

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2000 r.

Opinia prawna
na temat wniosku z dnia 3 lutego br. skierowanego przez Grupę senatorów do
Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności art. 25 ustawy z dnia 14
grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z art. 32 Konstytucji
RP
(sygn. akt K. 6/2000)

Wskazany w tytule wniosek Grupy senatorów skierowany do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy zbadania zgodności przepisów art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 z późn.zm.), zwanej dalej „uozpb” z art. 32 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Wnioskodawcy kwestionują w/w artykuł ze względu na uzależnienie okresu, w jakim przysługuje zasiłek „od wysokości stopy bezrobocia na danym obszarze działania rejonowego urzędu pracy, a więc od miejsca zameldowania obywatela”. Ich zdaniem, art. 25 uozpb „dyskryminuje obywateli w ich konstytucyjnych uprawnieniach, różnicując ich ze względu na wysokość stopy bezrobocia w miejscu zameldowania”.

Oceniając powyższy wniosek, wskazać należy na niedostateczne określenie jego zakresu oraz lakoniczność uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności art. 25 uozpb.

Po pierwsze, zakwestionowany został cały art. 25 (a więc np. postanowienia o przedłużeniu okresu wypłaty zasiłku dla bezrobotnych w razie urodzenia dziecka przez kobietę pobierającą ten zasiłek oraz o ponownym uzyskaniu prawa do zasiłku w razie

zwolnienia z zasadniczej służby wojskowej), podczas gdy powinien tylko ten fragment, który wprowadza dłuższy okres pobierania zasiłku dla niektórych kategorii bezrobotnych.

Po drugie, wnioskodawcy wnoszą o stwierdzenie niekonstytucyjności w/w artykułu, nie uzasadniając w dostateczny sposób przedstawionego zarzutu. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) wniosek w sprawie o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Art. 25 ust. 1 uozpb ustala maksymalne okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnych (z zastrzeżeniami, o których mowa w ust. 5, 8, 11 i 12) w następujący sposób:

- 6-miesięczny - dla bezrobotnych zamieszkałych w okresie pobierania zasiłku na obszarze działania powiatowego urzędu pracy, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia praw do zasiłku nie przekraczała przeciętnej stopy bezrobocia w kraju (art. 25 ust. 1 pkt 1),
- 12-miesięczny - dla bezrobotnych j.w., jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku j.w. przekraczała przeciętną stopę bezrobocia w kraju (art. 25 ust. 1 pkt 2),
- 18-miesięczny dla (art. 25 ust. 1 pkt 3):
 - a) bezrobotnych j.w., jeżeli powyższa stopa bezrobocia przekraczała 2-krotnie przeciętną stopę bezrobocia w kraju, oraz posiadających jednocześnie co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku lub
 - b) bezrobotnych, którzy mają na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do lat 15, a małżonek bezrobotnego jest także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu jego pobierania.

Z powyższego wynika, że przesłanką wpływającą na zwiększenie długości maksymalnego okresu pobierania zasiłku przez bezrobotnych jest m.in. fakt zamieszkiwania przez nich (a nie jak piszą wnioskodawcy, zameldowania) w rejonie działania danego powiatowego urzędu pracy, w którym stopa bezrobocia przekracza przeciętną stopę bezrobocia w kraju (nie zaś, jak stwierdzają wnioskodawcy „rejonowego urzędu pracy”).

Art. 67 Konstytucji przyznaje bezrobotnym prawo do zabezpieczenia społecznego (np. w postaci zasiłku pieniężnego, jakim jest zasiłek dla bezrobotnych), pozostawiając ustawodawcy zwykłemu określanie zakresu i formy tego zabezpieczenia. Upoważnienie to daje ustawodawcy m.in. możliwość ustalania maksymalnych okresów pobierania zasiłków (i innych świadczeń), ich wysokości oraz warunków, jakie powinni spełniać bezrobotni by otrzymywać te świadczenia. Na podstawie w/w upoważnienia konstytucyjnego ustawodawca może również różnicować wysokość zasiłków oraz okres ich wypłacania, biorąc za kryterium np. wiek osoby pozostającej bez pracy, staż pracy oraz sytuację na rynku pracy w miejscu jej zamieszkania.

Począwszy od 1 kwietnia 1997 r. (po wejściu w życie ustawy z 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz.U. Nr 147, poz. 687) długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych została uzależniona od sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Przyjęte w uozpb kryterium związane ze stopniem możliwości znalezienia pracy (tam, gdzie większy stopień bezrobocia szanse na znalezienie pracy są mniejsze) wydaje się słuszne i uzasadnione.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał dopuszczalność odstępstw od zasady równego traktowania, pod warunkiem m.in. bezpośredniego związku między celem a treścią przepisów (zasada relewantności).

Jednym z celów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu jest określenie zadań państwa w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia (art. 1 ust. 1 uozpb). W

myśl art. 11 uozpb zadania państwa w zakresie m.in. łagodzenia skutków bezrobocia realizują organy zatrudnienia. Owo łagodzenie skutków bezrobocia polega np. na przyznawaniu osobom bezrobotnym określonych w ustawie uprawnień w tym m.in. do świadczeń pieniężnych, jakimi są zasiłki dla bezrobotnych. Na obszarach o wyższym stopniu bezrobocia łagodzenie skutków tego zjawiska powinno być intensywniejsze - np. poprzez wydłużenie ochrony socjalnej w postaci zasiłku dla bezrobotnych.

Przyjęte przez ustawodawcę w art. 25 ust. 1 uozpb zróżnicowanie jest ściśle związane z powyższym celem ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r.

Podkreślana przez wnioskodawców równość wobec prawa nie zakazuje różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy (tutaj: osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych), a jednocześnie jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „zakłada ona równocześnie zasadność takiego a nie innego różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie” (P. 4/96).

W omawianej regulacji ustawodawca przyjął za cechę istotną miejsce zamieszkania osoby bezrobotnej.

Trybunał podkreślał, że „równe wobec prawa mogą być podmioty mające takie same cechy wspólne” (orzecznictwo TK 1986-1993, t. 2 str. 89) oraz że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary” (bez dyskryminacji i uprzywilejowania). W omawianym przypadku bezrobotni mieszkający na terenach o niższym stopniu bezrobocia (gdzie stopa bezrobocia nie przekracza przeciętnej stopy bezrobocia w skali kraju) w sposób istotny różnią się od bezrobotnych mieszkających na terenach, gdzie bezrobocie osiąga stopień wyższy (gdzie stopa bezrobocia przekracza „średnią krajową”) lub znacznie wyższy (gdzie owa stopa przekracza 2-krotnie przeciętną stopę bezrobocia w kraju). Zważywszy na wskazane różnice w statusie bezrobotnych (w zakresie szans na znalezienie pracy), nie można uznawać przyjętego w uozpb rozróżnienia co do długości pobierania zasiłku za niezgodne z zasadą równości.

Ogólna zasada równości oznacza przede wszystkim zakaz dyskryminacji, tzn. zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych (patrz np. wyrok TK z 15.XII.1997 r. K.8/97).

W omawianej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca, bowiem kategoria bezrobotnego nie mającego pracy zamieszkującego na terenie występowania znacznej stopy bezrobocia jest inna od kategorii bezrobotnego mieszkającego na terenie, gdzie takie bezrobocie nie występuje. Możliwe zatem i w pełni uzasadnione wydaje się zróżnicowanie uprawnień bezrobotnych co do długości pobierania zasiłku dla bezrobotnych w związku z faktem zamieszkiwania przez nich na obszarach o różnej stopie bezrobocia.

Analiza przyjętego w art. 25 ust. 1 uozpb kryterium (stopień bezrobocia w powiecie) pozwala na stwierdzenie, że jest ono merytorycznie uzasadnione. Inna jest bowiem, sytuacja bezrobotnego, który zamieszkuje na terenie, gdzie jest trudniej o pracę niż bezrobotnego, który poszukuje pracy mieszkając na terenie o niższym stopniu bezrobocia. Dlatego, nie można uznać ocenianego art. 25 ust. 1 uozpb za niezgodny z wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa.

Nawet gdyby przyjmować, że bezrobotni, o których mówi art. 25 ust. 1 charakteryzuje jednakowa cecha istotna (pozostawanie bez pracy), należy pamiętać, że Trybunał uznaje odstępstwa od zasady równości, stwierdzając że odstępstwo od zasady równości nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji czy uprzywilejowania. Równość wobec prawa to również zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (U 7/87 i K. 10/96). Trybunał dopuszczał również zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione (K. 17/95).

„Usprawiedliwieniem” w omawianym przypadku jest powiązanie sytuacji bezrobotnego z sytuacją na lokalnym rynku pracy. Im sytuacja na rynku pracy lepsza, tym korzystniejsza wydaje się sytuacja bezrobotnego w sensie szans na znalezienie pracy.

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość uznania za zgodne z Konstytucją odmienne traktowanie podmiotów podobnych, o ile występowanie

kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane, można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonującymi argumentami (K. 6/98 i powołane tam wyroki TK).

Argumentem, który można przywołać w omawianej sprawie jest powołanie się na zasadę sprawiedliwości społecznej. Otóż, gdyby wszyscy bezrobotni otrzymywali zasiłek przez jednakowy okres - bez względu na inne istotne okoliczności (a okolicznością taką jest niewątpliwie stopień prawdopodobieństwa znalezienia pracy) można by kwestionować taką regulację jako dyskryminującą tych, którzy mają znacznie mniejsze szanse na zatrudnienie, mieszkając na terenie o wyższym albo najwyższym stopniu bezrobocia.

Należy pamiętać również i o tym, że zasiłki dla bezrobotnych, poza funkcją dochodowo-socjalną, powinny pełnić również funkcję motywacyjną, czyli mobilizującą do poszukiwania możliwości zatrudnienia (na ten temat pisze H. Zarychta w artykule „Funkcja dochodowa i motywacyjna zasiłków bezrobotnych w Polsce” w: „Praca i Zabezpieczeni Społeczne” nr 3 z 1998 r.). Rozwiązania prawne dotyczące okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych mają istotne znaczenie w konstrukcji zasiłków. Badania prowadzone w Polsce i zagranicą ujawniają zależność między długością okresu pobierania zasiłku a okresem trwania bezrobocia. Mając na względzie wyniki tych badań postuluje się skracanie okresu wypłaty zasiłków oraz zmniejszenie ich wysokości wraz z upływem czasu pozostawania bez pracy (H. Zarychta tamże).

Z tych względów zróżnicowanie okresu pobierania zasiłku zawarte w art. 25 ust. 1 uozpb wydaje się słuszne.

Długość okresu pobierania zasiłku powinna być determinowana przez sytuację na lokalnym rynku pracy. Przyjęte zróżnicowanie okresów wypłaty zasiłków w zależności od wysokości stopy zatrudnienia na obszarze działania powiatowego urzędu pracy, gdzie mieszka bezrobotny oraz przeciętnej stopy bezrobocia w kraju sprzyja pobudzeniu aktywności bezrobotnych (krótszy okres wypłaty zasiłku stymuluje bezrobotnych do efektywniejszego poszukiwania pracy).

Wobec powyższych argumentów, stwierdzić należy, że zakwestionowane przez Grupę senatorów przepisy art. 25 ustawy nie naruszają konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ustawy zasadniczej.

Opracowała: Irena Galińska-Rączy