

**WYROK**  
z dnia 16 marca 2010 r.  
**Sygn. akt K 17/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Adam Jamróz – przewodniczący  
Marian Grzybowski  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca,  
Ewa Łętowska  
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 marca 2010 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 3 ust. 1-3 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załączników nr 1 i 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim różnicują sytuację pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, przyznając prawo do emerytury pomostowej jedynie części z tych pracowników, z art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

**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.**

**3. Art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny:**

**a) z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji,**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 29 marca 2010 r. w Dz. U. Nr 48, poz. 286.

**b) z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Grupa posłów na Sejm (dalej: wnioskodawca) pismem z 17 kwietnia 2009 r. wniosła o zbadanie zgodności:

– art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p. lub ustawa o emeryturach pomostowych) w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

– art. 3 ust. 1-3 u.e.p. oraz załączników nr 1 i 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim różnicują sytuację pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przyznając prawo do emerytury pomostowej jedynie części z tych pracowników, z art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z art. 4 pkt 5 zaskarżonej ustawy prawo do emerytur pomostowych przysługuje – pod warunkiem spełnienia innych kryteriów ustawowych – osobom, które wykonywały prace w szczególnych warunkach lub prace w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p. lub art. 32 i art. 33 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach z FUS) przed 1 stycznia 1999 r. Definicja prac w szczególnych warunkach wynika z art. 3 ust. 1 i 2 u.e.p., a ich szczegółowy wykaz zawarty jest w załączniku nr 1 do tej ustawy. Definicja prac o szczególnym charakterze zawarta jest zaś w art. 3 ust. 3 u.e.p., a ich wykaz zawarty jest w załączniku nr 2 do tej ustawy.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 4 pkt 5 u.e.p. narusza dwie zasady, wywodzone z art. 2 Konstytucji: zasadę ochrony praw nabytych (szeroko rozumianą, tj. nie tylko ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Choć uzasadnienie obydwu tych zarzutów przedstawiane jest we wniosku osobno, w znacznej części zawiera ono podobne argumenty. Wnioskodawca przypomniał, że w 1998 r. rząd oraz związki zawodowe uzgodniły program zmian systemu ubezpieczeń społecznych, czego rezultatem była ustawa o emeryturach z FUS, zawierająca zapowiedź ustanowienia emerytur pomostowych. W jego opinii, ustawa ta nie przewidywała zawężenia kręgu podmiotowego osób uprawnionych do tego świadczenia (w tym w szczególności za pomocą kryterium daty rozpoczęcia pracy) ani też jego wygasającego charakteru. Wobec tego „nie ulega wątpliwości”, że osoby, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r. (a więc 10 lat przed wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych), miały „uzasadnione oczekiwanie przejścia na emeryturę pomostową”. Możliwość skorzystania z tego świadczenia mogła być „zachętą do podjęcia tego rodzaju zatrudnienia”. Wnioskodawca zauważa, że niektóre z osób pominiętych przez u.e.p.

mogłyby przejść na emeryturę pomostową już za 5 lat, ponieważ w 2014 r. osiągną zarówno niezbędny okres składkowy i nieskładkowy, jak i 15-letni okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Ograniczenie zawarte w art. 4 pkt 5 zaskarżonej ustawy stanowiło zaskoczenie dla osób zainteresowanych. W jego rezultacie zostały one zmuszone do kontynuacji zatrudnienia do osiągnięcia podstawowego wieku emerytalnego, „co może istotnie zaszkodzić ich zdrowiu, a nawet życiu”, albo „nagle” (niekiedy na 5 lat przed spodziewaną datą przejścia na emeryturę pomostową) poszukiwania nowej pracy lub przekwalifikowania.

W opinii grupy posłów, art. 4 pkt 5 u.e.p. narusza także art. 32 Konstytucji, ponieważ „w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze ze względu na datę rozpoczęcia pracy”. Cechą relewantną osób uprawnionych powinno być tylko wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, określane wyłącznie na podstawie kryteriów medycznych. Tylko one „mogą decydować o tym, czy w danej pracy występuje ryzyko trwałego uszkodzenia zdrowia lub obciążenie psychofizyczne, które może uniemożliwić dalsze wykonywanie danej pracy w określonym wieku”.

Wnioskodawca uważa, że naruszenia powyższych wzorców konstytucyjnych nie można uznać za proporcjonalne i uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości. Przede wszystkim „konieczność zapewnienia równowagi finansowej systemowi ubezpieczeń społecznych nie może być skutecznie przeciwstawiona konieczności ochrony zdrowia pracowników, wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze”. Cel ten mógł zostać zrealizowany „bez naruszenia prawa do emerytury pomostowej osób, które rozpoczęły pracę przed wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych, ale po 1 stycznia 1999 r.”, m.in. dzięki finansowaniu emerytur pomostowych ze składki na odrębny Fundusz Emerytur Pomostowych. Zaskarżone rozwiązanie nie znajduje ponadto uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej, ponieważ „solidarność społeczna wymaga wręcz, aby osobom zatrudnionym w szczególnych warunkach, narażającym swoje zdrowie również w interesie ogółu społeczeństwa, umożliwić przejście na emeryturę pomostową”. Wnioskodawca twierdzi, że nawet jeżeli konieczne było zmniejszenie liczby uprawnionych do tych świadczeń, to ewentualne ograniczenia „powinny działać na przyszłość wobec osób dopiero podejmujących pracę, a nie będących w jej trakcie”.

W odniesieniu do art. 3 ust. 1-3 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do tej ustawy grupa posłów stwierdziła, że pomijają one prace w warunkach występowania hałasu, wykonywane poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracę zmianową nocną, a także pracę nauczycieli. Tymczasem w świetle przytoczonych przez wnioskodawcę ekspertyz medycznych prace te powinny zostać zaliczone do prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Skoro ustawodawca, jak wynika z dokumentacji prac legislacyjnych, ustalając wykaz prac, kierował się wyłącznie kryteriami medycznymi, to pominięcia wymienionych rodzajów prac nie można uznać za usprawiedliwione i zgodne z zasadą równości. Nie może go również uzasadnić argument, że nowe wykazy rodzajów prac zastąpiły opracowane ponad 25 lat temu wykazy stanowisk pracy, które w związku z postępem technologicznym i zmianami w gospodarce stały się nieaktualne.

2. W piśmie z 26 czerwca 2009 r. (sygn. RCL 1604-43/09) stanowisko w kwestii skutków finansowych ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów przedstawił Prezes Rady Ministrów. Według jego szacunków, po odjęciu przewidywanych kosztów wypłaty rekompensat koszty

zwiększenia kręgu podmiotowego uprawnionych do emerytur pomostowych w sposób wskazany we wniosku wyniósłby w latach 2009-2040 ok. 46 mld zł (w wartościach bieżących z 2007 r.). Wydatki na emerytury pomostowe kształtowałyby się w rezultacie na poziomie 0,2% PKB rocznie od 2016 r.

3. W piśmie z 29 października 2009 r. (sygn. DUS-07-427-CG/09) stanowisko w sprawie przedstawił Minister Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Minister).

Odnosząc się do zarzutów związanych z wygasającym charakterem emerytur pomostowych, Minister stwierdził, że rozwiązanie to „było konieczne przede wszystkim z uwagi na cel reformy emerytalnej, jakim jest dążenie do likwidacji możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury”. Podkreślił on, że cel ten został „wyraźnie zapisany” w ustawie o emeryturach z FUS, przy czym z art. 24 ust. 2 tej ustawy nie wynikało, że prawo do emerytur pomostowych otrzymają wszystkie osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., „wykonujące szczególny rodzaj pracy”. Wobec tego każda osoba, która podejmowała pracę po 1998 r. miała świadomość zasady, zgodnie z którą przechodzenie na emeryturę ma się odbywać w podstawowym wieku emerytalnym, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, oraz że rozwiązania szczególne (umożliwiające uzyskanie wcześniejszej emerytury) mają jedynie charakter okresowy. „Takiej świadomości nie posiadały natomiast osoby, które swoją aktywność zawodową rozpoczynały przed dniem 1 stycznia 1999 r. (...) Osoby te odróżnia (...) w sposób ewidentny «otoczenie prawne»”. Nie charakteryzowały się więc one wspólną cechą relewantną. Wobec tego zarzut niezgodności art. 4 pkt 5 u.e.p. z art. 32 Konstytucji należy uznać za „nieuzasadniony”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 4 pkt 5 u.e.p. zasady ochrony praw słusznie nabytych, Minister wskazał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochronie podlegają wyłącznie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, a nie „prawa emerytalne w trakcie nabywania”. Zwrócił także uwagę, że ustawa o emeryturach pomostowych przewiduje rekompensaty dla tych osób, które przepracowały co najmniej 15 lat w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, ale do wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych nie zdążyły nabyć prawa do wcześniejszej emerytury.

Jeżeli zaś chodzi o ocenę art. 4 pkt 5 u.e.p. w kontekście zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, to Minister stwierdził, że osoby urodzone po 1948 r., które podejmowały pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., „nie powinny czuć się zaskoczone niemożliwością skorzystania z nowych świadczeń okresowych w postaci emerytur pomostowych”. Wskazał poza tym, że co najmniej pięcioletni okres na przystosowanie się do nowej sytuacji prawnej jest wystarczający i został zaakceptowany przez Trybunał Konstytucyjny w wypadku wygaszania prawa do emerytury kolejowej w wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Zauważył również, że ten najkrótszy okres na przystosowanie będzie dotyczył stosunkowo niewielkiej liczby osób, które podjęły pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w wieku 40 lub 45 lat (odpowiednio: kobiety i mężczyźni). Wśród instrumentów ułatwiających przystosowanie pracowników do nowych warunków Minister wskazał:

– program „Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób po 50-tym roku życia”, przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2008 r.,

– ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33);

– art. 53 u.e.p., który obliguje ministra właściwego do spraw pracy do przygotowania najpóźniej do 31 grudnia 2014 r. strategii sektorowej.

Minister ustosunkował się również do zarzutu pominięcia w ustawie o emeryturach pomostowych czterech wskazanych przez wnioskodawcę kategorii osób. Wskazał, że pracodawca ma obowiązek ograniczania poziomu hałasu w stosunku do wszystkich pracowników bez względu na wiek metodami profilaktyki technicznej i zdrowotnej. Obecnie dostępne są również środki przeciwdziałające negatywnemu oddziaływaniu warunków atmosferycznych na pracowników pracujących poza pomieszczeniami zamkniętymi. Możliwe jest także minimalizowanie konsekwencji pracy zmianowej nocnej, a „pracodawcy i organizatorzy pracy powinni zarządzać czasem pracy w ten sposób, aby był on bardziej elastyczny i dostosowany do możliwości starszych wiekiem pracowników (np. poprzez wykluczenie ich z pracy na zmianie nocnej)”. Minister wskazał również, że w załącznikach do ustawy o emeryturach pomostowych znalazło się wiele rodzajów pracy wykonywanych w tych warunkach, które łączą się dodatkowo z innymi czynnikami ryzyka albo są szczególnie uciążliwe (np. praca w ruchu ciągłym). Jeżeli zaś chodzi o nauczycieli, to stwierdził on, że ich prace inne niż wymienione w ustawie nie spełniają kryteriów prac o szczególnym charakterze, przyjętych w art. 3 ust. 3 u.e.p. Szczegółowe uzasadnienie pominięcia powyższych kategorii prac w ustawie o emeryturach pomostowych zostało zawarte w – załączonych do pisma Ministra – czterech ekspertyzach Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego.

Pismo Ministra zawiera ponadto ocenę rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.). Jego zdaniem, załączone do tego rozporządzenia wykazy prac uprawniających do wcześniejszej emerytury nie były „w żadnej mierze oparte na sprawiedliwości społecznej, a stanowiły częstokroć wyraz realizacji roszczeń poszczególnych grup pracowniczych, niemających żadnych merytorycznych podstaw”.

4. W piśmie z 6 listopada 2009 r. obszerne stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

– art. 3 ust. 1 i 2 u.e.p. i załącznik nr 1 do tej ustawy, „w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac w szczególnych warunkach: prace wykonywane w warunkach występowania hałasu, prace wykonywane poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracę zmianową nocną”, i art. 3 ust. 3 tej ustawy i załącznik nr 2 „w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze prace nauczycieli”, są zgodne z art. 32 Konstytucji;

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

– art. 4 pkt 5 u.e.p. „w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywać prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., a przed 1 stycznia 2009 r., jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, natomiast w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywać prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze po 31 grudnia 2008 r., nie jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa”;

– art. 4 pkt 5 u.e.p. „w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywać prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., a przed 1 stycznia 2009 r., jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw słusznie nabytych, natomiast w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywać prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze po 31 grudnia 2008 r., nie jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw słusznie nabytych”.

4.1. Odnośnie do zasady ochrony praw słusznie nabytych Marszałek Sejmu zauważył, że Trybunał Konstytucyjny opowiadał się za dopuszczalnością niekorzystnej modyfikacji uprawnień emerytalnych i rentowych w trakcie ich nabywania, przyznając ochronę konstytucyjną wyłącznie maksymalnie ukształtowanym ekspektatywom tych praw. Zdaniem Marszałka Sejmu, takiego charakteru nie mają oczekiwania osób, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r. Zasady, tryb i warunki nabywania prawa do emerytury pomostowej zostały określone dopiero przez ustawę o emeryturach pomostowych, więc przed jej wejściem w życie nie można było „rozpocząć nabywania” prawa do tych świadczeń.

Art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach z FUS (błędnie oznaczonej na s. 14 pisma jako u.e.p.), zapowiadający uchwalenie u.e.p., „nie statuuje ani prawa podmiotowego, ani ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej”. Z przepisu tego nie wynika również zakaz wygaszania emerytur pomostowych, który jest zgodny z założeniami reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Marszałek Sejmu zauważa zresztą, że ewentualny zakaz mógłby być zniesiony późniejszą ustawą, ponieważ w polskim systemie prawnym nie występują normy materialnie niezmiennialne (tzw. normy wieczyste).

Powyższa argumentacja odnosi się również do osób, które w dniu wejścia w życie ustawy pracowały już 10 lat w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze i którym brakuje 5 lat do uzyskania stażu pracy wymaganego, aby przejść na wcześniejszą lub pomostową emeryturę. Powołując się na cytowany już wyrok o sygn. K 5/99, Marszałek Sejmu stwierdził, że modyfikacja okresu stażu pracy „nie narusza bezpieczeństwa prawnego jednostki w takim stopniu, aby można było w tym przypadku zasadnie podnosić zarzut niekonstytucyjności”.

Dodatkowo argumenty przemawiające za ochroną prawa do emerytur pomostowych osłabia – jego zdaniem – brak wzajemności w konstrukcji tych emerytur, których koszty będą w praktyce pokrywane w większości przez Skarb Państwa, a nie składki. Zastosowane rozwiązania nie naruszają również istoty prawa do emerytury, skoro wszystkie osoby nieobjęte emeryturami pomostowymi mają prawo do emerytur „zwykłych”, a prawo do wcześniejszych emerytur miało wygasnąć – niezależnie od wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych – 1 stycznia 2009 r.

4.2. W kontekście zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Marszałek Sejmu zauważył, że ubezpieczeni oczekiwali prawie dziesięć lat na uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych (od 1 stycznia 1999 r., kiedy to weszła w życie ustawa o emeryturach z FUS, do 19 grudnia 2008 r.). „Trudno zatem zasadnie utrzymywać”, że została ona „wprowadzona nagle, a zainteresowani zostali nią zaskoczeni”. Data graniczna 1 stycznia 1999 r. nie ma charakteru przypadkowego czy arbitralnego, jest to bowiem dzień rozpoczęcia reformy emerytalnej. Wszystkie osoby rozpoczynające pracę po tym dniu mogły „z takim samym prawdopodobieństwem” zakładać, że zostaną włączone do grona uprawnionych, jak i że zostaną z tej grupy wyłączone.

W opinii Marszałka Sejmu, to że państwo nie podjęło jeszcze działań aktywizacyjnych wobec osób nieobjętych ustawą o emeryturach pomostowych, „nie może przesądzać o uznaniu przepisu za niezgodny z zasadami ochrony interesów w toku i bezpieczeństwa prawnego”. Działania te mają być skierowane do osób, które spełnią warunki otrzymania tej pomocy dopiero od 1 stycznia 2014 r. Brak mechanizmu „osłonowego”, funkcjonującego od dnia wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych, nie może być oceniany w kategoriach zaskoczenia. Tego typu rozwiązania zostały zapowiedziane dopiero 2 października 2008 r. (druk sejmowy nr 1070/VI kadencja), a „nie można budować swoich oczekiwań na projektach ustaw oraz jego [ich] uzasadnieniach”.

4.3. Jeżeli zaś chodzi o naruszenie przez zaskarżone przepisy zasady równości i zakazu dyskryminacji, to Marszałek Sejmu (uwzględniając liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) wskazał, że w sferze zabezpieczenia społecznego ustawodawca dysponuje stosunkowo dużą swobodą wyboru rozwiązań, a stworzenie jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych ma uzasadnienie w wartościach i normach konstytucyjnych. Wobec tego likwidacja szczególnych praw emerytalnych i wygasający charakter emerytur pomostowych stanowią – odwrotnie niż twierdzi wnioskodawca – realizację zasady równości. Poszerzenie grupy osób uprawnionych do tych świadczeń rozszerzałoby zakres nierówności w stosunku do pozostałych członków powszechnego systemu emerytalnego.

Marszałek Sejmu przywołał także tezę, wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w powołanym wyżej wyroku o sygn. K 5/99, zgodnie z którą szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płacy, a w sferze ubezpieczeń społecznych powinny się przejawiać głównie w podstawie wymiaru świadczenia.

Po analizie przebiegu prac legislacyjnych nad projektem ustawy o emeryturach pomostowych Marszałek Sejmu stwierdził, że czynnikiem rozstrzygającym o zakresie pojęć „prace w szczególnych warunkach” oraz „prace o szczególnym charakterze” było obiektywne kryterium medyczne (ochrony pracy), przy czym „rygoryzm tego kryterium zmieniał się w takcie prac legislacyjnych”. W jego opinii, „jest całkowicie uzasadnione, aby – na podstawie zgromadzonych ekspertyz i konsultacji – ustawodawca samodzielnie rozstrzygał, tworząc definicje prac w szczególnych warunkach, które z obiektywnych kryteriów medycznych zastosować, jak bardzo rygorystycznie kwalifikować kryterium medyczne, w tym jakie przyjąć prawdopodobieństwo spowodowania trwałych uszkodzeń zdrowia (duże, średnie, małe), a jakie ograniczenia możliwości dalszego wykonywania prac. To ustawodawca musi zdecydować, ustalając wykaz prac o szczególnym charakterze, jak bardzo rozszerzyć definicję bezpieczeństwa publicznego, poza wąsko rozumianą ochronę życia i zdrowia innych”. Wybór odpowiedniego rozwiązania należy do ustawodawcy. „Argumenty przytoczone przez wnioskodawcę potwierdzają jedynie, iż prace wskazane przez niego szkodliwie wpływają na zdrowie pracownika i ograniczają możliwości dalszej jego pracy, a także, iż w toku prac nad przygotowaniem ustawy rozważano uznanie ich za prace wykonywane w szczególnych warunkach”. Marszałek zwrócił także uwagę, że ustawodawca przewidział dwa środki łagodzące rygoryzm przyjętego kryterium medycznego: rekompensaty oraz nauczycielskie świadczenia kompensacyjne (por. ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, Dz. U. Nr 97, poz. 800).

W kontekście zasady równości powtórzył on również wyrażone wcześniej stanowisko o racjonalności daty przyjętej w art. 4 pkt 5 u.e.p., która w sposób jednolity wyodrębnia grupę uprawnionych. Jest oczywiste, że wprowadzenie emerytur

pomostowych jako instrumentu „przejściowego” między starym a nowym systemem ubezpieczeń społecznych „ze swej istoty musi różnicować grupę podmiotów podobnych”.

Odnosząc się natomiast do zarzutu braku proporcjonalności rozstrzygnięcia ustawodawcy, Marszałek Sejmu stwierdził, że możliwość „trwałego uszkodzenia zdrowia” wiąże się wyłącznie z wykonywaniem prac w szczególnych warunkach. Ustawodawca zamierza przeciwdziałać kontynuowaniu prac poza „bezpieczny okres” za pomocą rozwiązań uregulowanych w art. 14 ust. 4 i art. 53 u.e.p. Przewidział on również mechanizmy indywidualnej pomocy osobom w razie ich niezdolności do pracy (np. art. 57 ustawy o emeryturach z FUS, ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. Nr 199, poz. 1673, ze zm.). Nie można więc twierdzić (jak czyni to wnioskodawca), że prawo do ochrony zdrowia zostało ograniczone przyjętymi w zaskarżonym przepisie datami.

Marszałek Sejmu podkreślił także, że należy przyznać „pierwszeństwo” efektywności systemu ubezpieczeń społecznych (wyłaczalności świadczeń) wobec problemów związanych z koniecznością zmiany pracy przez osoby, które nie są w stanie wykonywać dotychczasowej pracy i nie mają prawa do emerytur pomostowych.

Nie zgodził się również z poglądem wnioskodawcy, że zasada sprawiedliwości społecznej wyklucza wygaszanie emerytur pomostowych. Celem tej instytucji jest bowiem „ujednolicanie systemu ubezpieczeń społecznych oraz wyrównanie praw i obowiązków ubezpieczonych”.

5. W piśmie z 11 marca 2010 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że:

– art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub prace w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji;

– art. 3 ust. 1-3 oraz załącznik nr 1 i 2 do ustawy o emeryturach pomostowych są zgodne z art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca opiera zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa na założeniu, że chociaż do 1 stycznia 2009 r. zasady, warunki i tryb ustanawiania emerytur pomostowych nie zostały określone, to „już sama ich zapowiedź” stała się podstawą utrzymywania przez dłuższy czas osób zainteresowanych w przekonaniu, że (w bliżej nieokreślonej przyszłości) unormowania te ich obejmą. Tymczasem regulacje dotyczące zasad, warunków i trybu ustanawiania emerytur pomostowych od 1 stycznia 1999 r. do 1 stycznia 2009 r. nie stały się obowiązującym prawem i tym samym „nie mogły stać się podstawą konstruowania jakichkolwiek praw podmiotowych”. Wobec tego zasada ochrony praw nabytych jest nieadekwatnym wzorcem kontroli art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych.

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, Prokurator Generalny uznał, że pracownicy rozpoczynający zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w 1999 r. nie mogli w sposób zasadny oczekiwać, iż „ustawodawca w latach następnych wprowadzi taką zmianę stanu prawnego w zakresie wcześniejszych emerytur, która co do zasady będzie powrotem do stanu prawnego sprzed reformy emerytalnej”. W jego opinii, „nie można zatem twierdzić, że dopiero od momentu wprowadzenia do porządku prawnego ustawy o emeryturach pomostowych zainteresowani mogli w sposób świadomy podejmować decyzję co do swojego zatrudnienia, mając na uwadze, że



emerytura pomostowa nie będzie im przysługiwała”. Poza tym „postępowanie ustawodawcy w omawianej sytuacji należy uznać za racjonalne, gdyż wprowadził nowość normatywną, w postaci ustawy o emeryturach pomostowych, poprzedzając ją zastosowaniem najpierw mniej radykalnych zmian w obowiązującym porządku prawnym, by następnie – po upływie 10 lat – dokonać jego modyfikacji w kierunku radykalizacji”.

Jeżeli zaś chodzi o podniesione wobec zaskarżonych przepisów zarzuty naruszenia zasady równości, to Prokurator Generalny zauważył, że badany przepis prowadzi do różnego traktowania określonych grup podmiotów na podstawie zasadnego kryterium. Nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń kryterium daty, wynikające z założenia o wygasającym charakterze emerytur pomostowych i konieczne w tym sensie, że wprowadzanie nowych zasad zawsze następuje od określonej daty. Podobnie nie można również kwestionować pominięcia w ustawie o emeryturach pomostowych niektórych kategorii prac uznawanych wcześniej za prace w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze. Przytaczając fragment uzasadnienia rządowego projektu ustawy, Prokurator Generalny stwierdził, że w omawianej ustawie ustalono nowe, odmienne niż dotychczasowe definicje tych prac i przygotowano ich wykazy na podstawie wyraźnie określonych kryteriów. Samo dokonanie zmian nie może być podstawą do stwierdzenia naruszenia art. 32 Konstytucji. Poza tym zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy mają na celu „usunięcie *pro futuro* wprowadzonych uprzednio zróżnicowań”, służą zatem „pełniejszej realizacji” zasady równości w dłuższej perspektywie.

## II

Na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Geneza i ogólna charakterystyka emerytur pomostowych.

1.1. Emerytury pomostowe zostały wprowadzone do polskiego prawa przez ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p. lub ustawa o emeryturach pomostowych), która weszła w życie 1 stycznia 2009 r.

Wcześniejszym ich odpowiednikiem były emerytury w obniżonym wieku emerytalnym dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, wypłacane na podstawie art. 32 i art. 33 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: ustawa o emeryturach z FUS) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1983 r.; por. M. Zieleniecki, *Uprawnienia emerytalne osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 1015-1024). Emerytury w obniżonym wieku emerytalnym przysługiwały również górnikom, pracownikom kolei oraz nauczycielom.

Emerytury w obniżonym wieku emerytalnym należy odróżnić od emerytur wcześniejszych, przysługujących mimo nieosiągnięcia jakiegokolwiek (powszechnego czy obniżonego) wieku emerytalnego (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Emerytura i inne świadczenia związane z wiekiem*, Warszawa 2007, s. 34). Zasady ich przyznawania dla

wszystkich pracowników przewiduje art. 29 ustawy o emeryturach z FUS, a jeżeli chodzi o inwalidów wojennych, pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych, żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionych w kopalniach węgla kamiennego, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych oraz nauczycieli akademickich – odrębne przepisy.

Uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych stanowiło element reformy systemu ubezpieczeń społecznych, której celem była m.in. stopniowa likwidacja odrębności zasad przechodzenia na emeryturę różnych grup zawodowych oraz ujednoczenie wieku emerytalnego wszystkich ubezpieczonych. Zostało ono zapowiedziane w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach z FUS (por. analiza tego przepisu niżej) i było poprzedzone kilkoma bezskutecznymi próbami uregulowania tej kwestii (zob. porównanie projektów rządowych z 9 maja 2005 r., 30 lipca 2007 r. i 29 września 2008 r. na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej <http://www.mpips.gov.pl> oraz obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 150/VI kadencja). Ważną okolicznością, która wpłynęła na uchwalenie tej ustawy, było również wygaszenie dotychczasowych zasad przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym przez osoby pracujące w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, planowane na 31 grudnia 2008 r. (por. art. 46 ust. 1 pkt 2 i art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach z FUS; wygaszanie innych emerytur w obniżonym wieku emerytalnym wynikało z art. 88 ust. 2a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: karta nauczyciela, oraz art. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. Nr 167, poz. 1397, ze zm.; dalej: ustawa z 27 lipca 2005 r.).

Podstawą ustawy o emeryturach pomostowych był projekt rządowy, zawarty w druku sejmowym nr 1070/VI kadencja z 2 października 2008 r. W toku prac legislacyjnych zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania wzbudziły duże zastrzeżenia opozycji parlamentarnej i przedstawiciele związków zawodowych uczestniczących w posiedzeniach komisji sejmowych, a także Prezydenta, który zdecydował się na jej zawetowanie. Dotyczyły one również konstytucyjności zaskarżonych rozwiązań (por. szczegółowo niżej) i w znacznej części pokrywały się z uwagami zgłoszonymi podczas intensywnych konsultacji społecznych projektu ustawy na etapie jego opracowywania przez rząd. Do projektu ustawy zgłoszono kilkadziesiąt poprawek (por. sprawozdania Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, druki sejmowe nr 1202 i 1202-A/VI kadencja), z których większość została odrzucona. Prace nad ustawą zostały zakończone już po pięciu tygodniach (6 listopada 2008 r. została ona przyjęta przez Sejm, Senat nie zgłosił do niej poprawek, weto Prezydenta zostało odrzucone 19 grudnia 2008 r., a podpisano ją 23 grudnia 2008 r.). Termin wejścia w życie większości jej przepisów został wyznaczony w art. 57 u.e.p. na 1 stycznia 2009 r.

1.2. Zgodnie z art. 4 u.e.p. prawo do emerytury pomostowej przysługuje pracownikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) urodził się po 31 grudnia 1948 r.;
- 2) ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat;
- 3) osiągnął wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn;

4) ma okres składkowy i nieskładkowy, ustalony na zasadach określonych w art. 5-9 i art. 11 ustawy o emeryturach z FUS, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn;

5) przed 1 stycznia 1999 r. wykonywał prace w szczególnych warunkach lub prace w szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p. lub art. 32 i art. 33 ustawy o emeryturach z FUS;

6) po 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p.;

7) nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy.

Ustawa przewiduje odrębne warunki przejścia na emeryturę pomostową dla pracowników wykonujących kilka rodzajów prac (art. 5-11 i art. 13 u.e.p.), a także dopuszcza odstępstwa od przesłanki wymienionej w art. 4 pkt 6 u.e.p. (por. art. 49 u.e.p.).

Emerytury pomostowe, choć są świadczeniami emerytalnymi, różnią się od „zwykłych” emerytur (wyplacanych na podstawie ustawy o emeryturach z FUS osobom, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny). Wśród najważniejszych odrębności należy wymienić:

- obniżony o co najmniej 5 lat wiek emerytalny w porównaniu do zwykłego wieku emerytalnego (por. art. 4 pkt 3 u.e.p. i art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach z FUS);

- dodatkowy wymóg stażu co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 4 pkt 5 u.e.p.); definicje tych prac zawarte są w art. 3 ust. 1-3 u.e.p., a konkretne ich rodzaje (odpowiednio) – w załączniku nr 1 i 2 do u.e.p.;

- okresowość – emerytury pomostowe są wypłacane tylko w okresie przejściowym, do osiągnięcia przez uprawnionego powszechnego wieku emerytalnego (tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), kiedy to nabywa on prawo do zwykłej emerytury (por. art. 16 pkt 2 u.e.p.);

- wygasający charakter – warunkiem uzyskania emerytury pomostowej jest wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r.; jak słusznie zauważa wnioskodawca, osoby które podjęły pracę po tym dniu nie będą mogły skutecznie ubiegać się o emerytury pomostowe, mimo że w dniu wejścia w życie zaskarżonej ustawy niektóre z tych osób mogły już osiągnąć prawie 2/3 wymaganego stażu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (10 z wymaganych 15 lat, por. art. 4 pkt 2 u.e.p.) i w związku z osiągnięciem wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego planować przejście na emeryturę pomostową za 5 lat (w 2014 r.);

- odrębne źródło finansowania – środki na emerytury pomostowe nie pochodzą z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (a więc ze zwykłych składek na ubezpieczenie emerytalne), lecz z odrębnego Funduszu Emerytur Pomostowych (por. art. 29-40 u.e.p.), który w praktyce będzie zasilany w przeważającej części z dotacji celowej z budżetu państwa, a nie ze składek na ten fundusz (por. s. 39 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 1070/VI kadencja, s. 39).

1.3. Mimo że same emerytury pomostowe są instytucją nową, to należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny kilka razy zajmował się problematyką:

- prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (np. wyroki z: 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185) oraz

- pracy w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze (np. wyroki z: 20 maja 2008 r., sygn. SK 9/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 60 i 10 lipca 2008 r., sygn. K 33/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 106 oraz postanowienie z 20 października 2008 r., sygn. K 21/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 149).

Konstytucyjność różnych rozwiązań w tym zakresie, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych, była także przedmiotem zainteresowania doktryny (por. np. W. Maciejko, *Szczególne warunki pracy a dostęp do zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 9/2005, s. 23-24; M. Zieleniecki, *op.cit.*, s. 1019, 1022-23; I. Jędrasik-Jankowska, *op.cit.*, s. 35).

Aktualne i istotne dla niniejszej sprawy elementy tego dorobku zostaną przedstawione niżej.

1.4. Trybunał Konstytucyjny przed przystąpieniem do szczegółowego rozpoznania zarzutów uważa za konieczne poczynienie pewnych uwag prawnoporównawczych.

Przede wszystkim należy zauważyć, że zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie międzynarodowym (zwłaszcza w konwencjach i zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy) wyraźnie można zaobserwować tendencję do promowania możliwie najdłuższej aktywności zawodowej pracowników (por. np. art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775; zalecenie nr 162 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące pracowników w starszym wieku, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z162.html>; decyzja Rady UE z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (2003/578/WE), Dz. Urz. WE L 197 z 5.8.2003, s. 13-21, oraz ich omówienie m.in. w: D. Koradecka, J. Bugajska, Z. Pawłowska, *Założenia merytoryczne projektu ustawy o emeryturach pomostowych. Materiał na posiedzenie Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP*, Warszawa 2007, [http://rop.sejm.gov.pl/1\\_0ld/opracowania/pdf/ciop\\_emerytury.pdf](http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/opracowania/pdf/ciop_emerytury.pdf), s. 11-12).

Podobne zjawisko jest widoczne także w prawie innych państw europejskich. Możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w ogóle nie występuje w Danii, Irlandii, Holandii, Norwegii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Istniejące odpowiedniki emerytur pomostowych mają zaś często charakter wygasający (np. Austria, Chorwacja, Łotwa, Słowenia, Włochy; niewygasające świadczenia tego typu są natomiast np. na Węgrzech oraz we Francji i w Rumunii). Dodatkowo, w ciągu ostatnich kilku lat wiele państw zdecydowało się na podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego (np. Rumunia, Niemcy, Włochy) i/lub na zrównanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (np. Austria, Wielka Brytania, Węgry, Niemcy, Włochy). Obecnie najwyższy wiek emerytalny w Europie występuje w Norwegii i wynosi 67 lat dla kobiet i mężczyzn (por. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en)).

## 2. Przedmiot zaskarżenia i wzorce kontroli.

2.1. Merytoryczne rozpoznanie niniejszej sprawy powinno zostać poprzedzone ustaleniami formalnymi co do zakresu rozpoznania sprawy i systematyki zarzutów wobec zaskarżonych przepisów.

2.2. Jako przedmiot zaskarżenia w *petitum* swojego wniosku grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wskazała:

1) 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 w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r.,

2) art. 3 ust. 1-3 u.e.p. oraz załączniki nr 1 i 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim różnicują sytuację pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, przyznając prawo do emerytury pomostowej jedynie części z tych pracowników.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ten ostatni zarzut wymaga znacznego uściślenia z uwagi na argumentację zawartą w uzasadnieniu wniosku. Przede wszystkim wnioskodawca wyraźnie ograniczył w nim swoje wątpliwości wyłącznie do pracowników wykonujących cztery rodzaje prac, a mianowicie:

- pracę w warunkach występowania hałasu,
- pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi,
- pracę zmianową, zwłaszcza wykonywaną w porze nocnej (wnioskodawca dla określenia tego rodzaju pracy posługuje się często określeniem „praca zmianowa nocna”, mimo że nie jest ono stosowane przez ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p., por. definicje pracy zmianowej i pracy w porze nocnej zawarte w art. 128 ust. 1 i art. 151<sup>7</sup> k.p.) oraz
- pracę nauczycieli.

Co ważne, praca nauczycieli powinna być – w jego opinii – potraktowana jako praca w szczególnym charakterze, podczas gdy pozostałe prace nieuwzględnione przez ustawodawcę powinny zostać zaliczone do prac wykonywanych w szczególnych warunkach, ponieważ spełniają medyczne i ustawowe kryteria takiej kwalifikacji. Dla tak sformułowanych zarzutów odpowiednim przedmiotem kontroli będą nie wszystkie, lecz tylko niektóre wskazane przez wnioskodawcę przepisy ustawy o emeryturach pomostowych.

Po pierwsze, w uzasadnieniu pisma grupy posłów brakuje uzasadnienia niekonstytucyjności samej ogólnej definicji rodzajów tych prac, zawartej w art. 3 ust. 1 (praca w szczególnych warunkach) i ust. 3 u.e.p. (praca o szczególnym charakterze). Argumentacja wnioskodawcy opiera się natomiast na wykorzystaniu tych definicji dla uzasadnienia konieczności uzupełnienia art. 3 ust. 2 i załączników do u.e.p. we wskazanym wyżej zakresie. Wobec tego postępowanie co do konstytucyjności art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p. powinno zostać umorzone 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 niedopuszczalności wydania wyroku. Na marginesie można odnotować pogląd wyrażony przez Radę Legislacyjną, że „definicja prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zawarta w art. 3 ust. 1-3 [u.e.p.] jest w gruncie rzeczy pozbawiona znaczenia normatywnego, ponieważ decydujący jest wykaz prac, dających tytuł do emerytury pomostowej. Może ona natomiast mieć znaczenie przy odmowie przyznania tego prawa dalszym grupom pracowników” (opinia Rady Legislacyjnej z 28 lipca 2008 r. o projekcie ustawy o emeryturach pomostowych, RL-0303-54/08, opracowana przez L. Florka, „Przegląd Legislacyjny” nr 3/2008, s. 211).

Po drugie, należy także odpowiednio „dopasować” pozostałe, uzasadnione zarzuty do wskazanych przez grupę posłów przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. Skoro praca nauczycieli jest – według niego – pracą o szczególnym charakterze, to powinna ona zostać uwzględniona w załączniku nr 2 do ustawy. Natomiast hałas, praca poza pomieszczeniami zamkniętymi i praca zmianowa (w tym praca zmianowa nocna) mogłyby zostać uwzględnione wśród czynników ryzyka, wymienionych w art. 4 pkt 2 u.e.p., a poza tym powinny wpłynąć na wprowadzenie nowych rodzajów prac związanych z tymi czynnikami do załącznika nr 2 do ustawy. Należy zwrócić uwagę, że jest to jedyna dopuszczalna możliwość przyporządkowania zarzutów wnioskodawcy do wskazanych przez niego przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. Każde inne rozwiązanie byłoby wątpliwe z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej (por. § 55 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908: „Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł”) i wprowadzałoby niespójność w strukturze całej ustawy (por. podobnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp

2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157). Wobec tego spełniałoby ono warunek niedopuszczalności orzekania w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.3. Jako wzorce kontroli wszystkich zaskarżonych przepisów wnioskodawca wskazał zasadę równości (art. 32 Konstytucji), a w odniesieniu do art. 4 pkt 5 u.e.p. także dwie zasady szczegółowe wywodzone z art. 2 Konstytucji – zasadę zaufania obywateli do państwa i zasadę ochrony praw nabytych.

Także pod tym względem *petitum* wniosku grupy posłów wymaga pewnego doprecyzowania. W uzasadnieniu swojego pisma procesowego wnioskodawca nie podniósł mianowicie żadnych argumentów wskazujących na dyskryminacyjny charakter zaskarżonych regulacji, wobec czego należy uznać, że jego zarzuty koncentrują się na tym aspekcie zasady równości, który jest ujęty w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Zarzuty podniesione przez wnioskodawcę skłaniają Trybunał Konstytucyjny do jeszcze jednej uwagi formalnej. Mimo że grupa posłów w swoim piśmie wyraźnie unika posługiwania się terminem „pominięcie” (pojawia się ono tylko raz, na s. 21 pisma), to nie ulega wątpliwości, że w istocie stanowi on sedno aktualnie rozpatrywanej sprawy. Sprowadza się ona do kontroli konstytucyjności zakresu podmiotowego ustawy o emeryturach pomostowych, a mówiąc bardziej konkretnie – pominięcia w nim osób, które podjęły prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r. albo wykonują cztery wskazane przez wnioskodawcę rodzaje prac. W tym kontekście należy po raz kolejny przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jego rola w żadnym wypadku nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną funkcję Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Nie ulega wątpliwości, że najczęściej wzorcami kontroli w wypadku badania pominięcia ustawodawczego są zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) lub przepisy ustawy zasadniczej formułujące prawa podmiotowe. Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dopuściła jednak także kontrolę merytoryczną pełności regulacji w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji jako podstawowego lub związkowego wzorca kontroli (por. przeciwny pogląd – zdanie odrębne prof. E. Łętowskiej do wyroku z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). Dotyczyło to m.in. pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych (niekoniecznie gwarantowanych przez Konstytucję), które powodowało ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczeń z naruszeniem zasady równości. Jako przykłady tego typu orzeczeń, wydanych w sprawach podobnych do sprawy aktualnie rozpatrywanej, można wskazać wyroki z:

– 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62 (sentencja: „w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa (...), jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji”), wydany w pełnym składzie;

– 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 (sentencja: „w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach

wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji”);

– 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83 (sentencja: „w zakresie, w jakim pomija prawo osób (...) do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji”);

– 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 (sentencja: „w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji”).

2.5. W rezultacie powyższych ustaleń, należy uznać, że do merytorycznego rozpoznania kwalifikują się wyłącznie następujące kwestie:

– zgodność art. 3 ust. 2 i załącznika nr 1 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową, z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– zgodność załącznika nr 2 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomija prace nauczycieli, z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– zgodność 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 w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., z art. 2 Konstytucji (zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Postępowanie w pozostałym zakresie powinno zaś zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z uwagi na ciężar gatunkowy stawianych zarzutów, w pierwszej kolejności rozpatrzone zostaną wątpliwości co do zgodności art. 4 pkt 5 u.e.p. z art. 2 Konstytucji, a następnie – ze względu na podobieństwo argumentacji łącznie – problematyka domniemanego naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady równości.

### 3. Zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.1. Wnioskodawca uważa, że art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytur pomostowych wyłącznie osobom wykonującym wskazane w nim prace przed 1 stycznia 1999 r., narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku argumentacja na poparcie tego zarzutu została częściowo rozproszona i przemieszana z wyjaśnieniami dotyczącymi naruszenia zasady praw nabytych (por. niżej). Mając na uwadze całość pisma grupy posłów, można ją sprowadzić do następujących tez:

– osoby, które rozpoczęły pracę przed terminem wskazanym w zaskarżonym przepisie miały „uzasadnione” („uprawnione”) oczekiwanie przejścia na emeryturę pomostową,

– oczekiwanie to wynikało z kompromisu między rządem i związkami zawodowymi, wyrażonego w art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS, który „nie zakładał” ani wygasającego charakteru emerytur pomostowych, ani zawężenia kręgu uprawnionych do tych świadczeń ze względu na datę rozpoczęcia pracy;

– odmówienie prawa do emerytury pomostowej osobom wskazanym przez wnioskodawcę stanowiło dla nich zaskoczenie i nie pozostawiło wystarczająco dużo czasu na przystosowanie się do nowej sytuacji;

– zaskarżona ustawa zmusza te osoby do kontynuacji dotychczasowego zatrudnienia kosztem utraty zdrowia lub nagłego przekwalifikowania, lub zmiany pracy (a więc nakłada na nich obowiązki zamiast dać prawo do emerytury pomostowej).

Wątpliwości wnioskodawcy w tym zakresie są zbieżne z zarzutami podnoszonymi przez opozycję parlamentarną podczas prac nad projektem ustawy (por. Sprawozdanie Stenograficzne – dalej: stenogram – z 25. posiedzenia Sejmu 17 października 2008 r., s. 167; Biuletyn Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny – dalej: biuletyn – z posiedzenia 17 grudnia 2008 r. nr 1661/VI kadencja, s. 5; nie jest dostępna dokumentacja z prac podkomisji nadzwyczajnej, która rozpatrywała projekt zaskarżonej ustawy 17, 22 i 24 października 2008 r.; podmioty te jednak częściej wyrażały wątpliwości co do zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą ochrony praw nabytych, por. niżej). Zgłoszona została nawet poprawka polegająca na usunięciu zaskarżonego przepisu, która jednak nie została zaakceptowana.

Negatywna ocena ustawy została także zawarta w jednej z opinii eksperckich do projektu ustawy (B. Kłós, *Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o emeryturach pomostowych (druk nr 1070)* z 29 października 2008 r., s. 7-8). W odróżnieniu jednak do zarzutów wnioskodawcy, koncentrowała się ona na krytyce ogólnikowości obietnic co do mechanizmów ułatwiających przekwalifikowanie pracowników dotychczas uprawnionych do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym, przewlekłości prac nad emeryturami pomostowymi (i związanego z tym wielokrotnego przedłużania terminu obowiązywania dotychczasowych regulacji) oraz krótkiego *vacatio legis*. Argumenty te zostały następnie wykorzystane *in extenso* w wecie Prezydenta (druk sejmowy nr 1475/VI kadencja, s. 6).

3.2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli; dalej: zasada zaufania) była wielokrotnie wykorzystywana jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Syntetyczne podsumowanie najważniejszych ustaleń w tej sprawie zostało zawarte w pełnoskładowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 (por. także liczne powołane w nim orzeczenia i literaturę). Stwierdzono w nim m.in.: „Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (...). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można szereg bardziej szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy, będących konsekwencjami respektowania powyższej zasady; w szczególności następujących:

– zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (...);

– zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (...);

– niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które «dały się na to nabrać», gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (...);

– prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, «wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego



podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach» (...);

– «przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania» (...);

– «prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym – powinien (...) preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji»”.

Mimo że niektóre z powyższych tez zostały wyrażone w kontekście badania przepisów z innych sfer niż prawa emerytalne, zachowują one pełną aktualność w niniejszej sprawie.

Uzupełniająco należy zauważyć, że zasada zaufania stosunkowo rzadko była wykorzystywana w sprawach z obszaru ubezpieczeń społecznych. Tytułem przykładu można wskazać wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), w którym uznano niekonstytucyjność wprowadzenia instytucji zawieszania lub zmniejszania tzw. emerytur mundurowych z powodu uzyskiwania dochodów z innych źródeł. Choć rozwiązanie to zmierzało do ujednoczenia zasad emerytalnych, Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest ono niezgodne z art. 2 Konstytucji. Dotyczyło ono bowiem osób już będących na emeryturze, a więc o obniżonej zdolności adaptacji do nowych warunków rynku pracy.

3.3. Ocena zaskarżonego rozwiązania z punktu widzenia zasady zaufania wymaga w pierwszej kolejności ustosunkowania się do tezy wnioskodawcy, że osoby podejmujące pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r. mogły w sposób racjonalny oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy, że tego typu oczekiwanie prawne jest logiczną konsekwencją treści art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS. Przepis ten brzmi następująco: „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”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynikają z niego 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.

Wobec powyższego należy uznać, że art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS nie zawierał wprost żadnych sformułowań wykluczających nadanie emeryturom pomostowym charakteru wygasającego, co skłania do stwierdzenia, że kwestia ta została pozostawiona swobodzie ustawodawcy. Tezę tę potwierdza treść art. 24 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym „zasady, warunki i tryb ustanawiania” emerytur pomostowych określi odrębna ustawa.

Co więcej, użyta na określenie nowych świadczeń nazwa „emerytury pomostowe” sugeruje raczej, że mają one być rozwiązaniem przejściowym („pomostem” między dotychczasowym systemem z licznymi możliwościami przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym i nowym systemem, w którym tego typu rozwiązania mają być wyjątkiem), a nie wprowadzonym na stałe. Obok wykładni językowej, do takiego rozumienia art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS skłania także wykładnia systemowa i teleologiczna tego przepisu. Podstawowe znaczenie mają tutaj zwłaszcza założenia reformy ubezpieczeń społecznych, takie jak dążenie do ujednoczenia zasad przechodzenia na emeryturę (także pod względem wieku emerytalnego), likwidacji przywilejów branżowych, racjonalizacji i zwiększenia efektywności systemu emerytalnego, dopasowania go do zmian demograficznych i gospodarczych, a także pełniejszej realizacji zasady równości (por. niżej). Cele te wielokrotnie spotykały się z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 i 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99 oraz powołane w nich orzeczenia przedkonstytucyjne).

Jako dodatkowy argument na poparcie tezy o założeniu wygasającego charakteru emerytur pomostowych w art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS można przywołać obecność tego rozwiązania we wszystkich rządowych projektach ustaw o emeryturach pomostowych. Wspomniany już projekt ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach z 9 maja 2005 r. zawierał takie samo rozwiązanie, jak zawarte w zakwestionowanym art. 4 pkt 5 u.e.p. Natomiast projekt ustawy o emeryturach dla niektórych ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze z 30 lipca 2007 r. był nawet bardziej restrykcyjny – zakładał on przyznanie emerytur pomostowych tylko osobom urodzonym przed 1 stycznia 1969 r. (por. porównanie tych projektów na wspomnianej stronie internetowej <http://www.mpips.gov.pl> oraz biuletyn nr 1453/VI kadencja, s. 14 i stenogram z 25. posiedzenia Sejmu 15 października 2008 r., s. 187).

Także dokumentacja procesu legislacyjnego nie potwierdza tezy wnioskodawcy, że art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS zakładał, że emerytury pomostowe będą rozwiązaniem trwałym, a nie wygasającym. Pierwotny tego przepisu został wprowadzony do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 339/III kadencja) w czasie pierwszego czytania (por. sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ubezpieczeń społecznych, druk sejmowy nr 710/III kadencja, s. 14), a Senat przepis ten doprecyzował i nadał mu większą stanowczość (m.in. zastąpił sformułowanie „mogą być ustanowione” zwrotem „zostaną ustanowione”, por. uchwała Senatu z 10 grudnia 1998 r., druk sejmowy nr 788/III kadencja, s. 1-2).

Uczestniczący w pracach parlamentarnych przedstawiciele rządu wyjaśniali, że emerytury pomostowe to „konstrukcja przejścia od starych rozwiązań do nowych. (...) Pomost ma być rozwiązaniem dotyczącym wieku wcześniejszego, którego przyjęcie byłoby uzasadnione ze względów medycznych i psychofizycznych, a więc niższego od tego zapisanego obecnie w ustawie (...). Jeśli istnieją więc medyczne i psychofizyczne uzasadnienia dla ustanowienia dla kogoś niższego wieku emerytalnego – na przykład dla górników (...) – wówczas trzeba ustanowić pomost, który niejako przeprowadzi go przez ten okres między wiekiem niższym a tym powszechnie obowiązującym. (...) Trzeba w Polsce wprowadzić nowe regulacje i na nowo określić, co to jest praca w warunkach szczególnych i o szczególnym charakterze. (...) Jeśli ktoś przez piętnaście lat pracował w warunkach szkodliwych dla zdrowia, teraz dostanie emeryturę pomostową, a w przyszłości ze względów zdrowotnych nie potwierdzi mu się tego uprawnienia, to jesteśmy gotowi dokonać odpowiednich przeliczeń i w postaci kapitału początkowego przelać rekompensatę za utracony przywilej na konto tego pracownika. To jest metoda rekompensowania czegoś, od czego się odchodzi” (stenogram z 25. posiedzenia Senatu 10 grudnia 1998 r., IV kadencja, <http://www.senat.gov.pl/arch.htm>).

3.4. Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega również wadliwości art. 4 pkt 5 u.e.p. w zaskarżonym zakresie z punktu widzenia innych implikacji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zawarta w tym przepisie data graniczna 1 stycznia 1999 r. nie ma charakteru przypadkowego i arbitralnego. W toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy przedstawiciele rządu kilka razy wskazywali, że wynika ona z terminu rozpoczęcia reformy systemu emerytalnego (a konkretnie: wejścia w życie pierwszego elementu tej reformy, tj. ustawy o emeryturach z FUS, por. np. biuletyn nr 1453/VI kadencja, s. 14). W ich opinii, zobowiązanie do ustanowienia emerytur pomostowych zostało złożone tylko w odniesieniu do osób, które rozpoczęły swoją aktywność zawodową przed tą datą (tak wprost Minister Pracy i Polityki Społecznej podczas pierwszego czytania projektu ustawy, stenogram z 25. posiedzenia Sejmu 15 października 2008 r., s. 148).

Wygaszanie prawa do przejścia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym na zasadach przewidzianych w art. 4 pkt 5 u.e.p. nie stanowi także rozwiązania nieproporcjonalnego (por. szczegółowa analiza zasady proporcjonalności w wyroku z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jest ono koniecznym elementem reformy systemu ubezpieczeń społecznych, wprowadzonym w myśl konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej (por. również niżej). Ogólnospołeczne korzyści z wprowadzenia tego rozwiązania w perspektywie długoterminowej będą w znacznym stopniu przewyższały jego koszty jednostkowe, które – jak wskazano wyżej – nie powinny stanowić zaskoczenia dla osób zainteresowanych.

Nie bez znaczenia jest również to, że nawet w najbardziej skrajnych wypadkach (tzn. w odniesieniu do osób, które – gdyby zostało przedłużone obowiązywanie dotychczasowych przepisów – otrzymałyby prawo do wcześniejszej emerytury w 2014 r.) istnieje stosunkowo długi, bo pięcioletni okres na dostosowanie się do nowych warunków. Został on uznany za wystarczający w powołanym już wyroku o sygn. K 5/99, dotyczącym możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę kolejarzy (a więc osób uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym według ówczesnego stanu prawnego). W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „podniesienie wieku emerytalnego w odniesieniu do osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego określonego w dotychczas obowiązującym ustawodawstwie pozostało co

najmniej 5 lat, nie narusza bezpieczeństwa prawnego jednostki w takim stopniu, aby można było w tym przypadku stwierdzić naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego”.

Poza tym, jak słusznie podnosi w swoim stanowisku pisemnym Minister Pracy i Polityki Społecznej, można przypuszczać, że grupa osób, która ma ten najkrótszy czas na przystosowanie do nowej sytuacji, nie jest duża. Doświadczenie życiowe wskazuje, że wypadki podjęcia pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dopiero w wieku 40 lat (kobiety) lub 45 lat (mężczyźni) są raczej rzadkie. Wobec tego można przypuszczać, że dla większości osób, które uczyniły to po 1 stycznia 1999 r., okres przystosowawczy będzie dłuższy.

Rozważając bilans wad i zalet badanego rozwiązania, należy również zwrócić uwagę, że przechodzenie na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym ma także pewne negatywne skutki, ponieważ prawie zawsze łączy się z uzyskaniem niższego świadczenia niż w wypadku dopracowania do ogólnego wieku emerytalnego. To, że skorzystanie z takiej możliwości formalnie rzecz biorąc zawsze jest uzależnione od woli osoby zainteresowanej, w praktyce często jest iluzoryczne. Warunki panujące na rynku pracy (np. bezrobocie wśród młodych ludzi, niższy poziom kwalifikacji osób starszych, opłacalność zatrudniania osób młodych i niedoświadczonych w sytuacji, gdy wynagrodzenie jest uzależnione od stażu pracy) powodują bowiem często „wymuszanie” przechodzenia na emeryturę tak wcześnie, jak tylko jest to możliwe.

Nie bez znaczenia dla oceny proporcjonalności zaskarżonej regulacji jest także przewidziana w ustawie instytucja rekompensat, zdefiniowanych jako „odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób, które nie nabeą prawa do emerytury pomostowej” (art. 2 pkt 5 u.e.p.). Rekompensaty są przyznawane na wniosek ubezpieczonego (art. 23 ust. 1 u.e.p.) w formie dodatku do kapitału początkowego (art. 23 ust. 2 u.e.p.), obliczonego na podstawie wzoru zawartego w art. 22 u.e.p. Przysługują one tylko wtedy, gdy osoba zainteresowana ma okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach z FUS, wynoszący co najmniej 15 lat (art. 21 ust. 1 u.e.p.). W wypadku nauczycieli podobne rozwiązania przewiduje ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800).

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie rekompensat zamiast obniżonego wieku emerytalnego dobrze koresponduje z następującą tezą Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedzianą po raz pierwszy w orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36): „Aprobując zatem co do zasady różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego należy jednak uznać, iż występujące z tego punktu widzenia odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny bowiem być uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich «przeniesienie» na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia (tak J. Jończyk, *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, Materiały Informacyjne ZUS Nr 8 z 1994 r., s. 63-64)”. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. teza ta została utrzymana m.in. w powołanym wyroku o sygn. K 5/99 oraz wyroku z 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 121).

Badanego rozwiązania nie można również ocenić jako niejasnego czy sprzecznego z założeniem o racjonalności ustawodawcy. W szczególności, nie są przekonujące wątpliwości podnoszone w toku prac legislacyjnych przez posłów opozycji i ekspertów

związków zawodowych, że „nie wolno wygaszać niczego, jeżeli jest to podyktowane czynnikami medycznymi” i nie można zaakceptować stanowiska „że do pewnego okresu warunki szczególne są warunkami szczególnymi, a dla tego samego pracownika, który podejmuje pracę o rok później, one już szczególne nie są” (biuletyn nr 1408/VI kadencja, s. 16). Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy, nowy system emerytalny jest oparty na zupełnie innej logice: „Przy konstruowaniu nowego systemu przyjęto założenie, że zmiana charakteru i rodzaju wykonywanej pracy ze względu na wiek pracownika jest czymś naturalnym. Pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, którzy nie mogą już kontynuować ze względów zdrowotnych pracy na dotychczasowych stanowiskach, powinni szukać innej pracy i to o wiele wcześniej, niż na pięć lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie mechanizmów ułatwiających proces przekwalifikowania się i poszukiwania innej pracy. Byłoby to działanie profilaktyczne zapobiegające powstawaniu sytuacji, w której wymagania, jakie stawia praca, przekraczają możliwości pracownika albo sytuacji, gdy działania pracownika mogą komukolwiek lub czemukolwiek zagrażać” (druk sejmowy nr 1070/VI kadencja, s. 5).

3.5. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 4 pkt 5 u.e.p. w zaskarżonym zakresie nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

3.6. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny chciałby wyrazić pewne zastrzeżenia wobec innych elementów mechanizmu wygaszania praw do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym niż zawarte bezpośrednio w zaskarżonym przepisie (część z nich została dostrzeżona w powoływanej już opinii do projektu ustawy – B. Kłos, *op.cit.*, s. 7-8 i powtórzona przez Prezydenta – druk sejmowy nr 1475/VI kadencja, s. 6). Nie mają one wprawdzie takiego ciężaru gatunkowego, aby pozwalały na obalenie konstytucyjności badanej regulacji, jednak wywołują pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Po pierwsze, na krytykę zasługuje tryb pracy nad realizacją art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach z FUS. Chodzi nie tylko o przyjęcie w ekspresowym tempie badanej ustawy, lecz przede wszystkim o to, że stworzenie emerytur pomostowych trwało prawie 10 lat, co wprowadzało przedłużający się stan niepewności potencjalnych beneficjentów tych rozwiązań. Potęgowało ją zwłaszcza dwukrotne przesuwanie terminu wejścia w życie emerytur pomostowych z pierwotnie planowanego 1 stycznia 2007 r. (por. art. 46 ust. 1 pkt 2 i art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach z FUS) na:

– 1 stycznia 2008 r. (por. art. 1 pkt 4 lit. a oraz pkt 6 lit. a ustawy z 27 lipca 2005 r., a następnie,

– 1 stycznia 2009 r. (por. art. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 191, poz. 1369).

Należy zauważyć, że w okresie prac nad ustawą o emeryturach pomostowych w Sejmie VI kadencji równolegle rozpatrywane były także propozycje przedłużenia obowiązywania dotychczasowych przepisów (por. projekt złożony przez Prezydenta, któremu nie nadano numeru druku sejmowego – <http://www.prezydent.pl/aktywnosc/ustawy/zgloszone/art,5,ustawa-o-zmianie-ustawy-o-emeryturach-i-rentach-z-funduszu-ubezpieczen-spolecznych-oraz-niektorych-innych-ustaw-.html> oraz projekt posłów opozycji – druk sejmowy nr 1809/VI kadencja, projekt ten dodatkowo poszerzał prawo do wcześniejszej emerytury przez przyznanie go mężczyznom urodzonym po 31 grudnia 1948 r.) oraz alternatywny, obywatelski projekt ustawy (zawarty

we wspomnianym druku sejmowym nr 150/VI kadencja). Wobec tego osoby zainteresowane aż do ostatecznego uchwalenia ustawy o emeryturach pomostowych nie miały pewności, czy nowe świadczenia zostaną wreszcie wprowadzone. Taką praktykę trudno uznać za działanie sprzyjające budowaniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Po drugie, dosyć problematyczny jest brak *vacatio legis* zaskarżonej ustawy. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 237, poz. 1656 z 31 grudnia 2008 r., a większość jej przepisów miała wchodzić w życie już następnego dnia (por. art. 57 u.e.p.). Nie jest to specjalnie kontrowersyjne, jeżeli chodzi o osoby, które zostały ujęte w ustawie – w ich wypadku dotychczasowe oczekiwanie na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym na poprzednich zasadach zostało w sposób naturalny zastąpione oczekiwaniem na emeryturę pomostową. Mimo wszystkich różnic między tymi świadczeniami, występuje tu wystarczająca ciągłość, aby uznać, że zasada zaufania została zachowana. Bardziej wątpliwe to *vacatio legis* jest w odniesieniu do pracowników nieuwzględnionych w tej ustawie. Chodzi nie tylko o osoby, które podjęły pracę po 1 stycznia 1999 r. (art. 4 pkt 5 u.e.p.), ale także np. o osoby wykonujące prace uprawniające do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym w poprzednim stanie prawnym, które nie będą mogły się ubiegać o emerytury pomostowe ze względu na art. 3 ust. 1-3 oraz załączniki nr 1 i 2 do u.e.p. (por. niżej). W stosunku do nich to rozwiązanie można zaakceptować tylko dlatego, że nie dysponowały one maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (czy emerytury pomostowej, por. niżej), a nieprzyznanie im prawa do emerytury pomostowej zostało złagodzone omówionymi wyżej rekompensatami.

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny dostrzega również niebezpieczeństwo związane z odległym terminem przygotowania strategii sektorowej „wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób wykonujących przez co najmniej 15 lat prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej”. Zgodnie z art. 53 u.e.p. powinna ona zostać przygotowana przez ministra właściwego do spraw pracy najpóźniej do 31 grudnia 2014 r. Należy zauważyć, że istnieją ważne argumenty za podjęciem zapowiadanych działań znacznie wcześniej. Gdyby nie nastąpiła zmiana przepisów, w 2014 r. prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym nabywałyby bowiem pierwsze osoby, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r. (por. art. 4 pkt 5 u.e.p.). Możliwie najszybsze przyjęcie mechanizmów łagodzących likwidację dotychczasowych zasad przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym w znaczący sposób przyczyniłoby się do realizacji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

#### 4. Zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych.

4.1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 4 pkt 5 u.e.p. narusza prawa nabyte do emerytury pomostowej osób, które podjęły pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r.

Argumentacja przedstawiona na poparcie tego zarzutu opiera się na założeniu, że zaskarżony przepis prowadzi do naruszenia praw w trakcie ich nabywania, a ekspektatywa tych praw powinna podlegać ochronie konstytucyjnej, mimo że (czego wnioskodawca nie kwestionuje) nie ma ona charakteru maksymalnie ukształtowanego. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, grupa posłów ma przy tym świadomość, że tego typu twierdzenia nie znajdowały dotychczas aprobaty Trybunału Konstytucyjnego, który „w niektórych orzeczeniach” (a właściwie – we wszystkich, por. niżej) wyrażał przeciwnie stanowisko.

Należy zauważyć, że podobne wątpliwości co do projektowanych rozwiązań były podnoszone podczas konsultacji społecznych rządowego projektu ustawy (por. ich podsumowanie w druku sejmowym nr 1070/VI kadencja, s. 20-35), prac parlamentarnych (por. kilkadziesiąt wypowiedzi na posiedzeniach komisji sejmowych oraz na plenarnych posiedzeniach Sejmu, biuletyny nr 1363, 1408, 1453, 1661/VI kadencja oraz stenogramy z 25., 27., 28. i 32. posiedzenia Sejmu 17 i 28 października, 6 listopada i 19 grudnia 2008 r.) oraz w wecie Prezydenta (druk sejmowy nr 1475/VI kadencja, s. 6). Przedstawiciele rządu konsekwentnie je odrzucali, wskazując, że ustawa respektuje prawa nabyte wszystkich osób, które do końca 2008 r. nabędą prawo do emerytury w obniżonym wieku, a tylko te osoby dysponują maksymalnie ukształtowanymi ekspektatywami prawa do emerytury w obniżonym wieku (por. powołane wyżej biuletyny i druki sejmowe). Obszerna polemika z tymi zarzutami została również zawarta w jednej z opinii eksperckich, w której uznano przyjęte rozwiązania za „zgodny z prawem kompromis pomiędzy ochroną praw nabytych a ich uzasadnioną modyfikacją” (M. Szczepańska, *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o emeryturach pomostowych (druk 1070)* z 24 października 2008 r., s. 12; w drugiej sporządzonej opinii temat ten się nie pojawił).

4.2. Zasada ochrony praw nabytych była już wielokrotnie wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wobec tego na potrzeby niniejszej sprawy wystarczy przypomnienie najważniejszych ustaleń, dokonanych przy okazji badania konstytucyjności przepisów z zakresu prawa emerytalnego (por. zwłaszcza wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 i 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99 oraz powołane w nich orzeczenia przedkonstytucyjne; por. także M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008 oraz tenże *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” z. 11/2007, s. 93-101; K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 66-73).

Na wstępie należy zauważyć, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja omówionej wyżej zasady zaufania.

Na poziomie najbardziej ogólnym „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (powołane wyroki o sygn. K 5/99 i K 18/99). Jej stosowanie podlega następującym ograniczeniom:

– może ona służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (tzn. pod warunkiem, że 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); ochrona wyłącznie ekspektatyw ukształtowanych maksymalnie jest krytykowana przez część doktryny (zwłaszcza K. Antonów, *op.cit.*, s. 72-73; M. Jackowski, *op.cit.*, s. 99; por. polemika, R. Pacud, *op.cit.*, s. 64-65); na marginesie należy zwrócić uwagę, że poglądy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony wyłącznie maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw praw do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym były przywoływane (aprobująco) przez sądy powszechne (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2008 r., sygn. akt I UK 228/07, OSNP nr 11-12/2009, poz. 149 czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 października 2008 r., sygn. akt III AUa 221/08, tezy opublikowane na:

<http://www.gdansk.sa.gov.pl/index.php?mod=articles&k1=26&k2=29&k3=35&id=44>

– w sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (zasada ta nie jest więc uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnień);

– ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie” (co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *prater legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym);

– nie ma ona charakteru absolutnego – zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne; w sferze praw emerytalnych Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne.

Powyższe stwierdzenia można uzupełnić postulatem doktryny, aby ograniczanie praw nabytych uznawać za zgodne z Konstytucją pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia, zwłaszcza wtedy, gdy jest to konieczne z powodu potrzeby wyeliminowania norm prawnych wadliwych systemowo lub aksjologicznie (R. Pacud, *op.cit.*, s. 65; W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przeгляд Sądowy” nr 10/1992, s. 14).

W swoich dotychczasowych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że nie narusza zasady ochrony praw nabytych wygaszanie praw do emerytury kolejowej na podstawie kryterium daty urodzenia (powołany wyrok o sygn. K 5/99) oraz wydłużenie okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganego dla uzyskania emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (wyrok z 10 lipca 2008 r., sygn. K 33/06). Nie jest z tą zasadą natomiast zgodne ograniczanie prawa do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki w zależności od daty urodzenia uprawnionego (powołany wyrok o sygn. K 18/99).

4.3. W świetle omówionego wyżej dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego kontrolę art. 4 pkt 5 u.e.p. w zaskarżonym zakresie z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych należy rozpocząć od ustalenia, czy osobom, które podjęły prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r., przysługuje:

- prawo podmiotowe do emerytury pomostowej lub
- maksymalnie ukształtowana ekspektatywa tego prawa.

Tylko w wypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie konieczne będzie rozważenie dalszych wymienionych wyżej implikacji tego wzorca konstytucyjnego.

Przed wszystkim należy zauważyć, że do dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy (tj. do 1 stycznia 2009 r.) nie było ani możliwości efektywnego nabycia prawa do emerytury pomostowej, ani też ustalonych warunków nabywania tego prawa. Prace nad różnymi wariantami tej ustawy były prowadzone w ramach rządu od połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. (por. wyżej). Ze względu na różny stopień szczegółowości tych propozycji, ich niespójność i oczywiste trudności społeczne, ekonomiczne i polityczne z wprowadzaniem ich w życie, osoby potencjalnie zainteresowane tymi rozwiązaniami nie mogły sobie nawet wyrobić wstępnego poglądu na temat potencjalnych



szans uzyskania emerytury pomostowej. Wobec tego przed 1 stycznia 2009 r. brakowało koniecznych elementów składowych ewentualnej normy prawnej, na podstawie której mogłyby powstać maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tych praw.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem konstytucyjnym warunkiem *sine qua non* istnienia tych ekspektatyw jest spełnienie w danym okresie (w tym wypadku w przedziale od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2008 r.) wszystkich „zasadniczych” przesłanek ustawowych nabycia danego prawa. Tego typu przesłanek nie formułują szcztkowe wytyczne dla przyszłych emerytur pomostowych, zawarte w art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS (por. wyżej). Także przepisy tej ustawy nie mogą być więc uznane za wystarczające dla powstania maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy.

Jeżeli zaś chodzi o ekspektatywy wynikające z dotychczasowych przepisów o emeryturach dla osób pracujących w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze, to zaskarżony przepis w żaden sposób nie wyklucza tych z nich, które w dniu jego wejścia w życie miały charakter maksymalnie ukształtowany. Osobom, które do 1 stycznia 1999 r. nabyły prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym na podstawie art. 32 i art. 33 ustawy o emeryturach z FUS, emerytura ta przysługuje na dotychczasowych zasadach.

Skoro prawa osób wskazanych przez wnioskodawcę nie mają charakteru maksymalnie ukształtowanego, nie są one objęte ochroną ze względu na prawa słusznie nabyte. Wobec tego zbędne jest rozważanie dalszych implikacji art. 2 Konstytucji, w znacznej części omówionych przy okazji kontroli zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania do państwa (por. wyżej).

4.4. W rezultacie należy uznać, że art. 4 pkt 5 u.e.p. w zaskarżonym zakresie jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych.

## 5. Zarzut naruszenia zasady równości.

5.1. Wnioskodawca uważa, że zasada równości została naruszona przez nieprzyznanie prawa do emerytury pomostowej:

- osobom wykonującym pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracę zmianową w art. 3 ust. 2 i załącznika nr 1 do u.e.p.;
- nauczycielom w załączniku nr 2 do u.e.p.;
- pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., w art. 4 pkt 5 u.e.p.

W dwóch pierwszych wypadkach problem polega – jego zdaniem – na wykluczeniu wskazanych kategorii pracowników (albo odpowiednio: prac lub czynników ryzyka) z zaskarżonych przepisów, mimo że spełniają one odpowiednie ustawowe definicje i kryteria medyczne. W ostatnim zaś problemem jest arbitralność przyznawania prawa do emerytury pomostowej na podstawie kryterium daty rozpoczęcia pracy. Wobec tego zarzuty te zostaną w dalszej części uzasadnienia rozpatrzone odrębnie.

Podobne wątpliwości wobec ustawy pojawiały się wielokrotnie podczas prac nad projektem ustawy (por. wskazane wyżej druki sejmowe oraz biuletyny), najczęściej jednak w kontekście zasady ochrony dóbr nabytych (por. wyżej). Zaowocowało to wnioskami o dodanie do ustawy kilku czynników ryzyka oraz ponad dwudziestu rodzajów prac (por. biuletyn nr 1453/VI kadencja z 4 listopada 2008 r., s. 9 i 32-42), z których ostatecznie przyjęto trzy (por. pkt 38-40 załącznika nr 1 do u.e.p.). W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie zaznaczono, że wskazane we wniosku postulaty poszerzenia kręgu uprawnionych do emerytur pomostowych były rozważane na etapie konsultacji społecznych na wniosek

strony związkowej, jednak rząd z powodów merytorycznych nie zdecydował się na ich akceptację (por. druk sejmowy nr 1070/VI kadencja, s. 7 i 10-11). Stanowisko takie było konsekwentnie powtarzane podczas prac w parlamencie.

Pytanie o zgodność z zasadą równości pojawiło się tylko w odniesieniu do art. 4 pkt 5 u.e.p. i zostało uznane za bezpodstawne przez legislatora sejmowego i przedstawicieli rządu (biuletyn nr 1453/VI kadencja, s. 17, stenogramy z 25. posiedzenia Sejmu 15 października 2008 r., s. 152 i 154 oraz z 28. posiedzenia Sejmu 6 listopada 2008 r., s. 272). Poza tym jeden z posłów zasygnalizował zagrożenia wynikające z nieobjęcia regulacjami omawianej ustawy osób prowadzących działalność gospodarczą, wykonujących analogiczne rodzaje prac, jak osoby zatrudnione w systemie pracowniczym (stenogram z 25. posiedzenia Sejmu 15 października 2008 r., s. 166). W jednej z opinii eksperckich podkreślono, że zaskarżona ustawa „ma na celu realizację zasady równości i sprawiedliwości w systemie ubezpieczeń społecznych” (M. Szczepańska, *op.cit.*, s. 12).

5.2. Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie jest konieczne ponowne szczegółowe jej omawianie.

Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że – począwszy od orzeczenia z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, iż równość wobec prawa oznacza, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze mieć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- 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;

- 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;

- 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.

Takie rozumienie zasady równości było wykorzystywane przez Trybunał Konstytucyjny w kilkudziesięciu sprawach dotyczących przepisów emerytalnych i rentowych (por. także analiza starszego orzecznictwa w: K. Antonów, *op.cit.*, s. 73-82). Ograniczając się do okresu po wejściu w życie aktualnej Konstytucji, jako przykłady rozwiązań uznanych za zgodne z tą zasadą można wymienić:

- obliczanie odsetek od nieterminowego przekazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składek emerytalnych do otwartego funduszu emerytalnego na poziomie

niższym od wysokości odsetek ustawowych, określonych przepisami prawa cywilnego (wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183);

– różne zasady traktowania okresu sprawowania opieki nad członkami rodziny będącymi inwalidami przez przepisy emerytalnej w zależności od daty spełnienia warunków do nabycia świadczenia emerytalnego (wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114);

– uzależnienie prawa do ponownego obliczenia emerytury od wskazania do jej obliczenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe, przypadającej w całości lub w części po przyznaniu świadczenia (wyrok z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156);

– wygaszanie emerytur w obniżonym wieku emerytalnym dla kolejarzy na podstawie kryterium daty urodzenia (wyrok z 20 maja 2008 r., sygn. SK 9/07);

– obliczanie wysokości emerytur i rent na podstawie składek na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie emerytalne i rentowe w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, a nie z dowolnego okresu zatrudnienia (wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40);

– uzależnienie wysokości emerytur od tego, czy dana osoba ma ustalone prawo do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych rolników (wyrok z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157);

– różnicowanie mechanizmu stopniowego podwyższania wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych wobec emerytów i rencistów urodzonych po 31 grudnia 1929 r. wyłącznie w zależności od wieku uprawnionych (wyrok z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110);

– zmianę sposobu traktowania okresu choroby i macierzyństwa przy określaniu uprawnień do wcześniejszej emerytury ze względu na pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. K 33/06);

– tzw. emerytury specjalne, przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych wypadkach do przyznania emerytury i renty na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie o emeryturach z FUS (wyrok z 17 października 2006 r., sygn. P 38/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 123);

– różny sposób obliczania emerytur w stosunku do części ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. w zależności od tego, czy nie nabyli oni uprawnień emerytalnych (wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46);

– różne zasady obliczania wysokości emerytur w zależności od tego, czy składki na ubezpieczenie społeczne były pobierane do wysokości określonego ustawowo limitu (wyrok z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102);

– różny sposób obliczania emerytur w zależności od tego, czy dana osoba miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (wyrok z 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41);

– możliwość „odesłania na emeryturę” funkcjonariuszy Służby Więziennej bez ich zgody w związku z osiągnięciem wymaganego trzydziestoletniego stażu pracy (wyrok z 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2);

– zróżnicowanie prawa do renty inwalidzkiej osób zatrudnionych na etacie i prowadzących działalność gospodarczą w zależności od kategorii inwalidztwa (wyrok z 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01);

– płacenie składek na ubezpieczenie społeczne przez pracujących emerytów i rencistów (wyrok z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294);

– pozbawienie osób objętych ubezpieczeniem społecznym z innego tytułu niż zatrudnienie prawa do wcześniejszego przejścia na emeryturę (wyrok z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00).

Orzeczenia o niezgodności z zasadą równości zapadały w tym obszarze przede wszystkim w całej serii wyroków dotyczących automatycznego (tzn. bez względu na wolę samej zainteresowanej) wcześniejszego rozwiązywania stosunku pracy z kobietami niż z mężczyznami (por. wyroki z: 24 września 1991 r., sygn. Kw 5/91, OTK w 1991 r., poz. 5 – dotyczący nauczycieli akademickich; 29 września 1997 r., sygn. K 15/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 37 – dotyczący urzędników służby cywilnej; 28 marca 2000 r., sygn. K 27/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 62 – dotyczący nauczycieli; 13 czerwca 2000 r., sygn. K 15/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 137 – dotyczący kierowników aptek; 5 grudnia 2000 r., sygn. K 35/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 295 – dotyczący urzędników państwowych i samorządowych; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177 – dotyczący pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli). Jako przykłady innych rozwiązań uznanych za niezgodne z zasadą równości w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. można wymienić:

– pozbawienie prawa do wcześniejszej emerytury nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych, a przyznanie tego uprawnienia tylko pracownikom przedszkoli publicznych (wyrok z 23 kwietnia 2009 r., sygn. K 65/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 53);

– możliwość zmniejszenia emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej w różny sposób w zależności od wysokości osiąganego przychodu (wyrok z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43);

– pozbawienie prawa do wcześniejszej emerytury mężczyzn sprawujących stałą opiekę nad chorym dzieckiem (wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107);

– uzależnienie prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym dla osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze od statusu właścicielskiego pracodawcy (wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 57);

– brak możliwości uwzględniania przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty rolniczej okresów odbywania czynnej służby wojskowej i zawodowej służby wojskowej oraz działalności kombatanckiej (wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K 37/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112);

– zawieszanie prawa do emerytury i renty „mundurowej” na takich samych warunkach jak świadczeń cywilnych (wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99).

Z uwagi na okoliczności niniejszej sprawy najistotniejsze znaczenie mają ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących wygaszania praw emerytalnych (zwłaszcza powołana sprawa o sygn. SK 9/07, w mniejszym zakresie sprawa o sygn. P 36/06, P 9/05, K 1/00, K 33/06 i SK 7/98) oraz emerytur dla osób pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (powołana sprawa o sygn. P 17/03). W orzeczeniach tych powszechnie przyjmowane były dwa ogólne założenia kontroli przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, które w pełni zachowują aktualność w niniejszej sprawie:

– negatywna ocena nieracjonalnych odrębności zasad emerytalnych dla poszczególnych zawodów lub branż (por. cytowane wyżej orzeczenie o sygn. K 25/96 i inne) oraz równoczesna jednoznaczna aprobata dla rozwiązań zmierzających do ujednoczenia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej (por. np. powołane

wyroki o sygn. K 4/99, K 5/99, K 18/99 i P 10/07 oraz wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107);

– znaczna swoboda ustawodawcy, jeżeli chodzi o wybór najbardziej optymalnych rozwiązań w tym obszarze (por. np. powołany wyrok o sygn. SK 22/99) oraz zakaz oceny jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności (por. np. powołany wyrok o sygn. K 9/00); 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 o sygn. K 5/99); w niniejszej sprawie jego znaczenie potęgują skutki finansowe ewentualnego uwzględnienia grupy posłów – według szacunków Prezesa Rady Ministrów mogłyby wynosić w latach 2009-2040 ok. 46 mld zł (w wartościach bieżących z 2007 r.) i doprowadzić do tego, że wydatki na emerytury pomostowe kształtowałyby się w rezultacie na poziomie 0,2% PKB rocznie od 2016 r.

Dalsze, bardziej szczegółowe elementy wskazanego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego zostaną odpowiednio wykorzystane w dalszej części uzasadnienia wyroku.

5.3. Zgodność z Konstytucją pominięcia w zaskarżonych przepisach osób wykonujących pracę w warunkach występowania hałasu, pracę poza pomieszczeniami zamkniętymi, pracę zmianową oraz nauczycieli.

5.3.1. Ocenę powyższej regulacji należy rozpocząć od stwierdzenia, że w pewnym zakresie zarzuty wnioskodawcy są oczywiście bezzasadne. Choć rzeczywiście ustawa o emeryturach pomostowych nie traktuje tych rodzajów prac jako samoistnych przesłanek nabycia uprawnień do świadczenia, to jednak w wielu wypadkach są one uwzględnione w tym akcie prawnym – pod warunkiem jednak współwystępowania z innymi czynnikami. Bez specjalistycznej wiedzy z zakresu medycyny pracy można stwierdzić, że stale w warunkach występowania hałasu odbywają się niektóre prace górnicze i hutnicze, wymienione w załączniku nr 1 do u.e.p. (np. prace przy kuciu ręcznym w kuźniach przemysłowych oraz obsłudze młotów mechanicznych, pkt 39 tego załącznika). Całkowicie poza pomieszczeniami zamkniętymi odbywają się prace polegające na kładzeniu asfaltu (pkt 31 załącznika nr 1 do u.e.p.) oraz ścinaniu drzew (pkt 34), taki charakter ma też znaczna część prac wykonywanych na statkach morskich i na morskich platformach wiertniczych (pkt 22-24 załącznika nr 1 do u.e.p.), związanych z usuwaniem azbestu (pkt 32 załącznika nr 1 do u.e.p.) czy wywozem śmieci i pracą na wysypiskach (pkt 38 załącznika do u.e.p.). W systemie zmianowym (i często w porze nocnej) wykonywanych jest większość prac wymienionych w obydwu załącznikach do zaskarżonej ustawy, tak bowiem pracuje się w górnictwie, hutnictwie, transporcie, energetyce, ratownictwie medycznym, straży pożarnej, na ostrych dyżurach medycznych i na blokach operacyjnych, jak również we wskazanych w ustawie ośrodkach pomocy społecznej i opieki nad nieletnimi oraz zakładach psychiatrycznych i odwykowych. Jeżeli zaś chodzi o nauczycieli, to do emerytury pomostowej są uprawnieni ci z nich, którzy są zatrudnieni w swoim zawodzie w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych (pkt 21 załącznika nr 2 do u.e.p.).

5.3.2. Przechodząc do omówionego wyżej „testu równości”, należy w pierwszej kolejności zbadać, czy osoby wymienione we wniosku grupy posłów i osoby uprawnione do emerytur pomostowych charakteryzują się tą samą cechą relewantną w tym samym stopniu. Bez ustalenia tego faktu nie jest bowiem możliwe dokonanie dalszej kontroli pod względem zgodności zaskarżonego rozwiązania z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.3.3. Wnioskodawca twierdzi, że obydwie wspomniane kategorie osób spełniają przewidziane w ustawie o emeryturach pomostowych kryteria pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze. Pozbawienie części z nich prawa do emerytury pomostowej było podyktowane względami pozamedycznymi (politycznymi oraz budżetowymi). Uzasadnienie tych twierdzeń jest bardzo lakoniczne i zawiera odwołanie do następujących materiałów (notabene nie zostały one załączone do wniosku grupy posłów):

- raport *Prace wykonywane w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze*, przedstawiony 4 lutego 2000 r. przez komisję ekspertów powołanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej;

- *Sprawozdanie z wykonania zadań Zespołu ekspertów medycyny pracy do spraw zweryfikowania wykazu rodzajów prac w szczególnych warunkach i wykazu prac o szczególnym charakterze z marca 2000 r.* (dalej: sprawozdanie ekspertów z 2000 r., <http://www.znp.edu.pl/files/Sprawozdanie%20z%20wykonania%20zada%C5%84.doc?short=>);

- bliżej nieokreślone badanie Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: CIOP) na temat obciążenia psychofizycznego w zawodzie nauczyciela; na podstawie daty złożenia wniosku grupy posłów należy przypuszczać, że zostało ono przeprowadzone przed 2009 r.

Nie ulega wątpliwości, że dwa pierwsze opracowania powstały na 8 lat przed wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych i na 7 lat przed stworzeniem ich ostatecznej koncepcji. Wobec tego nie mogą one służyć udowodnieniu tezy o błędnym niezaliczeniu osób wskazanych przez wnioskodawcę do podmiotów spełniających zawarte w tej ustawie definicje. Jeżeli zaś chodzi o badania CIOP, to są one znane Trybunałowi Konstytucyjnemu (ich podsumowanie przedstawił jako załącznik do swojego stanowiska w niniejszej sprawie Minister Pracy i Polityki Społecznej). Potwierdzają one wprawdzie tezę wnioskodawcy, że z zawodem nauczyciela wiąże się duże obciążenie psychospołeczne, lecz zawierają także konkluzję, że jest ono niższe niż w innych badanych grupach zawodowych (np. u kierowców transportu miejskiego czy średniego personelu medycznego).

5.3.4. Oceniając zarzuty wnioskodawcy, należy zwrócić uwagę, że nawet stwierdzenie, iż dane rodzaje prac mogą szkodliwie wpływać na zdrowie pracownika i nie jest możliwe ich wykonywanie przez cały okres aktywności zawodowej, nie oznacza nakazu ich automatycznego zaliczenia do prac w szczególnych warunkach lub prac o szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych. Terminy te mają bowiem definicje legalne w ustawie o emeryturze pomostowej (por. niżej), których treści wnioskodawca zresztą nie podważa.

5.3.5. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.e.p. „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”.

Z powyższej definicji wynika, że „praca w warunkach szczególnych” nie jest synonimem „pracy w warunkach szkodliwych”. Ta ostatnia nie powoduje bowiem nawet w długiej perspektywie ujemnych następstw dla zdrowia pracownika pod warunkiem przestrzegania norm europejskich (zwróciła na to uwagę prof. D. Kordecka, Dyrektor CIOP, biuletyn nr 1363/VI, s. 8-9).

Poza tym pracami w szczególnych warunkach nie są prace, w wypadku których jest możliwość skutecznego zapobiegania trwałemu uszkodzeniu zdrowia. Według oświadczenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zawartego w jego piśmie do Trybunału Konstytucyjnego, oraz załączonych do niego opiniach ekspertów CIOP taka właśnie sytuacja występuje w odniesieniu do prac związanych z występowaniem hałasu, prac poza pomieszczeniami zamkniętymi i pracy zmianowej.

Pomijając już rozwój technologiczny w dziedzinie tzw. odzieży roboczej, istnieją także prawne mechanizmy obligujące pracodawców do ich stosowania. Wynikają one nie tylko z ogólnego obowiązku pracodawcy zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (por. art. 14 k.p.), lecz także z różnych przepisów szczegółowych (np. art. 215 ust. 1 k.p.: „pracodawca jest obowiązany zapewnić, aby stosowane maszyny i inne urządzenia techniczne: (...) zapewniały bezpieczne i higieniczne warunki pracy, w szczególności zabezpieczały pracownika przed (...) nadmiernym hałasem (...) oraz szkodliwym i niebezpiecznym działaniem innych czynników środowiska pracy”).

Jeżeli zaś chodzi o pracę zmianową nocną, to – zgodnie z wyjaśnieniami Ministra Pracy i Polityki Społecznej – pracodawca, organizując ten rodzaj pracy, powinien „minimalizować jej negatywne skutki, poprawiając bezpieczeństwo pracy i jakość życia pracowników, tak aby utrzymać odpowiedni poziom sprawności i zdrowia przez cały okres aktywności zawodowej (...) pracodawcy i organizatorzy pracy powinni zarządzać czasem w ten sposób, aby był on bardziej elastyczny i dostosowany do możliwości starszych wiekiem pracowników (np. poprzez wykluczenie ich z pracy na zmianie nocnej)”. Minister wskazał ponadto, że najbardziej obciążająca forma pracy zmianowej – praca w ruchu ciągłym – została uwzględniona w wykazie prac o szczególnym charakterze. W załączonej przez niego ekspertyzie zauważono ponadto, że osoby źle tolerujące pracę zmianową na ogół nie wykonują jej przez długi okres (jest to rodzaj „naturalnej selekcji”).

5.3.6. Prace o szczególnym charakterze art. 3 ust. 3 u.e.p. definiuje jako „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”.

Pominięci przez ustawę nauczyciele niewątpliwie wykonują zadania wymagające szczególnej odpowiedzialności i sprawności psychofizycznej – co zresztą nie jest kwestionowane przez uczestników postępowania.

W świetle zgromadzonych przez Trybunał Konstytucyjny materiałów nie jest natomiast całkowicie jednoznaczne, czy zakres zdolności do pracy nauczycielskiej maleje wraz z wiekiem w taki sposób, że nie może ona być wykonywana do ogólnego wieku emerytalnego. W przytoczonym przez wnioskodawcę sprawozdaniu ekspertów z 2000 r. można znaleźć także pominięte przez niego opinie podważające takie twierdzenie. Stwierdzono w nim m.in., że „w odniesieniu do nauczycieli (...) trudno znaleźć obiektywny i wiarygodny wskaźnik obniżenia zdolności do wykonywania pracy. W tym wypadku najważniejsze jest osobiste odczucie niemożności sprostania wysokim wymaganiom związanym z wykonywaną pracą” (s. 14-15 tego opracowania). To ustalenie ekspertów stało się bezpośrednią przesłanką pominięcia „zwykłych” nauczycieli w zaskarżonej ustawie, o czym świadczy przywołanie powyższego cytatu w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1070/VI kadencja, s. 11).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podstawowe znaczenie dla uznania, że praca nauczyciela (poza wypadkami ujętymi w pkt 21 załącznika nr 2 do u.e.p.) nie jest pracą w szczególnych warunkach w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych, ma

niespełnienie przez nią innego elementu definicji zawartej w art. 3 ust. 3 u.e.p. Nie wydaje się bowiem, że ewentualnie nienależyte wykonywanie obowiązków nauczycielskich – poza naprawdę drastycznymi przypadkami – może (co do zasady) zagrażać bezpieczeństwu publicznemu czy zdrowiu lub życiu innych osób w stopniu większym niż wykonywanie innych zawodów wymagających kontaktu z ludźmi. Pod tym względem praca nauczyciela nie jest porównywalna z pracą np. pilotów, kierowców komunikacji miejskiej, operatorów elektrowni jądrowych, ratowników medycznych czy lekarzy pracujących na ostrym dyżurze (wszystkie te prace są objęte załącznikiem nr 2 do u.e.p.). Związek z tymi wartościami ustawodawca dostrzegł jedynie w wypadku pracy nauczycieli wykonywanej w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych, z czym – zważywszy na profil wychowanków tych instytucji – trudno polemizować. W pozostałych zaś wypadkach założył – *implicite* – że jednostkowe sytuacje zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia czy życia innych osób w związku z wykonywaniem pracy nauczyciela mogą być eliminowane w inny sposób (np. podczas lekarskich badań okresowych, wizytacji i hospicacji zajęć czy ocen okresowych nauczycieli) oraz – *explicite* – że „nauczyciele, nieobjęci projektowanymi rozwiązaniami, nie muszą do 60 czy 65 roku życia uczyć w szkole”, a mogą poszukiwać innego zatrudnienia w edukacji lub zmienić zawód (uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 1070/VI kadencja, s. 11).

Dodatkowo należy także zwrócić uwagę, że nauczycielom, którzy mają przejściowe trudności zdrowotne z wykonywaniem obowiązków, służy płatny roczny urlop dla poratowania zdrowia (por. art. 73 ust. 11 karty nauczyciela oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 października 2005 r. w sprawie orzekania o potrzebie udzielenia nauczycielowi urlopu dla poratowania zdrowia, Dz. U. Nr 233, poz. 1991). Jest to instrument niewątpliwie ułatwiający osobom wykonującym ten zawód regenerację sił i sprzyjający ich dłuższej aktywności zawodowej.

5.3.7. W świetle powyższych analiz należy uznać, że wnioskodawca nie wykazał w dostateczny sposób, iż wskazane przez niego kategorie pracowników cechują się w takim samym stopniu cechą relewantną, jak pracownicy wykonujący prace ujęte w ustawie o emeryturach pomostowych. Zaskarżone przez niego rozwiązania były przedmiotem szczegółowych analiz w toku prac legislacyjnych z udziałem ekspertów medycyny pracy, wobec czego Trybunał Konstytucyjny nie widzi podstaw do uznania, że miały one charakter przypadkowy.

Wobec niespełnienia warunku „podobieństwa” między osobami uprawnionymi do emerytur pomostowych i osobami, które nie będą mogły otrzymać tych świadczeń, przeprowadzenie dalszych elementów „testu równości” jest zbędne.

5.3.8. Dla porządku należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny ma jednak wątpliwości, czy rzeczywiście – jak deklarował to rząd – badane rozwiązania były podyktowane wyłącznie względami medycznymi. Takie twierdzenie podważają m.in. następujące fakty:

- częściowo sprzeczne opinie specjalistów medycyny pracy,
- poszerzenie katalogu prac uprawniających do emerytur pomostowych w toku prac na etapie rządowym i parlamentarnym,
- wzmianka w uzasadnieniu projektu ustawy, że stanowi ona „formę wywiązania się państwa ze zobowiązań podjętych wobec pewnych grup zawodowych” (druk sejmowy nr 1070/VI kadencja, s. 6).

Mając na uwadze te argumenty, należy zgodzić się z ekspertyzą sejmową, że „kryteria medyczne nie pełnią całkowicie zobiektywizowanej, łatwo mierzalnej i jedynej



podstawy dla ustanowienia zakresu podmiotowego emerytur pomostowych” (B. Kłos, *op.cit.*, s. 3-4).

Wyraźnie przy tym trzeba zaznaczyć, że – wbrew temu, co zdaje się twierdzić wnioskodawca – nie można kwestionować dokonanego przez ustawodawcę wyboru przez proste zestawienie emerytur pomostowych z obowiązującymi poprzednio regulacjami w zakresie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Tego typu rozumowanie byłoby obciążone błędem logicznym porównywania rzeczy nieporównywalnych. Prawo do emerytur pomostowych określane jest bowiem przede wszystkim za pomocą rodzajów prac, podczas gdy prawo do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym było wyznaczane przede wszystkim na podstawie wykazów stanowisk, ustalanych w poszczególnych zakładach pracy przez uprawnione podmioty w rozumieniu rozporządzenia z 1983 r. (w załączonych do tego rozporządzenia wykazach A i B wymienionych zostało ponad 350 rodzajów prac w szczególnych warunkach uprawniających do obniżenia wieku emerytalnego, a ustalane na ich podstawie wykazy stanowisk w każdym zakładzie pracy mogły być inne; por. § 1 rozporządzenia z 1983 r.). Należy przyznać, że ustawa o emeryturach pomostowych w sposób bardziej adekwatny definiuje osoby, które – obiektywnie rzecz biorąc – nie mogą pracować do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, eliminuje bowiem sytuacje, gdy formalnie zajmowane stanowisko nie odpowiada rodzajowi wykonywanej pracy. Równocześnie, choć jej globalnym rezultatem jest znaczne zmniejszenie kręgu uprawnionych do emerytur pomostowych, to w konkretnych wypadkach może ona prowadzić do przyznania prawa do tych świadczeń osobom nieuwzględnionym we wcześniejszych regulacjach (np. ze względu na wykonywanie pracy w szczególnych warunkach na stanowisku, z którego nazwy to nie wynika). W rezultacie więc zakres podmiotowy tych ustaw jest częściowo zbieżny, a częściowo rozłączny: obok osób spełniających warunki w obydwu systemach (wyznaczane – odpowiednio – przez rodzaje stanowisk lub rodzaje prac), są także osoby kwalifikujące się tylko do jednego z nich (ujęte w wykazie stanowisk, ale nieujęte w wykazie rodzajów prac – albo odwrotnie). Tego typu praktyczny rezultat wskazanych rozwiązań nie pozwala jednak na stwierdzenie, że osoby uprawnione do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym na podstawie ustawy o emeryturach z FUS i rozporządzenia z 1983 r. oraz osoby uprawnione do emerytur pomostowych charakteryzują się prawną cechą relewantną w równym stopniu.

Niezależnie od niewielkiej przydatności zestawiania ustawy o emeryturach pomostowych z rozwiązaniami poprzednimi w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy także zwrócić uwagę na dalsze znaczące przeszkody dla tego typu argumentacji. Przede wszystkim byłoby to próbą dokonania swoistej kontroli „ukośnej” rozporządzenia z 1983 r. i ustawy o emeryturach pomostowych. Jest to jeszcze bardziej niedopuszczalne niż niewchodząca w zakres kognicji TK kontrola pozioma (por. wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07), ponieważ – przy założeniu, że „wzorcem” kontroli miałyby być rozporządzenie z 1983 r. – prowadziłyby to do analizy zgodności norm w kierunku odwrotnym niż wynika to z hierarchii źródeł prawa („z dołu do góry”). Nadanie takiej rangi rozporządzeniu z 1983 r. oznaczałoby również pośrednie przyznanie, że art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS zawierał obietnicę utrzymania dotychczasowych zasad przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym. Jak wskazano wyżej, byłaby to interpretacja sprzeczna z wykładnią gramatyczną i celowościową tego przepisu, sprowadzająca reformę emerytur w obniżonym wieku emerytalnym do zmian czysto kosmetycznych (zmiany nazwy tych świadczeń na „emerytury pomostowe”).

Abstrahując od przesłanek, którymi kierował się ustawodawca, Trybunał Konstytucyjny nie może ignorować faktu, że ograniczanie kręgu uprawnionych do emerytur pomostowych jest logiczną konsekwencją założenia, iż w wyniku reformy

pracownicy mają co do zasady przechodzić na emeryturę w jednakowym dla wszystkich wieku emerytalnym. Selektowność ustawy koresponduje więc z jej rolą w systemie prawa ubezpieczeń społecznych. Jest ona konieczna, gdyż – zgodnie z doświadczeniem życiowym i ustaleniami medycyny pracy – „możliwości wykonywania [każdej] pracy obniżają się z wiekiem, ponieważ z upływem lat życia maleją u pracowników różne sprawności i cechy pozwalające sprostać wymaganiom pracy” (sprawozdanie ekspertów z 2000 r., s. 7). Skoro z powodów obiektywnych wszyscy nie mogą przechodzić na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym, ustawodawca musi dokonać wyboru tych sytuacji, w których tego typu rozwiązania są – trwale lub przejściowo – niezbędne.

5.4. Zgodność pominięcia w zaskarżonych przepisach osób, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r.

Wnioskodawca stwierdził, że data wskazana w art. 4 pkt 5 u.e.p. dzieli takie same osoby wykonujące prace w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze na dwie grupy, przyznając prawo do emerytury pomostowej tylko jednej z nich.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podobieństwo wskazanych grup pracowników jest jednak pozorne, a wybrana przez wnioskodawcę cecha relewantna zbyt ogólna i niewystarczająco adekwatna do celu ustawy. Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym w stanowisku Ministra Pracy i Polityki Społecznej, że osoby te odróżniało w sposób ewidentny „otoczenie prawne” w zakresie przepisów regulujących zasady przechodzenia na emeryturę. Każda osoba, która podejmowała pracę po rozpoczęciu reform emerytalnych (a w szczególności po wejściu w życie ustawy o emeryturach z FUS, to jest po 1 stycznia 1999 r.), powinna mieć świadomość, że przechodzenie na emeryturę ma się odbywać co do zasady w podstawowym wieku emerytalnym (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, por. art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach z FUS), a ustawodawca będzie zmierzał do stopniowego ograniczenia wszystkich wyjątków od tej zasady (por. omówiony problem wygaszania emerytur pomostowych). Dodatkowo, wobec nieprecyzyjności art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach z FUS (por. wyżej), w żadnym wypadku nie mogły one z całą pewnością liczyć na przyznanie w przyszłości emerytur pomostowych.

Niezależnie od powyższego, nie można także zgodzić się z wnioskodawcą, że data wskazana w art. 4 pkt 5 u.e.p. jest arbitralnym kryterium różnicowania. Podobnie jak w swoich wcześniejszych orzeczeniach, także w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny uznaje, że podobieństwo sytuacji „granicznych” nie może przesądzać o konieczności traktowania poszczególnych podmiotów, a „kryteria podziałów stosowane w ustawie muszą być ze względów praktycznych, określone w sposób ostry, natomiast ostrości tej pozbawione są faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób” (por. powołany wyrok o sygn. K 18/99, oceniający konstytucyjność różnicowania prawa do wcześniejszej emerytury ze względu na datę urodzenia, oraz powołane tam orzeczenia przedkonstytucyjne; stanowisko to zostało wyrażone także w wyroku z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170, dotyczącym sposobu ustalania wysokości emerytury).

Do akceptacji wskazanego terminu jako czynnika różnicującego prawo do emerytury skłaniają też dalsze argumenty, omówione szczegółowo wyżej przy okazji rozpatrywania zarzutów naruszenia art. 2 Konstytucji, a szczególnie:

- nieprzypadkowość tego rozwiązania – dokumentacja procesu legislacyjnego jednoznacznie potwierdza, że data 1 stycznia 1999 r. wynikała z terminu rozpoczęcia reformy systemu emerytalnego (a konkretnie: wejścia w życie pierwszego elementu tej reformy, tj. ustawy o emeryturach z FUS, por. np. biuletyn nr 1453/VI kadencja, s. 14);

- spełnienie przez to kryterium warunku proporcjonalności (w tym zwłaszcza proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. przewaga jego zalet ogólnospołecznych nad

indywidualnymi wadami i stosunkowo mała liczba osób dotkniętych w największym jego stopniu niekorzystnymi rezultatami);

– brak sprzeczności tego rozwiązania z zasadą ochrony praw słusznie nabytych i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyżej);

– rekompensaty dla części osób nieobjętych ustawą o emeryturach pomostowych oraz zapowiedziane w niej stworzenie dalszych mechanizmów łagodzących jej rygoryzm (z zastrzeżeniami wzmiankowanymi wyżej).

5.5. Reasumując, należy uznać, że badane rozwiązania nie naruszają zasady równości.

## 6. Konkluzja i skutki orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł dostatecznych argumentów, aby uchylić domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie. Wobec tego należy uznać, że pominięcie w nich – jako samodzielnych przesłanek uzyskania świadczenia – pracy w warunkach występowania hałasu, pracy poza pomieszczeniami zamkniętymi, pracy zmianowej oraz pracy nauczycieli, a także osób, które wykonywały prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r., jest zgodne z Konstytucją.

Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny chciałby po raz kolejny zaakcentować, że przedmiotem niniejszej sprawy była wyłącznie zgodność zaskarżonych przepisów – w zakresie wskazanym i uzasadnionym przez wnioskodawcę – z odpowiednimi wzorcami kontroli (por. podkreślenie tej zasady w innych wyrokach dotyczących zabezpieczenia społecznego, np. we wspomnianych już sprawach o sygn. K 4/99, K 5/99, K 1/00, K 9/00, SK 96/06).

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.