

Stanowisko KPP dotyczące projektu ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielanych osobom, które utraciły pracę

KPP w ramach konsultacji społecznych otrzymała z MPiPS do zaopiniowania projekt *ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę*. Określa on zasady przyznawania okresowej zwrotnej pomocy państwa, osobom fizycznym zobowiązanym do spłaty kredytu mieszkaniowego, które utraciły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, zw. dalej pomocą. Projekt postanawia, że pomoc będzie przyznawana z Funduszu Pracy i realizowana za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z projektem, pomoc mogłaby być przyznana kredytobiorcy zobowiązanemu do spłaty kredytu mieszkaniowego, który po dniu 1 lipca 2008 r. utracił zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, zarejestrował się jako bezrobotny i któremu przyznano prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Zwrot przyznanej pomocy rozpoczynać się miałby najpóźniej po upływie dwóch lat od zakończenia tej pomocy, w równych nieoprocentowanych miesięcznych ratach uiszczanych przez 8 lat.

Konstytucyjne zapisy o tym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej zobowiązują organy publiczne do wykonywania w swoim działaniu zasady pomocniczości. Dlatego, zdaniem Konfederacji Pracodawców Polskich, państwo powinno pomagać osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i zawodowej. Uważamy jednak, że wykonywanie tego obowiązku nie może odbywać się kosztem pracodawców, którzy postulują wykorzystać środki finansowe zgromadzone w Funduszu Pracy na ratowanie miejsc pracy. KPP zdecydowanie negatywnie oceniała poprzednie zmiany dotyczące przeniesienia finansowania świadczeń przedemerytalnych z budżetu państwa do Funduszu Pracy oraz finansowania szkoleń tylko dla wybranych grup zawodowych, a teraz konsekwentnie negatywnie oceniamy propozycję możliwości spłaty kredytu hipotecznego z Funduszu Pracy, czyli funduszu tworzonego przede wszystkim ze składek pracodawców. W naszej ocenie celem działania Funduszu Pracy powinno być przede wszystkim aktywne wspieranie osób na rynku pracy, szczególnie w sytuacji spowolnienia gospodarczego i zagrożenia dla utrzymania wielu miejsc pracy.

Zdaniem KPP w sytuacji spowolnienia gospodarczego środki z Funduszu Pracy powinny być przeznaczone na zatrzymanie wykwalifikowanych pracowników w ich firmach, a nie na finansowanie działań, co do których zachodzi mocna wątpliwość co do zgodności z celami, dla których Fundusz ten powstał. Trudno jest się zgodzić z tezą, że działania te mieszczą się w sferze obowiązków Funduszu Pracy. Zgodnie z art. 106 a *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2008 r. –tj. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.), zw. dalej *ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, środki Funduszu Pracy mogą być przeznaczane na finansowanie części działań publicznych służb zatrudnienia określonych w tej ustawie. Takimi działaniami są przede wszystkim: opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową oraz pomoc w

aktywnym poszukiwaniu pracy, a także udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe i informację zawodową (art.9). Fundusz Pracy jest funduszem celowym, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań. W tym kontekście próba poszerzenia katalogu działań Funduszu Pracy o finansowanie działań opisanych w tej ustawie stanowić będzie finansowanie działań, które znacznie wykraczają poza ustawowe cele Funduszu dla realizacji których powstał, a to oznaczać może niekonstytucyjność proponowanych w projekcie rozwiązań.

KPP nie może zgodzić się z twierdzeniem zawartym w uzasadnieniu do projektu, że: celem regulacji jest *„stworzenie instrumentu wsparcia ze środków państwowego funduszu celowego, przeznaczonego między innymi na łagodzenie skutków bezrobocia, tych osób, których bezrobocie dotyka w sytuacji znaczącego obciążenia finansowego wynikającego z decyzji o zaciągnięciu kredytu mieszkaniowego.”* W naszej ocenie działanie to nie mieści się w zakresie ustawowych zadań nakładanych *ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* na publiczne służby zatrudnienia. Dlatego KPP negatywnie ocenia projekt w całości.

W naszej ocenie faktycznie pomoc ta nie ma charakteru socjalnego, ale ma na celu utrzymać na pewnym poziomie koniunkturę związaną z mieszkalnictwem oraz bankami i służyłaby ograniczeniu ekonomicznych skutków kryzysu w makroskali. Jeżeli jednak przyjmiemy, że zgodnie z deklarowaną w uzasadnieniu intencją ustawodawcy, celem inicjatywy jest *łagodzenie skutków bezrobocia*, to adresatem wspierania w ten sposób osób w trudnej sytuacji powinna być właściwa miejscowo pomoc społeczna, która dysponując takimi narzędziami, jak wywiad środowiskowy, jest w stanie trafnie ocenić możliwości finansowe takich osób i podjąć decyzje o udzieleniu wsparcia. To determinuje źródło finansowania tego pomysłu.

Trudno jest zgodzić się z propozycją, aby pomoc była uzależniona od posiadania statusu osoby bezrobotnej. Niewątpliwie jest wielu pracowników, którzy zgodzą się na czasowe obniżenie wymiaru czasu pracy, po to, aby utrzymać zatrudnienie. Osoby te także znajdują się w trudnej sytuacji. Ponadto, zdaniem KPP, projekt posiada wiele mankamentów legislacyjnych i wymaga dalszych prac. W szczególności należałoby przywołać zapisy z art. 3 ust. 1 postanawiającego, że: *„pomoc może być przyznana kredytobiorcy zobowiązanemu do spłaty kredytu mieszkaniowego, który po dniu 1 lipca 2008 r. utracił zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, zarejestrował się jako bezrobotny i któremu przyznano prawo do zasiłku dla bezrobotnych”*. Należałoby przyjąć, że terminy *zatrudnienie* lub *inna praca zarobkowa* tożsame są z definicjami zawartymi w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Niemniej brak jednoznacznego wskazania może powodować problemy interpretacyjne, tym bardziej, że projektodawca stosuje odpowiednie odwołania co do innych terminów (def. lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego etc). W tym kontekście należałoby także rozważyć zmianę tytułu ustawy w zakresie w jakim użyty został termin „praca”.

Ponadto należy podkreślić, że projekt w ust. 2 wprowadził istotne ograniczenia dla uzyskania pomocy. Projekt postanawia, że pomoc nie może być przyznana, jeżeli

utrata zatrudnienia nastąpiła w wyniku rozwiązania umowy o pracę przez kredytobiorcę za wypowiedzeniem lub rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w trybie art. 52 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.). Ograniczenie to jest zasadne. Niemniej należałoby rozważyć, czy odpowiednie ograniczenie nie powinno dotyczyć osób wykonujących *inną pracę zarobkową* np. poprzez umieszczenie klauzuli o wypowiedzeniu umowy bez ważnego powodu przez zleceniobiorcę? Kwestia ta wymaga rozważenia z punktu widzenia zarzutu nierównego traktowania zarówno w odniesieniu do postanowień art. 32 Konstytucji RP, jak i nie implementowanych jeszcze w pełni dyrektyw równościowych (np. dyrektywa 2000/43/WE art. 3), co do której państwo Polskie jest w zwłoce. Utrzymanie stanu nierównego traktowania oznaczać może istotne konsekwencje. Zgodnie z praktyką unijną, jednostka, może powołać się w sposób bezpośredni na przepisy dyrektyw, z których wyłaniają się w sposób dostateczny prawa dla jednostek, a dochodzenie tych praw przed sądami krajowymi jest dopuszczalne. Takie rozumienie terminu „bezpośredniej skuteczności” przeważa w literaturze oraz w orzecznictwie dotyczącym prawa wspólnotowego. Zgodnie z zasadami prawodawstwa Unii Europejskiej dyrektywa jest aktem prawnym, który nakłada na państwo członkowskie obowiązek wprowadzenia jego postanowień do krajowego porządku prawnego (implementacja). Oznacza to, że co do zasady brak jest możliwości bezpośredniego stosowania dyrektywy, a korzystanie z jej postanowień odbywa się poprzez odwołanie się do przepisów prawa krajowego, które powstały w związku z jej implementacją. W przypadku jednak, gdy państwo członkowskie nie dokona implementacji w określonym na to terminie, a treść dyrektywy dotyczy czyjegoś uprawnienia, które jest sprecyzowane w sposób, który pozwala na jej bezpośrednie zastosowanie, to możliwe jest powołanie się na jej postanowienia przez osobę broniącą swych praw. W tym przypadku teoretycznie roszczenie takie mogą podnieść np. pracownicy, wobec których ustawodawca rozwiązał umowę o pracę w trybie art. 52 K.p., którym odmówiono prawa do pomocy.

Ponadto wątpliwości może budzić propozycja ograniczenia pomocy tylko do osób uprawnionych do zasiłku dla osób bezrobotnych. W praktyce może zdażyć się sytuacja, w której kredytobiorca uzyskał kredyt na mieszkanie, ale nie spełnia przesłanek uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych np. wymóg długości zatrudnienia (art. 71 ust.1). Stąd należałoby rozważyć tę propozycję w odniesieniu do ewentualnego zarzutu nierównego traktowania przez prawo osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, biorącego swój początek już w orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 r. (U. 7/87) konstytucyjna zasada równości wobec prawa „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc jednej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak samo m.in. orzeczenie K.3/89, OTK w 1989 r., cz. 1.poz.5; K.17/95 r., s 177, K. 7/98. OTK ZU nr 6/1998, s.505; K10/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 298). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga więc ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy fizycznej lub prawnej uzasadniającej wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu. Przy takim ujęciu równości ocena jej zachowania przenosi się na płaszczyznę kryteriów wyróżnienia poszczególnych grup, których sytuacja prawna została uregulowana w sposób zróżnicowany. Ponadto z lektury orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że

odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Innymi słowy musi być oparte na racjonalnie dających się uzasadnić podstawach. Nie przyznanie pomocy osobom, które utraciły zatrudnienie, a jednocześnie są kredytobiorcami, zostały zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako osoby bezrobotne, ale nie mają prawa do zasiłku, może zostać uznane jako rozwiązanie dyskryminujące.