

Warszawa, dnia 2 marca 2001 r.

Opinia prawna
na temat wniosku Grupy posłów na Sejm o stwierdzenie niekonstytucyjności
niektórych przepisów ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających
azbest (sygn.akt K. 38/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 14 grudnia 2000 r. przedstawiam następującą opinię prawną w sprawie wniosku Grupy posłów o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP **art. 6, 6b ust. 1 i ust. 5 i ust. 7 oraz art. 7a ust. 1** ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. Nr 101, poz. 628, zm. w Dz.U. z 1998 r. Nr 156, poz. 1018 oraz w Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 986), zwanej dalej „ustawą”.

Posłowie wnoszą o stwierdzenie niezgodności w/w przepisów z art. 2, 24, 32, 66 ust. 1 i art. 68 ust.1, 2 i 4 Konstytucji RP.

Oceniając powyższy wniosek, wskazać należy na niedostateczne określenie jego zakresu, lakoniczność uzasadnienia do postawionych zarzutów niekonstytucyjności, a nade wszystko brak dowodów potwierdzających postawione zarzuty co do niezgodności z art. 24, 66 ust. 1 oraz 68 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wniosek w sprawie o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją powinien zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanego aktu normatywnego (lub jego części) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Na podstawie niektórych z podniesionych bardzo ogólnych zarzutów, nie można stwierdzić, w jaki sposób poszczególne przepisy łamią zasady wyrażone w przywołanych przez Wnioskodawców artykułach Konstytucji RP.

Zdaniem Wnioskujących, każdy z wymienionych przepisów, ustalając określone warunki do uzyskania świadczeń przewidzianych ustawą wprowadza „nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień pracowników zatrudnionych w jednakowo szkodliwych dla ich zdrowia warunkach, czym narusza” konstytucyjne zasady:

- sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji),
- „równego traktowania przez prawo wszystkich obywateli” (art. 32 Konstytucji),
- „szczególnej ochrony pracy i warunków jej wykonywania” (art. 24 Konstytucji),
- „prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy” (art. 66 ust. 1 Konstytucji),
- prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji),
- prawa do „zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska” (art. 68 ust. 4 Konstytucji).

Jak stwierdzają wnioskodawcy, „osoby zatrudnione przy takiej produkcji ulegały i ulegają nadal tym samym szkodliwym dla ich zdrowia skutkom, niezależnie od tego, czy zakład ich zatrudniający, produkujący wyroby z azbestu, jest zamieszczony na liście nr 2 lub 3 oraz niezależnie od tego kiedy i z jakich przyczyn uległ rozwiązaniu ich stosunek pracy”.

Jak można wywnioskować z pisma Grupy Posłów, główną przyczyną niekonstytucyjności zakwestionowanych w/w przepisów ustawy, stanowią wymagania stawiane przez ustawodawcę, warunkujące przyznanie poszczególnych świadczeń.

Odnosnie zasiłku przedemerytalnego chodzi o następujące wymagania (art. 6 ust. 2 i 3):

- 1) zatrudnienie w zakładach określonych w załącznikach do ustawy,
- 2) zatrudnienie w warunkach określonych w ust. 2 pkt 1 „nie później” niż do 31.XII.1999 r.,

- 3) pozostawanie w zatrudnieniu w wymienionych w ustawie zakładach w chwili wejścia ustawy w życie,
- 4) rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy.

W odniesieniu do jednorazowej odprawy są to następujące wymogi (określone w art. 6b ust. 1):

- 1) rozwiązanie stosunku pracy w okresie 28.IX.1998 r. do 31.XII.1998 r.,
- 2) rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy.

Zarzut niekonstytucyjności postawiony w odniesieniu do art. 7a ust. 1 ustawy, ustanawiający prawo do świadczeń związanych z ochroną zdrowia, polega na tym, że prawo do tych świadczeń przyznano pracownikom (i byłym pracownikom), którzy byli zatrudnieni przy produkcji azbestu (w zakładach określonych w załącznikach do ustawy) przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy.

W ocenie Wnioskodawców, kwestionowane wymagania wprowadzają nieuzasadnione zróżnicowanie dla osób zatrudnionych w takich samych, szkodliwych dla zdrowia warunkach, co jest równoznaczne z naruszeniem wymienionych na wstępie zasad konstytucyjnych.

Poniżej zostanie przedstawiona próba ustosunkowania do podnoszonych zarzutów niekonstytucyjności poszczególnych przepisów ustawy z 19 czerwca 1997 r., w takim zakresie, w jakim Wnioskodawcy uzasadnili wniosek.

Jak wynika z tytułu i treści ustawy, celem tego aktu było wprowadzenie zakazu produkcji, stosowania i obrotu wyrobami zawierającymi azbest. W ustawie przewidziano różne terminy, np: do wprowadzania zakazu azbestu - 28.IX.1997 r., do zaprzestania produkcji budowlanych płyt azbestowo-cementowych - 28.IX.1998 r.

Terminy przyjęte w art. 6 ust. 2 pkt 1, 6b ust. 1 oraz 7a ust. 1 mają swoje uzasadnienie w terminach przyjętych przez ustawodawcę w art. 1 i 2, które przewidywały rozłożoną czasie stopniową likwidację produkcji, stosowania i obrotu wyrobami zawierającymi azbest oraz restrukturyzację zakładów stosujących ten produkt.

Konsekwencją wejścia w życie przepisów ustawy były m.in. zwolnienia pracowników likwidowanych i restrukturyzowanych zakładów produkujących azbest, które zostały wyliczone w załącznikach do ustawy. Ograniczenia czasowe oraz podmiotowe występujące w kwestionowanych przepisach wprowadzono z uwagi na wskazane wyżej terminy oraz okoliczności utraty pracy przez pracowników zatrudnionych w zakładach produkujących azbest (zauważyć należy, że termin określony w art. 6 ust. 2 pkt 1 - 31.XII.1999 r. jest korzystny, przepis uwzględnia też pracowników, którzy podjęli zatrudnienie w przedsiębiorstwach powstałych w wyniku przekształcenia, podziału lub połączenia zakładów azbestowych oraz w przedsiębiorstwach korzystających z ich majątku).

Ponieważ świadczenia przewidziane w art. 6, 6b i 7a były finansowe z budżetu państwa (Funduszu Pracy) zasadne było wprowadzenie terminu określonego w art. 6b ust. 5 oraz limitu wysokości odprawy, o którym mowa w art. 6b ust. 7. Jak stwierdzają sami Wnioskodawcy, „konsekwencją ograniczenia terminu rozwiązania stosunku pracy jest ustanowienie w art. 6b ust. 5 terminów do złożenia przez pracodawcę wniosków o sfinansowanie kosztów odpraw z Funduszu Pracy (...)”.

Celem kwestionowanych przepisów było złagodzenie utraty pracy związanej z zakazem produkcji, stosowania i obrotu azbestem oraz objęcie pracowników i byłych pracowników zakładów produkujących azbest opieką zdrowotną, a nie jak twierdzą Wnioskodawcy wprowadzenie swego rodzaju rekompensat za utratę zdrowia przy produkcji wyrobów zawierających azbest.

Przyjętych przez ustawodawcę ograniczeń czasowych, jak również podmiotowych co do warunków uprawniających do nabycia świadczeń nie można oceniać jako nieuzasadnionych.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach ewidentnie dowolnych i nieuzasadnionych, a więc czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli (patrz J. Oniszczyk „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” Zakamycze 2000 r., str. 455). Kwestionowanych regulacji nie można klasyfikować jako opartych na dowolnych i nieuzasadnionych kryteriach.

„Porównywanie sytuacji socjalnej różnych kategorii osób nie może ograniczać się do jednego tylko elementu, rozpatrywanego w izolacji od pozostałych, lecz musi brać pod uwagę całokształt uprawnień i sytuacji faktycznej tych podmiotów” (J. Oniszczyk - tamże).

W omawianej ustawie Ustawodawca nie ograniczył się jedynie do kryterium „zatrudnienia przy azbestie” (np. bez względu na okres tego zatrudnienia), ale uwzględnił również inne okoliczności - objął ochroną socjalną pracowników, którzy utracili pracę w związku z wprowadzeniem zakazu produkcji azbestu.

Jak wynika z „Uzasadnienia” do pierwotnego tekstu ustawy z 19 czerwca 1997 r. (projekt ustawy o zakazie produkcji, importu, obrotu oraz o wycofaniu z użytkowania wyrobów zawierających azbest - druk sejmowy nr 2284/II kadencja Sejmu RP), wprowadzenie omawianego zasiłku przedemerytalnego miało stanowić „instrument osłony socjalnej w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw”. Według zamysłu projektodawców, świadczenie to miało być wypłacane pracownikom, z którymi rozwiązanie stosunku pracy „nastąpi do dnia 1 stycznia 1999 r.” (patrz: art. 5 ust. 2 projektu).

Podobny charakter (instrumentu osłonowego) mają jednorazowe odprawy, o których stanowi art. 6b (patrz str. 5 „Uzasadnienia” projektu ustawy o zmianie ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest - druk sejmowy nr 432/III kadencja).

Uzasadnieniem dla terminu zawartego w art. 7a ustawy jest fakt, iż po tym terminie (wejście w życie ustawy) obowiązywały zakazy w/w produkcji, czyli niemożliwe było

wykonywanie pracy przy azbestie, co oznacza że ustala przyczyna, dla której została ustanowiona opieka zdrowotna przewidziana w tym przepisie.

Każde z w/w świadczeń adresowane jest do innej kategorii pracowników (byłych pracowników) zatrudnionych w zakładach produkujących azbest.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 28.XI.1995 r. (K. 17/95): „*Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał wielokrotnie podkreślał związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione*”.

Zastosowane zróżnicowanie (co do wymogów uprawniających do poszczególnych świadczeń) jest bowiem, zasadne i usprawiedliwione. W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 25.II.1997 r. w sprawie K 21/95 (OTK 1997/1/7) czytamy:

„*Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Wobec tych i podobnych dylematów, mieszczących się w ramach problematyki rozumienia zasad sprawiedliwości społecznej i sposobów ich urzeczywistnienia w danych warunkach, Trybunał Konstytucyjny zachowuje powściągliwość, uznając kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne wówczas, gdy naruszenie określonych zasad konstytucyjnych jest niewątpliwe i ewidentne.*

Podobna powściągliwość musi być zachowana przy badaniu zgodności ustaw regulujących świadczenia socjalne finansowane z budżetu państwa z konstytucyjną zasadą równości. (...) *Ustawodawca dokonuje rozgraniczenia osób, którym świadczenie danego rodzaju nie przysługuje, i osób uprawnionych, a w ramach tej drugiej grupy może dokonywać zróżnicowania kategorii osób ze względu na warunki pobierania świadczenia i jego wysokość*” (podkreślenie I.G.-R.).

Z uwagi na powyższe, kwestionowanych przepisów ustawy nie można uznać za niezgodne z art. 2 i 32 Konstytucji.

Kwestionując omawiane przepisy również w zakresie ich niezgodności z art. 24, 66 ust. 1, 68 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji, Wnioskujący w żadnej mierze nie wskazali, na czym polega naruszenie wymienionych przepisów Konstytucji RP.

Nie mogąc odnieść się do zasadności postawionych zarzutów niekonstytucyjności art. 6, 6b ust. 1, 5 i 7 oraz art. 7a ust. 1 wskazać jednak należy, na niemożność bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do omawianych świadczeń (zasilek przedemerytalny, jednorazowa odprawa pieniężna i świadczenie zdrowotne) art. 24, 66 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP.

Opracowała: *Irena Galińska-Rączy*