

8/2/A/2011

WYROK

z dnia 3 marca 2011 r.
Sygn. akt K 23/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 marca 2011 r., wniosku Prezydium Forum Związków Zawodowych o zbadanie zgodności:

art. 3 ust. 1-6, art. 4 pkt 5 i 6, art. 57 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającymi z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa,

o r z e k a:

1. Art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) oraz załączniki nr 1 i 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim pomijają jako przesłankę uzyskania emerytury pomostowej prace wykonywane w warunkach występowania hałasu, prace poza pomieszczeniami zamkniętymi, prace zmianowe nocne, prace w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym, prace w szkodliwych czynnikach chemicznych, prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych, a także prace kierowców samochodów ciężarowych, prace nauczycieli i wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, prace nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego, prace pracowników ochrony zdrowia, są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wynikającą z niego zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

2. Art. 3 ust. 1-2 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznik nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach pomijają prace w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym,

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 marca 2011 r. w Dz. U. Nr 54, poz. 285.

prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Załącznik nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 3 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim pomija w wykazie prac o szczególnym charakterze prace pracowników ochrony zdrowia, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznik nr 2 do tej ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą określoności prawa.

5. Art. 57 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „z dniem 1 stycznia 2009 r.”, jest zgodny z art. 2 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, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności:

1) art. 3 ust. 4-6 i art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 57 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „z dniem 1 stycznia 2009 r.”, z art. 32 ust. 1 Konstytucji

– ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;

3) art. 3 ust. 1-2 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz załącznika nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach pomijają prace w warunkach występowania hałasu, prace poza pomieszczeniami zamkniętymi i prace zmianowe nocne, z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

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

5) załącznika nr 2 do ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 3 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim w wykazie prac o szczególnym charakterze pomija prace nauczycieli i wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, prace nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego, a także prace kierowców samochodów ciężarowych, z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji oraz wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i z zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji

– ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 24 marca 2009 r. Prezydium Forum Związków Zawodowych (dalej: FZZ, wnioskodawca) zakwestionowało zgodność art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 3 ust. 1-6, art. 4 pkt 5 i 6, art. 44 pkt 1 i art. 57 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach

pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p., zakwestionowana ustawa) ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającymi z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw nabytych oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa.

Postanowieniem z 22 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 44 pkt 1 u.e.p. z uwagi na niewskazanie, w jaki sposób powyższe przepisy naruszają powołane we wniosku wzorce kontroli. W związku z tym omawiając główne motywy wniosku, Trybunał Konstytucyjny ograniczył się do przytoczenia argumentów dotyczących pozostałych przepisów podlegających kontroli.

1.1. Art. 4 u.e.p. określa przesłanki nabycia prawa do emerytury pomostowej. Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzony w punkcie 5 tego przepisu wymóg, aby osoba uprawniona do emerytury pomostowej wykonywała przed 1 stycznia 1999 r. prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 zakwestionowanej ustawy lub 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 świadczeniach z FUS), wprowadza niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji określonych podmiotów, co prowadzi do naruszenia podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, emerytury pomostowe powinny obejmować wszystkie osoby wykonujące ww. prace, niezależnie od okresu, w jakim były one wykonywane. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zakazującej arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługującej jednostce. Osoby, które rozpoczęły prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r., miały świadomość, że przysługiwać im będzie emerytura pomostowa. Podstawę do tego dawał im art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach z FUS, zgodnie z którym dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze zostaną ustanowione emerytury pomostowe. Określenie zasad, warunków i trybu ustanawiania emerytur pomostowych zgodnie z ust. 3 tego przepisu miała określić odrębna ustawa.

Wskazany przepis nie tylko w sposób arbitralny ogranicza krąg osób uprawnionych do wcześniejszych emerytur, przez co podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a tym samym narusza art. 2 Konstytucji, lecz także nadaje tym emeryturom charakter wygasający i przejściowy. Tym samym pozostaje także w sprzeczności z art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach z FUS, z którego wynika, że emerytury pomostowe stanowią trwały element nowego systemu emerytalnego.

Ponadto wskazana regulacja narusza również art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, biorąc pod uwagę jedynie jedną przesłankę, czyli datę rozpoczęcia wykonywania określonych prac, nie znajduje żadnych uzasadnionych argumentów i nie pozostaje w związku z jakimikolwiek wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie. Stanowi więc niekonstytucyjną dyskryminację, która nie znajduje żadnego uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

1.2. Wskazane wzorce kontroli konstytucyjnej narusza także art. 3 ust. 1-6 u.e.p. wraz z załącznikami nr 1 i 2 do tej ustawy, który wprowadza redukcję rodzajów prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Zdaniem wnioskodawcy, o ograniczaniu rodzajów ww. prac powinny decydować kryteria medyczne, a punktem

wyjścia przy tej ocenie powinny być wykazy takich prac zawarte w art. 32 ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 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 RM). Tymczasem przy określaniu rodzajów prac w zakwestionowanym przepisie głównym założeniem ustawodawcy było ograniczenie ilości osób uprawnionych do emerytur pomostowych. Dowodem na to fakt, że w wykazie prac załączonych do ustawy nie znalazły się prace uznawane przez ekspertów za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Chodzi w szczególności o takie prace jak: prace wykonywane poza pomieszczeniami, w narażeniu na hałas, zmianowe wykonywane w nocy, w ekspozycji na wibrację miejscową i ogólną, w pyłe zwłókniającym, w szkodliwych czynnikach chemicznych, w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz na działanie pól elektromagnetycznych w strefie zagrożenia. Ograniczenie wykazu prac w szczególnym charakterze może powodować zagrożenie bezpieczeństwa oraz zdrowia i życia ludzkiego.

W opinii wnioskodawcy, o arbitralności ustawodawcy w określaniu rodzajów prac i tym samym naruszeniu zasady równości świadczy także przyznanie prawa do emerytury pomostowej nauczycielom i wychowawcom zatrudnionym w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych oraz brak takiego prawa dla nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego (załącznik nr 2, poz. 21 u.e.p.). W tym wypadku dochodzi do zróżnicowania sytuacji pracowników wykonujących identyczne obowiązki i posiadających identyczne kwalifikacje jedynie z uwagi na miejsce zatrudnienia. Podobnie wygląda sytuacja kierowców samochodów ciężarowych, nauczycieli i wychowawców dzieci i młodzieży, pracowników ochrony zdrowia, którzy, mimo że spełniają określone warunki konieczne do uznania ich pracy za pracę w szczególnym charakterze, nie znaleźli się w wykazie tych prac zamieszczonym w ustawie (załącznik nr 2).

Ostatni zarzut wnioskodawcy dotyczący tego przepisu skupia się na naruszeniu przez niego zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy przyjęta w zakwestionowanej ustawie definicja prac o szczególnym charakterze, jak i jej załącznik nr 2 zawierają pojęcia nieistniejące w powszechnie obowiązującym prawie takie jak: bezpieczeństwo publiczne (poz. 13), transport publiczny (poz. 8), ostry dyżur (poz. 24). Tymczasem zgodnie z zasadą określoności przepisów przepisy prawne muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić konsekwencje swego postępowania.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, art. 57 u.e.p. narusza art. 2 Konstytucji. Jak zauważa wnioskodawca, ustawa, po zawetowaniu jej przez prezydenta, została ponownie uchwalona przez Sejm 19 grudnia 2008 r., ogłoszona 31 grudnia 2008 r., a weszła w życie 1 stycznia 2009 r. Jego zdaniem, tak krótka *vacatio legis* narusza zarówno zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i zasady obowiązujące w prawidłowej legislacji. Osoby ubezpieczone powinny bowiem wiedzieć z wyprzedzeniem o nowych zasadach przechodzenia na emeryturę. Tym bardziej, że pomimo długich prac nad ustawą, do końca nie było wiadomo, czy i w jakiej postaci wejdzie ona w życie.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 grudnia 2009 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym:

– art. 3 ust. 1 i 2 u.e.p. oraz jej załącznik nr 1 w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac w szczególnych warunkach prace wykonywane: w warunkach występowania hałasu, poza pomieszczeniami zamkniętymi, w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, w pyłe zwłókniającym, w szkodliwych czynnikach chemicznych, w warunkach narażenia

na promieniowanie jonizujące oraz narażenie na działanie pól elektromagnetycznych w strefie zagrożenia oraz pracę zmianową nocną, i art. 3 ust. 3 ww. ustawy oraz jej załącznik nr 2 w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze prace: kierowców samochodów ciężarowych, nauczycieli i wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego, pracowników ochrony zdrowia, są zgodne z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw słusznie nabytych i zasadą zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

– art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz jej załącznik nr 2 są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa,

– art. 4 pkt 5 i 6 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 wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw słusznie nabytych i 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 o szczególnym charakterze po 31 grudnia 2008 r., nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wyrażonymi powyżej zasadami,

– art. 4 pkt 5 i 6 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., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

– art. 57 u.e.p., w części obejmującej zwrot: „z dniem 1 stycznia 2009 r.”, jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą poprawnej legislacji.

W pozostałym zakresie, 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) Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie wniósł o stwierdzenie, że: art. 3 ust. 4-6 u.e.p. jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a art. 57 u.e.p., w części obejmującej zwrot „z dniem 1 stycznia 2009 r.”, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Swoje stanowisko Marszałek Sejmu poparł następującymi argumentami:

2.1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną przesłankę procesową, która powoduje konieczność umorzenia postępowania. Powyższa sytuacja ma miejsce w zakresie art. 3 ust. 4-6 oraz art. 57 u.e.p. Wnioskodawca nie wyjaśnia, w jaki sposób art. 3 pkt 4-6 u.e.p. naruszają art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie przedstawia także żadnej argumentacji przemawiającej za uznaniem, że art. 57 u.e.p. narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tym samym postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia art. 3 ust. 1-3 u.e.p. dotyczy pominięcia ustawodawczego w zakresie rodzaju prac uznanych za prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Zakres ten został uregulowany zarówno w art. 3 ust. 1-3 u.e.p., jak i w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy. Tym samym chociaż w *petitum*

wniosku został wskazany jedynie art. 3 ust. 1-3 u.e.p., kontroli konstytucyjnej powinny podlegać także załączniki nr 1 i 2 do ustawy.

Wnioskodawca przytacza przykładowe rodzaje prac, które zostały pominięte w wykazie. W wypadku pominięcia ustawodawczego podmiot inicjujący kontrolę musi precyzyjnie określić, które zagadnienie nie zostało uregulowane. Tym samym przedmiotem kontroli w tym zakresie jest zamknięty katalog prac, wskazany przez wnioskodawcę.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez wskazane regulacje zasady ochrony praw nabytych, Marszałek Sejmu zauważa, że przepis ten nie statuuje ani prawa podmiotowego, ani ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Ekspektatywę do emerytury pomostowej należy rekonstruować wyłącznie na podstawie art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach z FUS, który pozostawia ustawodawcy zwykłe określenie warunków uzyskania emerytury dla ubezpieczonych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Możliwość uzyskania tego prawa na podstawie poprzednich regulacji, zgodnie z art. 46 ustawy o świadczeniach z FUS, wygasła 1 stycznia 2009 r., niezależnie od tego czy nowa ustawa weszłaby w życie, czy też nie. Oznacza to, że do momentu wejścia w życie zakwestionowanej ustawy nie można było „rozpocząć nabywania” prawa do emerytury pomostowej. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że oczekiwania prawne osób, które wykonywały prace w szczególnych warunkach i charakterze zostały maksymalnie ukształtowane. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału ustawodawca może ingerować w ekspektatywy, które nie mają charakteru maksymalnie ukształtowanego, pod warunkiem, że nie naruszy istoty prawa do zabezpieczenia. Prawo do emerytury pomostowej jako szczególne uprawnienie nie jest związane zasadą wzajemności i jako takie może zostać przyznane węższej grupie pracowników. Pozostałe podmioty nabywają, po spełnieniu powszechnych warunków, prawo do „zwykłej” emerytury. Nie dochodzi zatem do naruszenia istoty prawa do emerytury. Jednocześnie rygoryzm zmniejszenia grupy uprawnionych łagodzony jest instytucjami rekompensaty i nauczycielskim świadczeniem kompensacyjnym.

Analizując zagadnienie naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Marszałek Sejmu podkreślił, że uchwalenie kwestionowanej ustawy stanowi dokończenie reformy ubezpieczeń społecznych z 1998 r., a jej celem jest łagodzenie przejścia z systemu, w którym istniały szerokie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę do systemu, w którym takie uprawnienia będą likwidowane. Na stosowną ustawę ubezpieczeni oczekiwali prawie 10 lat, trudno zatem utrzymywać, że regulacja została wprowadzona gwałtownie.

Natomiast zawężenie definicji pracy w szczególnych warunkach albo o szczególnym charakterze wynika z posłużenia się przez ustawodawcę kryteriami medycznymi w wypadku pracy w szczególnych warunkach oraz dodatkowo w wypadku pracy o szczególnym charakterze także kryterium ochrony pracy. Zakres tych definicji został opracowany w pierwotnej wersji na podstawie raportu Komisji Ekspertów Medycyny Pracy (powołanej w 1998 r.), następnie został poszerzony w toku negocjacji w Komisji Trójstronnej (czerwiec i wrzesień 2008 r.) np. o pracę nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych. W związku z tym Marszałek Sejmu stwierdza, że choć rozstrzygającym czynnikiem w zakresie definicji prac były obiektywne kryteria medyczne (ochrony pracy), to jednak rygoryzm tego kryterium zmieniał się w trakcie prac przedlegislacyjnych. Jednak, jego zdaniem, jest całkowicie uzasadnione, aby ustawodawca samodzielnie rozstrzygał (na podstawie zgromadzonych ekspertyz i konsultacji), tworząc powyższe definicje, które z obiektywnych kryteriów należy zastosować i jak bardzo rygorystycznie kwalifikować kryterium medyczne (w wypadku prac w szczególnych

warunkach) oraz definicję bezpieczeństwa publicznego (w wypadku prac o szczególnym charakterze). Powyższego działania ustawodawcy nie można uznać za arbitralne.

Odnosząc się do zarzutu przyjęcia arbitralnego kryterium różnicowania uprawnień emerytalnych nauczycieli, jakim jest miejsce wykonywania pracy, a nie wymagane kwalifikacje, Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że kwalifikacje nauczycieli w szkołach specjalnych są inne niż nauczycieli w zakładach poprawczych. Ponadto zauważa także, że inny jest rodzaj wykonywanej pracy, zakres ryzyka i obciążeń z nią związanych dla ww. grup nauczycieli.

Badając zgodność art. 3 ust. 3 u.e.p. i załącznika nr 2 do tej ustawy z zasadą określoności prawa, Marszałek Sejmu zauważa, że pojęciami takimi jak „bezpieczeństwo publiczne” czy „transport publiczny” ustawodawca posługiwał się już w innych ustawach. Korzystając z tego, a także mając na uwadze kontekst, w jakim te określenia zostały użyte w zakwestionowanej ustawie, można określić, co należy rozumieć pod wskazanymi pojęciami. Z kolei „ostry dyżur” jest pojęciem nowym, użytym po raz pierwszy w systemie prawa powszechnie obowiązującego. Marszałek przytacza jednak kilka orzeczeń Sądu Najwyższego, w którym nastąpiło zdefiniowanie tego zwrotu. Ponadto zauważa także, że rozumienie badanego pojęcia było przedmiotem analizy prac legislacyjnych.

Jednocześnie zakwestionowana ustawa gwarantuje stworzenie prowadzonego przez ZUS rejestru pracowników wykonujących „szczególne” prace oraz prowadzonej przez pracodawcę ewidencji. Zapewnia to pracownikom dostęp do informacji, czy wykonują prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Kontrolę nad powyższymi rejestrami sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy, której organy mogą w formie decyzji administracyjnej nakazać pracodawcy umieszczenie pracownika w ewidencji, wykreślenie go z niej lub sporządzenie korekty spisu.

Mając powyższe na uwadze, nie można stwierdzić, że adresaci norm z powodu nieokreśloności przepisu nie będą w stanie ustalić, czy wykonują pracę o szczególnym charakterze, czy też nie.

Analizując zarzut naruszenia przez art. 3 ust. 1-3 u.e.p. oraz załączniki nr 1 i nr 2 tej ustawy zasady równości, Marszałek Sejmu zauważa, że stworzenie jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Jego zdaniem, to właśnie odstępianie od kontynuacji systemu, w którym występują szczególne uprawnienia, stanowi realizację zasady równości. Tym samym, realizacja postulatu wnioskodawcy o włączenie dodatkowych osób do tej grupy nie przywraca równości, lecz wprowadza nieusprawiedliwione uprzywilejowanie w stosunku do pozostałych ubezpieczonych – członków powszechnego systemu.

Aby rozstrzygnąć, czy doszło do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy zbadać, czy wyodrębniona przez ustawodawcę grupa osób oraz pracownicy wskazani przez wnioskodawcę posiadają wspólną cechę istotną – czyli czy wykonują pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Przede wszystkim nie można zgodzić się z tezą wnioskodawcy, że jest jedno obiektywne kryterium medyczne, na podstawie którego należy włączyć do zakresu pojęcia „praca w szczególnych warunkach” także prace wskazane we wniosku. Przyjęte przez ustawodawcę kryterium medyczne jest bardziej rygorystyczne niż oczekiwałby tego wnioskodawca. Leży to jednak w obszarze swobody regulacyjnej ustawodawcy. Według takiego samego schematu ustawodawca przyjął definicję prac o szczególnym charakterze. Konsekwencją wyboru takich kryteriów jest wyodrębnienie podmiotów podobnych, posiadających wspólną cechę istotną – wykonywanie prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w znaczeniu nadanym przez ustawodawcę. Nie dochodzi zatem do naruszenia zasady równości, gdyż pracownicy wykonujący „szczególne” prace w rozumieniu ustawy o

emeryturach pomostowych i pracownicy wykonujący rodzaje prac wskazane przez wnioskodawcę nie stanowią grupy podmiotów podobnych.

2.3. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w zakresie art. 3 ust. 4-6 u.e.p. z art. 2 i art. 32 Konstytucji Marszałek Sejmu podkreśla, że przyjęte w niniejszych ustępach przesłanki uzyskania prawa do emerytury pomostowej nie stanowią żadnej nowości normatywnej, ale są powtórzeniem dotychczasowych rozwiązań prawnych.

2.4. Przechodząc do analizy zarzutu niezgodności art. 4 pkt 5 i 6 u.e.p. Marszałek Sejmu zaznaczył, że przepisy te będą przedmiotem kontroli w zakresie, w jakim nie przyznają prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywać prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., a przed wejściem w życie zakwestionowanej ustawy, tj. 1 stycznia 2009 r., a także w zakresie, w jakim nadają emeryturom pomostowym charakter wygasający.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 4 pkt 5 i 6 u.e.p. wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych, Marszałek Sejmu przypomniał, że zasada ta dotyczy jedynie praw podmiotowych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw. Natomiast osoby, które rozpoczęły wykonywać pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r. nie posiadają takiej ekspektatywy, ponieważ w dniu modyfikacji ich stanu prawnego nie spełniały wszystkich warunków ustawowych nabycia prawa do emerytury pomostowej. Wynika to z tego, że przesłanki uzyskania emerytur pomostowych zastały określone dopiero w ustawie, która weszła w życie 1 stycznia 2009 r. Do tego czasu ścieżka nabywania przez te osoby emerytur pomostowych nie była uregulowana. Tym samym osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. z takim samym prawdopodobieństwem mogły oczekiwać, że znajdą się w gronie uprawnionych do emerytury pomostowej, jak i że zostaną z tego grona wyłączone.

Wyłączenie ekspektatyw spod ochrony wynikającej z art. 2 Konstytucji jest także możliwe z powodu konstrukcji emerytur pomostowych, która nie jest oparta na zasadzie wzajemności. Zasada ta cechuje typowy stosunek ubezpieczenia społecznego i stanowi decydujący argument za objęciem uprawnień emerytalnych zasadą ochrony praw nabytych.

Wyłączenie grupy pracowników z kręgu uprawnionych do nabycia emerytury pomostowej nie narusza także istoty prawa do emerytury, gdyż osobom tym przysługuje prawo do świadczenia emerytalnego na zasadach ogólnych.

Odnosząc się do zarzutu skierowanego przeciwko instytucji wygaszania praw do emerytur pomostowych, Marszałek Sejmu podkreśla, że emerytury pomostowe nie stanowią trwałego elementu nowego systemu ubezpieczeń społecznych, ponieważ głównym założeniem reformy było stworzenie systemu opartego na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych. Ponadto, ochrona praw słusznie nabytych dotyczy jedynie ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych istniejących w momencie zmiany prawa. Nie obejmuje oczekiwań, które dopiero mogą powstać po modyfikacji statusu prawnego, czyli oczekiwań osób, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po wejściu w życie ustawy o emeryturach pomostowych. Tym samym w tym zakresie zakwestionowany przepis nie jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

Analizując art. 4 pkt 5 i 6 u.e.p. pod kątem naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przez arbitralne rozstrzygnięcie ustawodawcy wprowadzającego datę rozpoczęcia pracy jako kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych, Marszałek Sejmu stwierdza, że argumentem przemawiającym za dopuszczalnością tego typu zmiany jest przeprowadzenie reformy systemu ubezpieczeń

społecznych o charakterze całościowych, której celem było stworzenie stabilnego, powszechnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, a także wydłużenie aktywności zawodowej pracowników. Konstrukcja emerytur pomostowych zakłada, że będą one instrumentem wygasającym i przejściowych. Tym samym ustawodawca musiał ustanowić jakieś kryterium różnicujące pracowników objętych tą regulacją. W tym wypadku ustawodawca jako datę graniczną przyjął dzień wejścia w życie reformy emerytalnej, czyli 1 stycznia 1999 r. Osoby, które rozpoczynały pracę po tym dniu, czyniły to w nowym, zreformowanym systemie ubezpieczenia społecznego, który zakładał, że warunki ustanawiania emerytur pomostowych zostaną dopiero określone w odrębnej ustawie. Mogli oni zatem zakładać, że zostaną wyłączeni z grupy uprawnionych do emerytury pomostowej.

Zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przez gwałtowne ograniczenie kręgu osób uprawnionych do emerytury pomostowej może dotyczyć jedynie okresu przed wejściem w życie badanych przepisów, czyli przed 1 stycznia 2009 r. Zarzut wprowadzenia zaskakującej zmiany wobec pracowników, którzy rozpoczęli wykonywać „szczególne” prace po tym dniu jest bezprzedmiotowy.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia zasady równości może dotyczyć wyłącznie art. 4 pkt 5 u.e.p. W wypadku pkt 6 tego przepisu nie dochodzi bowiem do zróżnicowania sytuacji pracowników należących do grupy podmiotów podobnych. Wszystkie podmioty wykonujące po 31 grudnia 2008 r. „szczególne” prace i spełniające pozostałe warunki ustawy nabywają prawo do emerytury pomostowej.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że w art. 4 pkt 5 u.e.p. ustawodawca zróżnicował sytuację prawną grupy podmiotów obejmującą osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., które wykonywały prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Przyjmując jako kryterium różnicujące datę rozpoczęcia pracy, przyznał on prawo do emerytury pomostowej jedynie tym podmiotom, które wykonywały prace „szczególne” w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 u.e.p. lub art. 32 i art. 33 ustawy o świadczeniach z FUS, a więc przed 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału można różnie traktować sytuację podmiotów podobnych bez naruszenia zasady równości, o ile dyferencjacja jest racjonalnie uzasadniona, proporcjonalna i pozostaje w zgodzie z pozostałymi wartościami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu przywołał szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących przyjęcia kryterium daty urodzenia (przed 1 stycznia 1949 r. lub po 31 grudnia 1948 r.) dla zróżnicowania całego reżimu prawnego emerytur i rent. Trybunał podkreślał, że kryteria podziałów stosowane w tej reformie muszą ze względów praktycznych być ostre, mimo że ostrości tej są pozbawione faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób.

Ponadto w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach z FUS ustawodawca nie określił przesłanek, według których miała zostać wyodrębniona grupa uprawniona do uzyskania emerytury pomostowej. Dokonała tego dopiero kontrolowana norma, która jako warunek uzyskania prawa do emerytury pomostowej wprowadziła wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy o świadczeniach z FUS, która rozpoczęła reformę systemu ubezpieczeń społecznych. Za ograniczaniem grupy podmiotów uprawnionych przemawiała konieczność zapewnienia efektywności systemu ubezpieczeń społecznych i realności świadczeń w sytuacji niekorzystnych trendów demograficznych. Pracodawca zasadnie przyjął jako datę graniczną dzień wejścia w życie reformy emerytalnej, mającej na celu ujednoczenie uprawnień emerytalnych.

Rygoryzm wyłączenia z grona uprawnionych „łagodni” instytucja rekompensat, wprowadzona przez ustawę o emeryturach pomostowych, a także mechanizmy

indywidualnej pomocy osobom niezdolnym do pracy, które przewiduje system ubezpieczenia społecznego (np. renta wynikająca z art. 57 ustawy o świadczeniach z FUS).

2.5. Formułując zarzut naruszenia art. 57 u.e.p., wnioskodawca ogranicza się jedynie do części przepisu obejmującej zwrot: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.”. Tym samym chociaż w *petitum* wniosku jako przedmiot badania wskazany został art. 57 pkt 1 i 2 u.e.p., przedmiotem kontroli może być jedynie wskazany powyżej zwrot.

Marszałek Sejmu zgadza się z wnioskodawcą, że 14-dniowy okres spoczywania ustawy nie został zachowany. Jednak, jego zdaniem, rezygnacja z 14-dniowej *vacatio legis* spowodowana była ważnym interesem społecznym. Uregulowanie kwestii emerytur pomostowych od 1 stycznia 2009 r. było konieczne ze względu na sytuację prawną pracowników wykonujących „szczególne” prace. Zgodnie bowiem z art. 46 ustawy o świadczeniach z FUS prawo do emerytury w obniżonym wieku przysługiwało jedynie pracownikom wykonującym „szczególne” prace, którzy spełnili warunki ustawowe nabycia tego prawa do 31 grudnia 2008 r. Jeśli ustawa nie weszłaby w życie 1 stycznia 2009 r., żaden pracownik wykonujący „szczególne” prace nie mógłby nabyć prawa do wcześniejszej emerytury, chociaż spełniałby warunki określone w ustawie. Aby zapobiec takiej sytuacji, należało wprowadzić w życie konieczne regulacje natychmiast po dniu, w którym ustała możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku.

Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, okolicznościami, które łagodzą skrócenie *vacatio legis* i przeciwdziałają „zaskoczeniu” adresatów norm nową regulacją, są: przeprowadzenie publicznej debaty, konsultacje społeczne, to, że przyjęte regulacje znajdowały się już w projekcie i nie uległy zmianie, a także to, że chociaż przepisy weszły w życie, to swoje zastosowanie znajdują w terminie późniejszym. Wszystkie powyższe okoliczności zaistniały również w wypadku ustawy o emeryturach pomostowych. Przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej trwała debata publiczna w ramach Komisji Trójstronnej oraz konsultacje społeczne. Przyjęte w ustawie rozwiązania nie różniły się od zaproponowanych w projekcie (poza zmianami rozszerzającymi katalog uprawnionych). Niekorzystne dla ubezpieczonych skutki przyjętego rozwiązania, czyli niezyskanie prawa do emerytury pomostowej, wystąpią najwcześniej po upływie pięciu lat po wejściu w życie ustawy – ustawa stawia warunek posiadania 15-letniego okresu „szczególnej” pracy, a taki staż pracy osoby, które nie skorzystają z uprawnienia, osiągną w 2014 r. Ponadto ustawa kształtuje nowe prawo, a nie odbiera uprawnienia. Sytuacja pracowników urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., którzy wykonywali „szczególne” prace (art. 32 ustawy o świadczeniach z FUS), jak również tych urodzonych po tym dniu, którzy warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do 31 grudnia 2008 r., nie zmieniła się.

Powyższe argumenty przesądzają o zgodności omawianej regulacji z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą poprawnej legislacji.

W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 57 u.e.p., w części obejmującej zwrot „z dniem 1 stycznia 2009 r.” z art. 32 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, że data wejścia w życie ustawy jest jednolitym kryterium zmiany sytuacji prawnej adresatów norm w niej zawartych.

3. W piśmie z 16 czerwca 2010 r. swoje stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Zgodnie z nim:

– art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznik nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim pomijają – jako samodzielną przesłankę uzyskania emerytury pomostowej – pracę wykonywaną w

warunkach ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, pracę w pyłe zwłókniającym, pracę w szkodliwych czynnikach chemicznych, pracę w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz na działanie pól elektromagnetycznych w strefie zagrożenia, są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji;

– art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik nr 2 do tej ustawy są zgodne z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji;

– art. 3 ust. 3 u.e.p. w zakresie, w jakim odsyła do wykazu prac o szczególnym charakterze, określonym w załączniku nr 2 do tej ustawy, w którym pominięto pracę kierowców samochodów ciężarowych, pracowników ochrony zdrowia oraz pracę nauczycieli, inne niż wymienione w punkcie 21 tego załącznika, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– art. 57 u.e.p. jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

– postępowanie w zakresie badania zgodności:

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

b) załącznika nr 2 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomija inne prace nauczycieli niż wymienione w pkt 21 tego załącznika, z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

c) art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia;

– postępowanie w zakresie badania zgodności:

a) art. 3 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim pomija pracę wykonywaną poza pomieszczeniami zamkniętymi, pracę w warunkach narażenia na hałas, pracę zmianową, pracę w ekspozycji na wibrację miejscową i ogólną, pracę w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz na działanie pól elektromagnetycznych w strefie zagrożenia, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

b) art. 3 ust. 4-6 i art. 4 pkt 6 u.e.p. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

c) art. 57 u.e.p. z art. 32 ust. 1 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny, uzasadniając swoje stanowisko, powołał następujące argumenty:

3.1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK wniosek powinien odpowiadać nie tylko wymogom dotyczącym pism procesowych, lecz także zawierać m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanego aktu prawnego, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Niniejszy wniosek nie spełnia tego warunku w zakresie art. 3 ust. 4-6 oraz art. 4 pkt 6 u.e.p. Zarzuty kierowane wobec tych przepisów nie zostały w żaden sposób uzasadnione. Podobnie wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu naruszenia przez art. 57 u.e.p., określający datę wejścia w życie tej ustawy, zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. We wniosku nie znalazło się także uzasadnienie zarzutu sformułowanego wobec samej definicji pracy w szczególnych warunkach, zawartej w art. 3 ust. 1 u.e.p. Wnioskodawca posłużył się tą definicją dla uzasadnienia konieczności uzupełnienia we wskazanym przez niego zakresie art. 3 ust. 2 u.e.p. i załącznika nr 1 do tej ustawy.

Wobec powyższego postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.2. Część zaskarżonych przepisów była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego pod kątem ich zgodności ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli w sprawie o sygn. K 17/09 (wyrok TK z 16 marca 2010 r., OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21). Po zestawieniu przedmiotu zaskarżenia, wzorców kontroli oraz argumentacji w sprawie o sygn. K 17/09 z niniejszym wnioskiem należy uznać, że rozpatrzone i rozstrzygnięte zostały zarzuty podniesione wobec: art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim pomijają pracę wykonywaną poza pomieszczeniami zamkniętymi, pracę w warunkach narażenia na hałas, pracę zmianową z art. 32 ust. 1 Konstytucji; art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim pomijają inne prace nauczycieli niż wymienione w punkcie 21 tego załącznika z art. 32 ust. 1 Konstytucji; art. 4 ust. 5 u.e.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury pomostowej pracownikom, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 1 stycznia 1999 r., nadając tym samym prawo do emerytury charakter wygasający, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Tym samym, ze względu na zasadę *ne bis in idem*, zachodzi przesłanka zbędności wydania orzeczenia, a postępowanie we wskazanym zakresie powinno zostać umorzone.

3.3. W odniesieniu do art. 3 ust. 2 i 3 u.e.p. oraz załącznika nr 1 i 2 do tej ustawy należy zgodzić się z wnioskodawcą, że regulacje w nich zawarte istotnie ograniczają – w porównaniu z dotychczasowymi przepisami – katalog prac uznawanych za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, co znacznie zmniejsza liczbę osób uprawnionych do emerytury pomostowej. Jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczenie to nie narusza ani zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ani zasady ochrony praw nabytych wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

Do 1 stycznia 2009 r. zasady, warunki i tryb ustanawiania emerytur pomostowych nie zostały określone, a w konsekwencji nie weszły w życie. Sama zapowiedź uchwalenia ustawy o emeryturach pomostowych, zawarta w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach z FUS nie stanowi podstawy do konstruowania jakiegokolwiek prawa podmiotowego bądź ekspektatywy takiego prawa, zwłaszcza ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Tym samym wskazane regulacje nie są objęte ochroną ze względu na prawa słusznie nabyte.

Nie można również stwierdzić, że wskazane regulacje naruszają zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Od momentu wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych nie istniały bowiem w porządku prawnym regulacje dające możliwość podjęcia pracy, która, ze względu na jej szczególne warunki lub szczególny charakter, uprawniała do przejścia na wcześniejszą emeryturę. W przepisach ustawy o świadczeniach z FUS ustawodawca możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę odniósł jedynie do sytuacji istniejących w przeszłości, przed dniem wprowadzenia reformy systemu. Pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w roku 1999 i w latach następnych nie mogli zatem w zasadny sposób oczekiwać, że ustawodawca wprowadzi taką zmianę systemu, która co do zasady będzie powrotem do stanu prawnego sprzed reformy emerytalnej.

Ponadto osoby, które nie będą mogły ubiegać się o emerytury pomostowe ze względu na treść art. 3 ust. 1-3 u.e.p. oraz załączniki nr 1 i 2 do tej ustawy, mogą uzyskać rekompensaty w zamian za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Jako wzorzec kontroli omawianych regulacji wnioskodawca wskazał także art. 32 ust. 1 Konstytucji. Unormowana w nim zasada równości nie ma jednak charakteru absolutnego. Powinna być rozumiana jako nakaz równego traktowania podmiotów, które charakteryzują się pewną wspólną cechą istotną, która stanowi wyróżnienie takiej grupy. Kwestionowana ustawa wraz z załącznikami określiła węższy zakres prac uznawanych za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w porównaniu do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (dalej: rozporządzenie z 1983 r.).

Prokurator Generalny, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zaznacza jednak, że dokonanego przez ustawodawcę wyboru nie można kwestionować przez proste zestawienie emerytur pomostowych z obowiązującymi poprzednio regulacjami w zakresie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Prawo do emerytur pomostowych określone jest przede wszystkim za pomocą rodzajów prac, podczas gdy prawo do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym było wyznaczone przede wszystkim na podstawie wykazów stanowisk, ustalanych w poszczególnych zakładach pracy. Tym samym, pomimo że zakres podmiotowy tych ustaw był częściowo zbieżny, nie można uznać, że te dwie grupy podmiotów charakteryzują się prawną cechą relewantną w stopniu równym.

Ponadto trzeba pamiętać, że ustawodawca w kwestionowanych regulacjach wyraźnie określił kryteria, jakimi kierował się przy konstruowaniu wykazu „szczególnych” prac. Kryteria te są inne niż ustalone w 1983 r., adekwatne do aktualnego stanu wiedzy medycznej i postępu w dziedzinie ochrony pracy. Przyjęcie innych kryteriów jest jak najbardziej dopuszczalne, w przeciwnym razie niemożliwe byłoby wprowadzenie jakichkolwiek zmian prawa bez narażenia się na zarzut naruszenia zasady równości.

3.4. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik nr 2 do tej ustawy zasady określoności przepisów (art. 2 Konstytucji), przez użycie nieistniejących w powszechnie obowiązującym prawie takich pojęć jak: bezpieczeństwo publiczne, transport publiczny i ostry dyżur, Prokurator Generalny zauważa, że terminami „bezpieczeństwo publiczne” i „transport publiczny” posłużono się w wielu aktach prawnych. Natomiast rozumienie pojęcia „ostrego dyżuru” było ustalane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 26 listopada 1997 r., sygn. U 6/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 66) oraz w orzecznictwie sądowym.

Prokurator Generalny, przytaczając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podkreśla, że niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie niezgodności z Konstytucją tylko w ostateczności, jeżeli inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z takim przypadkiem nie mamy jednak do czynienia w tej sprawie. Dlatego należy przyjąć, że art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik do tej ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji.

3.5. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez art. 57 u.e.p. art. 2 Konstytucji, z powodu zbyt krótkiej *vacatio legis* Prokurator Generalny zauważa, że zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, ze zm.; dalej: u.o.a.n.) dopuszczalne jest w szczególnych wypadkach wejście w życie aktu normatywnego w terminie krótszym niż 14 dni.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Niezwłoczne wprowadzenie omawianej ustawy było konieczne z uwagi na brzmienie dotychczasowych

przepisów dotyczących uzyskania prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach z FUS prawo do takiej emerytury przysługuje ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., którzy warunki do jej uzyskania spełnią do 31 grudnia 2008 r. Gdyby zatem ustawodawca nie wprowadził niezwłocznie omawianej ustawy w życie, osoby wymienione w art. 46 ustawy o świadczeniach z FUS, które nie spełniły do 31 grudnia 2008 r. warunków do uzyskania emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, w ogóle zostałyby pozbawione możliwości nabycia prawa do emerytury z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Zatem za wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych w terminie krótszym przemawiał ważny interes społeczny.

Prokurator Generalny przytacza także fragmenty wyroku TK, o sygn. K 17/09, odnoszące się do zbyt krótkiego *vacatio legis* ustawy o emeryturach pomostowych. Trybunał stwierdził, że pomimo iż wywołuje to pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, to jednak wątpliwości te nie mają takiego ciężaru gatunkowego, aby pozwalały na obalenie domniemania konstytucyjności badanych regulacji.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Wnioskiem z 24 marca 2009 r. Prezydium Forum Związków Zawodowych (dalej: wnioskodawca) zakwestionowało art. 3 ust. 1-6, art. 4 pkt 5 i 6 i art. 57 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p.) jako niezgodne ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającymi z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą ochrony praw słusznie nabytych, a także z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości.

Analizę i ocenę merytoryczną zakwestionowanych przepisów należy poprzedzić ustaleniem przedmiotu i zakresu zaskarżenia.

1.1. Przede wszystkim należy przypomnieć, że w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar dowodu, że zaskarżony akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa co do zasady na podmiocie, który inicjuje kontrolę. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) każdy wniosek skierowany do Trybunału powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Oznacza to, że do oceny przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności wniosku. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia zarzutów pociąga za sobą umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1

ustawy o TK (zob. szerzej K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przeгляд Sejmowy” nr 1/2004, s. 17).

W niniejszej sprawie wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność kilku przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. Wobec zarzutów dotyczących niektórych przepisów nie przedstawił on jednak żadnej argumentacji. Zakwestionowany art. 3 ust. 4 i 5 u.e.p. wskazują, że aby uznać pracownika za wykonującego pracę w szczególnych warunkach (ust. 4) lub o szczególnym charakterze (ust. 5), konieczne jest wykonywanie takiej pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 6 u.e.p. za pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach uważa się także ubezpieczonych z tytułu działalności twórczej lub artystycznej tancerzy zawodowych, wykonujących po dniu wejścia w życie ustawy prace związane z bardzo ciężkim wysiłkiem fizycznym. Wnioskodawca w żaden sposób nie wyjaśnił, dlaczego wymóg wykonywania „szczególnych” prac w pełnym wymiarze czasu, a także zaliczenie tancerzy zawodowych, zatrudnionych w formach niepracowniczych, do grupy pracowników wykonujących prace „szczególne” narusza wskazane wzorce kontroli. Nie przedstawił również uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 4 pkt 6 u.e.p., który odnosi się do wymogu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po 31 grudnia 2008 r., a także zarzutu naruszenia przez art. 57 u.e.p., który określa datę wejścia w życie zakwestionowanej ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającej z niego zasady równości.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał, że brak jakiegokolwiek uzasadnienia stanowi ujemną przesłankę procesową, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie (zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162). W związku z powyższym postępowanie z zakresie badania zgodności art. 3 ust. 4-6 u.e.p., art. 4 pkt 6 u.e.p. oraz art. 57 u.e.p. z art. 32 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2. Kolejną kwestią wymagającą uściślenia jest zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 1-3 u.e.p. Wnioskodawca, wnosząc o zbadanie zgodności powyższych regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli, ogranicza się do wskazania konkretnych prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, których nie uwzględniono w wykazach tych prac. Jego zdaniem, prace te, zgodnie z przyjętym kryterium wyodrębniania, tj. uwarunkowaniami medycznymi, stanowią prace szczególne. Tym samym wnioskodawca nie kwestionuje tego, co te regulacje zawierają, ale to, co w nich pominięto.

W orzecznictwie Trybunału ugruntował się pogląd, że nie jest rolą Trybunału orzekanie o niezgodności z prawem zaniechań prawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W wypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których – ze względu na naturę objętej aktem regulacji – może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Tym samym dopuszczalne jest zaskarżenie pominięcia ustawodawcy w zakresie materii wybranej przez niego do regulacji, zwłaszcza jeśli pojawiają się wątpliwości, czy pominięcie nie zostało dokonane przez niego w sposób arbitralny. W szczególności podstawę do kontroli przez Trybunał tego typu regulacji może dawać pominięcie pewnej kategorii osób, za których jednakowym potraktowaniem przemawia tożsamość cech, ze

względu na które podjęto regulację ustawową (cechy relewantne, prawnie znaczące; zob. też wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107).

Jednocześnie Trybunał zauważa, że w wypadku tego rodzaju zarzutów wnioskodawcy muszą precyzyjnie określić co ich zdaniem ustawodawca pominął w danym akcie prawnym. Dlatego należy przyjąć, że pomimo użycia w niniejszym wniosku takich stwierdzeń jak „w szczególności” lub „przykładowo” wnioskodawca przedstawił zamknięty katalog prac, których nieuwzględnienie uznaje za naruszenie Konstytucji.

Przedmiotem kontroli są zatem wskazane regulacje w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac w szczególnych warunkach prace:

- wykonywane w warunkach występowania hałasu,
- poza pomieszczeniami zamkniętymi,
- zmianowe nocne,
- w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną,
- w pyłe zwłókniającym,
- w szkodliwych czynnikach chemicznych,
- w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz
- w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych.

Przechodząc z kolei do zakresu prac o szczególnym charakterze, we wniosku wskazano pominięcia w załączniku nr 2 do u.e.p., czyli:

- pracę kierowców samochodów ciężarowych,
- pracę nauczycieli i wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży,
- pracę nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego oraz
- pracowników ochrony zdrowia.

Odnosząc się do tak wskazanego zakresu, należy zaznaczyć, że wykazy prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze zostały określone w art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz w załącznikach nr 1 i 2 do ustawy. Załączniki te, mimo że nie zostały wskazane jako przedmiot kontroli w *petitum* wniosku, w dalszej części uzasadnienia są przez wnioskodawcę powoływane. Trybunał przypomina, że na istotę wniosku składają się zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu. W *petitum* wniosku następuje bowiem jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Mając na uwadze powyższe, należało uznać, że załączniki nr 1 i 2 do ustawy o emeryturach pomostowych stanowią także przedmiot zaskarżenia.

1.3. Ustalając zakres zaskarżenia, Trybunał przypomina także, że kwestia emerytur pomostowych była dwukrotnie przedmiotem jego oceny. W wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, Trybunał orzekł m.in. o zgodności art. 3 ust. 2 u.e.p. oraz załącznika 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, a także załącznika nr 2 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomija inne prace nauczycieli niż wymienione w punkcie 21 tego załącznika, z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał także, że art. 4 pkt 5 u.e.p. w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21).

Z kolei w wyroku z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109), Trybunał orzekł m.in., że art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w

jakim w katalogu czynników ryzyka pomija czynniki fizyczne i chemiczne, a także załącznik nr 2 do u.e.p. w związku z art. 3 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych oraz wszystkich prac związanych z wysiłkiem energetycznym powodującym w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny organizmu powyżej 8400 kJ u mężczyzn i powyżej 4600 kJ u kobiet, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Porównując zakres kontroli w rozpatrywanej sprawie z sentencjami obu powołanych wyroków Trybunału, należy stwierdzić, że niektóre kwestie będące przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku zostały już ocenione pod kątem ich zgodności z Konstytucją. Ma to znaczenie dla niniejszej sprawy. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie m.in., jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że z takim przypadkiem mamy do czynienia w razie rozpoznania konstytucyjności przepisu (normy prawnej) z perspektywy zbieżnych zarzutów (zasada *ne bis in idem*). Uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów nie może być bowiem uznane za prawnie obojętne. W takiej sytuacji Trybunał w kategoriach pragmatycznych ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ (zob. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86 i powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie, po zestawieniu przedmiotu zaskarżenia, wzorców kontroli oraz argumentacji zawartej w uzasadnieniach wyroków TK o sygn. K 17/08 oraz K 27/09 Trybunał uznał, że rozstrzygnięte zostały już zarzuty podniesione wobec:

– art. 3 ust. 1-2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do tej ustawy w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach pomijają prace w warunkach występowania hałasu, prace poza pomieszczeniami zamkniętymi i prace zmianowe nocne, z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 u.e.p. w zakresie, w jakim w katalogu czynników ryzyka pomija czynniki chemiczne, z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– załącznika nr 2 do u.e.p. w zakresie, w jakim w wykazie prac o szczególnym charakterze pomija prace nauczycieli i wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, prace nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego, a także prace kierowców samochodów ciężarowych, z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– art. 4 pkt 5 u.e.p. z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i z zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że postępowanie w tym zakresie należy umorzyć ze względu na zbędność wydania wyroku.

1.4. Podsumowując dotychczasowe ustalenia, należy stwierdzić, że merytoryczna kontrola w niniejszym wniosku obejmuje badanie zarzutu:

– zgodności art. 3 ust. 1-2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac w szczególnych warunkach prace wykonywane w warunkach występowania hałasu, prace poza pomieszczeniami zamkniętymi, prace zmianowe nocne, prace w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym, prace w szkodliwych czynnikach chemicznych, prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych, a także art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik nr 2 u.e.p. w zakresie, w jakim nie uwzględnia w wykazie prac o szczególnym charakterze pracy kierowców samochodów ciężarowych, pracy nauczycieli i

wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, pracy nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego, pracy pracowników ochrony zdrowia, z art. 2 Konstytucji i wyrażonymi w nim zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych;

– zgodności art. 3 ust. 1-2 oraz załącznika nr 1 do u.e.p. w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach pomijają prace w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym, prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych, z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– zgodności art. 3 ust. 3 oraz załącznika nr 2 u.e.p. w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze prace pracowników ochrony zdrowia, z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– zgodności art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznika nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim zawiera pojęcia nieistniejące w powszechnie obowiązującym prawie takie jak: bezpieczeństwo publiczne, transport publiczny i ostry dyżur, z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą określoności prawa oraz

– zgodności art. 57 u.e.p. z art. 2 Konstytucji.

2. Przed analizą powyższych zarzutów Trybunał stwierdza, że z uwagi na częściową zbieżność zarzutów podniesionych w niniejszym wniosku z zarzutami rozpoznanymi w sprawach o sygn. K 17/08 i K 29/09 w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi potrzeba ponownego rozważania genezy i istoty przyjętego przez polskiego ustawodawcę modelu emerytur pomostowych i w tej materii odsyła do powołanych wyżej wyroków (przede wszystkim do wyroku o sygn. K 17/08).

3. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i wyrażonych w nim zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych.

3.1. Art. 3 ust. 1-2 u.e.p. określa definicję prac w szczególnych warunkach. 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”.

Art. 3 ust. 2 u.e.p. wymienia czynniki ryzyka, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.e.p. oraz prace, które są związane z ich występowaniem. Należą do nich:

– prace wykonywane w szczególnych warunkach determinowanych siłami natury: pod ziemią, na wodzie, pod wodą oraz w powietrzu, a także

– prace wykonywane w szczególnych warunkach determinowanych procesami technologicznymi: w warunkach gorącego mikroklimatu (prace wykonywane w pomieszczeniach, w których wartość wskaźnika obciążenia termicznego WBGT wynosi 28 °C i powyżej, przy wartości tempa metabolizmu pracownika powyżej 130 W/m²), w warunkach zimnego mikroklimatu (prace wykonywane w pomieszczeniach o temperaturze powietrza poniżej 0 °C), w warunkach podwyższonego ciśnienia atmosferycznego, bardzo ciężkie prace fizyczne (prace powodujące w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek

energetyczny u mężczyzn - powyżej 8400 kJ, a u kobiet - powyżej 4600 kJ) oraz ciężkie prace fizyczne związane z bardzo dużym obciążeniem statycznym wynikającym z konieczności pracy w wymuszonej, niezmiennej pozycji ciała (w tym wypadku ciężkie prace fizyczne to prace powodujące w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny u mężczyzn – powyżej 6300 kJ, a u kobiet – powyżej 4200 kJ, a prace w wymuszonej pozycji ciała to prace wymagające znacznego pochylenia i [lub] skręcenia pleców przy jednoczesnym wywieraniu siły powyżej 10 kG dla mężczyzn i 5 kG dla kobiet przez co najmniej 50% zmiany roboczej).

Z kolei art. 3 ust. 3 u.e.p. zawiera definicję prac o szczególnym charakterze, zgodnie z którą są to „prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się”.

Uzupełnienie tych przepisów stanowią załączniki nr 1 i 2 do tej ustawy, które zawierają wykazy konkretnych prac w szczególnych warunkach (załącznik nr 1) i o szczególnym charakterze (załącznik nr 2).

W wykazach tych prac nie ma prac wskazanych przez wnioskodawcę, tj. w kategorii prac w szczególnych warunkach: prac wykonywanych w warunkach występowania hałasu, poza pomieszczeniami zamkniętymi, prac zmianowych nocnych, prac w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, prac w pyłe zwłókniającym, prac w szkodliwych czynnikach chemicznych, prac w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych. Natomiast w kategorii prac o szczególnym charakterze: pracy kierowców samochodów ciężarowych, pracy nauczycieli i wychowawców bezpośrednio związanych z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży, pracy nauczycieli i wychowawców szkolnictwa specjalnego, pracy pracowników ochrony zdrowia.

Wnioskodawca, wnosząc o zbadanie zgodności tych regulacji z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami, zarzuca, że ich wejście w życie spowodowało znaczną redukcję prac do tej pory kwalifikowanych jako prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a tym samym znaczne zmniejszenie liczby osób uprawnionych do emerytury pomostowej od 1 stycznia 2009 r. Podkreśla, że dotyczy to także osób, które rozpoczęły prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze jeszcze przed 1 stycznia 1999 r. Tymczasem osoby te, podejmując takie zatrudnienie, miały świadomość, że wykonywanie tego rodzaju pracy zapewni im określone świadczenie. Taką podstawę dawał im art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach z FUS, który przewidywał ustanowienie emerytur pomostowych dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Zdaniem wnioskodawcy, brzmienie tego przepisu wskazywało na to, że nową ustawą zostaną objęci wszyscy pracownicy, którzy wykonują określone prace szczególne.

3.2. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez wskazane przepisy zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, konieczne jest przypomnienie podstawowych ustaleń orzecznictwa TK dotyczącego tych zasad.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie

podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

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

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

Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15).

3.3. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, Trybunał zaznacza, że istotnie zakwestionowane regulacje znacznie ograniczają katalog prac uznawanych przez dotychczasowe przepisy za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Jednak samo ograniczenie kręgu ubezpieczonych pracowników uprawnionych do emerytury pomostowej nie przesądza o naruszeniu wskazanych wyżej konstytucyjnych zasad.

Trybunał w pierwszej kolejności oceni, czy nie została naruszona bardziej szczegółowa zasada ochrony praw słusznie nabytych, a dopiero w wypadku braku takiego naruszenia odniesie się do zarzutu naruszenia ogólniejszej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.4. O naruszeniu zasady ochrony praw słusznie nabytych można mówić tylko w wypadku zniesienia lub ograniczenia prawa podmiotowego lub maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy tego prawa. Tym samym w pierwszej kolejności należy ustalić, czy osobom wykonującym prace wskazane przez wnioskodawcę, które nie znalazły się w wykazach prac szczególnych, istotnie przysługiwało prawo podmiotowe do emerytury pomostowej lub też maksymalnie ukształtowana ekspektatywa tego prawa.

Przede wszystkim należy podkreślić, że do czasu wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych (1 stycznia 2009 r.) nie było możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej, nie było też ustalonych warunków nabywania tego prawa. Brakowało zatem koniecznych elementów składowych ewentualnej normy prawnej, na podstawie której mogłyby powstać maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tych praw.

Można przyjąć, że ekspektatywa ustanowienia emerytur pomostowych wynikała z brzmienia art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach z FUS, zgodnie z którym „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”. Niemniej jednak nie można uznać, że była ona maksymalnie ukształtowana.

Na ten temat wypowiedział się Trybunał w powoływanych wyrokach o sygn. K 17/09 oraz K 27/09, oceniając konstytucyjność innych przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. W sprawie o sygn. K 17/09 Trybunał zwrócił uwagę, że art. 24 ustawy o świadczeniach z FUS przesądzał, iż nowe świadczenia będą mogły otrzymywać wyłącznie osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. zatrudnione w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. 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”).

Omawiany przepis stanowił zatem jedynie ogólne wytyczne dla ustawodawcy i przyznawał mu w zakresie ustanowienia emerytur pomostowych dużą swobodę decyzyjną, czego wyrazem był art. 24 ust. 3 ustawy o świadczeniach z FUS, zgodnie z którym „zasady, warunki i tryb” emerytur pomostowych miała określić odrębna ustawa. Tego typu zapowiedź uchwalenia nowej ustawy nie może być jednak traktowana jako podstawa do rekonstruowania jakiegokolwiek prawa podmiotowego czy też maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy.

Mając na uwadze powyższe, nie można uznać, że prawa osób wykonujących prace wskazane przez wnioskodawcę jako prace pominięte w wykazach prac szczególnych są objęte ochroną ze względu na prawa słusznie nabyte. Tym samym, formułując nowy wykaz prac „w szczególnych warunkach” oraz „o szczególnym charakterze”, ustawodawca nie naruszył wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw słusznie nabytych.

3.5. W odniesieniu do sytuacji prawnych niemających charakteru praw podmiotowych (lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw) zastosowanie znajduje zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oceniając zakwestionowane regulacje z punktu widzenia tej zasady należy w pierwszej kolejności ustalić, czy rzeczywiście osoby podejmujące prace w szczególnych warunkach oraz o szczególnym charakterze wymienione przez wnioskodawcę mogły w sposób racjonalny oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych, a także czy wprowadzona regulacja była zaskoczeniem dla ubezpieczonych podmiotów, a przez to pozbawiła ich czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji.

Odnosząc się do tego zagadnienia, Trybunał raz jeszcze przypomina, że z wejściem w życie ustawy o świadczeniach z FUS, która zapoczątkowała reformę systemu ubezpieczeń społecznych (1 styczeń 1999 r.), jak wskazano powyżej, nie przewidziano

gwarancji uzyskania prawa do emerytury pomostowej z tytułu zatrudnienia w konkretnie określonych warunkach pracy. W przepisach ustawy o świadczeniach z FUS ustawodawca odniósł się jedynie do sytuacji istniejących w przeszłości, tzn. przed dniem wprowadzenia reformy systemu emerytalnego. W toku prac nad nową ustawą, które trwały przez kilka lat, podkreślano konieczność ograniczenia liczby osób uprawnionych do tego typu świadczeń, a także ich wygasający charakter. Celem nowej ustawy, w obliczu niekorzystnych trendów demograficznych, było bowiem przejście z systemu, w którym istniały szerokie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę do systemu, w którym takie uprawnienia poddawane będą likwidacji (zob. druk sejmowy nr 1070/VI kadencja Sejmu). Tym samym osoby, które podjęły prace uznawane przez dotychczasowe przepisy za prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nie mogły zasadnie oczekiwać, po wejściu w życie ustawy o świadczeniach z FUS, że tego typu zatrudnienie zagwarantuje im emeryturę pomostową.

Trybunał zauważa także, że zarówno prawo do emerytury w obniżonym wieku, które przysługiwało na podstawie wcześniejszych przepisów, jak i prawo do emerytury pomostowej stanowią szczególne uprawnienia emerytalne i nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji. Osoby pozbawione prawa do emerytury pomostowej nabywają bowiem po spełnieniu odpowiednich przesłanek prawo do emerytury „zwykłej” na podstawie ustawy o świadczeniach z FUS. Ponadto, na co uwagę zwraca Marszałek Sejmu w swoim stanowisku, uprawnieni do uzyskania emerytury pomostowej w okresie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy o świadczeniach z FUS nie byli obciążani wyższymi kosztami wcześniejszego uzyskania świadczenia emerytalnego.

Oznacza to, że prawo do emerytury pomostowej, jako szczególne uprawnienie, mogło zostać przyznane węższej grupie pracowników, w stosunku do kręgu uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku. Nie do zaakceptowania jest bowiem takie rozumienie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które uniemożliwia ustawodawcy zmianę raz ustalonych zasad przyznawania świadczeń. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał że w odniesieniu do zmian regulacji uzyskiwania świadczeń emerytalnych lub rentowych granice znacznego marginesu uznania ustawodawcy wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, którą Trybunał zdefiniował jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej (por. wyrok o sygn. SK 45/04).

Na konieczność weryfikacji liczby osób uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym zwracał uwagę także Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 20 maja 2008 r., o sygn. SK 9/07, Trybunał stwierdził, że „demokratyczne przemiany społeczno-gospodarcze spowodowały, że ubezpieczenie społeczne powinno przestać być wykorzystywane jako instrument rozwiązywania problemów na rynku pracy. Aktualnym problemem jest dziś nie wysyłanie pracowników na wcześniejsze emerytury, lecz ich motywowanie do jak najdłuższej aktywności zawodowej i społecznej, jeśli pozwala na to ich sytuacja psychofizyczna” (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 60). W wyroku tym Trybunał podkreślił także, że w obliczu postępu w dziedzinie medycyny pracy oraz BHP i wynikających z tego zmian w sposobie wykonywania pracy istnieje konieczność zweryfikowania przesłanek, którymi kierował się prawodawca w 1983 r. przy konstruowaniu preferencyjnych rozwiązań skracania wieku emerytalnego.

Jednocześnie należy także zauważyć, że w celu odszkodowania za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze została ustanowiona instytucja rekompensat. Zgodnie z art. 23 u.e.p. rekompensaty te przyznawane są na wniosek ubezpieczonego w

formie dodatku do kapitału początkowego, w którym mowa w art. 173 i art. 174 ustawy o świadczeniach z FUS. Przysługują one, gdy osoba zainteresowana ma okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach z FUS, wynoszący co najmniej 15 lat (art. 21 u.e.p.). Instytucja ta łagodzi rygoryzm przyjętego kryterium, wykluczającego niektóre rodzaje prac, dotychczas uznawanych jako prace szczególne.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że niezamieszczenie w wykazach prac w szczególnych warunkach oraz o szczególnym charakterze prac wskazanych przez wnioskodawcę nie narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

4. Zarzut naruszenia zasady równości.

4.1. Zasada równości była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W niniejszej sprawie Trybunał ograniczy się jedynie do wskazania jej najważniejszych elementów. Przede wszystkim równość wobec prawa definiowana jest przez Trybunał jako nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów prawa (adresatów norm prawnych), charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną). Ustalenie istnienia istotnej cechy wspólnej dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Jednocześnie z zasady równego traktowania wynika dyrektywa różnego traktowania podmiotów różnych, niemających cechy relewantnej w podanym wyżej rozumieniu.

Zasada równości nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne po spełnieniu trzech warunków: po pierwsze, muszą być relewantne, tzn. kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, po drugie, powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania i wreszcie po trzecie, kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, jak np. zasada sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 103).

Trybunał wypowiedział się także na temat realizacji zasady równości w zakresie ubezpieczeń społecznych. Obszerny wykaz dotyczący przepisów emerytalnych i rentowych, gdzie zasada ta stanowiła wzorzec kontroli zawierają powoływane już wyroki TK o sygn. K 17/09 oraz K 27/09 i w tym zakresie Trybunał odsyła do tych wyroków.

Dla celów niniejszej sprawy Trybunał ograniczy się jedynie do przywołania ogólnych tez, które będą mieć wpływ na dalszą część wywodów.

Trybunał Konstytucyjny aprobuje rozwiązania zmiernące do ujednoczenia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej (por. wyroki z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, pkt 2; z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1, pkt 3 i z 8 maja 2000 r. sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107, pkt 2). Ponadto Trybunał dopuszcza szeroki margines swobody ustawodawcy co do wyboru optymalnych rozwiązań w tym obszarze (por. np. powołany wyrok o sygn. SK 22/99) oraz nie kontroluje w tej mierze jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności (por. w szczególności wyrok z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294, pkt 3).

Jak zauważył Trybunał w wyroku o sygn. K 17/09, „pochodną tych założeń jest nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa

ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej”.

4.2. Jak zostało to już ustalone wcześniej, zarzut naruszenia zasady równości w niniejszej sprawie dotyczy art. 3 ust. 1-2 u.e.p. oraz załącznika nr 1 do tej ustawy, w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach pomijają prace w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym, prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych oraz art. 3 ust. 3 u.e.p. i załącznika nr 2 do tej ustawy w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze prace pracowników ochrony zdrowia.

Wnioskodawca uważa, że przy określaniu rodzaju prac nie kierowano się względami medycznymi, ale „przyjętymi założeniami w zakresie ograniczenia ilości osób uprawnionych do wcześniejszych emerytur”, w wyniku czego doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej grupy podmiotów podobnych – pracowników wykonujących prace wyodrębnione na podstawie kryteriów medycznych. Jego zdaniem, punktem wyjścia przy ocenie, co należy uznać za prace szczególne powinny być wykazy prac w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze zawarte w art. 32 ust. 3 ustawy o świadczeniach 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.).

4.3. Przechodząc do analizy powyższego zarzutu, Trybunał zwraca uwagę, że nie można kwestionować dokonanego przez ustawodawcę wyboru prac szczególnych przez proste zestawienie regulacji ustawy o emeryturach pomostowych z regulacjami obowiązującymi poprzednio i dotyczącymi możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę.

Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że w okresie ponad 25 lat obowiązywania rozporządzenia zmiany gospodarcze, techniczne i technologiczne znacząco wpłynęły na warunki wykonywania niektórych rodzajów prac zawartych w tym wykazie. Zwrócił na to uwagę Trybunał w powoływanym już wyroku o sygn. SK 9/07.

Ponadto w ustawie przyjęto inną konstrukcję określenia wykazów prac szczególnych. Prawo do emerytur pomostowych określone zostało przede wszystkim w relacji do rodzajów prac, natomiast prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym wyznaczane było w relacji do wykazu stanowisk, ustalanych w poszczególnych zakładach przez uprawnione podmioty, zgodnie z rozporządzeniem z 1983 r. Celem takiego rozwiązania było wyeliminowanie sytuacji, gdzie formalnie zajmowane stanowisko nie odpowiadało rodzajowi wykonywanej pracy.

Należy także zwrócić uwagę, na co wskazywał już Trybunał w sprawie o sygn. K 17/09, że tego typu zestawienie byłoby próbą dokonania niedopuszczalnej kontroli ustawy z rozporządzeniem. Prowadziłoby to do analizy zgodności norm w kierunku odwrotnym niż wynika to z funkcji i kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie nadanie takiej rangi rozporządzeniu z 1983 r. oznaczałoby, że reforma systemu emerytur w obniżonym wieku emerytalnym sprowadza się do zmian czysto kosmetycznych, tzn. zmiany nazwy tych świadczeń na „emerytury pomostowe”.

4.4. Zdaniem wnioskodawcy, przy określaniu rodzaju prac nie kierowano się względami medycznymi, a chęcią ograniczenia kręgu uprawnionych do emerytur pomostowych. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że istotnie celem reformy systemu emerytalnego było ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na

emeryturę. Wynika to z ogólnego założenia reformy, zgodnie z którym, co do zasady, pracownicy mają przechodzić na emeryturę w jednakowym dla wszystkich wieku.

Nie oznacza to jednak, że ograniczając liczbę uprawnionych do emerytur pomostowych, ustawodawca nie kierował się żadnymi racjonalnymi kryteriami.

Ustawodawca wyszedł z założenia, że emerytura pomostowa będzie przysługiwała osobom pracującym w najtrudniejszych warunkach, które nie mogą być usunięte przez pracodawcę żadnymi środkami profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej (zob. definicja pracy w szczególnych warunkach – art. 3 ust. 1 u.e.p.). Dlatego też w wykazie prac w szczególnych warunkach nie znalazły się prace, w wypadku których istnieje możliwość skutecznego zapobiegania trwałemu uszkodzeniu zdrowia pracownika. Dotyczy to np. takich prac w warunkach szkodliwych, gdzie prawo określa najwyższe dopuszczalne stężenia czynników szkodliwych, w tym oddziaływanie na pracownika, które w ciągu 8-godzinnego dobowego i przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, określonego w kodeksie pracy, przez okres jego aktywności zawodowej nie powinny spowodować ujemnych zmian w jego stanie zdrowia oraz w stanie zdrowia jego przyszłych pokoleń, np. pracy w czynnikach pyłowych czy pracy ze źródłami promieniowania jonizującego albo w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych.

Jednocześnie, chociaż ustawa o emeryturach pomostowych nie traktuje niektórych rodzajów prac jako samoistnych przesłanek nabycia uprawnień do świadczenia, to jednak w wielu wypadkach są one uwzględnione w tym akcie prawnym, pod warunkiem współwystępowania z innymi czynnikami. Wynika to z przyjęcia przez ustawodawcę innego kryterium ustalania wykazu prac. Tym samym, chociaż prace w ekspozycji na wibrację ogólną nie znalazły się w wykazie prac w szczególnych warunkach, to bez wątplenia w takich warunkach wykonywane będą np. prace na statkach żeglugi morskiej (pkt 23 załącznika nr 1) czy prace personelu pokładowego na statkach powietrznych (pkt 25 załącznika nr 1). Podobnie wyglądać będzie sytuacja prac w ekspozycji na wibrację miejscową, do których bez wątplenia zaliczyć można np. prace bezpośrednio przy zrywce lub ręcznej ścinie drzew przenośną pilarką z piłą łańcuchową (pkt 34 załącznika nr 1) czy też prace przy kuciu ręcznym w kuźniach przemysłowych oraz obsłudze młotów mechanicznych (pkt 39 załącznika nr 1).

4.5. Z kolei prace o szczególnym charakterze, zgodnie z przyjętą definicją, to „prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia sprawności psychofizycznej, związanego z procesem starzenia się” (art. 3 ust. 3 u.e.p.).

W powoływanej sprawie o sygn. K 17/09 Trybunał zwracał uwagę na sprawozdanie ekspertów z 2006 r., w którym stwierdzono, że w odniesieniu m.in. do personelu medycznego „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” (Sprawozdanie z wykonania zadań Zespołu Ekspertów Medycyny Pracy do Spraw Zweryfikowania Wykazu Rodzajów Prac w Szczególnych Warunkach i Wykazu Prac o Szczególnym Charakterze <http://arch.znp.edu.pl/text.php?action=view&id=9384&cat=96 & year=2008>).

Ponadto, o czym była już mowa, w przeciwieństwie do poprzednich rozwiązań kryterium przyznania emerytury pomostowej są wskazania medyczne, a nie względy polityczne czy ekonomiczne. W związku z powyższym do uprawnionych do emerytury pomostowej zaliczają się osoby wykonujące konkretne prace, a nie całe grupy branżowe. Dlatego też w wykazie prac o szczególnym charakterze znalazły się najbardziej

obciążające formy pracy personelu medycznego, tj. ratowników medycznych (pkt 18 załącznika nr 2 u.e.p.), personelu medycznego oddziałów psychiatrycznych i leczenia uzależnień (pkt 23) czy personelu medycznego w zespołach operacyjnych dyscyplin zabiegowych i anestezjologii w warunkach ostrego dyżuru (pkt 24).

4.6. Mając na uwadze powyższe, Trybunał ustalił, że ustawa o emeryturach pomostowych określiła inne kryteria przy konstruowaniu wykazu prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze niż te, którymi kierował się ustawodawca w rozporządzeniu z 1983 r. Jednocześnie wnioskodawca nie wykazał, że wskazane przez niego kategorie prac spełniają te kryteria, a więc że cechują się w takim samym stopniu cechą relewantną, jak prace szczególne określone w ustawie o emeryturach pomostowych.

Pamiętając o tym, że ustawodawca, określając wymogi nabycia praw emerytalnych, dysponuje daleko posuniętą swobodą w regulowaniu warunków społecznych, należało uznać, że art. 3 ust. 1-2 u.e.p. oraz załącznik nr 1 do tej ustawy, w zakresie, w jakim w wykazie prac w szczególnych warunkach pomijają prace w ekspozycji na wibracje miejscową i ogólną, prace w pyłe zwłókniającym, prace w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące oraz w narażeniu na działanie pól elektromagnetycznych oraz art. 3 ust. 3 u.e.p. i załącznik nr 2 do tej ustawy, w zakresie, w jakim pomijają w wykazie prac o szczególnym charakterze prace pracowników ochrony zdrowia, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Naruszenie zasady określoności przepisów prawa.

5.1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady dostatecznej określoności prawa (zob. np. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), konsekwentnie wyrażając pogląd, że jest ona związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy były formułowane w sposób precyzyjny i komunikatywny oraz poprawny pod względem językowym.

Dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z tą zasadą nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne wskazanie jego niejasności, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał bowiem, że każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia w mniejszym lub większym stopniu niedookreślone. Sprzyja to uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego. Jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć uznanymi metodami wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.

Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być zatem traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające.

5.2. W niniejszej sprawie naruszenie tej zasady określoności prawa wnioskodawca dostrzega w posłużeniu się przez ustawodawcę w treści art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznika nr

2 do tej ustawy pojęciami nieistniejącymi w powszechnie obowiązującym prawie, takimi jak: bezpieczeństwo publiczne, transport publiczny i ostry dyżur. Jego zdaniem, rodzi to niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków.

Już na wstępie należy podkreślić, że w stosunku do wyrażeń takich jak bezpieczeństwo publiczne i transport publiczny zarzut ten jest oczywiście bezzasadny. Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” oraz „transport publiczny” powoływane są w licznych ustawach (np. „bezpieczeństwo publiczne” – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67, ze zm.; ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.; czy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.; z kolei „transport publiczny” – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm. czy w ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2010 r., poz. 651, ze zm.). Ponadto powyższe zwroty używane są także powszechnie w orzecznictwie, przede wszystkim administracyjnym, zob. wyrok NSA z 24 lutego 2009 r., sygn. akt II FSK 1596/07 (Lex nr 520060); wyrok WSA z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 69/08 (Lex nr 424793); wyrok WSA z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 1075/08 (Lex nr 512141); wyrok NSA z 27 stycznia 2000 r., sygn. akt V SA 1160/99 (Lex nr 54462).

Nowym pojęciem w systemie prawa powszechnie obowiązującego jest natomiast określenie „ostrego dyżuru”. Do tej pory zwrotem tym posługiwało się jednak orzecznictwo. Sąd Najwyższy uznał, że niektóre dyżury ze względu na intensywność i uciążliwość oznacza się jako „dyżury ostre”, co odróżnia je od dyżurów zwykłych (zob. uchwała SN z 28 kwietnia 1994 r., sygn. akt I PZP 6/94).

W sprawie rozumienia tego zwrotu, w związku z ustawą o emeryturach pomostowych wypowiedział się także Minister Zdrowia w komunikacie z 22 lipca 2009 r., w którym podkreślono, że za prace w warunkach ostrego dyżuru należy uznać nie tylko prace polegające na udzielaniu świadczeń zdrowotnych w trybie nagłym (wynikającym ze wskazań życiowych), lecz także inne prace tego personelu (w ramach obowiązków pracowniczych), które są wykonywane w ramach czasu pracy, kiedy istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia skutkującego koniecznością podjęcia działań w trybie nagłym.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uważa, że nie można uznać, iż wskazane przez wnioskodawcę zwroty cechuje tak daleko idąca niejasność, że rozbieżności, które może ona powodować, nie można usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie obowiązujących przepisów, orzecznictwa, a także kontekstu, w jakim zostały one użyte w ustawie o emeryturach pomostowych, można określić ich znaczenie, czego przykładem może być interpretacja dokonana w stanowisku Marszałka Sejmu.

W związku z powyższym należało uznać, że art. 3 ust. 3 u.e.p. oraz załącznik nr 2 do tej ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą określoności przepisów prawa.

6. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji z powodu zbyt krótkiej *vacatio legis*.

6.1. Ostatni zarzut wnioskodawcy dotyczy naruszenia przez art. 57 u.e.p. zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasady poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji. Zarzut ten odnosi się do części tego przepisu, obejmującego zwrot „ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.”.

Wnioskodawca wskazuje, że ustawa, po zawetowaniu jej przez prezydenta, została ponownie uchwalona przez Sejm 19 grudnia 2008 r., ogłoszona 31 grudnia 2008 r., a

weszła w życie 1 stycznia 2009 r. Jego zdaniem, takie skrócenie *vacatio legis* było niedopuszczalne – osoby ubezpieczone powinny bowiem wiedzieć z wyprzedzeniem o nowych zasadach przechodzenia na emeryturę. Tym bardziej, że pomimo długich prac nad ustawą, do końca nie było wiadomo, czy i w jakiej postaci wejdzie ona w życie.

6.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat rozumienia konstytucyjnego nakazu ustanawiania przez ustawodawcę *vacatio legis* i nadawania jej „odpowiedniego” wymiaru czasowego. Wymóg ten nie jest wyrażony *expressis verbis* w Konstytucji. Nie budzi jednak wątpliwości – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów przedstawicieli doktryny – że instytucja *vacatio legis* jest elementem składowym zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Wynika z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

Istota instytucji *vacatio legis* polega na zapewnieniu obywatelom odpowiedniego czasu na zaznajomienie się z nowymi przepisami prawnymi oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają różnicowane (zob. wyroki TK z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). Wymóg ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* ma więc charakter gwarancyjny dla jednostek.

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95), która w swym art. 4 przyjmuje, że dla wejścia w życie aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, przewidziany jest czternastodniowy okres spoczynku. Od tej podstawowej zasady możliwe są jednak odstępstwa – w myśl art. 4 ust. 2 powołanej ustawy „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”.

Zasada ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma więc charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jednakże odstępienie od niej wymaga zaistnienia dostatecznie przekonujących argumentów. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odstępienie od zasady pewności prawa, z której wynika wymóg odpowiedniego okresu dostosowawczego, jest dopuszczalne „w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna” (zob. orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., poz. 10 i inne).

Kontrolując konstytucyjność przebiegu procesu legislacyjnego w zakresie zachowania wymogu odpowiedniego okresu spoczywania ustawy, Trybunał Konstytucyjny bada więc *a casu ad casum*, czy ustawodawca, określając krótszą niż 14 dni *vacatio legis* lub też pomijając ją całkowicie, w istocie kierował się ważnym interesem społecznym.

Jednocześnie Trybunał podkreślał także konieczność dużej wstrzeźliwości przy tego typu orzeczeniach. Ewentualne uznanie, już po wejściu w życie ustawy, że przewidziany przez nią okres *vacatio legis* był zbyt krótki, może spowodować konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać, a jej wejście w życie, w kształcie merytorycznie niezmiennym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji Parlamentu w

sprawie *vacatio legis* (zob. wyrok z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75).

6.3. Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawcy, należy stwierdzić, że istotnie znaczna część przepisów ustawy o emeryturach pomostowych weszła w życie niezwłocznie po ich ogłoszeniu. Jednak w tym wypadku brak *vacatio legis* nie przesądza o naruszeniu wskazanych wyżej wzorców kontroli.

Należy zauważyć, że w art. 57 u.e.p. ustawodawca zastosował niezbyt fortunny, kalendarzowy termin określenia chwili wejścia w życie ustawy. Użycie takiego terminu wiąże się z pewnym zagrożeniem. Jeśli bowiem w procesie legislacyjnym wystąpią jakieś nieprzewidziane opóźnienia (np. ustawa zostałaby przed podpisaniem skierowana do Trybunału Konstytucyjnego), może się zdarzyć, że akt nie zostanie ogłoszony przed dniem, na który została wyznaczona jego data wejścia w życie. Z tego względu schemat ten należy też stosować raczej w sytuacjach, gdy termin wejścia w życie danego aktu prawnego ma być stosunkowo odległy od terminu jego ogłoszenia.

W tym wypadku uregulowanie kwestii emerytur pomostowych było jednak konieczne ze względu na wcześniejsze uregulowania, dotyczące pracowników wykonujących prace szczególne. Zgodnie z art. 46 ustawy o świadczeniach z FUS prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym przysługiwało jedynie pracownikom wykonującym prace szczególne, którzy spełnili warunki ustawowe nabycia tego prawa do 31 grudnia 2008 r. W związku z powyższym, gdyby ustawa nie weszła w życie 1 stycznia 2009 r., żaden pracownik wykonujący prace szczególne nie mógłby nabyć z tego tytułu prawa do emerytury „wcześniejszej”.

Należy zatem uznać, że za wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych 1 stycznia 2009 r. przemawiał ważny interes społeczny i w związku z tym art. 2 Konstytucji nie został naruszony.

6.4. Nie oznacza to jednak, że tego typu praktyka zasługuje na aprobatę. W tym miejscu Trybunał zgadza się z krytycznymi uwagami dotyczącymi zarówno całego trybu pracy nad realizacją art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach z FUS, jak i trybu uchwalania ustawy o emeryturach pomostowych, które zostały podniesione w wyroku o sygn. K 17/09. Należy raz jeszcze podkreślić, że ustawa o świadczeniach z FUS określiła ustawodawcy wystarczający termin dla wprowadzenia nowej regulacji. Mimo to termin ten był dwukrotnie przesuwany (z pierwotnie planowanego 1 stycznia 2007 r. na 1 stycznia 2008 r., a następnie na 1 stycznia 2009 r.). Po to tylko, aby nowe przepisy weszły w życie w ostatniej chwili. Taką praktykę trudno uznać za sprzyjającą budowaniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nie ulega także wątpliwości, że w odniesieniu do pracowników nieuwzględnionych w tej ustawie, zwłaszcza osób wykonujących 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 u.e.p. oraz załączniki nr 1 i 2 do tej ustawy brak *vacatio legis* można zaakceptować tylko dlatego, że nie dysponowały one maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, a także nieprzyznanie im prawa do emerytury pomostowej zostało złagodzone rekompensatami.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.