych w trakcie ich nabywania i nie stwierdzał w takich wypadkach naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Również w odniesieniu do zasady *lex retro non agit* Marszałek Sejmu podkreślił, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w pewnych wypadkach są dopuszczalne od niej odstępstwa. W tym kontekście zaznaczył, że warunek posiadania 15-letniego okresu pracy „szczególnej” jako przesłanki nabycia prawa do rekompensaty nie narusza zasady ochrony praw nabytych ani zasady *lex retro non agit*, ponieważ ustawodawca ma prawo do niekorzystnej dla ubezpieczonego modyfikacji praw z zakresu zabezpieczenia społecznego w trakcie nabywania tych praw. Podobnie ocenił problem zgodności analizowanej regulacji z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia zasady równości Marszałek Sejmu stwierdził, że realizację zasady równości stanowi odstępienie od kontynuacji systemu, w którym występowały szczególnie uprawnione grupy ubezpieczonych. W związku z tym im szersza będzie grupa, która ponownie zostanie włączona do powszechnego systemu, a z kolei im węższa będzie grupa nadal – chociaż przejściowo – uprawniona do emerytury szczególnego typu, tym pełniej będzie przestrzegana konstytucyjna zasada równości. Z tego punktu widzenia realizacja postulatu wnioskodawcy o włączenie dodatkowych grup osób do katalogu podmiotów, które nabywają szczególne prawo do emerytury pomostowej, nie przywraca równości, lecz wprowadza nieusprawiedliwione uprzywilejowania w stosunku do pozostałych ubezpieczonych, czyli członków powszechnego systemu.

Odnosząc się do zarzutów skierowanych do art. 3 ust. 1-3 u.e.p. oraz jej załączników nr 1 i nr 2, Marszałek Sejmu stwierdził, że tryb legislacyjny prac nad kwestionowaną ustawą pozwala twierdzić, iż o katalogach prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze decydowały obiektywne czynniki medyczne. Jednak rygoryzm powyższego kryterium zmieniał się w trakcie prac przedlegislacyjnych i legislacyjnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie może być mowy o jednym obiektywnym kryterium medycznym, którego zastosowanie nakazuje włączenie prac wskazanych we wniosku do zakresu pojęcia „praca w szczególnych warunkach”. Wspólną cechą relewantną wyróżniającą grupę podmiotów podobnych jest bowiem wykonywanie prac w szczególnych warunkach, wyodrębnionych przy zastosowaniu przyjętego przez ustawodawcę kryterium medycznego. Argumenty przytoczone przez wnioskodawcę potwierdzają jedynie, według Marszałka Sejmu, że prace wskazane przez OPZZ szkodliwie wpływają na zdrowie pracownika i ograniczają możliwość dalszej jego pracy, a także to, że w toku prac nad przygotowaniem projektu ustawy rozważano uznanie ich za prace wykonywane w szczególnych warunkach. Analogiczną argumentację przedstawiał Marszałek Sejmu w odniesieniu do zagadnienia katalogu prac o szczególnym charakterze. Zdaniem Marszałka Sejmu, jest całkowicie uzasadnione, aby – na podstawie zgromadzonych ekspertyz oraz Konstytucji – ustawodawca samodzielnie rozstrzygał, tworząc definicję prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, które – z obiektywnych kryteriów medycznych – zastosować i jak bardzo rygorystycznie kwalifikować kryterium medyczne, w tym, jakie przyjąć prawdopodobieństwo spowodowania trwałych uszkodzeń zdrowia.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności przyjęcia daty rozpoczęcia pracy jako przesłanki nabycia prawa do emerytury pomostowej w art. 4 pkt 5 u.e.p. Marszałek Sejmu wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału można różnie kształtować sytuację prawną podmiotów podobnych bez naruszania zasady równości, o ile dyferencjacja jest racjonalnie uzasadniona, proporcjonalna i pozostaje w zgodzie z pozostałymi wartościami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka Sejmu, w

art. 24 ust. 2 i 3 u.e.p. ustawodawca nie określił przesłanek, według których miała zostać wyodrębniona grupa uprawniona do uzyskania emerytury pomostowej. Kryterium różnicowania – data rozpoczęcia pracy ustalona na dzień przed 1 stycznia 1999 r. – określone zostało dopiero w art. 4 pkt 5 u.e.p. Jest ono, według Marszałka Sejmu, racjonalne, relewantne i proporcjonalne, a zatem zgodne z art. 32 Konstytucji.

W związku z zarzutem niezgodności art. 21 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 u.e.p. od posiadania okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszącego co najmniej 15 lat, Marszałek Sejmu uznał, że jest to obiektywna, jednolita przesłanka, którą muszą spełnić wszyscy pracownicy, aby uzyskać prawo rekompensaty. To, że niektórzy pracownicy muszą brakującą część wymaganego okresu „przepracować” po wejściu w życie ustawy, niczego – według Marszałka Sejmu – nie zmienia. Nie może być mowy o tym, że ww. warunek jest kryterium dyskryminującym, gdyż sytuacja prawna pracowników uprawnionych do rekompensaty została ukształtowana jednakowo.

3. Pismem z 27 września 2010 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznik nr 1 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę wykonywaną w warunkach występowania czynnika chemicznego i fizycznego oraz prace w zakładowym transporcie kolejowym, inne niż wykonywane bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik nr 2 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę kierowców samochodów ciężarowych, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny wniósł również o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zbędność wydania orzeczenia w zakresie badania zgodności:

a) art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają pracę wykonywaną poza pomieszczeniami zamkniętymi, pracę w warunkach narażenia na hałas oraz pracę zmianową z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

b) art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., a tym samym, nie przyznaje takiego prawa osobom, które podjęły taką pracę po raz pierwszy po 31 grudnia 1998 r., z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

c) art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny wniosł takie o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w zakresie badania zgodności:

a) art. 3 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim pomija w wykazie prac w szczególnych warunkach pracę wykonywaną poza pomieszczeniami zamkniętymi, pracę w warunkach narażenia na hałas, występowania czynnika chemicznego i fizycznego oraz pracę zmianową nocną, z art. 32 Konstytucji;

b) art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy spełniają warunki uzyskania rekompensaty, o jakiej mowa w powołanych przepisach, z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw słusznie nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji, a także z art. 32 Konstytucji;

c) art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę wykonywaną w warunkach występowania czynnika chemicznego i fizycznego oraz prace w zakładowym transporcie kolejowym, inne niż wykonywane bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra, art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznika nr 2 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę kierowców samochodów ciężarowych, art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat, art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają pracę wykonywaną poza pomieszczeniami zamkniętymi, pracę w warunkach narażenia na hałas oraz pracę zmianową, art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., a tym samym nie przyznaje takiego prawa osobom, które podjęły taką pracę po raz pierwszy po 31 grudnia 1998 r., z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że wniosek OPZZ spełnia jedynie częściowo wymogi formalne wynikające z ustawy o TK. W uzasadnieniu wniosku, w kwestii naruszenia przez art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. sformułowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady równości i zakazu dyskryminacji, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, sformułowano dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy sytuacji osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub wykonujących pracę o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. legitymujących się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat, którym nie przyznano prawa do emerytury pomostowej. Drugi zarzut dotyczy natomiast sytuacji osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., podejmujących zatrudnienie w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat, którym nie przyznano prawa do rekompensaty, o której mowa w zaskarżonych przepisach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza wniosku OPZZ nie dostarcza argumentów mogących potwierdzić zasadność pierwszego ze wskazanych zarzutów.

Wątpliwości wnioskodawcy skupiają się na nieprzyznaniu prawa do emerytur pomostowych osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym zatrudnienie w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat. OPZZ nie kwestionuje natomiast w swoich rozważaniach, w jaki sposób oraz w jakim zakresie to sam art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. koliduje z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Uzasadnienie wniosku zmierza *de facto* do zakwestionowania konstytucyjności zasad przyznawania emerytur pomostowych, przewidzianych w art. 4 u.e.p. Wnioskodawcy chodzi więc nie tyle o treść samego art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p., ile o ustalone zasady przyznawania owych emerytur określone w innej jednostce redakcyjnej u.e.p.

Według Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie uzasadnił też zarzutu sformułowanego wobec samej definicji pracy w szczególnych warunkach zawartej w art. 3 ust. 1 u.e.p., tylko posługuje się tą definicją dla uzasadnienia konieczności uzupełnienia we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie art. 3 ust. 2 i załącznika nr 1 do u.e.p.

Prokurator Generalny wskazał również, że w świetle argumentacji zawartej we wniosku art. 32 Konstytucji jest zbyt szerokim wzorcem kontroli dla kwestionowanych przepisów. W uzasadnieniu wniosku znajduje się bowiem tylko ogólne odniesienie do negatywnego aspektu zasady równości, uregulowanego w art. 32 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca stwierdził jedynie, że kwestionowane regulacje stanowią „naruszenie zakazu dyskryminacji”. Twierdzenie to nie zostało jednak w żaden sposób uzasadnione, mimo że art. 32 ust. 1 ustawy o TK wymaga uzasadnienia każdego przedstawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Z uzasadnienia wniosku wynika natomiast, że całość argumentacji wnioskodawcy koncentruje się na wykazaniu rzekomej niezgodności zaskarżonych przepisów z tymi elementami zasady równości, które wynikają z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego przyjąć należy, że podstawą zarzutów wnioskodawcy jest jedynie art. 32 ust. 1, a nie cały art. 32 Konstytucji, a postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności wspomnianych przepisów z art. 32 ust. 2 powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny podkreślił, że część zaskarżonych regulacji była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego pod kątem ich zgodności ze wskazanymi przez OPZZ wzorcami kontroli w wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21). W tej sytuacji postępowanie w zakresie tożsamym z zakresem sentencji wyroku o sygn. K 17/09 powinno zostać umorzone ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutów skierowanych wobec art. 3 ust. 2 i 3 u.e.p. oraz załączników nr 1 i 2 do u.e.p., stwierdził, że wnioskodawca nie tyle kwestionuje regulacje zawarte w tych przepisach, lecz pominięcie we wspomnianych przepisach niektórych rodzajów prac związanych z czynnikami ryzyka – w szczególności prac w zakładowym transporcie kolejowym, innych niż wykonywane bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra oraz niektórych prac o szczególnym charakterze – a dokładnie pracy kierowców samochodów ciężarowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty wnioskodawcy są bezzasadne, gdyż ustawodawca, dobierając materialnoprawne wymogi nabycia świadczeń zabezpieczeniowych, dysponuje daleko posuniętą swobodą w regulowaniu warunków społecznych. Dysponując swym uprawnieniem, może, w sytuacji wprowadzenia rozwiązań korzystniejszych od ogólnie obowiązujących, dokonać zróżnicowania prawa do korzystania z nich.

W odniesieniu do zarzutów sformułowanych wobec art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p., Prokurator Generalny zauważył, że zakwestionowane przez wnioskodawcę uregulowanie jest częścią długoletniej reformy systemu ubezpieczeń społecznych,

obejmującej m.in. ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wieku emerytalnego. W przepisach u.e.r. z FUS możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę ustawodawca odniósł jedynie do sytuacji zapoczątkowanych w przeszłości, przed wprowadzeniem reformy systemu emerytalnego. Dlatego ustawodawca przewidział możliwość uzyskania emerytury pomostowej i rekompensaty w zamian za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury wyłącznie dla osób, które wykonywały prace uprawniające do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym w poprzednim stanie prawnym. Pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w 1999 r. i w latach następnych nie mogli zatem w zasadny sposób oczekiwać, że ustawodawca w przyszłości wprowadzi taką zmianę stanu prawnego w zakresie wcześniejszych emerytur, która co do zasady będzie powrotem do stanu prawnego sprzed reformy emerytalnej. Sama zapowiedź uchwalenia emerytur pomostowych zawarta w art. 24 ust. 2 i 3 u.e.r. z FUS nie mogła zatem stanowić podstawy dla uzasadnionych oczekiwań osób zainteresowanych, że w bliżej nieokreślonej przyszłości zostaną wprowadzone unormowania odpowiadające przepisom dotychczasowym, określającym zasady przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym, które ich wszystkich obejmą. Zakwestionowane przepisy u.e.p. nie zmieniają niczego wstecz i nie ingerują w sytuacje już ukształtowane. W związku z tym są one zgodne z zakazem retroakcji i zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kwestionowane przepisy są też zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż uprawnienia grupy pomiotów wskazanych w art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. nie mogą być bezpośrednio porównywane z uprawnieniami ubezpieczonych rozpoczynających działalność zawodową w zreformowanym systemie emerytalnym. Regulacja ta jest ściśle związana ze zmianami wynikającymi z prowadzonej w Polsce reformy systemu ubezpieczeń społecznych, zaś prawo do wcześniejszej emerytury, w związku z pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jest odstępstwem od wymogów obowiązujących przy ustalaniu prawa do emerytury na zasadach ogólnych.

II

Na rozprawie 25 listopada 2010 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

1. Uwagi wstępne.

1.1. Na wstępie Trybunał zaznacza, że niniejszy wyrok jest kolejnym orzeczeniem, które rozstrzyga o zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p.). Pierwszy wyrok dotyczący konstytucyjności u.e.p. wydany został 16 marca 2010 r. (sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21). W orzeczeniu tym TK rozstrzygnął o zgodności z konstytucyjnym prawem do równego traktowania: art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim wspomniane przepisy pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową oraz załącznika nr 2 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomija inne prace nauczycieli niż wymienione w punkcie 21 tego załącznika. Ponadto we wspomnianym wyroku TK orzekł, że art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy

wykonywali prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji, jak również z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.2. W związku z tym Trybunał, przed rozpoczęciem kontroli merytorycznej w niniejszej sprawie zaznacza dwie kwestie. Po pierwsze, w zakresie ogólnych uwag dotyczących emerytur pomostowych Trybunał odsyła do charakterystyki przedstawionej szeroko w wyroku z 16 marca 2010 r. (por. pkt 1 uzasadnienia wyroku o sygn. K 17/09). Po drugie, Trybunał podkreśla, że jest zobowiązany do porównania zakresów zaskarżenia w obu sprawach (w sprawie K 17/09 oraz w rozpatrywanej sprawie) w celu ustalenia, czy te zakresy na siebie częściowo nie zachodzą. W przypadku tożsamości przedmiotu, wzorca kontroli oraz argumentacji na rzecz tezy o niezgodności wskazanego przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli Trybunał jest bowiem ustawowo zobowiązany do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) z powodu zbędności wydania orzeczenia.

1.3. Zanim jednak porównane zostaną oba zakresy zaskarżenia, konieczne jest ustalenie przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie. Jest to niezbędne ze względu na zmiany zakresu zaskarżenia, a następnie częściowe umorzenie postępowania w fazie wstępnej kontroli wniosku oraz brak pełnej koherencji między *petitum* wniosku a argumentacją wnioskodawcy w uzasadnieniu wniosku, co może powodować konieczność częściowego umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2. Ustalenie zakresu zaskarżenia w sprawie i określenie przedmiotu kontroli Trybunału.

2.1. Rozpatrywana sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia 17 kwietnia 2009 r. wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (dalej: wnioskodawca lub OPZZ) o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 pkt 5 w związku z art. 3 u.e.p. z art. 32 Konstytucji;
- 2) art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5, w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 pkt 5 u.p.e. z art. 2 i art. 32 Konstytucji;
- 4) art. 3 ust. 1 i 2 u.p.e. oraz załącznika nr 1 do tej ustawy z art. 32 Konstytucji;
- 5) art. 3 ust. 3 u.p.e. oraz załącznika nr 2 do tej ustawy z art. 32 Konstytucji.

2.2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2009 r. (sygn. Tw 12/09, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 351) wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: uzasadnienie, w jaki sposób, zdaniem wnioskodawcy, art. 4 pkt 5 w związku z art. 3 u.e.p. narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. narusza art. 2 Konstytucji; art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 3 ust. 1 i 2 u.e.p. narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto w zarządzeniu wezwano OPZZ do doręczenia oryginału (oraz czterech kopii) uchwały Rady OPZZ z 31 marca 2009 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, a także wyciągu z protokołu (oraz jego czterech kopii) z posiedzenia Rady OPZZ (wraz z listą obecności członków Rady), w celu

stwierdzenia, czy wspomniana powyżej uchwała została podjęta zgodnie ze statutem OPZZ.

2.3. W piśmie z 25 maja 2009 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

2.4. Postanowieniem z 15 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi OPZZ w zakresie badania zgodności art. 4 pkt 5 w związku z art. 3 u.e.p.; art. 4 pkt 5, w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. z wyprawdowaną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w rozpatrywanym wniosku nastąpiło rozszerzenie zakresu zaskarżenia, który Rada OPZZ wyznaczyła w swojej uchwale z 31 marca 2009 r. We wniosku wskazano dodatkowo – jako przedmiot kontroli – art. 21 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p., formułując pod jego adresem zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji. Trybunał uznał zatem, że „wniosek” – w zakresie, w jakim przekracza granice zaskarżenia wyznaczone w powołanej wyżej uchwale Rady OPZZ – pochodzi od podmiotu nieuprawnionego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Okoliczność ta stanowiła, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie wyżej wskazanym. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w zw. z art. 21 ust. 1 u.e.p. art. 2 Konstytucji, Trybunał odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w tym zakresie z uwagi na oczywistą bezzasadność stawianego zarzutu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Po zbadaniu zarzutu naruszenia przez art. 4 pkt 5 w związku z art. 3 u.e.p. art. 32 Konstytucji Trybunał odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w tym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia (w odniesieniu do art. 3 ust. 1-3 u.e.p.), a także z powodu nieusunięcia w wyznaczonym terminie braków formalnych wniosku (związanych z art. 3 ust. 4-7 u.e.p.).

2.5. W zażaleniu z 23 lipca 2009 r. OPZZ wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia w części dotyczącej odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie kontroli zgodności art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5, w zw. z art. 21 ust. 1 u.e.p. z art. 2 Konstytucji. Zaskarżonemu postanowieniu OPZZ zarzucił bezpodstawne uznanie, że z uzasadnienia wniosku o zbadanie zgodności art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5, w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. z wyprawdowaną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, iż wnioskodawca domaga się stwierdzenia niezgodności z art. 2 Konstytucji art. 57 u.e.p. Wnioskodawca stwierdził ponadto, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem uznającym, iż naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, w ramach kwestionowanego zarzutu polegać mogło tylko na wprowadzeniu krótkiego okresu *vacatio legis* ustawy.

2.6. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 października 2009 r. (OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 352) nie uwzględnił zażalenia.

2.7. Oznacza to, że kontrolą merytoryczną zostaje objęte *petitum* wniosku OPZZ w części dotyczącej zbadania zgodności:

- 1) art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. z art. 2 i art. 32 Konstytucji;
- 2) art. 3 ust. 1 i 2 oraz załącznika nr 1 do u.e.p. z art. 32 w zakresie, w jakim art. 3 ust. 2 pomija czynniki ryzyka niewymienione w art. 3 ust. 2, pomimo posiadania przez te

czynnikami właściwości czynników ryzyka w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.e.p. oraz w zakresie, w jakim załącznik nr 1 do u.e.p., określający wykaz prac w szczególnych warunkach pomija inne prace w szczególnych warunkach, pomimo posiadania przez nie właściwości prac w szczególnych warunkach określonych w art. 3 ust. 1 u.e.p., z art. 32 Konstytucji;

3) art. 3 ust. 3 i załącznika nr 2 do u.e.p. z art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim załącznik nr 2 określający wykaz prac o szczególnym charakterze, pomija inne prace o szczególnym charakterze, pomimo spełniania przez nie warunków określonych w art. 3 ust. 3 u.e.p., z art. 32 Konstytucji.

4) art. 4 pkt 5 u.e.p. powołanej w pkt 1 z art. 32 Konstytucji

5) art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niej zasadą ochrony praw słusznie nabytych

2.8. Tak ustalony – po dokonaniu wstępnej kontroli wniosku – zakres zaskarżenia wymaga – z uwagi na argumentację wnioskodawcy przedstawioną w uzasadnieniu wniosku – dalszego uściślenia w odniesieniu do art. 3 ust. 1-3 u.e.p., załączników nr 1 i nr 2 do u.e.p., art. 4 pkt 5 u.e.p., art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. oraz art. 21 ust. 1 u.e.p.

2.9. Z argumentacji OPZZ wynika, iż zarzuty wnioskodawcy wobec art. 3 ust. 1-3 u.e.p. oraz załączników nr 1 i 2 do u.e.p. opiera on o tezę, że w art. 3 u.e.p. oraz w załącznikach nr 1 i 2 do u.e.p. brakuje pewnych treści normatywnych czyli innymi słowy, że normy rekonstruowane ze wskazanych przepisów cechuje szczególna wada określana mianem „pominięcia ustawodawczego”.

W tym miejscu Trybunał przypomina, że chociaż nie jest władny orzekać o tzw. zaniechaniach ustawodawczych, to ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., w sprawie K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 pkt 1 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., w sprawie K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, pkt 1, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). W żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną pozycję TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby to zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., w sprawie K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251, pkt 3). W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny może więc badać art. 3 u.e.p. oraz załączniki nr 1 i 2 do u.e.p. wyłącznie w aspekcie ewentualnego pominięcia ustawodawczego, tj. braku pewnych – koniecznych w świetle Konstytucji – treści normatywnych.

2.10. Z uzasadnienia wniosku wynika, iż wnioskodawca zarzuca wspomnianym regulacjom naruszenia zasady równości przez to, że:

– art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p. w katalogu czynników ryzyka nie uwzględnia czynników fizycznych i chemicznych;

– załącznik nr 1 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 1 i 2 u.e.p. pomija w wykazie prac wykonywanych w szczególnych warunkach prace wykonywane w narażeniu na hałas, pracę zmianową, nocną pracę zmianową (nawiasem mówiąc, wnioskodawca posługuje się tym określeniem, jednak nie jest to termin języka prawnego – por. definicje pracy zmianowej i pracy w porze nocnej zawarte w art. 128 § 1 i art. 151⁷ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) oraz pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi;

– załącznik nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet;

– załącznik nr 1 i załącznik nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 1-3 u.e.p. uwzględniają w wykazie prac wykonywanych w szczególnych warunkach (załącznik nr 1) oraz w wykazie prac o szczególnym charakterze (załącznik nr 2) tylko te prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra.

Ponadto OPZZ zakwestionowało w uzasadnieniu wniosku zgodność z zasadą równości pozycji nr 21 z załącznika nr 1, w którym za prace w szczególnych warunkach uznaje się jedynie prace fizyczne ciężkie dokonywane bezpośrednio przy przeładunku statku, pomijając tym samym np. prace dokonywane przy przeładunku tego samego towaru do ładowni na nadbrzeżu czy też samym statku przed wprowadzeniem tego towaru do ładowni, mimo że wydatek energetyczny organizmu pracownika zatrudnionego na nadbrzeżu, na statku i w ładowni statku jest w ciągu zmiany roboczej na podobnym poziomie i przekracza ustalony w ustawie poziom pozwalający na zaliczenie do ciężkiej pracy fizycznej. Ta część argumentacji zawiera się jednak w szerszym zarzucie nieuwzględnienia przez ustawodawcę wszystkich bardzo ciężkich prac fizycznych (czyli związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet) w załączniku nr 2 do u.e.p.

2.11. Trybunał zaznacza, że pominięcie ustawodawcze jako przedmiot kontroli ma swoje odzwierciedlenie w sentencji orzeczenia zazwyczaj w formule wyroku pozornie zakresowego. Pozorność ta wynika stąd, że chociaż w sentencji stosowany jest zwrot „w zakresie, w jakim nie uwzględnia...” czy też „w zakresie, w jakim pomija...”, to pominięcie ustawodawcze jako typ wady normy prawnej stanowiącej przedmiot kontroli TK wymaga dokonania kontroli całej normy (a nie pewnego jej zakresu). Dopiero po dokonaniu kontroli całej normy Trybunał jest w stanie rozstrzygnąć, czy nie brakuje w niej pewnych, wskazanych przez wnioskodawcę, a koniecznych elementów z punktu widzenia Konstytucji. Natomiast z zasady skargowości i związanej z nią ściśle zasady związania granicami wniosku wynika, że jeden 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, nie wskazanych w poprzednio rozstrzyganej sprawie elementów.

2.12. Powyższe uwagi nabierają szczególnego znaczenia w kontekście analizy zakresów zaskarżenia i odzwierciedlających je formuł sentencji w niniejszej sprawie oraz w sprawie K 17/09. W wyroku w sprawie K 17/09 Trybunał bowiem również rozstrzygał problem ewentualnego pominięcia ustawodawczego w art. 3 u.e.p. oraz załącznikach nr 1 i 2 do u.e.p. i orzekł, że:

„1. Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) oraz załącznik nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Załącznik nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pomija inne prace nauczycieli niż wymienione w pkt 21 tego załącznika, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

2.13. Porównanie zakresu kontroli w rozpatrywanej sprawie z sentencją wyroku w sprawie K 17/09 prowadzi do wniosku, że istnieje konieczność umorzenia w pewnym zakresie postępowania w niniejszej sprawie ze względu na zbędność wydania wyroku. W wyroku w sprawie K 17/09 Trybunał rozstrzygnął już bowiem kwestię zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji pominięcia w art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załączniku nr 1 do tej ustawy pracy w warunkach występowania hałasu, pracy poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracy zmianowej w zakresie, jako samodzielnych przesłanek uzyskania emerytury pomostowej.

Problem pozostałych – wskazanych przez wnioskodawcę – hipotetycznych braków koniecznych z punktu widzenia Konstytucji treści normatywnych musi natomiast zostać przez Trybunał w niniejszej sprawie odrębnie rozstrzygnięty.

2.14. Dla porządku Trybunał zaznacza, że chociaż w wyroku w sprawie K 17/09 w sentencji Trybunał orzekł o zgodności wskazanych powyżej przepisów w kontekście braku w nich pewnych regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji (młcząc na temat art. 32 ust. 2 Konstytucji), to nie ma on obowiązku w niniejszej sprawie odrębnie rozstrzygać o zgodności wspomnianego przedmiotu kontroli z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Trybunał nie zgadza się jednak w tym zakresie ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, który stwierdził, że postępowanie dotyczące konstytucyjności wskazanych powyżej regulacji z art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Uzasadniając swój pogląd, Prokurator Generalny stwierdził, że w uzasadnieniu wniosku OPZZ ograniczyło się do ogólnego odniesienia się do negatywnego aspektu zasady równości uregulowanego w art. 32 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że kwestionowane regulacje stanowią „naruszenie zakazu dyskryminacji”. Twierdzenie to nie zostało, według Prokuratora Generalnego, w żaden sposób uzasadnione, a z treści wniosku wynika, że całość argumentacji OPZZ koncentruje się na wykazaniu rzekomej niezgodności zakwestionowanych przepisów z prawem do równego traktowania wyrażonym w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wobec powyższego, Prokurator Generalny uznał, że podstawą zarzutów wnioskodawcy jest w istocie jedynie ten przepis, a nie cały art. 32. W konsekwencji, postępowanie dotyczące badania zgodności zakwestionowanych regulacji w zakresie pominiętym w uzasadnieniu wniosku powinno zostać – jak już wspomniano – umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Trybunał, odnosząc się do poglądu Prokuratora Generalnego, powtarza tezy wyrażone w wyroku z 23 października 2001 r. w sprawie K 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 215, pkt 4), w którym stwierdził, że:

„(...) art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty”.

2.15. Rozwijając powyższy fragment orzeczenia w sprawie K 22/01, Trybunał staje na stanowisku, że prawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji

oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowią „dwie strony tego samego medalu”, czyli pozytywny oraz negatywny aspekt konstytucyjnej zasady równości. Orzeczenie stwierdzające zgodność pewnych treści normatywnych z prawem do równego traktowania oznacza więc automatycznie zgodność tychże treści z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji i w konsekwencji zachodzi zbędność wydawania wyroku w zakresie zgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

2.16. W odniesieniu do kwestii dopuszczalności kontroli art. 4 pkt 5 u.e.p. z art. 32 Konstytucji oraz art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony praw słuszenie nabytych Trybunał wskazuje, że art. 4 pkt 5 był już przedmiotem kontroli w wyroku o sygn. K 17/09. W orzeczeniu tym Trybunał orzekł, że art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r. jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji, jak również z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z tej racji badanie zgodności art. 4 pkt 5 u.e.p. z art. 32 Konstytucji w niniejszej sprawie jest zbędne. Z uzasadnienia wniosku wynika bowiem, że wnioskodawca w istocie kwestionuje wspomniany przepis w tym samym zakresie, w jakim był on rozpatrywany w wyroku o sygn. K 17/09. Wnioskodawca nie podaje również żadnych argumentów na rzecz związkowego ujęcia kolejnego przedmiotu kontroli, a mianowicie zbadania konstytucyjności art. 4 pkt 5 w związku z art. 2 pkt 5 w związku z art. 21 ust. 1 u.e.p. Ponieważ art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 jest odrębnym przedmiotem kontroli w sprawie, a konstytucyjność art. 4 pkt 5 została przesądzona w wyroku o sygn. K 17/09, Trybunał również w tym zakresie umarza postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.17. Rekonstrukcja zakresu zaskarżenia w odniesieniu do art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. prowadzi do wniosku, że OPZZ stawia temu przepisowi dwa zarzuty. W obu przypadkach wnioskodawca podał jako wzorce kontroli zasadę ochrony praw słuszenie nabytych oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikające z art. 2 Konstytucji oraz zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

2.18. Pierwszy zarzut dotyczy osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub wykonujących pracę o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., legitymujących się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: u.e.r. z FUS) – wynoszącym co najmniej 15 lat, którym nie przyznano prawa do emerytury pomostowej.

2.19. Drugi zarzut natomiast dotyczy osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., podejmujących zatrudnienie w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. legitymujących się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat, którym nie przyznano prawa do rekompensaty, o której mowa w zakwestionowanych przepisach.

2.20. Trybunał zgadza się z poglądem wyrażonym przez Prokuratora Generalnego, że w odniesieniu do pierwszego ze wskazanych zarzutów analiza uzasadnienia wniosku nie dostarcza żadnych argumentów mogących potwierdzić zasadność sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. Wątpliwości wnioskodawcy skupiają się na nieprzyznaniu prawa do emerytur pomostowych osobom urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., podejmującym zatrudnienie w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat. OPZZ nie wykazało we wniosku, w jaki sposób oraz w jakim zakresie sam art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. koliduje z przywołanymi we wniosku wzorcami kontroli. Uzasadnienie wniosku zmierza *de facto* do zakwestionowania konstytucyjności przyznawania emerytur pomostowych, przewidzianych w art. 4 u.e.p., który stanowił w pewnym zakresie przedmiot kontroli Trybunału w sprawie K 17/09. Wnioskodawcy nie chodzi więc tyle o treść samego art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p., ile o ustalone zasady przyznawania owych emerytur, określone w innym przepisie u.e.p. Wobec powyższego postępowanie dotyczące badania zgodności art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p., w zakresie pominiętym w uzasadnieniu wniosku, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.21. Oznacza to, że ostatecznie kontrola merytoryczna wniosku OPZZ obejmuje badanie zarzuty:

- niezgodności z art. 32 Konstytucji art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim w katalogu czynników ryzyka pomija czynniki fizyczne i chemiczne,
- niezgodności z art. 32 Konstytucji załącznika nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet,
- niezgodności z art. 32 Konstytucji załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 1-3 u.e.p. w zakresie, w jakim w wykazie prac wykonywanych w szczególnych warunkach oraz w wykazie prac o szczególnym charakterze uwzględniają tylko te prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra,
- niezgodności z zasadą ochrony praw słusznie nabytych i zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa rekonstruowanymi z art. 2 Konstytucji oraz z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, po 31 grudnia 1998 r., które legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS – wynoszącym 15 lat.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Zasada równości jako wzorzec w sprawach z zakresu konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego oraz w sprawach tzw. pominięć ustawodawczych.

3.1.1. Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez, Trybunał przypomina, że – zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą zapoczątkowaną orzeczeniem z 9

marca 1988 r. (sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1) – równość wobec prawa definiowana jest przez TK jako dyrektywa równego traktowania wszystkich podmiotów prawa (adresatów norm prawnych), charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną). Cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna. Ustalenie istnienia istotnej cechy wspólnej dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, niekiedy ma więc ona relatywny charakter (zob. np. orzeczenie z 3 września 1996 r. w sprawie K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z 21 września 1999 r. w sprawie K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117, pkt 3). Jednocześnie z zasady równego traktowania wynika dyrektywa różnego traktowania podmiotów różnych, a więc niemających relewantnej cechy wspólnej w podanym wyżej rozumieniu.

3.1.2. Zasada równości nie ma charakteru absolutnego, jednak ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą – zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem zapoczątkowanym orzeczeniem z 23 października 1995 r. w sprawie K 4/95 (OTK ZU w 1995, cz. II, poz. 11) – spełniać trzy warunki. Po pierwsze, muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Po drugie, powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

3.1.3. W kontekście rozstrzyganej sprawy Trybunał przypomina, że zasada równości stanowiła wzorzec kontroli konstytucyjnej już w kilkudziesięciu sprawach dotyczących przepisów emerytalnych i rentowych. Istotne dla tej sprawy rozstrzygnięcia zawiera wyrok w sprawie K 17/09. Orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał ogranicza się do odesłania do tego wyroku. Natomiast odrębnego podkreślenia wymaga, że z orzecznictwa z zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, w którym Trybunał rozważał kwestię naruszenia konstytucyjnej zasady równości, wynikają pewne istotne tezy o charakterze ogólnym.

Z jednej strony Trybunał dezaprobuje nieracjonalne odrębności zasad emerytalnych dla poszczególnych zawodów lub branż (por. orzeczenie z 23 września 1997 r. w sprawie K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36), a aprobuje rozwiązania zmierzające do ujednoczenia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej (por. wyroki z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, pkt 2; z 22 czerwca 1999 r. sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, pkt 4; z 4 stycznia 2000 r. sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1 pkt 3 i z 8 maja 2000 r. sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107, pkt 2). Z drugiej strony Trybunał dopuszcza szeroki margines swobody ustawodawcy co do wyboru optymalnych rozwiązań w tym obszarze (por. np. powołany wyrok w sprawie SK 22/99) oraz nie kontroluje w tej mierze jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności (por. w szczególności wyrok z 4 grudnia 2000 r., K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294, pkt 3).

Jak zauważył Trybunał w wyroku w sprawie K 17/09 „pochodną tych założeń jest nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej

(por. np. powołany wyrok w sprawie K 5/99)”. Te uwagi natury ogólnej będą mieć wpływ na dalszą część wywodów TK w kontekście zgodności poszczególnych zakwestionowanych przepisów u.e.p. z art. 32 Konstytucji.

3.1.4. Wnioskodawca sporą część uzasadnienia wniosku poświęcił argumentacji na rzecz zarzutów pominięcia pewnych treści normatywnych w katalogach prac wykonywanych w szczególnych warunkach oraz prac o szczególnym charakterze. Trybunał stwierdza w związku z tym, że wskazany przez wnioskodawcę wzorzec: zasada równości jest – zgodnie z ustaloną linią orzecniczą TK – dozwolonym wzorcem w sprawach dotyczących tzw. pominięć ustawodawczych (por. wyroki z: 2 października 2002 r. sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62; z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83; 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 oraz wyrok o sygn. K 17/09).

3.2. Zasada ochrony praw słusznie nabytych.

3.2.1. Zasada ochrony praw słusznie nabytych stanowiąca wzorzec kontroli w niniejszej sprawie w odniesieniu do art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. rekonstruowana jest z art. 2 Konstytucji i stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego.

3.2.2. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem TK zasada ta głosi zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych (por. powołane wyroki w sprawach o sygn. K 5/99 i K 18/99). Zakresem jej ochrony objęte są tylko prawa nabyte „słusznie”, co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym (por. wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15).

3.2.3. Ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanego aktu stosowania prawa (wyroku czy decyzji), jak i prawa nabyte *in abstracto* na podstawie ustawy, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Wynika z tego, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia.

3.2.4. Ponadto należy podkreślić, że zasada ta może służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, przy czym mianem maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy określa się w orzecnictwie Trybunału sytuację prawną, w której spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne. W sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego.

3.2.5. Jak wielokrotnie podkreślał TK w swych orzeczeniach, zasada poszanowania praw słusznie nabytych nie ma charakteru absolutnego. W pewnych wypadkach możliwe jest dokonywanie od niej odstępstw. Takie odstępstwa są dopuszczalne jedynie w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej

sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (por. wyroki TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, pkt 3; oraz z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998 poz. 64, pkt 2).

3.2.6. Ograniczenia takie muszą spełniać cztery warunki. Po pierwsze, muszą mieć podstawę w innych normach, zasadach, wartościach konstytucyjnych. Po drugie, mogą być wprowadzone wyłącznie w sytuacji, gdy brak jest możliwości realizacji danej normy (zasady lub wartości konstytucyjnej) bez naruszenia praw nabytych. Po trzecie, ograniczenie będzie konstytucyjnie dopuszczalne jedynie wtedy, gdy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami łączącymi się z zasadą ochrony praw nabytych. Po czwarte zaś tego typu ograniczenie wymaga ustalenia, czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (por. przywołane wyroki o sygn. K 5/99, pkt 3 i K 18/99, pkt 2). Ponadto Trybunał zaznacza, że wyjątkowość okoliczności uzasadniających dopuszczalne konstytucyjnie ograniczenie ochrony praw nabytych nakazuje dokonanie oceny każdej sytuacji z osobna, ponieważ trudno jest w tym zakresie ustalić uniwersalną dyrektywę (por. wyrok o sygn. K 5/99, pkt 3).

3.3. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego.

3.3.1. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też niekiedy zasadą lojalności – por. wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001 r., poz. 29, pkt 9 oraz 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40, pkt 3) – podobnie jak zasada ochrony praw słusznie nabytych – stanowi element demokratycznego państwa prawnego, (por. W. Sokolewicz, *Uwaga do art. 2, [w:] Komentarz do Konstytucji*, t. V, Warszawa 2007, s. 33). Niekiedy wskazuje się na pewne podobieństwo omawianej zasady konstytucyjnej do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, a więc nakazu dotrzymywania zawartych umów.

3.3.2. W ustrojach demokratycznych zasada lojalności stanowi wykładnik roli i charakteru państwa oraz podstawę dla relacji między państwem a obywatelem (por. M. Wyrzykowski, *Uwaga do art. 1 przepisów utrzymanych w mocy [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1995, s. 35). Zasada ta wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

3.3.3. Z zasady lojalności Trybunał wyprowadzał w orzecznictwie dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się zwłaszcza do sytuacji szybkiego następowania po sobie wielu zmian obowiązującego prawa, w tym przede wszystkim regułę nakładającą na ustawodawcę obowiązek starannego uwzględniania, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, a szczególnie techniki przepisów intertemporalnych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (por. orzeczenia: z 2 marca 1993 r. sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., poz. 6; z 25 czerwca 1996 r., sygn. K 15/95, OTK ZU z nr 3/1996, poz. 22 oraz wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64, pkt 2). Zmiany w prawie nie mogą zaskakiwać ich adresatów. Powinni mieć oni czas na dostosowanie się do nowych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do

dalszego postępowania. (por. w szczególności przywołany wyrok w sprawie K 27/00 oraz wyrok z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15, pkt 9).

3.3.4. Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma jednak charakteru absolutnego i konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie w szczególnych okolicznościach od nakazu ochrony praw nabytych, zasady *lex retro non agit* czy też nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Odstępstwa takie są jednak konstytucyjnie usprawiedliwione jedynie wówczas, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez odstępiania od nakazów wynikających z zasady zaufania obywatela do państwa i bezpieczeństwa prawnego (por. przywołany wyrok w sprawie K 27/00). Ponadto dopuszczalność odstępstw od zasady lojalności zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić.

4. Analiza zgodności przedmiotu kontroli z konstytucyjną zasadą równości.

4.1. Normy podlegające kontroli zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jak zostało ustalone wcześniej, kontroli merytorycznej TK podlega w niniejszej sprawie zarzut niezgodności z art. 32 Konstytucji wysunięty przez wnioskodawcę wobec:

- art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim w katalogu czynników ryzyka pomija czynniki fizyczne i chemiczne,

- załącznika nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet,

- załącznika nr 1 i załącznika nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 1-3 u.e.p. w zakresie, w jakim w wykazie prac wykonywanych w szczególnych warunkach oraz w wykazie prac o szczególnym charakterze uwzględniają tylko te prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra,

- art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS – wynoszącym 15 lat.

4.2. W trzech pierwszych wypadkach problem polega – zdaniem wnioskodawcy – na wykluczeniu wskazanych kategorii pracowników (albo odpowiednio: prac lub czynników ryzyka) z zakwestionowanych przepisów, mimo że kategorie te mieszczą się w ustawowych definicjach prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. W ostatnim zaś wypadku problemem jest arbitralność przyznawania prawa do rekompensaty na podstawie kryterium daty rozpoczęcia pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Z racji odmiennej istoty problemu wskazane powyżej zarzuty zostaną w dalszej części uzasadnienia rozpatrzone odrębnie.

4.3. Problem pominięcia ustawodawczych w art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p., załączniku nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załączniku nr 1 i załączniku nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 1-3 u.e.p.

Rozpatrując problem zgodności – definicji pracy w szczególnych warunkach oraz katalogu prac wykonywanych w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze we

wskazanych powyżej zakresach z zasadą równości – należy na wstępie podkreślić, że podobne do zarzutów wnioskodawcy wątpliwości wobec u.e.p. pojawiały się wielokrotnie podczas prac nad projektem ustawy. Zaowocowało to wnioskami o dodanie do ustawy kilku czynników ryzyka oraz ponad dwudziestu rodzajów prac (por. *Biuletyn* nr 1453 z 4 listopada 2008 r., VI kadencja Sejmu, s. 9 i 32-42), z których ostatecznie Sejm przyjął trzy (por. pkt 38-40 załącznika nr 1 do u.e.p.). W uzasadnieniu projektu ustawy rząd wyraźnie zaznaczył, że wskazane we wniosku postulaty poszerzenia kręgu uprawnionych do emerytur pomostowych były rozważane na etapie konsultacji społecznych na wniosek strony związkowej. Rząd nie zdecydował się na ich akceptację z powodów merytorycznych (zob. druk sejmowy nr 1070, VI kadencja Sejmu, s. 7 i 10-11). Stanowisko takie było konsekwentnie powtarzane podczas prac w parlamencie.

4.4. W odniesieniu do definicji prac w szczególnych warunkach, jak już ustalił Trybunał, wnioskodawca kwestionuje zgodność z zasadą równości pominięcia w tej definicji czynników fizycznych i chemicznych. Wskazuje w uzasadnieniu wniosku, że skoro prace w szczególnych warunkach zostały zdefiniowane jako prace, które z wiekiem mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia, to wśród tych czynników ryzyka należałoby uwzględnić również czynniki chemiczne i czynniki fizyczne. Wnioskodawca nie wskazuje jednak, jakie dokładnie miały to być czynniki. Stwierdza jedynie, że o katalogu prac w szczególnych warunkach (a nie o wyborze czynników ryzyka) powinny decydować kryteria medyczne.

4.5. Dla pełnej analizy zarzutów wnioskodawcy należy przytoczyć treść art. 3 ust. 1 oraz art. 3 ust. 2 u.e.p.

Art. 3 ust. 1 stanowi, że:

„Prace w szczególnych warunkach to prace związane z czynnikami ryzyka, które z wiekiem mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia, wykonywane w szczególnych warunkach środowiska pracy, determinowanych siłami natury lub procesami technologicznymi, które mimo zastosowania środków profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej stawiają przed pracownikami wymagania przekraczające poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku; wykaz prac w szczególnych warunkach określa załącznik nr 1 do ustawy”.

Art. 3 ust. 2 stanowi z kolei, że:

„Czynniki ryzyka, o których mowa w ust. 1, są związane z następującymi rodzajami prac:

1) w szczególnych warunkach determinowanych siłami natury:

- a) prace pod ziemią,
- b) prace na wodzie,
- c) prace pod wodą,
- d) prace w powietrzu;

2) w szczególnych warunkach determinowanych procesami technologicznymi:

a) prace w warunkach gorącego mikroklimatu – prace wykonywane w pomieszczeniach, w których wartość wskaźnika obciążenia termicznego WBGT wynosi 28°C i powyżej, przy wartości tempa metabolizmu pracownika powyżej 130 W/m²,

b) prace w warunkach zimnego mikroklimatu – prace wykonywane w pomieszczeniach o temperaturze powietrza poniżej 0°C,

c) bardzo ciężkie prace fizyczne – prace powodujące w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny u mężczyzn – powyżej 8400 kJ, a u kobiet – powyżej 4600 kJ,

d) prace w warunkach podwyższonego ciśnienia atmosferycznego,

e) ciężkie prace fizyczne związane z bardzo dużym obciążeniem statycznym wynikającym z konieczności pracy w wymuszonej, niezmiennej pozycji ciała, przy czym ciężkie prace fizyczne to prace powodujące w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny u mężczyzn – powyżej 6300 kJ, a u kobiet – powyżej 4200 kJ, a prace w wymuszonej pozycji ciała to prace wymagające znacznego pochylenia i (lub) skrzywienia pleców przy jednoczesnym wywieraniu siły powyżej 10 kG dla mężczyzn i 5 kG dla kobiet (wg metody OWAS pozycja kategorii 4), przez co najmniej 50 % zmiany roboczej”.

4.6. Z ustawowej definicji wynika, że „praca w warunkach szczególnych” nie jest synonimem „pracy w warunkach szkodliwych”. „Praca w warunkach szczególnych” – w przeciwieństwie do „pracy w warunkach szkodliwych” – nie powoduje bowiem, nawet w długiej perspektywie, ujemnych następstw dla zdrowia pracownika pod warunkiem przestrzegania norm europejskich. Ponadto „pracami w szczególnych warunkach” nie są prace, w wypadku których jest możliwość skutecznego zapobiegania trwałemu uszkodzeniu zdrowia.

Analiza argumentacji wnioskodawcy oraz tekstu wskazanych przepisów u.e.p. prowadzi do wniosku, że wnioskodawca zarzuca niezgodność z zasadą równości art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p. przez to, że art. 3 ust. 2 u.e.p. pomija w katalogu czynników ryzyka czynniki fizyczne i chemiczne.

Już na pierwszy rzut oka zarzut ten jest bezzasadny w zakresie dotyczącym czynników fizycznych. Czynnikiem fizycznym jest bowiem np. mikroklimat (wysoka lub niska temperatura), który został uwzględniony w definicji czynników ryzyka wyrażonej w art. 3 ust. 2. Nietrafna jest więc teza, że w art. 3 ust. 2 ustawodawca całkowicie pominął czynniki fizyczne. Nie uwzględnił wszystkich z nich. W odniesieniu do czynników chemicznych należy zauważyć, że art. 3 ust. 2 nie wskazuje wyraźnie na czynniki chemiczne jako czynniki ryzyka, lecz wskazuje pewne rodzaje prac, z którymi wiążą się czynniki ryzyka w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.e.p.. Katalog prac wskazany w art. 3 ust. 2 u.e.p. nie wyklucza, że niektóre, a nawet większość z nich będzie wykonywana w narażeniu na działanie szkodliwych czynników chemicznych. Powstaje jednak pytanie, jakie czynniki chemiczne miałyby wymieniać postulowany przez wnioskodawcę hipotetycznie zmieniony katalog czynników ryzyka.

4.7. W powszechnie obowiązującym prawie definicję oraz katalog czynników chemicznych zawiera rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy związanej z występowaniem w miejscu pracy czynników chemicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 11, poz. 86) wydane na podstawie art. 237¹⁵ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.).

W § 1 przywołanego rozporządzenia czytamy, że użyte w nim określenia oznaczają:

„1) czynnik chemiczny – każdy pierwiastek lub związek chemiczny, w postaci własnej lub w mieszaninie, w stanie, w jakim występuje w przyrodzie, lub w stanie, w jakim jest wytwarzany, stosowany lub uwalniany w środowisku pracy, w tym podczas usuwania go w postaci odpadów, w trakcie każdej pracy, niezależnie od faktu, czy jest albo nie jest wytwarzany celowo lub jest albo nie jest wprowadzany do obrotu;

2) czynnik chemiczny stwarzający zagrożenie:

a) czynnik chemiczny, który zgodnie z kryteriami, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (...), jest klasyfikowany jako substancja niebezpieczna lub preparat niebezpieczny, z wyjątkiem niebezpiecznych wyłącznie dla środowiska, niezależnie od faktu, czy wymaga klasyfikacji zgodnie z tymi przepisami,

b) czynnik chemiczny, który zgodnie z kryteriami, o których mowa w przepisach ustawy, nie jest niebezpieczny, ale który z uwagi na swoje właściwości fizykochemiczne lub oddziaływanie na człowieka oraz sposób, w jaki jest stosowany lub obecny w miejscu pracy, może stwarzać ryzyko dla bezpieczeństwa lub zdrowia pracowników; przez pojęcie to należy rozumieć także każdy czynnik chemiczny oraz pył, dla którego zgodnie z odrębnymi przepisami ustalono wartości najwyższych dopuszczalnych stężeń; (...).”

Jednak jest oczywistym, że kontrola zakwestionowanej regulacji ustawowej byłaby próbą dokonania kontroli zgodności kwestionowanej regulacji u.p.e. przez pryzmat przywołanego rozporządzenia (por. wyrok w sprawie K 17/09, pkt 5.3.8.). Z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji oraz ustawy o TK dokonywanie takiej kontroli jest niedopuszczalne.

4.8. Podsumowując, treść art. 3 ust. 2 u.e.p. pozwala na przyjęcie tezy, że część wskazanych tam rodzajów prac będzie wykonywana w narażeniu na szkodliwe czynniki chemiczne. W konsekwencji powoduje to bezzasadność zarzutu wnioskodawcy. Nie można bowiem przyjąć, że ustawodawca był zobowiązany do takiej definicji prac wykonywanych w szczególnych warunkach, która uwzględniałaby wszystkie czynniki fizyczne i chemiczne występujące w poszczególnych miejscach prac i przy wykonywaniu określonych rodzajów prac. W tym zakresie wybór sposobu redakcji definicji legalnych pozostawał w gestii ustawodawcy, który w zakresie kształtowania ustawowych unormowań prawa do zabezpieczenia społecznego – w tym prawa do emerytury – ma znaczną swobodę.

4.9. Kolejne zarzuty wnioskodawcy nie dotyczą art. 3 ust. 1-3 u.e.p, lecz załączników nr 1 i nr 2 tworzących zamknięte katalogi tych prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Wnioskodawca, po pierwsze, zarzuca załącznikowi nr 2 naruszenie zasady równości przez to, że nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet.

Po drugie, OPZZ twierdzi, że załączniki nr 1 i nr 2 (oba) naruszają zasadę równości wynikającą z art. 32 Konstytucji przez to, że w wykazie prac wykonywanych w szczególnych warunkach (załącznik nr 1) oraz w wykazie prac o szczególnym charakterze (załącznik nr 2) uwzględniają tylko te prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra.

4.10. Przed rozważeniem zarzutów wnioskodawcy wobec załącznika nr 2 do u.e.p., konieczne jest przytoczenie art. 3 ust. 3 u.e.p., który definiuje prace o szczególnym charakterze. Zgodnie z tym przepisem:

„Prace o szczególnym charakterze to prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się; wykaz prac o szczególnym charakterze określa załącznik nr 2 do ustawy”.

Z art. 3 ust. 3 u.e.p. wynika, że zawiera on definicję legalną prac o szczególnym charakterze, jednak definicja ta ma charakter cząstkowy. Dopiero z załącznikiem nr 2 art. 3 ust. 3 nabiera pełnej treści normatywnej.

Wnioskodawca zarzuca załącznikowi nr 2, że nie obejmuje on wszystkich prac spełniających warunki wynikające z art. 3 ust. 3 u.e.p. i wskazuje, że w załączniku tym nie znalazła się chociażby praca kierowców samochodów ciężarowych. Jako dowód, wnioskodawca przytacza wyniki prowadzonej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej klasyfikacji zawodów i specjalności, z której – zdaniem OPZZ – wynika, że zadania zawodowe kierowcy samochodów ciężarowych (kod 8323) nie odbiegają od zadań kierowcy autobusów i motorniczych tramwajów (kod 8322), których praca znalazła się w wykazie rodzajów prac o szczególnym charakterze. Odnosząc się do tej części argumentacji, Trybunał ponownie przypomina, że nie jest władny dokonywać kontroli załącznika nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 3 u.e.p. przez pryzmat regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. Nr 265, poz. 2644, ze zm.), wydanego na podstawie art. 36 ust. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001). W tej części argumentacja wnioskodawcy jest zatem chybiona. Wnioskodawca nie przytoczył innych argumentów wskazujących na istnienie relewantnej cechy wspólnej łączącej pracę kierowców samochodów ciężarowych z pracami, które znalazły się w załączniku nr 2 do u.e.p., w związku z czym dalsze przeprowadzanie tzw. testu równości staje się bezzasadne.

4.10.1. Badając zarzut pominięcia w wykazie prac o szczególnym charakterze wszystkich bardzo ciężkich prac fizycznych, Trybunał zauważa, że bardzo ciężka praca fizyczna została uwzględniona jako czynnik ryzyka kształtujący definicję legalną prac wykonywanych w szczególnych warunkach.

Jedną z podstawowych dyrektyw techniki prawodawczej jest zakaz nadawania tym samym desygnatom różnych nazw oraz zakaz nazywania tak samo desygnatów różnych. Użycie terminu „bardzo ciężka praca fizyczna” jako kryterium definiującego zarówno prace wykonywane w szczególnych warunkach, jak i prace o szczególnym charakterze spowodowałoby pomieszczenie obu – odrębnych – zgodnie z wolą ustawodawcy – rodzajów pracy. Dlatego również i tu zarzuty wnioskodawcy stają się bezzasadne.

4.10.2. Odnosząc się do zarzutu pominięcia w załącznikach nr 1 i nr 2 innych prac występujących w zakładowym transporcie kolejowym niż te, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra, Trybunał powtarza uwagę sformułowaną powyżej o odrębności katalogów prac wykonywanych w szczególnych warunkach oraz prac o szczególnym charakterze. Wnioskodawca nie przytoczył ponadto argumentów (poza wskazaniem wysokiego wydatku energetycznego stanowiącego czynnik ryzyka definiujący prace wykonywane w szczególnych warunkach), które uzasadniałyby, że również inne prace występujące w zakładowym transporcie kolejowym niż te, które wykonywane są bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra, powinny się znaleźć w załączniku nr 2 do u.e.p. W związku z tym przeprowadzenie testu równości jest niemożliwe.

W uzasadnieniu wniosku pojawia się jeszcze zarzut (dotyczący zarówno załącznika nr 1, jak i załącznika nr 2) arbitralności działań ustawodawczych i nieuwzględnienia kryteriów medycznych przy tworzeniu katalogu prac wykonywanych w szczególnych warunkach i prac o szczególnym charakterze. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca kierował się kryteriami o charakterze politycznym i ekonomicznym, a nie medycznym. Odnosząc się do tej części argumentacji, Trybunał zgadza się z poglądem wyrażonym przez Marszałka Sejmu, że tryb legislacyjny prac nad kwestionowaną ustawą dowodzi, iż o

katalogu prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze decydowały obiektywne czynniki medyczne. W trakcie prac przedlegislacyjnych i legislacyjnych zmieniał się jedynie rygoryzm powyższego kryterium. Nie ma bowiem jednego obiektywnego kryterium medycznego, którego zastosowanie nakazywałoby włączenie prac wskazanych we wniosku do zakresu pojęć „praca w szczególnych warunkach” albo „praca o szczególnym charakterze”. Argumenty przytoczone przez wnioskodawcę potwierdzają jedynie, że w toku prac nad przygotowaniem projektu ustawy rząd rozważał uznanie wskazanych przez wnioskodawcę rodzajów prac za prace wykonywane w szczególnych warunkach albo prace o szczególnym charakterze. Jest natomiast racjonalne, aby – na podstawie zgromadzonych ekspertyz oraz Konstytucji – ustawodawca samodzielnie rozstrzygał, tworząc definicję prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, które z obiektywnych kryteriów medycznych zastosować i jak bardzo rygorystycznie kwalifikować poszczególne rodzaje prac, biorąc pod uwagę wybrane kryteria medyczne.

4.11. Kwestia zgodności z zasadą równości prawa do rekompensaty przyznanego na podstawie kryterium daty rozpoczęcia pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

W odniesieniu do zarzutów sformułowanych wobec art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. zgodzić się należy z wnioskodawcą, że zaskarżona regulacja nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym zatrudnienie w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS – wynoszącym co najmniej 15 lat. Przewidziana w u.e.p. rekompensata, stosownie do art. 2 pkt 5 u.e.p. jest odszkodowaniem za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób, które rozpoczęły pracę przed 1 stycznia 1999 r. i nie nabeżdą prawa do emerytury pomostowej. W myśl art. 23 u.e.p., rekompensaty są przyznawane na wniosek ubezpieczonego w formie dodatku do kapitału początkowego, o którym mowa w art. 173 i art. 174 u.e.r. z FUS.

Wnioskodawca jako jeden ze wzorców kontroli dla regulacji wynikającej z art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. – w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie rekompensaty, o której mowa w art. 2 pkt 5 u.e.p. od posiadania okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wynoszącym co najmniej 15 lat – podał art. 32 Konstytucji. Według wnioskodawcy, unormowanie przyjęte w art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. narusza zasadę równości, różnicując – w nieuzasadniony sposób – pozycję prawną podmiotów charakteryzujących się istotną cechą wspólną w zależności od daty rozpoczęcia pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a przyjęta w ustawie regulacja uzależnia możliwość otrzymania rekompensaty od określonych działań ubezpieczonego w przyszłości. Zdaniem OPZZ, osoby podejmujące zatrudnienie w szczególnych warunkach lub rozpoczynające pracę o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. winny mieć możliwość nabycia prawa do rekompensaty – bez względu na to, jak długo wykonywały taką pracę. Odnosząc się do tego toku rozumowania, Trybunał stwierdza, że postulat wnioskodawcy stoi w sprzeczności z funkcją rekompensaty określoną w art. 2 pkt 5 u.e.p.

4.11.1. Zakwestionowaną przez wnioskodawcę regulację należy bowiem postrzegać jako część długoletniej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, obejmującej m.in. ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wieku emerytalnego wszystkich kategorii zatrudnionych. W u.e.r. z FUS możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę ustawodawca odniósł jedynie do sytuacji zapoczątkowanych przed

dniem wprowadzenia reformy systemu emerytalnego. Dlatego ustawodawca przewidział możliwość uzyskania emerytury pomostowej i rekompensaty w zamian za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wyłącznie dla osób, które wykonywały prace uprawniające do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym w poprzednim stanie prawnym.

4.11.2. Trybunał przypomina, że równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Bez wątplenia wybrane przez ustawodawcę kryterium daty rozpoczęcia pracy i okresu jej wykonywania jako kryterium decydujące o przyznaniu danej osobie prawa do rekompensaty jest konstytucyjnie uzasadnione, a co więcej ściśle związane z funkcją rekompensaty jako instytucji polskiego systemu emerytalnego. Zarówno emerytura pomostowa, jak i prawo do rekompensaty stanowią element tzw. systemu wygasającego i dotyczą osób, których szczególne uprawnienia zostały w całości lub w części ukształtowane w różnych systemach ubezpieczeń społecznych. Uprawnienia tych osób nie mogą być bezpośrednio porównywane z uprawnieniami ubezpieczonych rozpoczynających działalność zawodową w zreformowanym już systemie emerytalnym. Kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja jest więc ściśle związana ze zmianami wynikającymi z wprowadzonej w Polsce reformy systemu ubezpieczeń społecznych, zaś prawo do wcześniejszej emerytury, w związku z pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jest odstępstwem od wymogów obowiązujących przy ustalaniu prawa do emerytury na zasadach ogólnych. Jest zatem uzasadnione, że u.e.p. obejmuje wyłącznie pracowników, którzy przed 1 stycznia 1999 r. wykonywali pracę w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze, gdyż tylko tym pracownikom takie prawo do wcześniejszej emerytury mogło przysługiwać.

Z tych względów Trybunał stwierdza, że w kontrolowanym zakresie art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. nie narusza zasady równości.

5. Analiza zgodności art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. z zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

5.1. Jako wzorce dla kontroli art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. – w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w rozumieniu przepisów u.e.r. z FUS, wynoszącym 15 lat – wnioskodawca podał również zasady: ochrony praw słusznie nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie rekonstruowane z art. 2 Konstytucji.

5.2. Jak twierdzi wnioskodawca naruszenie konstytucyjnych zasad lojalności oraz ochrony praw słusznie nabytych potwierdzonych – zdaniem OPZZ – dodatkowo przez zobowiązanie ustawodawcy nałożone na siebie w art. 24 ust. 2 i 3 u.e.r. z FUS spowodowane jest uzależnieniem prawa do rekompensaty od wymogu legitymowania się okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W ocenie wnioskodawcy, osoby podejmujące zatrudnienie w szczególnych warunkach lub wykonujące pracę o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., kierując się wskazanymi zasadami konstytucyjnymi oraz zobowiązaniem zawartym w treści art. 24 ust. 2 i 3 u.e.r. z FUS mogły oczekiwać, że zostaną potraktowane identycznie jak inni

ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r., zatrudnieni w szczególnych warunkach lub wykonujący pracę o szczególnym charakterze.

5.3. Ocena zaskarżonego rozwiązania z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych wymaga w pierwszej kolejności ustosunkowania się do tezy wyrażonej przez wnioskodawcę, że z art. 24 ust. 2 i 3 u.e.r. z FUS wynika maksymalnie ukształtowana ekspektatywa identycznego traktowania osób podejmujących zatrudnienie w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., jak innych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wykonujących pracę w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze przez minimum 15 lat.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy, że tego typu oczekiwanie prawne jest logiczną konsekwencją treści art. 24 ust. 2 i ust. 3 u.e.r. z FUS.

Art. 24 ust. 2 u.e.r. z FUS stanowi, że:

„Dla ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32, 33, 39, 40, 46, 50, 50a i 50e, 184 oraz w art. 88 ustawy, o której mowa w art. 150, zostaną ustanowione emerytury pomostowe”.

5.4. Trybunał przyjmuje stanowisko wyrażone przez skład orzekający w sprawie K 17/09, że z przytoczonego przepisu wynikają jedynie następujące „wytyczne” dla uregulowania emerytur pomostowych:

– „(...) nazwa nowego rodzaju emerytur – zdecydowano się na nadanie im nowej, dotychczas niespotkanej w języku prawnym i prawniczym nazwy «emerytury pomostowe», nie wykorzystano natomiast określeń już zastanych (np. emerytury «szczególne», «specjalne», «wcześniejsze» czy «w obniżonym wieku emerytalnym»), co należy ocenić jako wyraz podkreślenia, że mają one być nową instytucją w systemie ubezpieczeń społecznych, odrębną niż wszystkie dotychczasowe rozwiązania;

– kryterium wieku osób uprawnionych – z analizowanego przepisu wynikało, że nowe świadczenia będą mogły otrzymać wyłącznie osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. (co zostało następnie prawidłowo recypowane do art. 4 pkt 1 u.e.p.);

– kryterium rodzaju zatrudnienia – art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS wskazywał, że emerytury pomostowe mają być świadczeniami dla osób «zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze»; należy zwrócić uwagę, że sformułowanie to nie odsyłało do żadnej konkretnej definicji legalnej tego rodzaju zatrudnienia (nie zawierało zastrzeżenia typu «wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy/rozporządzenia z dnia...»), a w szczególności nie odsyłało do rozporządzenia z 1983 r.) ani też nie wskazywało daty, według której należało oceniać krąg podmiotowy osób uprawnionych (np. przez zwrot «dla pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w dniu... zostaną ustanowione emerytury pomostowe»), co stanowiło wyraz pozostawienia ustawodawcy dużego marginesu swobody decyzyjnej w tym zakresie (por. niżej);

– kategorie osób z góry wykluczone z systemu emerytur pomostowych, które już nabyły prawo do emerytury na podstawie przepisów odrębnych, wskazanych w art. 24 ust. 4 ustawy o emeryturach z FUS” (pkt 3.3. uzasadnienia).

Tezę, że art. 24 ust. 2 u.e.r. z FUS wskazuje jedynie ogólny kierunek przyszłej regulacji emerytur pomostowych potwierdza treść art. 24 ust. 3 u.e.r. z FUS, zgodnie z którym „zasady, warunki i tryb ustanawiania” emerytur pomostowych określi odrębna ustawa.

5.5. Zapowiedź uchwalenia ustawy o emeryturach pomostowych – wyrażona w art. 24 ust. 2 i 3 u.e.r. z FUS – nie może być więc w żadnym wypadku uznana za regulację, na podstawie której można rekonstruować jakiegokolwiek prawa podmiotowe bądź też ekspektatywę takich praw, a zwłaszcza ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną. W konsekwencji uznać należy, że oczekiwań osób podejmujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. nie obejmuje ochrona praw nabytych, ponieważ osoby te nie nabyły żadnego prawa podmiotowego ani ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej takiego prawa.

5.6. W odniesieniu do sytuacji prawnych nieobjętych ochroną praw słusznie nabytych zastosowanie ma natomiast ogólniejsza zasada wywodzona z art. 2 Konstytucji, czyli zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta, jak zostało już wcześniej wskazane, zapewnia ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki, powstałych na gruncie obowiązującego prawa. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

5.7. W tym miejscu Trybunał podkreśla, że rozpatrywana regulacja normuje kwestie związane z realizacją konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W związku z tym analiza art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 u.e.p. w zaskarżonym przez wnioskodawcę zakresie musi zostać przeprowadzona z pełną świadomością dorobku orzeczniczego Trybunału w kwestii granic marginesu uznania ustawodawcy w kształtowaniu systemu emerytur i rent.

5.8. W odniesieniu do zmian regulacji uzyskiwania świadczeń emerytalnych lub rentowych Trybunał wielokrotnie podkreślał, że nie sposób uznać petryfikacji raz ustalonych zasad przyznawania takich świadczeń (por. w szczególności wyrok w sprawie SK 96/06). Granice znacznego marginesu uznania ustawodawcy wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, którą Trybunał zdefiniował jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej (por. wyrok z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, pkt 1).

5.9. Przyjęcie postulowanego przez wnioskodawcę rozumienia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w kontekście systemu zabezpieczenia społecznego opiera się więc na mylnym założeniu, że ustawodawca nie ma prawa dokonywać zmian w obowiązującym systemie emerytalnym. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem TK przyjąć należy, że osoby, które nie legitymują się co najmniej 15-letnim okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nie mogły w sposób uzasadniony oczekiwać, że nabędą prawo do rekompensaty, o której mowa w art. 21 ust. 1 i w art. 2 pkt 5 u.e.p. Oczekiwanie takie nie miało bowiem podstawy we wcześniej obowiązującym stanie prawnym. Prowadzi to do wniosku, że regulacja zawarta w kwestionowanych przepisach, nieobjęta osób podejmujących zatrudnienie w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze po wejściu w życie u.e.r. z FUS nie narusza zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.