



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja

Druk nr 1768

Warszawa, 29 kwietnia 2003 r.

Panie Posłanki
i Panowie Posłowie
na Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję wniesiony, na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a także na podstawie art. 32 ust. 1 regulaminu Sejmu, **obywatelski projekt ustawy**

- o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Projekt ustawy został wniesiony zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Do reprezentowania Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej – na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli - została wskazana Pani Ewa Tomaszewska - Zastępca Pełnomocnika Komitetu.

MARSZAŁEK SEJMU

(-) Marek Borowski

z dnia
o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu

Art. 1. W ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, Nr 42, poz. 475, Nr 89, poz. 973, Nr 100, poz. 1080, Nr 122, poz. 1323, Nr 128, poz. 1405, Nr 154, poz. 1793, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 113, poz. 984) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 6:
 - a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:
"2) przyznawanie i wypłacanie osobom uprawnionym zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych,"
 - b) w pkt 6 lit. b) otrzymuje brzmienie:
„b) przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu, wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, dodatku szkoleniowego, stypendium, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego,”;
- 2) w art. 23 w ust. 2 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:
„2a) pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego z pomocy społecznej,”;
- 3) w art. 24 ust. 8 po wyrazie „stypendium,” dodaje się wyrazy "zasiłku przedemerytalnego,";
- 4) w art. 25 w ust. 8 po wyrazach „art. 27 ust. 1” dodaje się wyrazy "pkt 1-4";
- 5) w art. 28:
 - a) w ust. 2:
 - w pkt 3 po wyrazie „stypendium,” dodaje się wyrazy "zasiłek przedemerytalny,";
 - w pkt 4 przecinek zastępuje się kropką i skreśla się pkt 5;
 - b) w ust. 3 po wyrazie „stypendiów,” dodaje się wyrazy "zasiłków przedemerytalnych,";
- 6) w art. 29 w ust. 1 po wyrazie „stypendium,” dodaje się wyrazy "zasiłek przedemerytalny,”, a po wyrazie „stypendiów,” wyrazy „zasiłków przedemerytalnych,”;
- 7) w art. 34 po wyrazie „stypendiów,” dodaje się wyrazy ", zasiłków przedemerytalnych";
- 8) dodaje się art. 37g w brzmieniu:
„art. 37g. Pracodawca, który zatrudnił skierowanego absolwenta, zwolniony jest przez okres 12 miesięcy lub przez okres, o którym mowa w art. 37e ust. 2, od dnia zatrudnienia absolwenta od opłacania składki na Fundusz Pracy należnej od wynagrodzenia tego absolwenta.”
- 9) w art. 37i dodaje się ust. 4 w brzmieniu:
„4. Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, przyznać bezrobotnym zamieszkałym we wszystkich lub niektórych powiatach (gminach), o których mowa w ust. 3, prawo do zasiłku przedemerytalnego i stypendium, o których mowa w art. 37j ust. 3 i art. 37d.”.
- 10) tytuł rozdziału 3c otrzymuje brzmienie "Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne";
- 11) po art. 37 i dodaje się art. 37j w brzmieniu:
„Art. 37j. 1. Zasiłek przedemerytalny przysługuje osobie spełniającej określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku oraz posiadającej okres uprawniający do emerytury, jeżeli:
 - 1) posiada okres uprawniający do zasiłku wynoszący 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn lub
 - 2) posiada okres uprawniający do zasiłku wynoszący 25 lat dla kobiet i 30 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat wykonywania prac uznanych w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

- 1a. Okresy wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, o których mowa w ust. 1, są uwzględniane po przedłożeniu odpowiedniej dokumentacji, zgodnie z wymogami określonymi w odrębnych przepisach, bądź na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.
2. Wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosi 120% kwoty zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1, z zastrzeżeniem ust. 3-5.
3. Wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosi 160% kwoty zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1, dla osoby zamieszkałej w dniu nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego oraz w okresie jego pobierania w powiatach (gminach) uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, jeżeli stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Zasiłek ten przysługuje również w przypadku, gdy w okresie pobierania zasiłku przedemerytalnego powiat (gmina) został wykreślony z wykazu powiatów (gmin) uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.
4. Wysokość zasiłku przedemerytalnego nie może przekroczyć 90% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, w okresie 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc zgłoszenia wniosku o zasiłek przedemerytalny, i nie może być niższa od 120% kwoty zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1.
5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 4, wypłacone za okres przypadający po dniu 31 grudnia 1998 r., pomniejsza się o naliczone i potrącone od tego wynagrodzenia składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe.”;

12) w art. 37k:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wysokość świadczenia przedemerytalnego wynosi, z zastrzeżeniem ust. 10, 90% kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego, nie mniej jednak niż odpowiednio wysokość zasiłku określona w art. 37j ust. 2 i 3.”;

b) po ust. 7a dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. W przypadku równoczesnego spełnienia kilku warunków uprawniających do zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego, uprawnionej osobie przysługuje wybór podstawy ich przyznania”;

c) po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, ustalić dla osób spełniających warunki, o których mowa w ust. 1, zwolnionych po dniu 31 grudnia 1997 r. z przyczyn dotyczących zakładu pracy z podmiotów i sektorów gospodarki narodowej objętych programami restrukturyzacyjnymi przyjętymi przez Radę Ministrów:

1) świadczenie przedemerytalne w wysokości kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego,

2) skrócić okresy, o których mowa w ust. 1 pkt 3 i 4”;

d) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Świadczenie przedemerytalne przyznawane jest w kwocie aktualnie obowiązującego zasiłku przedemerytalnego. Przepis art. 37l ust. 3 stosuje się odpowiednio.”;

13) w art. 37l:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

- "1. Prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego przysługuje na wniosek osobie, która w dniu rejestracji w powiatowym urzędzie pracy lub w okresie pobierania zasiłku lub zasiłku przedemerytalnego posiadała lub spełniła warunki do ich nabycia; do okresu uprawniającego do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego zalicza się okres aktualnie pobieranego zasiłku.",
- b) w ust. 2 i 3 wyraz "Świadczenia przedemerytalne" zastępuje się wyrazami "Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne";
- 14) w art. 37l po wyrazach „Osoby pobierające” dodaje się wyrazy "zasiłek przedemerytalny lub";
- 15) w art. 37m:
- a) w ust. 1 po wyrazach „osób pobierających” dodaje się wyrazy "zasiłek przedemerytalny lub",
- b) w ust. 3 po wyrazie „pobierania” dodaje się wyrazy "zasiłku przedemerytalnego oraz";
- 16) w art. 37n
- a) w ust. 1 po wyrazach „prawo do” dodaje się wyrazy „zasiłku przedemerytalnego i”,
- b) w ust. 2 po wyrazach „Prawo do” dodaje się wyrazy „zasiłku przedemerytalnego lub”;
- 17) w art. 37o:
- a) w ust. 1 po wyrazach „Prawo do” dodaje się wyrazy "zasiłków przedemerytalnych i",
- b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
- "2. Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne są finansowane z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy, z zastrzeżeniem ust. 3.",
- c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:
- "3. Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne przyznane na podstawie art. 37k ust. 9 są finansowane ze środków Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przekazywanych na ten cel Funduszowi Pracy."

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej opublikowania.

Uzasadnienie

I. W aktualnym stanie prawnym wątpliwości może budzić zgodność ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z Konstytucją R.P., a w szczególności z :

- zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji,
- zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji,
- obywatelskim prawem do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy nie z własnej woli oraz braku innych środków utrzymania zapisanym w art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 154, poz. 1793), zwana dalej „ustawą nowelizacyjną” zlikwidowała bowiem instytucję zasiłków przedemerytalnych, obniżyła wysokość świadczenia przedemerytalnego z 90 % do 80 % kwoty emerytury oraz ograniczyła wysokość świadczenia przedemerytalnego do kwoty równej 200% zasiłku dla bezrobotnych. Ustawa nowelizacyjna wydana została z naruszeniem sformułowanej w art. 7 Konstytucji R.P. zasady praworządności. W trakcie procesu legislacyjnego nie uwzględniono bowiem przewidzianego w art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) obowiązku konsultacji projektu z reprezentatywnymi ogólnokrajowymi organizacjami związkowymi. Wydając ustawę nowelizacyjną naruszono również wymóg zachowania minimalnego 14 dniowego okresu tzw. *vacatio legis*, który ma na celu umożliwienie obywatelom zapoznania się z nowymi rozwiązaniami prawnymi. Doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nich prawa. Uchybienia w procesie legislacyjnym znalazły potwierdzenie w zmianach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dokonanych ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r., która w art. 3 przywróciła prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na zasadach obowiązujących w dniu 31 grudnia 2002 r. osobom, które spełniły warunki do nabycia tych świadczeń do dnia 12 stycznia 2002 r. Wyrazem wskazanych uchybień jest toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie stwierdzenia zgodności z Konstytucją R.P. przepisów ustawy nowelizacyjnej wszczęte na podstawie wniosków NSZZ „Solidarność”, OPZZ, Grupy posłów, Rady Powiatu Bydgoskiego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wątpliwości może budzić również zgodność rozwiązań prawnych wprowadzonych ustawą nowelizacyjną z:

- 1) art. 13 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 r. wymagającej utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego oraz zabiegania o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego,
- 2) art. 1 i 3 Konwencji Nr 122 MOP dotyczącej polityki zatrudnienia w zakresie w jakim wymaga ona prowadzenia aktywnej polityki zmierzającej do popierania pełnego, produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia oraz prowadzenia konsultacji tej

- polityki z przedstawicielami środowisk zainteresowanych, zwłaszcza przedstawicielami pracodawców i pracowników,
- 3) postanowieniami nie ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Nr 168 MOP dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że uchwaleniu ustawy nowelizacyjnej towarzyszyło przyjęcie przez Sejm RP w dniu 17 grudnia 2001 roku uchwały ws. działań na rzecz osób w wieku przedemerytalnym. Uchwała ta nie została zrealizowana. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie stworzył do tej pory regionalnych programów specjalnych ze środków Funduszu Pracy aktywizujących zawodowo osoby w wieku przedemerytalnym adekwatnie do sytuacji na rynku pracy oraz rządowych programów osłonowych mających na celu ochronę osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Projekt ustawy zakłada przywrócenie stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2001 r. Najistotniejsza z proponowanych w projekcie zmian zakłada ponowne wprowadzenie do ustawy *o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* zasiłku przedemerytalnego. Prawo do zasiłku przedemerytalnego przysługiwać będzie osobom spełniającym warunki do uzyskania statusu bezrobotnego na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2001 r., tj. osobom posiadającym okres uprawniający do zasiłku wynoszący 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn lub osobom posiadającym okres uprawniający do zasiłku wynoszący 25 lat dla kobiet i 30 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat wykonywania prac uznanych w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosić będzie co do zasady 120 % zasiłku dla bezrobotnych. W przypadku jednak osób zamieszkujących w powiatach gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym objętych zwolnieniami z przyczyn dotyczących pracodawcy wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosić będzie 160 % zasiłku dla bezrobotnych. Projekt przewiduje wprowadzenie minimalnej (120 % kwoty zasiłku) oraz maksymalnej (90 % przeciętnego wynagrodzenia) wysokości zasiłku dla bezrobotnych.

Projekt przewiduje również podniesienie wysokości świadczeń przedemerytalnych do poziomu obowiązującego przed 1 stycznia 2002 r. (z 80 % do 90 % kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego) oraz usunięcie zapisu ograniczającego maksymalną wysokość świadczenia przedemerytalnego do 200 % zasiłku dla bezrobotnych.

W warunkach stagnacji gospodarczej oraz występujących coraz częściej procesów upadłości i likwidacji przedsiębiorstw należących do jednej branży istotne znaczenie ma przywrócenie do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przepisu upoważniającego Radę Ministrów do ustalenia w drodze rozporządzenia dla osób objętych programami restrukturyzacyjnymi świadczeń przedemerytalnych w wysokości kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego oraz skrócenia okresów zatrudnienia, od których zależy prawo do świadczenia przedemerytalnego. Projekt czyni zadość tej potrzebie, upraszczając tym samym procedurę wdrażania programów osłonowych dla pracowników zatrudnionych w sektorach objętych restrukturyzacją.

II. Za wprowadzeniem w życie proponowanych w projekcie zmian przemawiają istotne racje natury społecznej. Bezrobocie rejestrowane w Polsce w roku 2002 osiągnęło 3 108 tys. osób, natomiast liczone łącznie z osobami pobierającymi zasiłki i świadczenia przedemerytalne - 3 594 tys. osób. Ekspertsi przewidują w roku 2003 kolejną falę upadłości zakładów pracy, co oznacza zwiększenie liczby bezrobotnych zarejestrowanych i znaczące wydłużenie okresu poszukiwania pracy.

Zjawisko wysokiego bezrobocia jest szczególnie dotkliwe dla osób objętych zwolnieniami z przyczyn dotyczących zakładu pracy w wieku powyżej 40 lat (w lutym 1998 r. było ich 7,3% ogółu bezrobotnych, w marcu 2002 – 13,8%). Bezrobotni ci mają niewielką szansę znalezienia nowego zatrudnienia. Niewielki odsetek osób długotrwale bezrobotnych objęty jest aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu (w roku 2002 środki na ten cel nie przekroczyły 5% ogółu środków Funduszu Pracy). Zasiłek dla bezrobotnych, a po wyczerpaniu prawa do tego zasiłku świadczenia z pomocy społecznej nie są w stanie zapewnić tym osobom oraz członkom ich rodzin środków umożliwiających przeżycie.

Projekt ustawy ma na celu ustabilizowanie sytuacji materialnej pracowników legitymujących się odpowiednio długim okresem zatrudnienia, objętych zwolnieniami z przyczyn dotyczących pracodawcy. Przewiduje przyznanie tym osobom stałego świadczenia wypłacanego do czasu nabycia prawa do emerytury oraz podwyższenie wysokości świadczeń przedemerytalnych. Zwłaszcza, że w Polsce nie ma ubezpieczenia od ryzyka bezrobocia. Stąd też zasiłki przedemerytalne i świadczenia były i powinny być stałą formą pomocy państwa dla pracowników zwalnianych z pracy do chwili wdrożenia obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyka bezrobocia.

III. Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu są następujące:

1. Przywrócenie zaliczania okresu pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego z pomocy społecznej (art. 23 ust.2 pkt 2a) do okresu wymaganego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oznacza w warunkach 2002 r. koszt ok. 60 mln zł.
2. Przywrócenie art. 37g zwolni pracodawcę z obowiązku opłacania składki na Fundusz Pracy w przypadku zatrudnienia skierowanego do pracy absolwenta. Zmniejszenie dochodów Funduszu Pracy z tego tytułu wyniesie w warunkach 2002 r. ok. 20 mln zł.
3. Przywrócenie zasiłków przedemerytalnych na warunkach obowiązujących do 31 grudnia 2001 r. oznacza w warunkach 2002 r. koszt w wysokości ok. 115 mln zł.
4. Przywrócenie zaliczania okresu aktualnie pobieranego zasiłku dla bezrobotnych do okresu wymaganego do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego spowoduje w warunkach 2002 r. wzrost wydatków ok. 10 mln zł.
5. Przywrócenie świadczeń przedemerytalnych w wysokości 90% kwoty emerytury oraz zlikwidowanie ograniczenia wysokości przyznawanych świadczeń przedemerytalnych do 2-krotnej wysokości zasiłku dla bezrobotnych związane będzie z kosztami w warunkach 2002 r. na poziomie 50 mln zł.
6. Przywrócenie upoważnienia dla Rady Ministrów do skracania okresu wymaganego do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego oraz podwyższenia jego wysokości dla pracowników zwalnianych z restrukturyzowanych sektorów gospodarki narodowej objętych programami restrukturyzacyjnymi przyjętymi przez Radę Ministrów powodować będzie skutki finansowe wynikające z programów restrukturyzacyjnych. Szacowana łączna kwota zwiększonych wydatków z tytułu przyjęcia powyższych zmian wyniosłaby w warunkach 2002 r. ok. 255 mln zł.

Wskazuje się jako źródło finansowania kosztów wprowadzenia w życie projektowanej ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu budżet państwa na rok 2004 – Państwowy Fundusz Celowy – Fundusz Pracy.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 26 maja 2003 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia o zgodności przedstawionego obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony obywatelski projekt ustawy przewiduje w **art. 1** wprowadzenie w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514) zmian, których zasadniczym celem jest przywrócenie zasiłku przedemerytalnego.

Proponowana nowelizacja ustawy zmierza również do uregulowania, m.in. kwestii:

- zaliczania okresu pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego z pomocy społecznej do okresu wymaganego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych (proponowany art. 23 ust. 2 **pkt 2a**),
- zwolnienia pracodawcy od opłacania składki na Fundusz Pracy z tytułu zatrudnienia skierowanego absolwenta (nowy **art. 37g**),
- upoważnienie Rady Ministrów do przyznawania, w drodze rozporządzenia, niektórym bezrobotnym prawa do zasiłku przedemerytalnego i stypendium (proponowany art. 37i **ust. 4**).

Art. 2 projektu przewiduje czternastodniowe *vacatio legis* na wejście w życie ustawy.

2. Stan prawa wspólnotowego materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy wskazać:

- art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), dotyczący pomocy państwa dla przedsiębiorstw;
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia (O.J. 2002, L 337).

3. Układ Europejski

Kwestie dotyczące pomocy publicznej reguluje art. 63 Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony.

Zgodnie z art. 63 pkt 1 ppkt (iii) Układu wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z właściwą realizacją Układu, o ile może mieć wpływ na handel między Polską a Wspólnotą. Jednocześnie w pkt 2 stwierdza się, że wszelkie postępowanie niezgodne z tym przepisem będzie oceniane na podstawie kryteriów wynikających z zastosowania art. 92 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnie art. 87 TWE).

Ponadto, art. 68 stanowi, iż Strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnotach. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty.

„Zapewnienie zgodności” obejmuje: zmiany w obowiązujących już aktach prawnych, uchwalanie ustaw zawierających nową materię regulacyjną, wydawanie aktów wykonawczych.

Jednocześnie art. 69 Układu zalicza zasady konkurencji do dziedzin priorytetowych, objętych obowiązkiem zbliżania przepisów prawnych w pierwszej kolejności.

4. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego i postanowień Układu Europejskiego

Ocenie zgodności z prawem UE podlega proponowane brzmienie art. 37g ustawy (art. 1 pkt 8 projektu). Zgodnie z tym przepisem pracodawca, który zatrudnił skierowanego absolwenta, ma być zwolniony przez okres 12 miesięcy lub przez okres, o którym mowa w art. 37c ust. 2 (tj. 18 miesięcy), od dnia zatrudnienia absolwenta od opłacania składki na Fundusz Pracy należnej od wynagrodzenia tego absolwenta.

Zwolnienie pracodawcy od opłacania składki na Fundusz Pracy stanowi pomoc państwa.

W **art. 87 ust. 1 TWE** stwierdza się, że wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

W zakresie zatrudnienia szczegółowe zasady udzielania pomocy państwa określają przepisy **rozporządzenia Komisji (WE) nr 2204/2002**. Zakresem regulacji rozporządzenia objęte są systemy, które stanowią pomoc państwa udzielaną, m.in. w celu tworzenia nowych miejsc pracy oraz zapewnienia pomocy przy rekrutacji pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (**art. 1**). Określenie „pracownik znajdujący się w niekorzystnej sytuacji” oznacza każdą osobę, która ma trudności z wejściem na rynek pracy bez wsparcia i spełnia określone w rozporządzeniu kryteria. Zgodnie z **art. 2 lit. f pkt (i)** kategoria ta obejmuje osoby w wieku poniżej 25 lat, lub w stosunku do których nie upłynął termin dwóch lat od ukończenia przez nie edukacji, oraz które nie uzyskały wcześniej pierwszej regularnej pracy zarobkowej.

Art. 5 rozporządzenia określa warunki uznania pomocy w zakresie rekrutacji pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji za zgodną ze wspólnym rynkiem oraz zwolnienia takiej pomocy z procedury notyfikacji indywidualnej. Przepis ten ustanawia, m.in. wymóg, że maksymalna intensywność udzielanej w tym zakresie pomocy brutto, obliczana jako procent kosztów płac przez okres jednego roku od momentu rekrutacji, nie może przekroczyć 50% w odniesieniu do tej kategorii pracowników (**art. 5 ust. 2** rozporządzenia).

Proponowany przepis **art. 37g** ustawy **nie narusza** normy **art. 5** rozporządzenia Komisji (WE) nr 2204/2002. Przewidziane w projekcie zwolnienie pracodawcy od opłacania składki na Fundusz Pracy z tytułu zatrudnienia skierowanego absolwenta stanowi pomoc państwa w zakresie zatrudnienia, której wysokość nie przekracza określonego w prawie wspólnotowym pułapu dozwolonej pomocy.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z **art. 3 ust. 1 lit. b** rozporządzenia system pomocy musi dodatkowo zawierać wyraźne odniesienie do tego rozporządzenia w postaci przytoczenia jego tytułu oraz odniesienia dotyczącego publikacji w *Official Journal of the European Communities* (tj. dzienniku urzędowym Wspólnot Europejskich). Projekt ustawy nie czyni zadość temu wymogowi. Stwierdzenie to nie stanowi jednak zarzutu w stosunku do projektowanej ustawy. Również inne polskie ustawy, dokonujące transpozycji przepisów Unii Europejskiej, nie zawierają wymaganych na podstawie tych

przepisów odniesień do wspólnotowych aktów prawnych. Problem ten ma rozstrzygnąć przyszła ustawa horyzontalna, która zawierać będzie wymagane prawem wspólnotowym odniesienia.

Pozostała część projektu ustawy nie jest objęta zakresem prawa wspólnotowego.

5. Konkluzje

Przedstawiony obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu - w części ustanawiającej przepisy dotyczące zwolnienia pracodawcy od opłacania składki na Fundusz Pracy z tytułu zatrudnienia skierowanego absolwenta (art. 1 pkt 8 projektu) - nie jest sprzeczny z prawem wspólnotowym i nie narusza obowiązku dostosowawczego wynikającego z Układu Europejskiego.

W pozostałej części projekt pozostaje poza zakresem prawa wspólnotowego.

Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Wiesław Staśkiewicz



OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH
Wiceprzewodnicząca
Wiesława Taranowska

OPZZ-Z2/WT/ 297 /03/BG

16 czerwca 2003r.

Pan

Lech CZAPLA

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Dot. pisma KCS-19/03 odnośnie obywatelskiego projektu ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Pragnę poinformować, że w grudniu 2001r. wydając opinię w sprawie nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wyrażało zdecydowany sprzeciw propozycjom likwidacji zasiłków przedemerytalnych oraz dalszego obniżania świadczeń przedemerytalnych. Nie do zaakceptowania była propozycja zmiany waloryzacji zasiłków dla bezrobotnych.

OPZZ zwracało uwagę na zapis art.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego dość lakonicznego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyinterpretowuje nader bogaty zespół zasad. Zasada państwa prawnego, według dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, składa się z następujących zasad szczegółowych: 1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, 2. Zasada pewności prawa, na którą składają się zasady: jawności, stabilności oraz jasności prawa, 3. Zasady prawa do rzetelnej procedury, 4. *Zasady pacta sunt servanda*, 5. Zasady ustawowego trybu stanowienia ustaw, 6. Zasady jedności porządku prawnego.

Zdaniem OPZZ, rząd proponując kolejne zmiany po niedawno przywróconych przepisach, naruszał przynajmniej dwie pierwsze zasady państwa prawnego, dlatego też sprzeciwialiśmy się takim propozycjom. OPZZ stwierdzało również, że pospieszne skierowanie projektów ustaw do Sejmu RP przed zapoznaniem się z opinią związków zawodowych jest naruszeniem trzeciej zasady prawa – do rzetelnej procedury.

Uwzględniając naszą wcześniejszą opinię, pragnę poinformować, że OPZZ w pełni pozytywnie opiniuje obywatelski projekt ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

z powierzeniem

W. Taranowska