

Warszawa, dnia 5 października 2023 r.

BAS-WAP-1563/23

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

### Opinia prawna

**dotycząca petycji w sprawie przywrócenia utraconego przywileju,  
tj. możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez grupę  
zawodową listonoszy (BKSP-144-IX-757/23)**

#### I. Treść i cel petycji

Petycja nr 144-IX-757/23 została wniesiona przez Związek Zawodowy NSZZ Listonoszy Poczty Polskiej, dalej zwany „Związkiem Listonoszy” lub „Autorem”. Przedmiotem petycji jest żądanie zmiany ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 164 i 1667), w taki sposób, aby w ustawie o emeryturach pomostowych do zawodów, z którymi wiąże się praca w szczególnych warunkach zaliczyć listonoszy. Autor w związku z tym proponuje:

„W art. 3 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy należy dodać literę e:

e) prace w niekorzystnych warunkach atmosferycznych.

W pkt 2 dodać litery f, g:

f) prace w niekorzystnych warunkach atmosferycznych – prace wykonywane w wysokich temperaturach otoczenia przekraczających 30 stopni C, prace w ujemnych temperaturach otoczenia, prace w czasie ciągłych opadów oraz gwałtownych zjawisk atmosferycznych,

g) prace, o których mowa w pkt 2 lit. f trwają powyżej 4 godzin na zamianę roboczą i nie mogą być przerwane ze względu na proces technologiczny.

W art. 4 należy uchylić pkt 5 i 6.

W załączniku Nr 1 do ustawy wykaz prac w szczególnych warunkach należy dodać pozycję 41 tabeli:

41 Prace listonoszy pracujących w niekorzystnych warunkach atmosferycznych”.

Autor uzasadnia przy tym, że „listonosz podczas zmiany roboczej większość czasu spędza w otwartej przestrzeni wystawiony na działanie warunków atmosferycznych. W okresie letnim temperatury często przekraczają 32, a nawet 35 stopni Celsjusza. W okresie jesiennym i wiosennym występują: opady deszczu, deszczu ze śniegiem, marznącego deszczu, mocny silny wiatr potęgujący odczucie chłodu, natomiast w okresie zimowym opady śniegu, mocny wiatr, temperatury poniżej zera. Listonosze ze względu na specyfikę pracy nie mają możliwości w dostateczny sposób zabezpieczyć się przed działaniem niekorzystnych warunków atmosferycznych, a to powoduje wcześniejsze starzenie organizmu”. Zwraca również uwagę na „niebezpieczeństwa w bezpośrednim kontakcie z klientem: choroby przenoszone drogą kropelkową, gruźlica, infekcje ogólne w zależności od pory roku (...)”, oraz konkluduje, że „praca listonosza wymaga szczególnych predyspozycji psychofizycznych, gdyż jest to połączenie pracy umysłowej z pracą fizyczną, w zmiennych warunkach pogodowych oraz stałej koncentracji, która jest przyczyną ciągłego stresu”.

Związek Zawodowy Listonoszy podkreśla, że „usunięcie grupy zawodowej listonoszy z grupy szczególnie uprawnionych było nieuzasadnione i jest w tej chwili krzywdzące dla tej grupy zawodowej.

Do 1998 r. grupa zawodowa doręczycieli obecnie po zmianie nazwy listonosze miała możliwość przechodzenia na emeryturę w wieku 60 lat mężczyźni i 55 lat kobiety”.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

#### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

1. Opracowanie obecnych wykazów prac w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze miało miejsce w związku z wprowadzaniem reformy systemu ubezpieczeń dokonanej ustawą z dnia z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672), zwanej dalej „ustawą emerytalną”, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Wraz z procedowaniem ustawy emerytalnej, tj. jeszcze w 1998 r. rozpoczęto prace nad ustawą o emeryturach pomostowych. Celem rozpoczęcia tych prac, a następnie uchwalenia z dniem 19 grudnia 2008 r. ustawy o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 164 i 1667), dalej zwanej „ustawą o emeryturach pomostowych”, było stopniowe wygaszanie uprawnienia do możliwości przechodzenia na emeryturę w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny.

Likwidację możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez niektóre grupy zawodowe, uzasadniano faktem, że ustanowione w 1983 r. przepisy regulujące te kwestie, tj. 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.), zwane dalej „rozporządzeniem”, „po upływie ponad dwudziestu pięciu lat, wobec szybkiego rozwoju technologii, w wielu przypadkach stały się nieaktualne i anachroniczne. Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy w wielu dziedzinach zmienił w sposób zasadniczy warunki pracy, powodując w konsekwencji, że utworzone przed ponad dwudziestu pięciu laty wykazy prac w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w wielu przypadkach są nieadekwatne do obecnych warunków i charakteru pracy”.

W związku z tym wprowadzenie ustawy o emeryturach pomostowych poprzedzone zostało konsultacjami eksperckimi, w celu wypracowania nowego kształtu wykazów prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. W dniu 4 grudnia 1998 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej w drodze zarządzenia powołał bowiem Komisję Ekspertów do Spraw Uprawnień do Obniżonego Wieków Emerytalnego Osób Zatrudnionych w Szczególnych Warunkach lub Szczególnym Charakterze, zwaną dalej „Komisją”, składającą się ze specjalistów z dziedziny

medycyny pracy<sup>1</sup>, w celu określenia rodzajów prac, których wykonywanie powinno uprawniać do przechodzenia na emeryturę w niższym, niż powszechny wiek emerytalny, wieku. Z prac Komisji w dniu 9 kwietnia 1999 r. Komisja przedstawiła raport pod tytułem „Prace wykonywane w szczególnych warunkach i prace o szczególnym charakterze”, w którym zaproponowane zostały definicje prac, których wykonywanie powinno uprawniać do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, określone zostały czynniki ryzyka i maksymalne okresy zatrudnienia przy poszczególnych rodzajach prac.

Wyniki prac Komisji zostały wykorzystane w kolejnych projektach ustawy o emeryturach pomostowych przedstawionych w dniach 20 listopada 2004 r. i 29 kwietnia 2005 r. W rezultacie oceny rozwiązań zaproponowanych w tych projektach, zwłaszcza dotyczących szczególnych (wyjątkowych) uprawnień emerytalnych pracowników, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po dniu 31 grudnia 1998 r., Minister Pracy i Polityki Społecznej zarządzeniem z dnia 17 listopada 2005 r. powołał Zespół Ekspertów Medycyny Pracy do Spraw Zweryfikowania Wykazów Rodzajów Prac w Szczególnych Warunkach oraz w Szczególnym Charakterze, zwany dalej „Zespołem”, do przeprowadzenia m.in. oceny definicji i wykazu prac w szczególnych warunkach i prac o szczególnym charakterze, zaproponowanych w projekcie ustawy o emeryturach pomostowych. Rezultaty prac Zespołu zostały przedstawione w „Sprawozdaniu z wykonania zadań” w marcu 2006 r.

Ostatecznie definicje i wykazy prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze zostały zaproponowane i uwzględnione w ustawie o emeryturach pomostowych po szczegółowej dyskusji z partnerami społecznymi w trakcie prac połączonych zespołów problemowych Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, dalej zwanej „Komisją Trójstronną”, które toczyły się w okresie od 2 czerwca do 24 września 2008 r.<sup>2</sup> W stosunku do pierwotnej wersji (w wyniku prac Komisji Trójstronnej), wykazy prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze rozszerzone zostały o szereg pozycji, np. o: 1) prace w szczególnych

---

<sup>1</sup> W skład Komisji weszli przedstawiciele Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi, Instytutu Medycyny Morskiej i Tropikalnej, Instytutu Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu. Ponadto członkowie Komisji współpracowali z wieloma ekspertami z dziedziny medycyny pracy. W swoich pracach Komisja kierowała się kryteriami medycznymi oraz kryteriami wchodzącymi w zakres ochrony pracy.

<sup>2</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o emeryturach pomostowych (druk sejmowy nr 1070).

warunkach: prace pod ziemią bezpośrednio przy drażeniu tuneli w górotworze, prace w powietrzu wykonywane na statkach powietrznych przez personel pokładowy (w tym prace stewardów i stewardess), prace tancerzy zawodowych związane z bardzo ciężkim wysiłkiem fizycznym; 2) prace o szczególnym charakterze: prace kierowników pociągów, prace bezpośrednio przy ustawianiu drogi pojazdów metra, prace funkcjonariuszy straży ochrony kolei (funkcjonariusze SOK), prace przy bezpośrednim sterowaniu procesami technicznymi mogącymi spowodować awarię techniczną z poważnymi skutkami dla bezpieczeństwa publicznego, i inne.

W rezultacie wykazy rodzajów prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze opracowane w 2008 r. w ramach ustawy o emeryturach pomostowych, zastąpiły ustalone ponad 25 lat temu wykazy stanowisk pracy, które w związku z postępem technologicznym i zmianami w gospodarce zostały uznane za nieaktualne.

2. W bieżącym roku miała miejsce weryfikacja treści ustawy o emeryturach pomostowych, której rezultatem jest ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1667)<sup>3</sup>, dalej zwanej „ustawą zmieniającą”.

Przedmiotem tej zmiany było w szczególności uchylenie wygaszającego charakteru emerytur pomostowych, jednakże w toku prac nad projektem rozpatrywana była także kwestia dotycząca potrzeby i zakresu modyfikacji wykazu prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze.

Na etapie opiniowania projektu Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), wносиło o dokonanie przeglądu grup zaliczonych i pretendujących do wykazów prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, uzasadniając że „wiele grup zawodowych zostało pominiętych w ustawie o emeryturach pomostowych (mimo wcześniejszej obecności w wykazie), a warunki i charakter ich pracy nie uległy zmianie”. OPZZ zwróciło również uwagę na powstanie nowych zawodów, których charakter pracy – zdaniem OPZZ – uzasadnia umieszczenie ich w katalogu prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Przebieg prac nad projektem tej ustawy (druk sejmowy nr 3321) dostępny na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=FB4C94C68221A9E5C12589C90036DC4F>

<sup>4</sup> Pismo OPZZ z dnia 26 czerwca 2023 r. skierowane do Kancelarii Sejmu w odpowiedzi na pismo z dnia 9 czerwca 2023 SPS-WP.020.162.4.2023 w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych.

Przegląd grup zaliczonych i pretendujących do wykazów prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, zanim projekt ustawy w dniu 7 czerwca 2023 r. wpłynął do Sejmu, był przedmiotem analiz grupy roboczej, której pierwsze spotkanie odbyło się w dniu 24 stycznia 2023 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i było kontynuowane na kolejnych posiedzeniach<sup>5</sup>. W pracach grupy brali udział przedstawiciele strony społecznej, w tym przedstawiciele OPZZ, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego (CIOP). Analizowanie postulatów poszczególnych grup zawodowych w kierunku umieszczenia określonych rodzajów prac w wykazach prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, przez ww. grupę roboczą, nie znalazło odzwierciedlenia w ustawie zmieniającej. Natomiast zrealizowany został postulat uchylecia wygaszającego charakteru emerytur pomostowych.

## **V. Wnioski końcowe**

Mając powyższe na względzie, wydaje się, że zagadnienie dotyczące zasadności dokonania zmian w wykazach prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, stanowiących załącznik do ustawy o emeryturach pomostowych, znajduje się pod rozważaniem resortu pracy i stanowi przedmiot zainteresowania m.in. związków zawodowych.

Problem umieszczenia w tych wykazach określonych rodzajów prac, czy zawodów dotyczy jednak nie tylko listonoszy, ale także wielu innych grup zawodowych. Świadczy o tym np. postulat OPZZ wyrażony w wyżej powołanym piśmie opiniującym projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych, aby katalog prac w szczególnych warunkach objął m.in. operatorów Kontroli Bezpieczeństwa, automatyków PKP, Dróżników Przejazdowych, Strażników Miejskich (Gminnych), inspektorów Transportu Drogowego czy Kuratorów Sądowych. Zaznaczano przy tym

---

<sup>5</sup> Informacja o organizacji spotkania została skierowana do OPZZ przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w odpowiedzi na petycję OPZZ i FZZ z dnia 19 października 2022 r. w sprawie wygaszającego charakteru emerytur pomostowych oraz poszerzenia katalogu prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Spotkanie to (o charakterze eksperckim) z przedstawicielami partnerów społecznych i z udziałem CIOP zostało zaproponowane przez stronę rządową w trakcie posiedzenia Zespołu Problemowego do spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego w dniu 7 grudnia 2022 r. W ramach tego spotkania zaplanowano (oprócz omówienia kwestii uchylecia wygaszającego charakteru emerytur pomostowych) przegląd grup zaliczonych i pretendujących do wykazu prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze w kontekście zasadności, w związku ze zgłaszanymi w tym zakresie postulatami.

potrzebę wprowadzenia systematycznej rewizji ww. wykazów w ramach dalszych prac grupy eksperckiej, i zasadność utworzenia stałego podzespołu ekspertów w tym zakresie, w ramach Zespołu ds. Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego.

Proponowany w petycji postulat może stać się przedmiotem postępowania ustawodawczego, jednak kwestia modyfikacji wykazów prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze wymaga kompleksowego, systemowego podejścia, i objęcia badaniem w kierunku zasadności umieszczenia w tych wykazach, nie tylko zawodu listonosza, ale również innych zawodów, czy rodzajów pracy, z którymi wiąże się szczególna uciążliwość lub szkodliwość.

Zgodnie ze wskazaniem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej<sup>6</sup>, jako resortu odpowiedzialnego za ustawę o emeryturach pomostowych, w analizach tych oprócz aspektów prawnych, należy brać pod uwagę także skutki finansowe, dotyczące skali zjawiska wykonywania prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Autor:

dr Beata Stanibuła

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

*Deskrytory bazy REX: Petycja, Emerytura i renty, Ochrona pracy, Ubezpieczenia społeczne, Polityka społeczna, Legislacja*

*Weryfikacja: Dorota Dzienisiuk, Adam Karczmarek*

---

<sup>6</sup> Pismo Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 5 stycznia 2023 r., znak: DUS-II.055.18.2022.CG, stanowiące odpowiedź na petycję OPZZ i FZZ z dnia 19 października 2022 r.