

Gdańsk, dnia 21 stycznia 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wniosek

o zbadanie zgodności norm ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) z Konstytucją

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” reprezentowana zgodnie z uchwałą Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 1/09 z dnia 21 stycznia 2009 r. przez:

- 1) Janusza Śniadka – Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” oraz
- 2) Macieja Jankowskiego – Zastępcę Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

wnosi o zbadanie zgodności art. 3 ust. 2 i art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) oraz załącznika nr 1 do tej ustawy, z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i wyrażonymi tam zasadami równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656), zwanej dalej „ustawą o emeryturach pomostowych”, warunkiem nabycia prawa do emerytury pomostowej jest wykonywanie po dniu 31 grudnia 2008 r. pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 tej ustawy. Art. 3 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych zawiera wykaz szczególnych warunków pracy zdeteminowanych siłami natury oraz procesami technologicznymi. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny. W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych związek wykonywanej pracy z tymi szczególnymi warunkami pracy oraz skutki jej wykonywania (określane przez ustawodawcę mianem czynników ryzyka) w postaci dużego prawdopodobieństwa wystąpienia trwałego uszkodzenia zdrowia oraz ograniczenia możliwości wykonywania pracy w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. decydują o uznaniu pracy za

wykonywaną w szczególnych warunkach, umożliwiając tym samym nabycie przez pracownika prawa do emerytury pomostowej. Do prac wykonywanych w szczególnych warunkach determinowanych siłami natury zaliczono prace wykonywane pod ziemią, na wodzie, pod wodą i w powietrzu. Za prace w szczególnych warunkach determinowanych procesami technologicznymi uznano natomiast prace wykonywane w warunkach mikroklimatu gorącego (wykonywane w pomieszczeniach, w których wartość wskaźnika obciążenia termicznego WBGT wynosi 28 °C i powyżej, przy wartości tempa metabolizmu pracownika powyżej 130 W/m²) i zimnego (wykonywane w pomieszczeniach o temperaturze powietrza poniżej 0 °C), bardzo ciężkie prace fizyczne (powodujące w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny u mężczyzn - powyżej 8.400 kJ, a u kobiet - powyżej 4.600 kJ,) prace w warunkach podwyższonego ciśnienia atmosferycznego oraz ciężkie prace fizyczne (powodujące w ciągu zmiany roboczej efektywny wydatek energetyczny u mężczyzn - powyżej 6.300 kJ, a u kobiet - powyżej 4.200 kJ) związane z bardzo dużym obciążeniem statycznym wynikającym z konieczności pracy w wymuszonej, niezmienniej pozycji ciała (wymagające znacznego pochylenia i (lub) skręcenia pleców przy jednoczesnym wywieraniu siły powyżej 10 kG dla mężczyzn i 5 kG dla kobiet (wg metody OWAS pozycja kategorii 4) przez co najmniej 50 % zmiany roboczej). W załącznikach Nr 1 i 2 do ustawy o emeryturach pomostowych zawarte zostały wykazy prac w szczególnych warunkach (obejmujący 40 rodzajów prac) oraz o szczególnym charakterze (obejmujący 24 rodzaje prac).

Zarówno wykaz szczególnych warunków pracy jak i zestawienia prac w szczególnych warunkach oraz o szczególnym charakterze, których wykonywanie uprawnia do emerytury pomostowej powinny zostać ustalone z należytą starannością, ponieważ podlegają one ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadami równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym wyrażonymi w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Pominięcie zatem w wykazie szczególnych warunków pracy zawartym w art. 3 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych takich warunków pracy, które ze względu na kryteria medyczne są szczególne (czyli spełniają warunki określone w art. 3 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych) albo zawarcie w tym wykazie prac, które nie mieszczą się w ustawowej definicji posiada znamiona dyskryminacji i stanowi podstawę stwierdzenia niezgodności tej regulacji z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pominięcie w wykazie szczególnych warunków pracy zawartym w art. 3 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych prac wykonywanych w warunkach występowania hałasu, wykonywanych poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracy zmianowej nocnej narusza zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i

gospodarczym wyrażone w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez to, że pozbawia pracowników zatrudnionych w takich (obiektywnie rzecz biorąc szczególnych) warunkach możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej. W sposób nie uzasadniony różnicuje on sytuację prawną osób znajdujących się w tej samej lub podobnej sytuacji (wykonujących prace w szczególnych warunkach), jednym (osoby wykonujące prace w warunkach określonych w art. 3 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych) umożliwiając nabycie prawa o emerytury pomostowej, innych (osoby wykonujące prace w warunkach występowania hałasu, poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracę zmianową nocną) pozbawiając możliwości wcześniejszego przejścia na taką emeryturę.

Praca wykonywana w warunkach występowania hałasu oraz praca zmianowa nocna zostały uznane za prace w szczególnych warunkach w raporcie pt. „Prace wykonywane w szczególnych warunkach i prace o szczególnym charakterze” przedstawionym w dniu 4 lutego 2000 r. przez Komisję Ekspertów do Spraw Uprawnień do Obniżonego Wiek Emerytalnego Osób Zatrudnionych w Szczególnych Warunkach lub Szczególnym Charakterze powołaną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dowód: kopia raportu pt. „Prace wykonywane w szczególnych warunkach i prace o szczególnym charakterze” z dnia 4 lutego 2000 r.). Konsekwencją uznania hałasu oraz wykonywania nocnej pracy zmianowej za czynniki ryzyka zdrowotnego występujące w środowisku pracy w warunkach szczególnych było zamieszczenie prac wykonywanych w tych warunkach w opracowanym przez Komisję wykazie rodzajów prac w warunkach szczególnych uzasadniających ograniczenie okresu zatrudnienia przy ich wykonywaniu. Prace wykonywane poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz w warunkach występowania hałasu zostały uznane za wykonywane w warunkach szczególnych w „Sprawozdaniu z wykonania zadań wydanym przez Zespół Ekspertów Medycyny Pracy do Spraw Zweryfikowania Wykazu Rodzajów Prac w Szczególnych Warunkach i Wykazu Prac o Szczególnym Charakterze przedstawionym w marcu 2006 r. Jednocześnie Zespół wyraził pogląd, że ze względu na liczbę ściśle zdefiniowanych czynników charakteryzujących warunki szczególne nie jest możliwe, aby Zespół ustalił wykaz rodzajów prac odpowiadających tym kryteriom. Za uznaniem prac wykonywanych w warunkach występowania hałasu i poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracy nocnej zmianowej za wykonywane w warunkach szczególnych opowiadają się również eksperci z dziedziny medycyny pracy. Zdaniem dr hab. n. med. Alicji Bortkiewicz, Kierownika Zakładu Fizjologii Pracy i Ergonomii w Instytucie Medycyny Pracy im. J. Nofera w Łodzi hałas w środowisku pracy sprzyja wypadkom przy pracy, absencji chorobowej i przedwczesnemu zakończeniu aktywności zawodowej z powodu ogólnego stanu zdrowia. Fakty te wskazują, że hałas ze względu na związane z jego działaniem pozasłuchowe skutki zdrowotne powinien być uznany

za czynnik szczególny w środowisku pracy, który stanowi podstawę nabycia wcześniejszych niż ustawowe uprawnień emerytalnych (dowód: A. Bortkiewicz *Opinia na temat uznania pracy w narażeniu na hałas jako pracy w warunkach szczególnych* – w załączeniu). Zdaniem tej samej Autorki wiek, z uwagi na spadek odporności i wzrost podatności na infekcje działanie czynników szkodliwych, w tym promieniowania UV jest czynnikiem ograniczającym zdolność do wykonywania pracy poza pomieszczeniami zamkniętymi (outdoor work). Istnieją więc merytoryczne przesłanki, aby pracę taką uznać za pracę w warunkach szczególnych (dowód: A. Bortkiewicz *Opinia na temat zagrożeń związanych z wykonywaniem pracy poza pomieszczeniami zamkniętymi* – w załączeniu). Zdaniem dr K. Zużewicz i prof. dra hab. med. Krzysztofa Kwareckiego po wielu latach pracy zmianowej u pracowników stwierdza się znaczny wzrost ryzyka zawodowego i konieczność zwiększonej koncentracji (...). Stan zdrowia pracowników zmianowych jest istotnie gorszy od stanu zdrowia pracowników dziennych (...). Koszt fizjologiczny pracy fizycznej pracownika zmianowego-nocnego, w miarę starzenia się, a co za tym idzie obniżania się wydolności fizycznej, jest większy niż u pracownika dziennego w tym samym wieku. Podobnie obniżają się możliwości wykonywania pracy umysłowej. W konsekwencji Autorzy podzielają stanowisko wyrażone przez Międzynarodową Organizację Pracy w pkt 24 zalecenia Nr 178 z dnia 6 czerwca 1990 r. dotyczącego pracy nocnej, iż pracownicy o odpowiednio dużym stażu pracy w charakterze pracowników nocnych powinni korzystać ze szczególnych względów, gdy chodzi o możliwości dobrowolnego wcześniejszego lub stopniowego przechodzenia na emeryturę, jeżeli takie możliwości istnieją (dowód: dr Krystyna Zużewicz, prof. dr hab. med. Krzysztof Kwarecki *Praca nocna zmianowa* [w:] *Prace wykonywane w szczególnych warunkach i prace o szczególnym charakterze. Załącznik Nr 1*. Komisja Ekspertów do Spraw Uprawnień do Obniżonego Wiekowi Emerytalnego Osób Zatrudnionych w Szczególnych Warunkach lub Szczególnym Charakterze, Warszawa 9 kwietnia 1999 r.).

Konsekwencją uznania art. 3 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych za niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jest również niekonstytucyjność wykazu prac w szczególnych warunkach zawartego w załączniku Nr 1 do ustawy o emeryturach pomostowych. Pominięcie prac wykonywanych w warunkach występowania hałasu, poza pomieszczeniami zamkniętymi oraz pracy zmianowej nocnej w wykazie szczególnych warunków pracy zawartym w art. 3 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych powoduje bowiem, że prace te nie zostały również uwzględnione w wykazie prac w szczególnych warunkach zawartym w załączniku Nr 1 do ustawy o emeryturach pomostowych, pozbawiając tym samym wykonujących je pracowników możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej.

Art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych przewiduje, że prawo do emerytury pomostowej przysługuje wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed dniem 1 stycznia 1999 r. Art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych w sposób nie uzasadniony różnicuje sytuację prawną pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze ze względu na datę rozpoczęcia pracy. Osobom, które rozpoczęły wykonywanie takiej pracy przed dniem 1 stycznia 1999 r. umożliwia nabycie prawa do emerytury pomostowej, zaś osoby, które wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze rozpoczęły po dniu 31 grudnia 1998 r. pozbawia możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. Tymczasem o przysługiwaniu prawa do emerytury pomostowej powinny decydować szczególne warunki lub charakter pracy określone w oparciu o kryteria medyczne, a nie data rozpoczęcia pracy. Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym wyrażonymi w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zasada równości wobec prawa zakłada, że osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji należy traktować tak samo, natomiast osoby znajdujące się w odmienniej sytuacji faktycznej należy traktować odmiennie. Innymi słowy wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Równość wobec prawa zakłada jednocześnie zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lutego 1997 r., P 4/96).

Żadne przekonujące argumenty nie uzasadniają pozbawienia pracowników, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy w szczególnych warunkach w szczególnym charakterze po dniu 31 grudnia 1998 r. możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o emeryturach pomostowych koncepcja wygaszania prawa do emerytury pomostowej stanowi kontynuację procesu wygaszania szczególnych uprawnień emerytalnych w nowym systemie emerytalnym. Zdaniem projektodawców o likwidacji możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę zadecydowały czynniki demograficzne, a w szczególności znaczne pogorszenie się relacji pomiędzy pokoleniem osób w wieku produkcyjnym (opłacających składki) a populacją osób w wieku nieprodukcyjnym (pobierających świadczenia). W rezultacie likwidacja możliwości wcześniejszego przechodzenia na

emeryturę miała stanowić jeden z elementów reformy systemu emerytalnego, którego celem było zapewnienie równowagi finansowej systemowi ubezpieczeń społecznych.

Z przedstawioną argumentacją nie sposób się zgodzić. Dążenie do zrównoważenia sytuacji finansowej systemu ubezpieczeń społecznych było głównym celem reformy systemu emerytalnego wprowadzonej w życie w dniu 1 stycznia 1999 roku. Reforma ta zakładała, iż stopniowo ulegać będą likwidacji szczególne uprawnienia emerytalne. Wygaszenie szczególnych uprawnień emerytalnych miało się przy tym odbywać nie w sposób nagły zaskakując ubezpieczonych, lecz stopniowo przy zastosowaniu racjonalnego kryterium daty urodzenia. Dotychczasowe możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę zachowali ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. (czyli osoby, które w dniu wejścia w życie reformy miały ukończone 50 lat) oraz ubezpieczeni urodzeni w latach 1949-1968, którzy spełnili warunki określone w art. 46-50 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”. Wprowadzając reformę systemu emerytalnego podjęto jednocześnie decyzję, że możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w nowym systemie emerytalnym zachowają ubezpieczeni zatrudnieni w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zapowiadał określenie w odrębnej ustawie zasad, warunków i trybu ustanawiania dla tych ubezpieczonych emerytur pomostowych. Utrzymanie w nowym systemie emerytalnym możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze było jednym z warunków społecznej akceptacji niekorzystnych dla wielu osób rozwiązań prawnych wprowadzonych w ramach reformy systemu emerytalnego. Emerytura pomostowa została pomyślana jako trwały element nowego systemu emerytalnego obejmującego ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a więc systemu, w którym, co do zasady, nie występuje możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Emerytura pomostowa miała być instrumentem łagodzenia skutków społecznych stopniowej likwidacji możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 22.06.1999 r. (K 5/99, OTK 1999/5/100) i z dnia 4.01.2000 r. (K 18/99, OTK 2000/1/1). Z zawartej w art. 24 ust. 3 ustawy emerytalno-rentowej zapowiedzi, iż zasady, warunki i tryb ustanawiania emerytur pomostowych zostaną określone w odrębnej ustawie wynikało również to, że emerytury pomostowe zostały pomyślane jako świadczenia usytuowane w odrębnym od Funduszu Ubezpieczenia Społecznego systemie organizacyjno-finansowym. Takie rozwiązanie miało być zgodne z podstawowym założeniem reformy systemu emerytalnego, zgodnie z którym uprawnienia emerytalne wszystkich ubezpieczonych,

którzy płacili taka sama składkę będą takie same. Nie utrudniało ono zarazem osiągnięcia zasadniczego celu reformy jakim było zrównoważenie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ponieważ finansowanie emerytur pomostowych odbywać się miało ze środków pochodzących z odrębnego źródła jakim jest składka na Fundusz Emerytur Pomostowych. Art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zakładał jednocześnie weryfikację kręgu pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze uprawnionych do tego świadczenia. Obowiązujące poprzednio rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, z późn. zm.) z uwagi na postęp w dziedzinie ochrony przed zagrożeniami zawodowymi oraz rozwój nowych technologii stało się w dużej mierze nie aktualne. Z zapisów zawartych w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy emerytalno-rentowej trudno natomiast wyprowadzić wniosek o wygasającym (przejściowym) charakterze emerytury pomostowej w nowym systemie zabezpieczenia przed ryzykiem starości.

Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zróżnicowanie w art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych prawa do emerytury pomostowej w zależności od kryterium daty rozpoczęcia pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie znajduje uzasadnienia w jakichkolwiek przekonujących argumentach. Pozbawiając pracowników, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po dniu 31 grudnia 1998 r. możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej przepis ten narusza zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym sformułowany w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.