

124/8/A/2015

WYROK

z dnia 29 września 2015 r.

Sygn. akt K 14/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca

Stanisław Rymar

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 23 czerwca i 29 września 2015 r., wniosku Zarządu Głównego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Techników Medycznych Elektroradiologii o zbadanie zgodności:

art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.) w zakresie, w jakim odnoszą się do techników medycznych elektroradiologii, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 66 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, 788 i 905) w zakresie, w jakim dotyczą techników medycznych elektroradiologii, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 12 listopada 2013 r. pełnomocnik Zarządu Głównego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Techników Medycznych Elektroradiologii (dalej: wnioskodawca, związek) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej), w zakresie, w jakim odnoszą się do techników medycznych elektroradiologii, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 66 ust.

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1553.

1 oraz art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane regulacje doprowadziły do nieuzasadnionego wydłużenia czasu pracy techników medycznych elektroradiologii (do 7 godzin 35 minut na dobę i przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym), zrównując go z czasem pracy innych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Wcześniej czas pracy dla tej grupy pracowników wynosił do 5 godzin na dobę i przeciętnie 25 godzin na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym. Zdaniem związku, za krótszym czasem pracy przemawiało – i w dalszym ciągu przemawia – narażenie życia i zdrowia, wynikające z pracy w warunkach promieniowania jonizującego. Wnioskodawca podniósł również, że choć czas pracy techników medycznych elektroradiologii został wydłużony, to ustawodawca nie zapewnił im odpowiedniej rekompensaty w postaci zwiększonego wynagrodzenia lub odpowiednich przywilejów socjalnych. Tym samym kwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, a w szczególności z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej. Związek uważa także, że regulacja prawna zrównująca czas pracy techników medycznych elektroradiologii z czasem pracy innych pracowników w podmiotach leczniczych, znacznie mniej narażonych na promieniowanie jonizujące, jest niezgodna z zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Obok wymienionych powyżej wzorców kontroli przywołany został przez wnioskodawcę art. 66 ust. 1 Konstytucji, zawierający gwarancję prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także art. 68 ust. 1 Konstytucji, zapewniający każdemu prawo do ochrony zdrowia.

Wnioskodawca zakwestionował również – jako niemiarodajne – badania Instytutu Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi (dalej: Instytut Medycyny Pracy), które stanowiły podstawę decyzji o wydłużeniu czasu pracy techników elektroradiologii. Przeciwwstawił im dane z Laboratorium Dozymetrii Indywidualnej i Środowiskowej Instytutu Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie. Zakwestionował również zasadność powoływania się przez Radę Ministrów w procesie legislacyjnym na rozwiązania przyjęte w innych państwach Unii Europejskiej, niestosujących skróconych norm czasu pracy dla elektroradiologów. Z obowiązującego wciąż rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie dawek granicznych promieniowania jonizującego (Dz. U. Nr 20, poz. 168; dalej: rozporządzenie w sprawie dawek granicznych) wynika, że dawki promieniowania dla ludności wynoszą 1 mSv w roku kalendarzowym (§ 5 ust. 1 tego rozporządzenia), a dla pracowników 20 mSv (§ 2 ust. 1 tego rozporządzenia), co – jak zauważył wnioskodawca – „jednoznacznie przesądza o podwyższonym ryzyku dla zdrowia w związku z wykonywaniem zawodu technika elektroradiologii”. Do wniosku dołączono również kopię informacji Najwyższej Izby Kontroli ze stycznia 2010 r. „o wynikach kontroli wykorzystania specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych, finansowanych ze środków publicznych w latach 2006-2008 (I półrocze)”.

2. Prokurator Generalny pismem z 27 listopada 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny, analizując zarzuty postawione przez wnioskodawcę stwierdził, że Konstytucja daje ustawodawcy pełną swobodę co do sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 oraz art. 81 Konstytucji). Jego realizacja następuje w granicach ustawowych i – w ramach swobody wyboru ustawodawcy – może też następować w wyniku zaostżenia wymogów

jakościowych co do wykorzystywanego sprzętu oraz stosowanych procedur. Ponadto, jego zdaniem, przedstawione przez związek argumenty oparte na raporcie NIK nie stanowią argumentu dla sądu prawa, jakim jest Trybunał, i nie powinny być wzięte pod uwagę. Nie podzielił również stanowiska wnioskodawcy co do naruszenia art. 2 Konstytucji. Wskazał, że widoczny od lat postęp w dziedzinie radiologii i jakości sprzętu zdezaktualizował argumenty związane z wcześniej występującym uprzywilejowaniem techników elektroradiologii pod względem czasu pracy. Zauważył, że realizacja zasady zaufania do państwa i prawa nie może opierać się na przypisaniu wybranej grupie pracowniczej czy społecznej bezterminowego przywileju (np. krótszego czasu pracy) bez uwzględnienia zmieniających się realiów, np. postępu technicznego.

Zarzut naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) byłby uzasadniony, zdaniem Prokuratora Generalnego, wyłącznie w sytuacji, gdyby postęp nauki zajmującej się promieniowaniem jonizującym nie chronił personelu medycznego przed jego działaniem w dostatecznym stopniu. Podkreślił, że w stosunku do techników elektroradiologii nie można obecnie znaleźć cechy istotnej, pozwalającej ich wyróżnić spośród pozostałych pracowników objętych ustawą o działalności leczniczej. Wyjątek w tym zakresie dotyczy jedynie pracowników niewidomych pracujących na stanowiskach wymagających kontaktu z pacjentami.

Co do zarzutu naruszenia art. 68 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny uznał, że nie stanowi on adekwatnego wzorca kontroli. Przepis ten dotyczy prawa do korzystania z systemu ochrony zdrowia, zaś kwestionowane art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej dotyczą czasu pracy.

3. W pisemnym stanowisku z 1 czerwca 2015 r. Marszałek Sejmu wystąpił o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Po szerokiej prezentacji stanu faktycznego i wzorców kontroli Marszałek Sejmu dokonał analizy co do zgodności art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu oczekiwanie niezmienności czasu pracy nie ma uzasadnionych podstaw, nawet w obliczu długotrwałości dotychczasowego, preferencyjnego uregulowania. Nie jest to prawo podmiotowe ani jego ekspektatywa. Nie ma także podstaw do przyjęcia, że nowy stan prawny był zaskoczeniem dla techników, ponieważ nowy czas pracy zaczął obowiązywać dopiero po trzech latach od wejścia w życie ustawy. Stąd zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) jest niezasadny.

Kwestionując zarzut naruszenia zasady równości, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że badane przepisy doprowadziły nie do zróżnicowania lecz ujednoczenia czasu pracy pracowników zatrudnionych w podmiocie leczniczym. A z nakazu równego traktowania nie wynika nakaz równego traktowania nierównych, co potwierdza zarówno dominujące orzecznictwo TK, jak i doktryna.

Odnosząc się do zarzutu nieuwzględniania przez ustawodawcę cechy relewantnej (narażenia na promieniowanie jonizujące) mającej uzasadniać odmienne traktowanie techników (krótszy czas pracy) oraz naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej Marszałek Sejmu przedstawił dwojaką argumentację. Po pierwsze zwrócił uwagę, że wnioskodawca domaga się zróżnicowania przez ustawodawcę statusu podmiotów – w jego przekonaniu – nierównych, kwestionując ustalenia procesu legislacyjnego; w szczególności wnioskodawca podważał opinię Instytutu Medycyny Pracy oraz argumentację prawnoporównawczą – niestosowania w innych krajach UE skróconego czasu pracy dla techników. Argumentacja w tym zakresie jest formą polemiki z

ustawodawcą i, zdaniem Marszałka, jej rozstrzygnięcie nie mieści się w kognicji Trybunału. Po drugie, za nieracjonalny uznał zarzut braku proporcjonalnego podniesienia wynagrodzeń techników w związku z wydłużeniem czasu pracy. Uzasadnieniem utrzymania skróconego czasu była bowiem ochrona personelu przed działaniem promieniowania jonizującego. Skoro jednak postęp techniczny wyeliminował to zagrożenie, to nie ma podstaw do przyjęcia, aby zróżnicowanie w czasie pracy zastąpić faworyzującym techników zróżnicowaniem płacowym.

Marszałek Sejmu podniósł też, że ochrona przed skutkami promieniowania jonizującego nie może polegać na skracaniu czasu pracy przy jednoczesnym dopuszczeniu pracowników do obsługi urządzeń wadliwych. Stąd też uznał za właściwe stanowisko autorów projektu ustawy, że najbardziej efektywną i zalecaną metodą ochrony jest przestrzeganie przepisów bhp oraz monitoring zagrożeń na stanowiskach pracy. Procedury przygotowane na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2014 r. poz. 1512, ze zm.; dalej: prawo atomowe) i wydanych na jej podstawie rozporządzeń wprowadziły wysoki standard ochrony radiologicznej, którego praktyczna realizacja nie pozwala na potwierdzenie zarzutów wnioskodawcy. Dlatego art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej są zgodne również z art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności Marszałek Sejmu uznał art. 68 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że zaskarżone przepisy nie odnoszą się do korzystania z systemu opieki zdrowotnej lecz pracy w jego jednostkach. Ocena warunków pracy, również w zakresie ich wpływu na zdrowie człowieka, mieści się w art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowym pismem z 24 września 2015 r. Marszałek Sejmu podtrzymał wcześniej przedstawione wyjaśnienia oraz wystąpił o rozważnie przez Trybunał celowości zwrócenia się do Instytutu Medycyny Pracy o pisemną opinię „w przedmiocie zarzutów formułowanych przez wnioskodawcę wobec ustaleń tej jednostki”, a także zapewnienia obecności przedstawiciela Instytutu Medycyny Pracy na rozprawie.

4. Trybunał, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wystąpił o przedstawienie informacji przez podmioty realizujące zadania państwa w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym.

4.1. Pismami z 8 kwietnia 2015 r. Trybunał wystąpił do Głównego Inspektora Pracy, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy oraz Instytutu Medycyny Pracy – o przedstawienie informacji, czy kierowane przez nich instytucje prowadziły kontrole lub badania związane z przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie.

4.1.1. Zastępca Głównego Inspektora Pracy poinformował, że w 2014 r., w ramach zadania kontrolnego „Egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym bhp w podmiotach leczniczych”, inspektorzy pracy skontrolowali 279 podmiotów wykonujących działalność leczniczą m.in. w zakresie wykonywania badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, w tym promieniowania jonizującego emitowanego przez urządzenia medyczne obsługiwane przez pracowników. Stwierdzono wówczas 1 przypadek narażenia dwóch pracowników na promieniowanie jonizujące, „skutkujący wydaniem przez inspektora pracy stosownej decyzji”. Jednocześnie nie stwierdzono żadnego przypadku braku aktualnych badań oraz pomiarów pól i promieniowania jonizującego w podmiotach objętych kontrolą.

4.1.2. Dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy poinformował, że podległy mu instytut nie prowadził badań w zakresie obejmującym przedmiot kontroli dokonywanej przez TK. Z innych prowadzonych w Polsce badań „wynika, że pracownicy zawodów medycznych, z racji wykonywanych obowiązków, ryzyka kontaktu z czynnikami

szkodliwymi i niebezpiecznymi oraz obciążeniami psychospołecznymi związanymi ze sposobem wykonywanej pracy, narażeni są na szereg zróżnicowanych zagrożeń zawodowych”. W dołączonej do odpowiedzi publikacji (T. Makarowski i in., *Narażenia zawodowe pracowników ochrony zdrowia – ze szczególnym uwzględnieniem obsady pracowni radiologicznych*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” nr 2/2009) zauważono, że jako czynniki zagrożenia występują: patogeny biologiczne, alergie, narażenie na cytostatyki, stres i mobbing w miejscu pracy, zespół wypalenia zawodowego i choroby zawodowe. W artykule zwrócono również uwagę na zagrożenie promieniowaniem jonizującym przy jednoczesnym wskazaniu, że „maksymalne oszacowane wartości dawek nie przewyższają odpowiednich wartości rocznych limitów określonych przez obowiązujące w Polsce przepisy prawne” (s. 160).

4.1.3. Instytut Medycyny Pracy opracował i przekazał Trybunałowi „Opinię dotyczącą wpływu wydłużenia czasu pracy techników medycznych elektroradiologii na stan ich zdrowia”. Wskazał, że przyjęta w rozporządzeniu w sprawie dawek granicznych dawka graniczna (czyli dawka maksymalna, przy której narażenie radiacyjne jest uznawane za bezpiecznie małe) dla osób zatrudnionych w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące wynosi 20 mSv w ciągu roku kalendarzowego i jest równa zalecanej przez Międzynarodową Komisję Ochrony Radiologicznej. Dawka graniczna zabezpiecza całkowicie przed efektami deterministycznymi, czyli zmianami w tkankach lub narządach wynikającymi ze śmiertelnego uszkodzenia pewnej liczby komórek, które występują po przekroczeniu określonego dla niego progu granicznego. Jest ona niższa od dawki granicznej dla soczewek oczu (150 mSv), skóry (500 mSv) czy dłoni, ramion, stóp i podudzi (500 mSv). Instytut zwrócił też uwagę, że przyjęta w § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie dawek granicznych roczna dawka promieniowania naturalnego w Polsce wynosi 2,4 mSv.

Odnosząc się do *meritum* Instytut przedstawił porównanie danych z okresu: 2 lipca – 31 grudnia 2013 r., kiedy obowiązywał jeszcze 5 godzinny dzień pracy, oraz 2 lipca – 31 grudnia 2014 r., po wprowadzeniu dłuższego czasu pracy.

W analizowanym okresie 2013 r. liczba pomiarów dotyczących techników wynosiła 5075, przy czym zastosowano metodę fotometryczną o zakresie czułości równej 0,1 mSv. Wyniki były następujące: 5052 pomiarów dało wynik poniżej zakresu czułości metody fotometrycznej, 22 pomiary dały wynik między 0,1 a 1 mSv, zaś 1 pomiar – powyżej 1 mSv i wynosił 2,06 mSv.

W analizowanym okresie 2014 r. liczba pomiarów dotyczących techników była taka sama (5075) a jej wyniki są następujące: 5063 pomiarów wypadło poniżej zakresu czułości metody fotometrycznej, 8 pomiarów – między 0,1 a 1 mSv, 5 pomiarów – powyżej 1 mSv, odpowiednio: 1,01 mSv, 1,25 mSv, 1,29 mSv, 1,76 mSv oraz 4,92 mSv.

W konkluzji opinii zajęto stanowisko, że wydłużenie czasu pracy nie miało wpływu na stan zdrowia techników elektroradiologii.

4.2. Pismami z 30 czerwca 2015 r. Trybunał wystąpił o przekazanie dodatkowych informacji w zakresie objętym zakresem badania w niniejszej sprawie.

4.2.1. Do Ministra Zdrowia zwrócił się o przedstawienie informacji na temat:

1) czasu pracy techników medycznych elektroradiologii w innych krajach Unii Europejskiej, z porównaniem do czasu pracy pozostałych pracowników podmiotów leczniczych i ewentualnym uwzględnieniem zmian tego czasu pracy w ostatniej dekadzie,

2) środków ochrony osobistej przed promieniowaniem jonizującym, stosowanych w podmiotach leczniczych oraz zasad postępowania w razie przekroczenia dawek promieniowania oraz czasu (okresów) ich odczytywania,

3) orientacyjnej liczby techników medycznych elektroradiologii pracujących w Polsce oraz przypadków występowania wśród nich chorób zawodowych związanych ze stosowaniem promieniowania jonizującego,

4) liczby techników medycznych elektroradiologii pracujących w więcej niż jednym miejscu pracy (pod rządami poprzednio i obecnie obowiązujących przepisów).

Minister Zdrowia w odpowiedzi z 2 września 2015 r. zwrócił uwagę na obowiązki inspektora ochrony radiologicznej oraz kierownika jednostki organizacyjnej, zatrudniającej pracowników narażonych na działanie promieniowania jonizującego, wynikające z prawa atomowego i aktów wykonawczych wydanych do tej ustawy. Stwierdził również, że „środki ochrony indywidualnej nie stanowią podstawowego narzędzia ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym. Ochrona ta realizowana jest bowiem przede wszystkim przez wdrożenie szeregu innych wymagań organizacyjno-technicznych, wśród których pierwszoplanowe znaczenie mają wymagania konstrukcyjne dla pomieszczeń (pracowni, gabinetów rentgenowskich), jak również dla aparatury radiologicznej. (...) środki ochrony radiologicznej nie są i nie powinny być stosowane rutynowo, a ich stosowanie powinno mieć miejsce tylko wyjątkowo, w przypadkach, w których wymagania ochrony radiologicznej nie mogą być zapewnione w inny sposób, stanowiąc dopełnienie innych elementów składających się na system ochrony radiologicznej” (s. 4 pisma). Elementem systemu ochrony jest też indywidualny odczyt pomiarów dozymetrycznych w okresach nie dłuższych niż trzymiesięczne. W wypadku podejrzenia awarii radiologicznej analiza dokonywana jest w trybie pilnym.

Minister przypomniał również sposób postępowania w razie przekroczenia dawek granicznych. W takich wypadkach, zgodnie z art. 31 prawa atomowego, pracownik jest kierowany na badania lekarskie, a jego dalsza praca w warunkach narażenia jest możliwa tylko za zgodą uprawnionego lekarza. Brak takiej zgody skutkuje zastosowaniem wobec pracownika przepisów prawa pracy odnoszących do powstania choroby zawodowej.

Minister poinformował, że według danych z Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, na koniec 2014 r. w podmiotach leczniczych (bez praktyk) zatrudnionych było 10597 techników. Przekazał także (uzyskaną z Centralnego Rejestru Chorób Zawodowych) informację o ilości chorób zawodowych u techników rtg spowodowanych promieniowaniem jonizującym w ostatnich latach: 2007-0, 2008-1, 2009-0, 2010-1, 2011-0, 2012-0, 2013-1, 2014-0.

W załączeniu przekazał także, sporządzone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, zestawienie dotyczące czasu pracy techników w 23 krajach Unii Europejskiej.

4.2.2. Do Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezes PAA) Trybunał zwrócił się o przedstawienie informacji na temat stosowanych w podmiotach leczniczych środków ochrony osobistej przed promieniowaniem jonizującym, zasad postępowania w razie przekroczenia dawek promieniowania, czasu (okresów) ich odczytywania.

Prezes PAA w odpowiedzi poinformował, że w medycynie nuklearnej oraz radioterapii onkologicznej, ze względu na rodzaj i energię emitowanego promieniowania, nie stosuje się fartuchów ołowianych. W medycynie nuklearnej zastosowanie mają indywidualne środki ochrony (niewymienione z nazwy) oraz środki grupowe, takie jak wyciągi radiochemiczne oraz ruchome i stałe osłony przed promieniowaniem. Zwrócił również uwagę na obowiązek wyznaczenia, przez kierownika jednostki organizacyjnej, ograniczników dawek – z uwzględnieniem wszystkich dróg narażenia na promieniowanie jonizujące, a więc także pochodzących spoza miejsca pracy. M.in. do ustalenia ograniczników przeprowadzana jest co roku ocena narażenia pracowników na promieniowanie jonizujące, w oparciu o pomiary wykonywane w okresach nie dłuższych niż trzymiesięczne (§ 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dawek granicznych promieniowania jonizującego).

Wyznaczenie dawek następuje dwiema metodami, w zależności od spodziewanego narażenia pracowników i zakwalifikowania ich do odpowiedniej kategorii

(A lub B). W kategorii A (narażenie dawką skuteczną przekraczającą 6 mSv w ciągu roku) dawki wyznacza się przez ich odczyt z dawkomierzy indywidualnych noszonych przez pracowników. Odczytu dokonują akredytowane laboratoria. W kategorii B (pozostałych pracowników narażonych na działanie promieniowania jonizującego) narażenie określa się przez okresowy pomiar dawki promieniowania jonizującego na ich stanowisku pracy z uwzględnieniem rzeczywistego czasu pracy na tym stanowisku.

W wypadku, gdy pracownik w ciągu roku kalendarzowego otrzyma dawkę skuteczną (efektywną) ponad 15 mSv, kierownik jednostki organizacyjnej zobowiązany jest przekazać tę informację do centralnego rejestru dawek prowadzonego przez Prezesa PAA. Nadto każde stwierdzenie przekroczenia którejś z dawek granicznych obliguje skierowaniem pracownika na badania lekarskie. W sytuacji braku zgody uprawnionego lekarza na dalsze zatrudnienie pracownika w warunkach narażenia, takiego pracownika traktuje się jako posiadającego objawy choroby zawodowej, zgodnie z zasadami prawa pracy.

II

1. Na rozprawę 23 czerwca 2015 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych. W trakcie rozprawy przewodniczący składu orzekającego udzielił głosu przewodniczącemu związkowi, który zakwestionował wiarygodność ekspertyz sporządzonych przez Instytut Medycyny Pracy. Przewodniczący związkowi stwierdził, że praktyka stosowania środków zabezpieczających przed promieniowaniem jonizującym oraz weryfikacja wyników pomiarów w rzeczywistości odbiegają od stanu przedstawionego Trybunałowi.

W związkowi z tą opinią, Trybunał odroczył rozprawę do 29 września 2015 r. i zobowiązał wnioskodawcę do przedstawienia dowodów na poparcie zaprezentowanych tez.

2. W odpowiedzi z 21 lipca br. pełnomocnik związkowi przekazał Trybunałowi pismo procesowe, do którego m.in. dołączył kopie ankiet, w których przedstawił informacje zebrane ze 153 zakładów pracy. Dane zawarte w ankietach dotyczyły przede wszystkim lat 2010-2015, a w tym m.in.: liczby osób objętych kontrolą dozymetryczną w poszczególnych zakładach pracy, otrzymywanych dawek rocznych (z rozbiem na grupy 0-0,5 mSv, 0,5-1 mSv oraz 1 mSv i powyżej), podmiotu prowadzącego kontrolę dozymetryczną, chorób zawodowych i ich skutków, a także podwyżek płac, redukcji zatrudnienia etc. Podsumowując, jeszcze raz zakwestionował opinię Instytutu Medycyny Pracy, zarzucając jej oparcie na danych statystycznych a nie medycznych.

Pełnomocnik wystąpił również o powołanie przez Trybunał biegłych w celu sporządzenia opinii m.in. co do: zakresu oraz skutków szkodliwości działania promieniowania jonizującego na organizm i stan zdrowia człowieka ze szczególnym uwzględnieniem warunków pracy techników medycznych elektroradiologii oraz zagrożeń wynikających z pracy w tych warunkach, zagrożeń związanych z użytkowaniem przez techników medycznych elektroradiologii urządzeń radiologicznych starszych niż 5 lat od daty produkcji, ewentualnych przyczyn wadliwości stanowiska wyrażonego w opinii Instytutu Medycyny Pracy.

3. Na rozprawę 29 września 2015 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i ustosunkowali się do pism procesowych, które wpłynęły po poprzedniej rozprawie, w szczególności do złożonych przez wnioskodawcę przy piśmie procesowym z

21 lipca br ankiet. Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku oraz zarzuty konstytucyjne.

1.1. Stan prawny będący podstawą wniosku.

Trybunał stwierdza, że wniosek w rozpatrywanej sprawie dotyczy przepisów, które wprowadziły zmiany do obowiązującej wcześniej regulacji warunków pracy techników medycznych elektroradiologii (dalej: techników). Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjnej sformułowanych w nim zarzutów musi być zatem prezentacja poprzedniego stanu prawnego.

Jak podkreślił wnioskodawca, stan ten istniał od ponad 50 lat. Nie sięgając jednak do tak odległej przeszłości należy przypomnieć, że na podstawie nieobowiązującego już art. 298 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 141) Rada Ministrów została upoważniona do odrębnego określenia niektórych praw i obowiązków pewnych kategorii pracowników, w tym odstępstw od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy. Korzystając z tej kompetencji, 27 grudnia 1974 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz. U. Nr 51, poz. 326). Przyjęto w nim, że czas pracy techników wynosi 5 godzin na dobę i 26 godzin 15 minut przeciętnie na tydzień (§ 2 ust. 1 pkt 2). Skrócony czas pracy tej grupy pracowników służby zdrowia został utrzymany również w kolejnych aktach prawnych regulujących tę kwestię, w szczególności w art. 32g ust. 3 ustawy dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.; dalej: ustawa o z.o.z.).

Wydłużenie czasu pracy techników nastąpiło na mocy kwestionowanych art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej). Przepisy te mają następującą treść:

„Art. 93. 1. Czas pracy pracowników zatrudnionych w podmiocie leczniczym, z zastrzeżeniem art. 94 ust. 1, w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie może przekraczać 7 godzin 35 minut na dobę i przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym”.

„Art. 94. 1. Jeżeli jest to uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją, w stosunku do pracowników mogą być stosowane rozkłady czasu pracy, w których dopuszczalne jest przedłużenie wymiaru czasu pracy do 12 godzin na dobę, z zastrzeżeniem art. 93 ust. 3 i 4. W rozkładach czas pracy pracowników, o których mowa w art. 93 ust. 1, nie może przekraczać przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, a w stosunku do pracowników, o których mowa w art. 93 ust. 2 – przeciętnie 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym”.

Należy zaznaczyć, że związek ograniczył swój wniosek do zakresu, „w jakim odnoszą się do techników medycznych elektroradiologii, czyli pracowników, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego”. W świetle art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) ograniczenie to jest dla Trybunału wiążące.

1.2. Zarzuty wnioskodawcy.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowana regulacja, podnosząca wymiar czasu

pracy techników o ponad 50%, jest niezgodna z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 66 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że „odstąpienie przez ustawodawcę od skróconej normy czasu pracy” techników, „przy braku wystarczających, posiadających oparcie w rzeczywistości przesłanek” oraz przy braku „ustawowej i obligatoryjnej rekompensaty utraconego prawa”, narusza wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej (s. 3 wniosku). Poza tym ogólnym sformułowaniem, w dalszym ciągu uzasadnienia wnioskodawca argumentował naruszenie elementów składowych zasady demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie: zasady ochrony praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ingerencję w prawa nabyte – a takim jest według związku prawo do skróconego czasu pracy – należy ocenić jako nieusprawiedliwioną i nieproporcjonalną. Wnioskodawca zakwestionował założenie, które legło u podstaw wprowadzenia zmian, tj. zmniejszenie szkodliwości warunków pracy techników. Ponadto wnioskodawca zwrócił uwagę, że wydłużenie czasu pracy, do którego doszło na podstawie kwestionowanych przepisów, nastąpiło bez rekompensaty „w postaci np. zwiększonego wynagrodzenia lub odpowiednich przywilejów socjalnych” (s. 3 wniosku). Wprawdzie możliwe jest dochodzenie przez poszczególnych członków związku zwiększenia wynagrodzenia na podstawie art. 78 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy), jednak prowadzenie postępowania w tym trybie jest utrudnione, a jego wynik niepewny. Wnioskodawca, sugerując, że rzeczywistą podstawą wydłużenia czasu pracy techników są problemy finansowe służby zdrowia, zarzucił brak określenia w toku prac legislacyjnych, jakie oszczędności ma przynieść wydłużenie czasu pracy techników.

Zawarte we wniosku uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) jest prowadzone łącznie. Wnioskodawca twierdzi, że zrównanie czasu pracy techników z czasem pracy innych pracowników podmiotów leczniczych, znacznie mniej narażonych na promieniowanie jonizujące, stoi w sprzeczności „z zawierającą się w zasadach sprawiedliwości społecznej, a wyrażoną wprost także w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa” (s. 3 wniosku). Zdaniem wnioskodawcy, technicy zostali zmuszeni do dłuższej pracy bez odpowiedniej rekompensaty, co „jawi się bezspornie jako pogwałcenie zasad sprawiedliwości społecznej, w tym w szczególności sprawiedliwości rozdzielczej” (s. 6 wniosku). Zasadą w prawie polskim powinno być „zagwarantowanie zwiększenia wynagrodzenia w przypadku zwiększenia norm [czasu pracy]” (tamże). Wyjaśnienie przez wnioskodawcę, na czym polega naruszenie zasady równości wobec prawa, rozpoczyna się od stwierdzenia, że kwestionowane przepisy zrównały czas pracy techników z czasem pracy innych pracowników służby zdrowia. Tymczasem, jak twierdzi wnioskodawca, szkodliwość pracy techników utrzymuje się na poziomie uzasadniającym krótszy czas pracy. Jego zrównanie jest uprzywilejowaniem „innego personelu medycznego, mniej narażonego na promieniowanie jonizujące”.

We wniosku sformułowano również zarzut naruszenia prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawcy obowiązkiem władz publicznych jest podejmowanie działań, które są konieczne dla realizacji praw wynikających ze wskazanych wyżej wartości, a w szczególności działań profilaktycznych, zmierzających do wyeliminowania lub co najmniej ograniczenia szkodliwości pracy dla grup szczególnie narażonych. Ograniczenie szkodliwości dla zdrowia winno polegać na stosowaniu wyłącznie najnowszej aparatury (co zdaniem związku jest dziś niemożliwe) albo na skróceniu czasu pracy.

Wnioskodawca sformułował też zarzut naruszenia art. 68 ust. 1 Konstytucji,

zgodnie z którym „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”.

W ocenie TK, podstawowym zarzutem wnioskodawcy jest zarzut naruszenia wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji zasad: ochrony praw słuszenie nabytych oraz zaufania do państwa, przy czym do naruszenia tych zasad doszło przez godzące w art. 66 ust. 1 Konstytucji pogorszenie – określonych w ustawie – warunków pracy techników. Zmiana ustawy, zdaniem wnioskodawcy, nie ma dostatecznego uzasadnienia, a wynikające z niej pogorszenie warunków pracy nie jest rekompensowane ani podniesieniem wynagrodzeń, ani przyznaniem przywilejów socjalnych. Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości w istocie służy wzmocnieniu przedstawionej już argumentacji.

2. Zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słuszenie nabytych.

2.1. Zasada zaufania do państwa w orzecznictwie TK.

Chociaż zarzut naruszenia zasady ochrony praw słuszenie nabytych we wniosku wysuwa się na plan pierwszy, Trybunał zwraca uwagę, że zasada ta nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania. Na poziomie najbardziej ogólnym „[z]asada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, część III pkt 3 uzasadnienia oraz 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1, część III pkt 2 uzasadnienia). Natomiast zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, wielokrotnie wskazywana jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem, obejmuje szerszy katalog działań legislacyjnych, które świadczą o braku lojalności państwa względem obywateli. Syntetyczne podsumowanie istoty tej zasady konstytucyjnej zostało zawarte w pełnoskładowym wyroku Trybunału z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157). Stwierdzono w nim m.in.: „Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (część III pkt 5.2 uzasadnienia).

Odnosząc te ustalenia do ocenianego stanu prawnego Trybunał stwierdza, że z naruszeniem wzorca kontroli mielibyśmy do czynienia, gdyby doszło do arbitralnego ograniczenia albo pozbawienia prawa podmiotowego (lub maksymalnie ukształtowanej jego ekspektatywy), nabytego wcześniej przez techników, czy też gdyby – nawet w razie merytorycznie uzasadnionego ograniczenia – nastąpiło ono z pogwałceniem standardów regulujących wejście w życie aktu prawnego (z mocą wsteczną, bez zachowania *vacatio legis*, z naruszeniem interesów w toku itp.).

Ocena konstytucyjna wymaga zatem ustalenia w pierwszej kolejności, czy i jakie prawo podmiotowe utracili technicy na skutek kwestionowanej zmiany przepisów. Jeśli zaś nie chodzi o utratę prawa nabytego, należy zbadać czy zmiana warunków ich pracy została wprowadzona w zgodzie z konstytucyjnym standardem.

2.2. Ocena konstytucyjna zarzutu przedłużenia czasu pracy.

Trybunał zgadza się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że przedłużenie czasu pracy techników stanowi niekorzystną zmianę ich sytuacji zawodowej. Nie jest to jednak równoznaczne z naruszeniem praw słuszenie nabytych.

O takim naruszeniu można mówić w wypadku zniesienia lub ograniczenia prawa podmiotowego lub maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy tego prawa. Trybunał, ograniczając się tylko do orzeczeń przywołanych przez samego wnioskodawcę, wskazuje, że prawami chronionymi w tych sprawach były: prawo do lokalu funkcyjnego (orzeczenie z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK w 1989 r., poz. 2) i udział członka spółdzielni w jej majątku (wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Natomiast w pozostałych, przywołanych przez wnioskodawcę orzeczeniach, które dotyczyły obniżenia ustalonych świadczeń emerytalnych (orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5 oraz wyrok o sygn. K 5/99) oraz zamrożenia wynagrodzenia w sferze budżetowej (orzeczenie z 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41), Trybunał nie podzielił sformułowanego przez wnioskodawców zarzutu naruszenia ochrony praw nabytych. W ostatniej z przywołanych spraw za niekonstytucyjne uznał stosowanie nowej regulacji do okresu przed dniem wejścia w życie ustawy.

Już te przykłady wskazują, że określania warunków pracy, a nawet świadczeń emerytalnych, Trybunał nie traktował dotąd jako „praw nabytych”. Warunki pracy i płacy każdorazowo wynikają z umowy o pracę, kształtowanej w ramach obowiązujących przepisów. Wprawdzie warunki te w danym momencie wyznaczają pozycję prawną pracownika i stanowią podstawę jego roszczeń wobec pracodawcy, ale jest też oczywiste, że podlegają one modyfikacji w trakcie kariery zawodowej każdego pracownika. Obowiązujące regulacje ustawowe (w rozpatrywanej sprawie – ustawa o działalności leczniczej) stają się treścią indywidualnych stosunków pracy dzięki wprowadzeniu ich do umów zawieranych z pracownikami. Niekorzystna dla pracownika zmiana przepisów ustawy nie wywołuje bezpośrednich skutków w treści stosunków pracy. Na gruncie rozpoznawanej sprawy oznacza to, że kierownicy podmiotów leczniczych – stosując art. 42 kodeksu pracy w zakresie normy czasu pracy – powinni odpowiednio wcześniej wypowiedzieć warunki pracy technikom, których objęło przedłużenie czasu pracy. Jak wskazano w komentarzu do zmienionych przepisów, „aby po dniu 1 lipca 2014 r. norma czasu pracy tych pracowników wynosiła 7 godzin 35 minut na dobę i przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień, należy wypowiedzieć każdemu z tych pracowników warunki pracy – zachowując, co oczywiste, okresy wypowiedzenia przewidziane w k.p.” (M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga 2 do art. 214).

Podsumowując, Trybunał stwierdza, że – wbrew założeniu wnioskodawcy – nie istnieje konstytucyjne „prawo do skróconej normy czasu pracy”. Czas pracy techników na pewno nie był objęty ochroną o charakterze nieprzemijającym, wręcz konstytucyjnym. Technicy na bieżąco korzystali ze swoich uprawnień, ponieważ czas ich pracy był obniżany w każdym okresie rozliczeniowym. Tym samym nie sposób twierdzić, że prawo to „utracili” z pogwałceniem konstytucyjnej ochrony praw słusznie nabytych.

2.3. W odniesieniu do sytuacji prawnych niemających charakteru praw podmiotowych (lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw) zastosowanie znajduje zasada zaufania do państwa i prawa. Oceniając zakwestionowane regulacje z punktu widzenia tej zasady należy ustalić, czy rzeczywiście osoby wykonujące pracę techników mogły w sposób racjonalny oczekiwać, że do emerytury będą ją wykonywać w czasie skróconym, a także – czy wprowadzona regulacja była dla nich zaskoczeniem, a przez to pozbawiła ich czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji.

W odpowiedzi na te pytania Trybunał stwierdza, że ustawodawca – ustalając nowy, dłuższy czas pracy – prawidłowo uregulował sytuację w toku. Przede wszystkim, zastosował długi okres przystosowawczy. Skrócony, względem innych grup pracowników zakładów leczniczych, czas pracy techników został utrzymany również po uchyleniu

ustawy o z.o.z., przez okres niemal 3 lat, do 1 lipca 2014 r. (art. 214 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej). Proces wprowadzania zmian trudno więc uznać za zaskakujący dla adresatów prawa. Ponadto, ustawodawca nie ograniczył praw już uzyskanych lub maksymalnie ukształtowanych, tj. prawa do emerytury czy renty, lecz zmienił normy czasu pracy na przyszłość na podstawie analizy stanu faktycznego, dostosowując je do aktualnego stanu wiedzy technicznej.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że ustawodawca nie naruszył wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w szczególności nie naruszył – wbrew tej zasadzie – praw słusznie nabytych.

3. Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa.

3.1. Stanowisko TK wobec ujednolicania warunków pracy.

3.1.1. Kolejnym sformułowanym przez wnioskodawcę zarzutem przeciwko art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej jest naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) przez zrównanie czasu pracy techników z czasem pracy innych pracowników, których status jest regulowany w ustawie o działalności leczniczej. Kryteria odnoszące się do stosowania zasady równości są ustabilizowane zarówno w orzecznictwie, jak i w poglądach doktryny prawa. 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). Z art. 32 Konstytucji wynika niewątpliwie zakaz różnicowania sytuacji prawnej podmiotów należących do tej samej klasy, wyodrębnionej na podstawie uzasadnionego konstytucyjnie kryterium.

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca kwestionuje jednak nie zróżnicowanie podmiotów podobnych, lecz zrównanie – w zakresie obowiązującego czasu pracy – sytuacji techników z sytuacją pozostałych pracowników, mimo utrzymującego się ciągle ich szczególnego narażenia na niebezpieczne dla zdrowia skutki promieniowania jonizującego. Wnioskodawca kwestionuje więc równe potraktowanie przez ustawodawcę podmiotów znajdujących się – jego zdaniem – w odmiennym położeniu.

3.1.2. Rozpatrując przedstawiony wyżej zarzut nie można abstrahować od dającej się zaobserwować ogólnej tendencji ustawodawczej. Zdaniem Trybunału, uchwalenie kwestionowanych przepisów jest konsekwencją porządkowania systemu prawnego w zakresie prawa pracy przez usuwanie z niego przywilejów, które utraciły swój sens ze względu na zmiany społeczno-gospodarcze i naukowotechniczne. Trybunał miał już okazję wypowiedzieć się na temat konstytucyjności tego rodzaju zmian.

W wyroku z 20 maja 2008 r., sygn. SK 9/07 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 60), dotyczącym przepisów regulujących możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Trybunał stwierdził, że konieczne jest „w obliczu postępu w dziedzinie medycyny pracy oraz BHP i wynikających z tego zmian w sposobie wykonywania pracy (...) zweryfikowanie przesłanek, którymi kierował się prawodawca”. Pogląd ten jest uzasadniony nie tylko w odniesieniu do ograniczenia zakresu prac uznawanych za wykonywane w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze z punktu widzenia stażu pracy uprawniającego do uzyskania emerytury, lecz także w zakresie przedłużania czasu pracy w poszczególnych zawodach. Z kolei w wyroku z 3 marca 2011 r. o sygn. K 23/09 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8) Trybunał oceniał ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.), a ściślej – decyzję

ustawodawcy o pominięciu w wykazie prac w szczególnych warunkach m.in. prac w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące. Uznając to pominięcie za zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził wówczas, 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”. Zwrócił także 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”. W cytowanym wyroku o sygn. K 23/09, TK aprobusz odniósł się do działań ustawodawcy i stwierdził, 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” (część III pkt 4.4 uzasadnienia).

3.1.3. Podsumowując należy stwierdzić, że Trybunał zasadniczo aprobusz rozwiązania zmierzające do ujednoczenia prawa ubezpieczeń emerytalnych i rentowych oraz warunków wykonywania pracy w świetle zasady równości. Zgodnie z przedstawionymi wyżej podstawowymi tezami z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, dopuszczalne jest wprowadzenie zmian w czasie pracy, zarówno rozumianym jako wydłużenie czasu pracy koniecznego do uzyskania emerytury, jak i liczby godzin koniecznych do wypracowania w okresie rozliczeniowym. Zmiana ta winna być jednak uzasadniona i może wynikać zarówno z zastosowania nowych technologii, jak i wprowadzenia obiektywnie wyższych standardów bezpieczeństwa i higieny pracy. Ustalenia przyjęte we wcześniejszym orzecznictwie pozostają aktualne również w obecnie rozpatrywanej sprawie.

W konsekwencji, zdaniem Trybunału, samo wydłużenie czasu pracy określonej grupie pracowników w ten sposób, że ich sytuacja pracownicza zrównuje się z sytuacją ogółu pracowników, nie oznacza naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) ani zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

3.2. Uzasadnienie zrównania czasu pracy techników i pozostałych pracowników.

3.2.1. W świetle przytoczonych wypowiedzi Trybunału trzeba przyjąć, że ocena konstytucyjna wydłużenia czasu pracy techników zależy od ustalenia, czy istnieją podstawy merytoryczne do utrzymywania korzystnej dla nich czasowej normy pracy. Badanie zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, w ocenie Trybunału zbiega się z ustaleniem, czy – jak to zostało sformułowane w kolejnym zarzucie wniosku – wydłużenie czasu pracy techników stanowi zagrożenie bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP), a zatem zbiega się z badaniem zgodności z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Jeśli bowiem, jak utrzymują technicy, nowa norma czasu pracy prowadzi w sposób nieuchronny do naruszenia zasad BHP i w konsekwencji do wzrostu zagrożenia napromieniowaniem oraz

do dalszych ujemnych skutków dla zdrowia, przepis należałoby uznać za dyskryminujący techników radiologii i naruszający prawo do bezpiecznych warunków pracy. Jeśli ich praca nadal wiąże się z narażeniem na szczególne niebezpieczeństwo, skrócenie czasu pracy jest uzasadnione. Jeśli natomiast ryzyko związane z pracą techników uległo zmniejszeniu a jego występowanie jest poddane skutecznej kontroli, krótszy czas pracy nie ma podstaw i utrzymywanie go jawi się – w świetle wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej – jako nieuzasadnione uprzywilejowanie tej grupy pracowników

Trybunał zwraca uwagę, że jego podstawową kompetencją, realizowaną w niniejszej sprawie, jest badanie zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Jako organ kontroli konstytucyjności prawa jest sądem prawa, a nie faktów. Trybunał nie tylko nie jest właściwy, lecz – przede wszystkim – nie dysponuje wiedzą niezbędną do samodzielnej oceny zagrożenia związanego z pracą techników. Może natomiast, odwołując się do ekspertyz powoływanych w toku prac legislacyjnych, ocenić czy ustawodawca miał podstawy, by wprowadzić kwestionowaną zmianę warunków pracy.

3.2.2. Uzasadniając propozycję zmian w unormowaniu czasu pracy techników Rada Ministrów powoływała się na zmienione warunki techniczne ich pracy. Rada Ministrów wskazywała, że: „W zakresie czasu pracy pracowników podmiotów leczniczych projekt zachowuje przywileje, jakie obecnie przysługują pracownikom zakładów opieki zdrowotnej. Wyjątkiem jest rezygnacja ze skróconej normy czasu pracy dla pracowników zakładów (pracowni) radiologii, radioterapii, medycyny nuklearnej, fizykoterapii, patomorfologii, histopatologii, cytopatologii, cytodiagnostyki oraz medycyny sądowej lub prosektoriów, w oparciu o opinie specjalistów z zakresu prawa pracy oraz w związku z uregulowaniami zawartymi w ustawie – Prawo atomowe. Wskazać należy, iż kierunek proponowanych zmian znajduje swoje odzwierciedlenie m.in. w opinii Instytutu Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera, w której stwierdzono, iż skracanie czasu pracy nie jest skuteczną i optymalną metodą zapobiegania negatywnym skutkom wykonywania pracy w szkodliwych warunkach. Jako najbardziej efektywną i zalecaną metodę Instytut wskazuje respektowanie przez pracodawców przepisów Kodeksu pracy, a w szczególności obowiązku przestrzegania przepisów bhp oraz systematycznego monitorowania wszystkich zagrożeń na poszczególnych stanowiskach pracy. Należy zauważyć także, iż na brak uzasadnienia dla obowiązywania skróconych norm czasu pracy z punktu widzenia bezpieczeństwa pracy i potencjalnych następstw zdrowotnych narażenia zawodowego wielokrotnie wskazywali również Konsultanci Krajowi m. in. w dziedzinie Onkologii Klinicznej, Medycyny Pracy, Radioterapii Onkologicznej oraz Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego. Z informacji uzyskanych z 24 państw Unii wynika, iż w żadnym z nich nie obowiązują skrócone normy czasu pracy, których wymiar odpowiadałby normie 5 godzin na dobę oraz przeciętnie 25 godzin na tydzień” (pkt XII uzasadnienia projektu ustawy „Regulacje dotyczące czasu pracy w podmiotach leczniczych”, druk sejmowy nr 3489/VI kadencja).

3.2.3. Cytowane fragmenty uzasadnienia projektu rządowego pozwalają uznać, że ustawodawca – wprowadzając kwestionowane przepisy – dysponował danymi naukowymi przekonywującymi o znikomym narażeniu zdrowia techników. Aby uzyskać dodatkowe informacje o aktualnym zakresie zagrożenia promieniowaniem jonizującym podczas prowadzenia badań diagnostycznych, Trybunał wystąpił do Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Państwowej Inspekcji Pracy oraz do Instytutu Medycyny Pracy o przedstawienie informacji czy kierowane przez nich instytucje prowadziły kontrole lub badania związane z przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie. Z przekazanych przez te instytucje informacji wynika, że – mimo przedłużenia czasu pracy – dawki promieniowania, na które

narażeni są technicy, pozostają poniżej poziomu dawek granicznych, a zatem nie występuje zwiększone zagrożenie dla zdrowia techników (por. pkt I.4.1., 4.2.). Wskazano w nich również, że warunki wykonywania pracy – pod względem zapewnienia bezpieczeństwa oraz ograniczenia ekspozycji na promieniowanie jonizujące – w pełni odpowiadają normom, zarówno krajowym, jak i określonym przez Międzynarodową Komisję Ochrony Radiologicznej.

3.2.4. Wnioskodawca przeciwstawił jednak stanowisku Rady Ministrów inne dokumenty, mające świadczyć o utrzymującym się wysokim zagrożeniu techników promieniowaniem jonizującym. Na poparcie swojej tezy powołał informację Najwyższej Izby Kontroli ze stycznia 2010 r. „o wynikach kontroli wykorzystania specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych, finansowanych ze środków publicznych w latach 2006-2008 (I półrocze)” oraz na dane z Laboratorium Dozymetrii Indywidualnej i Środowiskowej Instytutu Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie.

Drugi z powołanych dokumentów został użyty przez związek jako kontrargument wobec przywołanych w postępowaniu ustawodawczym przez Radę Ministrów badań wykonanych przez Instytut Medycyny Pracy, które były podstawą do wydłużenia czasu pracy techników. Dane te miały potwierdzać utrzymywanie się wyższego ryzyka napromieniowania wśród techników i obalać zasadność zmiany czasu ich pracy wprowadzonej na podstawie kwestionowanych przepisów a także świadczyć o naruszeniu wskazanych artykułów Konstytucji. Jednakże z przedstawionego przez wnioskodawcę opracowania Instytutu Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie wynika, że dawki otrzymywane przez znakomitą większość osób objętych kontrolą dozymetryczną są znikome, choć zdarzają się przypadki przekroczenia dawki granicznej. Według raportu, duża część przekroczeń dawki granicznej osób narażonych zawodowo na promieniowanie jonizujące spowodowana była ich nieuwagą; np. dawkomierz, który – zamiast pozostawać na palcu pracownika – został przez nieuwagę położony w polu promieniowania. W konsekwencji dawka została zaabsorbowana przez sam dawkomierz, a nie przez monitorowaną osobę. Innym powodem otrzymania podwyższonych dawek było nieodpowiednie używanie osłon radiacyjnych (s. 5 opracowania).

Z kolei z raportu NIK wynika, że 47 spośród 53 zbadanych zakładów realizujących świadczenia rentgenodiagnostyczne nie gwarantowało warunków bezpiecznego stosowania sprzętu oraz ochrony pracowników i pacjentów przed zagrożeniami wynikającymi ze stosowania promieniowania jonizującego. Oprócz tego w 24 jednostkach (na 39 zbadanych) nie przestrzegano ustawowego obowiązku wykonywania badań wyłącznie sprzętem sprawdzonym pod kątem spełnienia wymogów bezpiecznego użytkowania (s. 10 raportu NIK). Ustalenia zawarte w raporcie NIK mają jednak charakter zarzutów co do stosowania prawa w zakresie warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a nie co do treści przepisów BHP.

3.2.5. Także podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, 23 czerwca 2015 r., przewodniczący związku zakwestionował tezę, że obowiązujące przepisy, regulujące dopuszczalne dawki promieniowania, bez odpowiedniego skrócenia czasu pracy, dostatecznie chronią techników przed negatywnymi skutkami napromieniowania. W szczególności podał w wątpliwość dane statystyczne przedstawione przez Instytut Medycyny Pracy. Konsekwencją tego stanowiska było zobowiązanie wnioskodawcy do przedstawienia dowodów podważających tezę zawarte w zgromadzonych przez Trybunał dokumentach. Pełnomocnik wnioskodawcy, wykonując obowiązek nałożony na rozprawie, przekazał Trybunałowi 21 lipca 2015 r. pismo procesowe wraz z ankietami zebranymi przez związek w 153 podmiotach leczniczych z całego kraju. Zaznaczył w nim, że „Celem przedłożenia przez Wnioskodawcę ww. dokumentacji oraz składanych wniosków dowodowych jest wykazanie, że zagrożeń zdrowotnych związanych z pracą techników

medycznych elektroradiologii nie można utożsamiać jedynie z przekraczaniem dawek granicznych promieniowania jonizującego (...).”

3.2.6. Dokonując oceny formalnej przedstawionych ankiet Trybunał zwraca uwagę, że nie zostały one przygotowane w sposób reprezentatywny. Taka ocena wynika z kilku przyczyn: ankiety były wypełniane przez pracowników medycznych zarówno w pojedynczych pracowniach, stanowiących część większej jednostki, w całych jednostkach (np. szpitalach), a nawet w całych regionach związkowych, zrzeszających wiele placówek. Uniemożliwia to ustalenie, ilu pracowników i jakich specjalności było objętych badaniem (niektórzy z nich objęci są kilkoma ankietami). Ponadto część przekazanych ankiet powtarza się, część jest niepodpisana, niektóre nie są kompletne. Dołączone kopie kart chorobowych czy zwolnień lekarskich przeważnie dotyczą chorób diagnozowanych jeszcze w latach 80-tych i 90-tych. Nie ma jednak danych za ostatnie lata.

Na skutek wskazanych uchybień zebranych danych nie można zidentyfikować jako odnoszących się do samych techników. Tym samym nie da się porównać wykazanej w ankietach zachorowalności wśród techników z zachorowalnością w innych grupach pracowniczych. Przede wszystkim jednak, sposób przedstawienia informacji nie pozwala na stwierdzenie, czy przedłużenie czasu pracy – będące przedmiotem zaskarżenia – wpłynęło na zwiększenie liczby chorób zawodowych. W przedstawionych danych Trybunał nie znajduje potwierdzenia tezy stawianej przez wnioskodawcę, że wydłużenie czasu pracy spowodowało zwiększenie przyjmowanych przez techników dawek promieniowania; tym samym – nie powinno wpływać na zwiększenie liczby zachorowań wywoływanych przez promieniowanie jonizujące.

Trybunał podkreśla w szczególności, że – jak wynika z ankiet – wyniki kontroli dozymetrycznej, wykazujące brak przekroczeń dopuszczalnych dawek, są niezależne od podmiotu badającego. Co więcej, wskazują, że znaczącą część badań (ponad połowę) wykonywał i wykonuje Instytut Medycyny Pracy. Zawarte w ankietach dane przekazane przez pozostałe ośrodki kontroli dozymetrycznej są analogiczne, tj. nie wskazują wzrostu przyjmowanych dawek promieniowania jonizującego po wydłużeniu czasu pracy. Wbrew zarzutom sformułowanym na rozprawie przez wnioskodawcę, pozwala to Trybunałowi przyjąć, że dane przedstawione przez Instytut Medycyny Pracy, oparte na największej w kraju ilości odczytów dozymetrów, są wiarygodne.

3.2.7. W konsekwencji skład orzekający uznał, że wnioskodawca nie dostarczył dowodów pozwalających na zakwestionowanie ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów jako podstawa wprowadzanych zmian legislacyjnego. Nie zostały też podważone stanowiska przedstawione przez pozostałych uczestników postępowania przed Trybunałem, a także ekspertyzy, o które w toku postępowania występował skład orzekający.

3.3. Ocena konstytucyjności.

Trybunał stwierdza, że analizy przedstawione przez wnioskodawcę nie podważają założeń, którymi kierowała się Rada Ministrów wnosząc pod obrady parlamentu projekt przepisów zrównujących czas pracy techników z czasem pracy pozostałych osób zatrudnionych w służbie zdrowia. Trybunał nie podziela założenia wnioskodawcy, że od przyjęcia poprzedniej regulacji, przed ponad czterdziestu laty, zasady bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowisku techników oraz bezpieczeństwo obsługiwanych przez nich urządzeń nie zmieniły się. Zarówno wnioskodawca, jak i reprezentowani przez niego technicy, winni liczyć się ze skutkami tych zmian. Postęp techniczny, zwłaszcza w diagnostyce medycznej, który nastąpił od przyjęcia poprzednio obowiązujących norm, wymusza zmiany w organizacji pracy personelu medycznego tak, aby nie okazało się, że pewne ich grupy są uprzywilejowane. Ustawodawca – wspierając się analizami

prowadzonymi przez profesjonalne państwowe podmioty – miał podstawy do dokonania zmian.

Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów – na które powołuje się wnioskodawca – różnicowanie pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (przez odmienne kształtowanie czasu pracy) związane było z pracą z urządzeniami, których jakość, odpowiadająca ówczesnemu stanowi wiedzy i techniki, nie dawała wystarczających gwarancji ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem promieniowania jonizującego. W szczególności należy podkreślić, że nie był prowadzony bieżący monitoring zagrożenia napromieniowaniem poszczególnych pracowników, a praktykowanym sposobem ochrony przed przyjęciem nadmiernych dawek było minimalizowanie czasu przebywania w zasięgu emisji. Dlatego ustawodawca, mając na względzie życie i zdrowie pracowników obsługujących urządzenia radiologiczne, wprowadził dla nich skrócony czas pracy. Jak to wyżej zauważył Trybunał, poprzednie regulacje powstały w innych realiach.

Obecnie, wobec istotnego spadku zagrożenia związanego z promieniowaniem jonizującym, praca przy urządzeniach emitujących takie promieniowanie straciła status czynnika różnicującego, co zostało potwierdzone przez kompetentną jednostkę badawczą. Wspólną cechą porównywanych grup pracowniczych jest aktualnie status pracownika zatrudnionego w podmiocie leczniczym. Nowe zdefiniowanie cechy relewantnej prowadzi do konstatacji, że utrzymanie *status quo ante* byłoby nieuzasadnionym faworyzowaniem techników. Ustawodawca uczynił wyjątek – co jest niekwestionowane – jedynie dla pracowników niewidomych zatrudnionych na stanowiskach wymagających kontaktu z pacjentami (art. 93 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej). Ponowne rozszerzenie prawa do skróconego czasu pracy na inne grupy pracownicze, bez wskazania istotnej przesłanki uzasadniającej taką decyzję prawodawcy, miałyby cechy przywileju.

Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że z treści wniosku w sposób pośredni wynika świadomość samego wnioskodawcy co do niezagrażającego zdrowiu poziomu ryzyka związanego z pracą techników po zmianie przepisów. Wyraźnie bowiem wskazano, że wydłużenie czasu pracy nie byłoby traktowane jako naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, gdyby towarzyszyła mu odpowiednia rekompensata finansowa. Trudno założyć, by związek – w razie realnego zagrożenia zdrowia jego członków – dopuszczał wydłużenie czasu pracy, choćby miałyby być rekompensowane wyższym wynagrodzeniem.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że kwestionowane przepisy nie naruszają wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej i nie prowadzą do sprzecznego z art. 32 ust. 1 Konstytucji traktowania techników elektroradiologii.

4. Zarzut naruszenia art. 66 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Art. 66 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

Kolejny zarzut związku dotyczył naruszenia prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji). Art. 66 ust. 1 Konstytucji kreuje ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Choć treść tego prawa nie została skonkretyzowana w Konstytucji, nie ulega wątpliwości, że pomiędzy czasem pracy a bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy istnieje ścisły związek. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Zbyt długi czas pracy może być postrzegany jako taki właśnie czynnik (zob. A. Sobczyk, *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Poznań 2005, s. 369-384).

W wyroku z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11 (OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40), Trybunał stwierdził, że „art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający.

Przewiduje bowiem, że właściwą treść zapisanych w nim uprawnień określają ustawy. W orzecznictwie Trybunał podkreślał, że należy on do grupy przepisów, które zobowiązują ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazują szczegółowo jej kształtu (zob. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). Ustawodawca uprawniony jest zarówno do określenia szczegółowych treści prawa wynikającego z tego przepisu, jak i do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). Tym samym ustrojodawca pozostawił ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną, tym bardziej, że art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw wskazanych w art. 66 Konstytucji tylko w «granicach określonych w ustawie». Redukuje to zakres roszczeń, jakie na podstawie tego przepisu mogą przysługiwać jednostce; zarzut niekonstytucyjności regulacji ustawowej w tym zakresie można postawić jedynie wtedy, gdy zejdzie ona «poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści» (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255; L. Garlicki, Komentarz do art. 66, [w:] *Konstytucja...*, t. 3, Warszawa 2003, s. 2)».

Trybunał podziela także wyrażony w wyroku o sygn. SK 11/11 pogląd, że „kontrola zgodności przepisów ustawowych z art. 66 Konstytucji sprowadza się do ustalenia, czy oceniane regulacje nie zaprzeczają w sposób oczywisty i jednoznaczny istocie praw tam określonych”. Nie ma wątpliwości, że ustawodawca wprowadził zmianę w sposób poprawny formalnie (w ustawie), a merytorycznie jest ona uzasadniona postępowaniem technologicznym i wynikającą z niego zmianą okoliczności faktycznych.

4.2. Regulacje prawne gwarantujące ochronę pracowników.

4.2.1. W ocenie Trybunału, zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa pracy techników mają przepisy określające, w sposób obiektywny i oderwany od czasu pracy, dozwolony poziom napromieniowania. W niniejszej sprawie szczególną rolę należy przypisać ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2014 r. poz. 1512, ze zm.; dalej: prawo atomowe) oraz wydanym do niej przepisom wykonawczym. W art. 31 prawa atomowego uregulowano sposób postępowania w wypadku przekroczenia którejkolwiek z dawek granicznych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie dawek granicznych promieniowania jonizującego (Dz. U. Nr 20, poz. 168). W rozporządzeniu tym określone zostały również wskaźniki pozwalające na wyznaczenie tych dawek oraz sposób i częstotliwość dokonywania oceny narażenia pracowników a także osób z ogółu ludności. Dla pracowników przewidziano dawkę graniczną wynoszącą 20 mSv, która może być przekroczona do wartości 50 mSv w danym roku kalendarzowym, pod warunkiem że w ciągu kolejnych pięciu lat kalendarzowych jej sumaryczna wartość nie przekroczy 100 mSv. Ustalono w nim także, że dawka graniczna, wyrażona jako dawka równoważna, wynosi w ciągu roku kalendarzowego 150 mSv dla soczewek oczu oraz 500 mSv – dla skóry, jako wartość średnia dla dowolnej powierzchni 1 cm² napromienionej części skóry oraz dla dłoni, przedramion, stóp i podudzi.

Inne reguły odnoszą się do kobiet w ciąży, które nie mogą być zatrudnione w warunkach prowadzących do otrzymania przez mające urodzić się dziecko dawki przekraczającej wartość 1 mSv. Taką samą dawkę graniczną (1 mSv) przewidziano dla osób z ogółu ludności. Przekroczenie tej dawki jest możliwe tylko pod warunkiem, że w ciągu kolejnych pięciu lat kalendarzowych jej sumaryczna wartość nie przekroczy 5 mSv. Ustalono także warunki, jakie muszą być spełnione dla wykonywania pomiarów dozymetrycznych w środowisku pracy, w szczególności odnośnie do zakresu programu pomiarów i wymagań, jakie muszą spełniać osoby wykonujące pomiary.

Zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na

wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności (Dz. U. Nr 220, poz. 1851, ze zm.), Państwowa Inspekcja Sanitarna przed wydaniem zezwolenia na działalność związaną z wykorzystaniem promieniowania jonizującego wymaga przedstawienia projektu osłon stałych w pracowni, w którym uwzględnione są planowane stanowiska pracy i obliczone są osłony dla tych stanowisk w taki sposób, aby zapewnić dotrzymanie limitów dawek granicznych dla pracowników.

Z kolei w rozporządzeniu z dnia 21 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpiecznej pracy z urządzeniami radiologicznymi (Dz. U. Nr 180, poz. 1325) Minister Zdrowia określił szczegółowe warunki bezpiecznej pracy z urządzeniami radiologicznymi, w tym wymagania dla pracowni, gabinetów rentgenowskich i ambulansów oraz aparatów rentgenowskich a także zasady bezpieczeństwa w zakładach (pracowniach) medycyny nuklearnej utworzonych w jednostkach ochrony zdrowia udzielającej świadczeń zdrowotnych z zakresu badań diagnostycznych i leczenia produktami radiofarmaceutycznymi oraz bezpieczeństwa podczas radioterapii.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 marca 2007 r. w sprawie wymagań dotyczących rejestracji dawek indywidualnych (Dz. U. Nr 131, poz. 913) określone zostały wymagania dotyczące rejestracji dawek indywidualnych dla pracowników kategorii A i B, centralnego rejestru dawek i przekazywania tam danych, co pozwala kontrolować poziom narażenia na promieniowanie jonizujące nie tylko na stanowisku pracy lecz także u pracowników migrujących między zakładami pracy. Dane te są dostępne zarówno dla pracodawcy jak i dla pracownika.

Kolejnym rozporządzeniem obejmującym analizowaną materię jest rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1015, ze zm.).

4.2.2. Ze wskazanych wyżej aktów prawnych wynikają liczne obowiązki pracodawcy w zakresie ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym, pochodzącym ze źródeł naturalnych i sztucznych, występujących w środowisku pracy. Zasady postępowania wynikające z przywołanych wyżej przepisów powinny – w ocenie Trybunału – prowadzić do bieżącej efektywnej kontroli stanowisk pracy pod kątem zagrożenia promieniowaniem jonizującym. Dają one możliwość wpływu pracowników i organizacji związkowych na pracodawcę pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Istotne jest również przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przez samych pracowników pracujących z urządzeniami emitującymi promieniowanie jonizujące oraz aktywna postawa inspektorów ochrony radiologicznej, których rolą jest wewnętrzny nadzór nad przestrzeganiem wymagań ochrony radiologicznej. Są to jednak okoliczności faktyczne, niemające przełożenia na wady prawne kwestionowanych przepisów i w związku z tym – bez wpływu na postępowanie przed Trybunałem.

4.2.3. Trybunał stwierdza, że przywołane przepisy rozporządzeń respektują standardy określone w dyrektywie Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylającej dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom (Dz. Urz. UE L 13 z 17.01.2014, s. 1).

Trybunał dokonał również porównania przepisów regulujących czas pracy osób narażonych na promieniowanie jonizujące w wybranych krajach europejskich.

Analizowane porządki prawne (Austria, Bułgaria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa,

Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Węgry, Wielka Brytania, Włochy), podobnie jak polski, opierają się na dyrektywie Rady, tj. gwarantują bezpieczne warunki pracy przez określenie dopuszczalnych dawek promieniowania i stworzenie systemu kontroli ich przestrzegania. W ustawodawstwach tych krajów czas pracy jest porównywalny z ustalonym w kwestionowanych przepisach lub dłuższy. Austria, Cypr, Dania, Francja, Finlandia, Grecja, Irlandia, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia nie przewidują odstępstw w czasie pracy techników oraz dodatkowego urlopu bądź wynagrodzenia. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Wielkiej Brytanii, z zastrzeżeniem, że pracownik opuszcza stanowisko pracy, gdy następuje przekroczenie norm granicznych. Wraca zaś do obowiązków w momencie, gdy jest to uznane za bezpieczne. Na Litwie również obowiązuje ogólna norma czasu pracy, jednak w sytuacji, gdy praca odbywa się w środowisku, w którym wskaźniki szkodliwych dla zdrowia czynników przekraczają dopuszczalne normy i nie ma możliwości ich zmniejszenia do poziomu dopuszczalnego, czas pracy wynosi 36 godzin tygodniowo. W niektórych krajach wprowadzony został dodatkowy płatny urlop, zazwyczaj w wymiarze 5 dni roboczych (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Grecja, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Włochy), dodatek do pensji (Chorwacja, Łotwa, Rumunia, Węgry, Włochy) a nawet dodatkowe ubezpieczenie emerytalne (w Słowenii – tylko dla pracowników Instytutu Onkologii).

Zgodnie z informacją uzyskaną przez Trybunał z Europejskiej Federacji Towarzystw Radiologicznych, zalecanym rozwiązaniem nie jest skracanie czasu pracy lecz zachowanie standardów wykonywania badań, szkolenia pracowników w zakresie środków ochrony i procedur postępowania oraz nadzór dozymetryczny. Takie stanowisko jest również zgodne z zaleceniami zawartymi w „Międzynarodowych podstawowych normach ochrony przed promieniowaniem jonizującym i bezpieczeństwa źródeł promieniowania” (Państwowa Agencja Atomistyki, Warszawa 1997, s. 35), które stanowią, że: „warunki zatrudnienia pracowników nie zależą od istnienia lub możliwości pojawienia się narażenia zawodowego. Nie stosuje się żadnych specjalnych systemów rekompensat lub preferencyjnego traktowania narażonych pracowników, takich jak: dodatki płacowe, opłacanie specjalnych ubezpieczeń, skrócony dzień pracy, dłuższy lub dodatkowy urlop, lepsze warunki przejścia na emeryturę. Wymienione środki nie mogą być ani proponowane, ani stosowane zamiast zapewnienia pracownikom takich środków ochrony i bezpieczeństwa, które gwarantują spełnienie wymagań norm”.

4.3. Ocena konstytucyjności.

Podsumowując Trybunał stwierdza, że przewidziane przez prawodawcę środki ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym oraz sposób organizacji pracy i reagowania na zagrożenie z nim związane są adekwatne i mieszczą się w standardzie wynikającym z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, przyjmując kwestionowane rozwiązanie, skorzystał z pomocy instytutu badawczego posiadającego największą w Polsce wiedzę i doświadczenie w zakresie kontroli dozymetrycznej, wykorzystał dane zebrane w innych krajach europejskich oraz zachował wymogi wynikające z dyrektywy Rady.

System prawny, czego wnioskodawca nie kwestionuje, przewiduje również możliwość zgłaszania, w konkretnych wypadkach, żądań wobec pracodawcy na podstawie kodeksu pracy oraz uzyskania ochrony prawnej w sytuacji, gdy organizacja pracy jest wadliwa lub wykorzystywany sprzęt nie spełnia wymogów obowiązującego prawa. Ma to istotne znaczenie dla oceny sytuacji techników z punktu widzenia bezpieczeństwa ich pracy.

W tej sytuacji Trybunał uznał, że kwestionowane regulacje są zgodne z art. 66 ust. 1 Konstytucji.

5. Nieadekwatność art. 68 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 68 ust. 1 Konstytucji należy zwrócić uwagę, że wprowadza on nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji prawa do ochrony zdrowia. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjnie określony stan zdrowia poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności (zob. wyroki z: 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 38; 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

Uwzględniając przywołaną wykładnię art. 68 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego prawo do korzystania z systemu ochrony zdrowia, Trybunał uznaje za zasadne stanowisko wyrażone przez Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, zgodnie z którym między tym przepisem a kwestionowanymi art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, dotyczącymi czasu pracy pracowników podmiotów leczniczych, nie zachodzi związek treściowy. Zaskarżone przepisy nie odnoszą się bowiem do korzystania z systemu opieki zdrowotnej lecz pracy w jego jednostkach. Tym samym, powołany wzorzec kontroli jest nieadekwatny do oceny kwestionowanych przepisów, co uzasadnia stwierdzenie, że art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej nie są niezgodne z art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt K 14/14**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK z 29 września 2015 r., sygn. K 14/14, w części uznającej, że zaskarżone art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.; dalej: u.d.l.) w zakresie, w jakim odnoszą się do techników medycznych elektroradiologii, którzy w celach diagnostycznych lub leczniczych stosują źródła promieniowania jonizującego, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Inaczej niż większość składu orzekającego Trybunału uważam, że te przepisy są niezgodne ze wszystkimi wzorcami konstytucyjnymi, tj. z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) w związku z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz z prawem każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji).

Uzasadnienie

1. Zakwestionowane przepisy regulują czas pracy ogółu pracowników medycznych zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Według art. 93 ust. 1 u.d.l., ich czas pracy nie może przekroczyć 7 godzin i 35 minut na dobę i przeciętnie 37 godzin i 55 minut

na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym (nie dłuższym niż 3 miesiące). Art. 94 ust. 1 u.d.l. dozwala, aby, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją, był stosowany do nich równoważny czas pracy, w ramach którego dopuszczalne jest przedłużenie wymiaru czasu pracy w niektóre dni do 12 godzin (równoważone krótszą niż 7 godzin i 35 minut pracą w inne dni lub dodatkowymi dniami wolnymi od pracy, aby była zachowana norma tygodniowa 37 godzin 55 minut w okresie rozliczeniowym).

Przepisy te zaskarżył wnioskiem do Trybunału Zarząd Główny Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Techników Medycznych Elektroradiologii w zakresie, w jakim dotyczą one techników medycznych elektroradiologii. Powodem zaskarżenia jest znaczące wydłużenie przez nie czasu pracy pracowników należących do tej grupy zawodowej. Przed ich wejściem w życie obowiązywały w tym zakresie najpierw przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz. U. Nr 51, poz. 326, ze zm.), a następnie, bezpośrednio przed wejściem w życie zakwestionowanych przepisów, ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.). Ustanawiały one dla techników radiologii (oraz dla niektórych innych grup pracowników medycznych) ze względu na szkodliwe warunki pracy (w przypadku techników radiologii – narażenie na promieniowanie jonizujące) skrócony czas pracy w wymiarze 5 godzin na dobę i przeciętnie 25 godzin na tydzień (w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym). Tak znaczące podniesienie wymiaru czasu pracy tej kategorii pracowników (o ponad połowę) ustawodawca uzasadnił istotnym ograniczeniem (czy niemalże wyeliminowaniem) szkodliwego wpływu wykonywanej przez nich pracy na zdrowie, za sprawą podwyższenia jakości i standardów bezpieczeństwa sprzętu będącego źródłem promieniowania jonizującego, który obsługują, oraz stosowania skutecznych środków indywidualnej ochrony i monitorowania zagrożenia.

Z tym uzasadnieniem nie zgadza się wnioskodawca, który – nie negując tego, że w komórkach organizacyjnych radiologii, w których wymieniono sprzęt na nowoczesny, zagrożenie dla zdrowia i życia pracowników zmniejszyło się – twierdzi, że nigdzie nie zostało ono – i nie może zostać – całkowicie wyeliminowane. Na dowód tej tezy przedstawił opinie różnych ośrodków badawczych oraz wyniki ankiety przeprowadzonej pod auspicjami Związku Zawodowego Techników Medycznych Elektroradiologii.

Wnioskodawca zarzucił zaskarżonym przepisom naruszenie praw nabytych pracowników reprezentowanej przez nich grupy zawodowej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji), a także prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji; co do tego wzorca, zgadzam się z wyrokiem TK, że jest on w tej sprawie nieadekwatny w świetle aktualnego orzecznictwa Trybunału).

Zarzut naruszenia zasady równości i sprawiedliwości wnioskodawca uzasadnia właściwie w ten sam sposób. Oto dwie grupy pracowników, różniące się istotną cechą relewantną, jaką jest rodzaj pracy wywierającej szkodliwy wpływ na zdrowie: 1) technicy elektroradiologii wykonujący pracę z narażeniem na promieniowanie jonizujące (w sprawie innych grup pracowników wykonujących pracę o podobnej szkodliwości wnioskodawca nie zabiera głosu ze względu na swoją ograniczoną legitymację trybunalską, opartą na art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 2 Konstytucji) oraz 2) inni pracownicy medyczni, których praca nie wywiera szkodliwego wpływu na ich zdrowie, zostali potraktowani przez ustawodawcę tak samo pod względem wymiaru (i rozkładu) czasu pracy. Wymiar czasu pracy ma, ich zdaniem, bezpośredni związek z prawem do bezpiecznych i

higienicznych warunków pracy, gdyż dłuższy czas narażenia organizmu pracownika na oddziaływanie szkodliwego czynnika potęguje negatywne skutki tego działania.

Niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą zaufania do państwa i jego prawa oraz z zasadą praw nabytych wnioskodawca upatruje w tym, że po ponad 50 latach obowiązywania skróconego czasu pracy techników medycznych elektroradiologii (analogiczne regulacje w tym zakresie jak w rozporządzeniu z 1974 r. i ustawie z 1991 r. obowiązywały od lat 50. XX wieku) mieli oni prawo oczekiwać, że państwo nie odejdzie w tak zaskakujący i radykalny sposób od tej korzystnej dla nich regulacji w sytuacji, gdy, ich zdaniem, nie można mówić o całkowitym wyeliminowaniu szkodliwych warunków ich pracy. Podnosi przy tym, że osoby podejmujące pracę w tym zawodzie (a nawet podejmujące naukę tego zawodu), mając świadomość utrwalonej regulacji czasu pracy, liczyły na ten krótszy czas pracy i uwzględniały go przy wyborze zawodu i planowaniu swojego życia. Ten krótki czas pracy pozwalał im też łatwiej pogodzić się z relatywnie niskim wynagrodzeniem, gdyż umożliwiał podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego. Wnioskodawca podkreśla w związku z tym, uzasadniając zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości, że to drastyczne wydłużenie czasu pracy nie zostało w najmniejszym nawet stopniu zrekompensowane, obowiązkowym dla pracodawcy, podwyższeniem wynagrodzenia.

2. Trybunał Konstytucyjny w wyroku odrzucił wszystkie zarzuty wnioskodawcy. Zgadając się, z oczywistym skądinąd, twierdzeniem wnioskodawcy, że wydłużenie czasu pracy stanowi niekorzystną zmianę w sytuacji zawodowej pracowników, których interesy reprezentuje wnioskodawca, stwierdził jednocześnie, że nie jest to równoznaczne z naruszeniem praw słusznie nabytych, gdyż nie istnieje „konstytucyjne prawo do skróconej normy czasu pracy”. Nie nastąpiło też – zdaniem Trybunału – naruszenie zasady zaufania do państwa, gdyż żaden pracownik (w tym technik elektroradiolog) nie może racjonalnie oczekiwać, że przez cały czas trwania zatrudnienia będzie wykonywał pracę na niezmiennych warunkach, w szczególności w skróconym czasie pracy. Wydłużenie czasu pracy nie było przy tym zaskoczeniem dla pracowników, ponieważ ustawodawca zastosował długi (prawie 3-letni) okres przystosowawczy do nowej regulacji po jej wejściu w życie, w czasie którego technik elektroradiolog mógł się przysposobić do wykonywania innej pracy.

Trybunał odrzucił też zarzut naruszenia przez zakwestionowaną regulację zasady równości i sprawiedliwości. Stwierdził, że jest ona przejawem „porządkowania systemu prawnego w zakresie prawa pracy przez usuwanie z niego przywilejów, które utraciły swój sens ze względu na zmiany społeczno-gospodarcze i naukowotechniczne”. Działa więc w kierunku realizacji zasady równego traktowania pracowników, a nie jej łamania.

Ocenę wydłużenia czasu pracy techników z punktu widzenia zasady sprawiedliwości Trybunał uzależnił od ustalenia, czy istnieją wystarczające podstawy do utrzymania korzystnych dla nich norm czasu pracy. Zdaniem Trybunału, ustawodawca, wprowadzając kwestionowane przepisy, dysponował „danymi naukowymi przekonywującymi o znikomym narażeniu zdrowia techników”. Trybunał oparł się głównie na opinii Instytutu Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera w Łodzi, w której zawarto stwierdzenie, że „skrócenie czasu pracy nie jest skuteczną i optymalną metodą zapobiegania negatywnym skutkom wykonywania pracy w szkodliwych warunkach”. Jako najbardziej efektywną metodę Instytut wskazuje przestrzeganie przez pracodawcę przepisów Kodeksu pracy, a w szczególności przepisów BHP oraz systematycznego monitorowania wszystkich zagrożeń na poszczególnych stanowiskach pracy.

W konkluzji Trybunał stwierdził w tej kwestii, że obecnie, w związku z istotnym spadkiem zagrożenia związanego z promieniowaniem jonizującym, praca przy

urządzeniach emitujących takie promieniowanie straciła status relewantnego kryterium różnicującego, wobec czego utrzymywanie poprzedniej, korzystnej regulacji byłoby nieuzasadnionym faworyzowaniem techników elektroradiologii.

Na marginesie Trybunał zauważył, że z treści wniosku wynika pośrednio świadomość wnioskodawcy co do „niezagrożającego zdrowiu poziomemu ryzyka związanego z pracą techników radiologii po zmianie przepisów”. Wskazano w nim bowiem, że „wydłużenie czasu pracy nie byłoby traktowane jako naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, gdyby towarzyszyła mu odpowiednia rekompensata finansowa”. Trudno bowiem założyć – twierdzi dalej Trybunał – „by związek – w razie realnego zagrożenia zdrowia jego członków – dopuszczał wydłużenie czasu pracy, choćby miałyby być rekompensowane wyższym wynagrodzeniem”.

Równie stanowczo rozprawił się Trybunał z zarzutem naruszenia art. 66 ust. 1 Konstytucji. Nie kwestionując ścisłego związku między długością czasu pracy a bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy, stwierdził, że zarzut niezgodności regulacji dotyczącej warunków pracy, w tym czasu pracy, z art. 66 Konstytucji można postawić tylko wtedy, gdy „zejdzie ona «poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści»” (cytat z wyroku TK z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255).

Trybunał, opierając się głównie na opinii Instytutu Medycyny Pracy, uznał, że wydłużenie czasu pracy techników nie spowodowało zwiększenia w ich organizmach szkodliwego dla człowieka promieniowania jonizującego, a przy uwzględnieniu przewidzianych przez ustawodawcę środków ochrony pracowników, nie spowodowało też pogorszenia warunków BHP, które mieszczą się w standardzie wymaganym przez art. 66 ust. 1 Konstytucji.

3. Stanowczo nie zgadzam się z tym rozstrzygnięciem Trybunału i z takim jego uzasadnieniem. W – zasadniczej dla tego rozstrzygnięcia – kwestii szkodliwego wpływu na zdrowie techników elektroradiologii ich pracy przy urządzeniach emitujących promieniowanie jonizujące w aktualnych warunkach Trybunał, w ślad za większością opinii ośrodków badawczych, skoncentrował się na tym, czy dochodzi do przekroczenia w ich organizmach granicznych dopuszczalnych dawek promieniowania. Z większości opinii wynika, że tam, gdzie zakład jest wyposażony w nowoczesne urządzenia, a pracownicy przestrzegają przepisów ostrożnościowych, nie dochodzi do ich przekroczenia. Z tego Trybunał wyprowadził, błędny moim zdaniem, wniosek, że praca przy obsłudze tych urządzeń nie stwarza takiego zagrożenia dla zdrowia i życia pracownika, które uzasadniałoby utrzymywanie w stosunku do nich skróconych norm czasu pracy.

Co innego wynika bowiem nawet z opinii Instytutu Medycyny Pracy, którą kierował się Trybunał przy ustalaniu, czy zagrożenie promieniowaniem jonizującym w obecnych warunkach pracy techników elektroradiologii stanowi cechę relewantną uzasadniającą skrócenie ich czasu pracy. Z opinii tej wynika, że nie ma nieszkodliwych dawek promieniowania jonizującego, ponieważ „nawet najmniejsza ilość cząstek promieniowania jonizującego może być szkodliwa”. „Efekty zdrowotne” wywoływane przez promieniowanie jonizujące dzieli się w opinii na skutki somatyczne i genetyczne. Te pierwsze polegają na uszkodzeniu różnych komórek organizmu, objawiającym się bezpośrednio lub w bliskiej przyszłości u osoby napromieniowanej; są to skutki wczesne (choroba popromienna) bądź późne (nowotwory, zaćma). Skutki genetyczne polegają na uszkodzeniu komórek rozrodczych, które może obciążać potomstwo osoby napromieniowanej. Przy tym wśród skutków somatycznych wyróżnia się tzw. skutki stochastyczne (w szczególności nowotwory), które są niezależne od dostarczonej dawki promieniowania i są w dużej mierze sprawą przypadku, jednak wraz ze wzrostem dawki

wzrasta prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Istotnym elementem systemu ochrony radiologicznej jest „układ dawek granicznych promieniowania”. Przy tym „[d]awka graniczna jest to dawka maksymalna, przy jakiej narażenie radiacyjne jest uznawane za bezpiecznie małe”.

Również z pisma Centralnego Instytutu Ochrony Pracy z 30 kwietnia 2015 r. oraz dołączonego do niego opracowania naukowego „Narażenie zawodowe pracowników ochrony zdrowia – ze szczególnym uwzględnieniem obsady pracowni radiologicznych” wynika, że promieniowanie jonizujące jest czynnikiem szkodliwym dla zdrowia i źródłem groźnych chorób zawodowych (zob. wykaz chorób zawodowych stanowiących załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1367, w którym pod pozycją 16 figurują choroby wywołane działaniem promieniowania jonizującego, m.in. ostra choroba popromienna, przewlekłe uszkodzenie szpiku kostnego, zaćma popromienna, nowotwory). Dalej czytamy w tejże opinii, że „dawki graniczne zabezpieczają całkowicie przed efektami deterministycznymi. Nigdy natomiast nie będzie pewności, że zabezpieczają również przed efektami stochastycznymi”, ale ryzyko ich wystąpienia jest „bezpiecznie małe”.

W związku z dawkami granicznymi, symptomatyczne wydaje mi się to, że dawka graniczna (skuteczna, tj. niepowodująca istotnego zagrożenia) dla osoby pracującej (rozumiem, że przy urządzeniach emitujących promieniowanie jonizujące) wynosi 20 jednostek (tzw. milisiwertów), a dla osób „z ogółu ludności” – 1 jednostka (tabela w tekście opinii).

Trudno jest mi zgodzić się z twierdzeniem, zawartym w opinii Instytutu Medycyny Pracy, że długość czasu pracy przy urządzeniach emitujących promieniowanie jonizujące nie wpływa na ilość pochłoniętego przez pracownika promieniowania, chyba że równocześnie obowiązywałby limit liczby badań (zabiegów), które poszczególne pracownik może wykonać w czasie dniówki roboczej, niezależnie od czasu jej trwania, co – według mojej wiedzy – nie ma u nas miejsca. Szczególnie niepokojące jest dla mnie dopuszczenie w art. 94 ust. 1 u.d.l. zatrudnienia m.in. techników elektroradiologii w systemie równoważnego czasu pracy, w którym dopuszczalne jest przedłużenie czasu pracy w niektóre dni do 12 godzin.

Nie zgadzam się również z argumentem przyjętym przez Trybunał, w ślad za opinią Instytutu Medycyny Pracy, jakoby skracanie czasu pracy nie było właściwą i skuteczną metodą przeciwdziałania zagrożeniom ze strony źródeł promieniowania jonizującego, a miałyby nią być – skądinąd oczywiste – przestrzeganie przepisów BHP i systematyczne monitorowanie zagrożenia. Wręcz przeciwnie, skrócenie czasu pracy, obok dodatkowych urlopów wypoczynkowych, jest traktowane na gruncie art. 2 pkt 4 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), jako jeden z najbardziej wskazanych sposobów ograniczenia negatywnego wpływu na zdrowie szkodliwych warunków pracy.

Nie podzielam też zakamuflowanego zarzutu hipokryzji pod adresem wnioskodawcy (i pośrednio pracowników, których on jako związek zawodowy reprezentuje), polegającej jakoby na tym, że wnioskodawca zdaje sobie sprawę z braku istotnego zagrożenia dla życia i zdrowia techników radiologii w związku z wydłużeniem czasu pracy, skoro eksponuje we wniosku brak rekompensaty finansowej za to wydłużenie, co ma świadczyć o tym, że rzeczywistym powodem zaskarżenia przepisów wydłużających czas pracy jest właśnie ten brak rekompensaty, czyli pieniądze. Osobiście nie dostrzegam tu żadnej ukrytej intencji wnioskodawcy, to raczej Trybunał zdaje się nie dostrzegać pełnych skutków wydłużenia czasu pracy o więcej niż połowę dotychczasowego wymiaru, z pozostawieniem niezmiennego wynagrodzenia. Nie ulega wątpliwości (i Trybunał też to zauważył), że wynagrodzenia techników elektroradiologii są bardzo niskie. Znosili je

oni bez protestów, gdy stanowiły ekwiwalent za 5-godzinny dzień i 25-godzinny tydzień pracy, które pozwalały na podjęcie dodatkowej pracy zarobkowej. Czasem, może nawet często, była to praca tego samego rodzaju, związana z identycznym zagrożeniem, tylko u innego pracodawcy. Niestety, w Polsce (a zapewne i w innych biednych społeczeństwach), gdzie większość pracujących otrzymuje niskie lub bardzo niskie wynagrodzenie, zjawisko narażania życia i zdrowia dla niewielkich nawet pieniędzy (np. dla dodatków do wynagrodzenia z tytułu pracy szkodliwej lub szczególnie uciążliwej) jest na porządku dziennym. Nie powinno się jednak czynić z tego powodu zarzutu pracownikom „sprzedającym” w ten sposób swoje zdrowie za niską cenę, lecz państwu, które swoimi regulacjami dotyczącymi wynagrodzenia za pracę niejako przymusza ich do tego.

Skądinąd nie jest tak, aby wysokość wynagrodzenia nie miała innego związku z ochroną zdrowia pracownika niż tylko ten, że niskie wynagrodzenie za jedną pracę skłania do podejmowania dodatkowego zajęcia zarobkowego. Wyższe wynagrodzenie umożliwia bowiem chociażby lepsze odżywianie się, dobry wypoczynek, i ułatwia dbanie o zdrowie, co może stanowić antidotum na szkodliwe oddziaływanie warunków pracy na zdrowie pracownika.

Z przytoczonych wyżej powodów uważam, że zrównanie czasu pracy techników elektroradiologii z czasem pracy ogółu pracowników medycznych, oznaczające wydłużenie czasu pracy techników o ponad połowę dotychczasowego wymiaru, a przy tym niepołączone z odpowiednim podwyższeniem wynagrodzenia, ewidentnie narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Ogranicza też nieproporcjonalnie prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji).

4. W odniesieniu do techników radiologii, którzy zostali zatrudnieni przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów, w grę wchodzi, moim zdaniem, także naruszenie art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wynika z niego zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana inaczej jako zasada lojalności państwa wobec obywatela. Zgadzam się ze stwierdzeniem większości składu orzekającego TK, że nie mamy w tym przypadku do czynienia z naruszeniem zasady ochrony słusznie nabytych praw podmiotowych, natomiast uważam, że wystąpiło ewidentne naruszenie zasady zaufania.

Technicy medyczni elektroradiologii, podejmujący pracę w tym zawodzie pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów o czasie pracy, mieli prawo zakładać, że obowiązujący ich skrócony czas pracy, który w takim właśnie wymiarze obowiązywał bez przerwy przez ponad pół wieku, nie zostanie istotnie wydłużony, zwłaszcza, że nie nastąpiła jakaś rewolucyjna, skokowa zmiana innych warunków pracy, polegająca na wyeliminowaniu ich szkodliwości dla zdrowia. Swoje życie zawodowe, rodzinne i osobiste planowali z uwzględnieniem owego skróconego czasu pracy i tym samym dużej ilości czasu wolnego, który mogli wykorzystać, stosownie do swoich potrzeb, między innymi na dodatkowe zajęcia zarobkowe, pozwalające uzupełnić niskie wynagrodzenie za pierwszą pracę w charakterze technika radiologii. Podwyższenie wymiaru czasu pracy o ponad połowę przekreśliło te możliwości, a jednocześnie nie zostało powiązane z jakąkolwiek rekompensatą materialną.

Nie może zmienić tej oceny wprowadzenie przez ustawodawcę relatywnie długiego okresu przystosowawczego, gdyż, zwłaszcza dla wieloletniego pracownika, zmiana dotychczasowego zawodu w ciągu 3 lat jest bardzo utrudniona, jeśli w ogóle realna. Na marginesie można wyrazić obawę, co by się stało w ochronie zdrowia, gdyby znacząca liczba techników elektroradiologii rzeczywiście odeszła z tego zawodu po niekorzystnej zmianie warunków ich zatrudnienia.

Na ocenę zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą zaufania do państwa nie wpływa też, według mnie, okoliczność, że wydłużenie czasu pracy pracowników zatrudnionych przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów nie następuje *ex lege*, lecz wymaga dokonania porozumienia zmieniającego lub wypowiedzenia warunków pracy przez pracodawcę. Z informacji na temat praktyki pracodawców w tym zakresie, podanych w czasie rozprawy przed Trybunałem, wynika bowiem, że o ile lekarzom, pracującym dotąd w systemie skróconego czasu pracy ze względu na szkodliwe warunki pracy, po ustawowym wydłużeniu czasu pracy udaje się z reguły wynegocjować z pracodawcą utrzymanie korzystnych warunków pracy, o tyle członkowie średniego personelu medycznego, do którego zalicza się techników elektroradiologii, z reguły nie mają takiej realnej możliwości.