



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym
oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk nr 432)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje: ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Podstawowym celem dokonywanych zmian jest zwiększenie efektywności realizacji zadań wynikających z ustawy o zatrudnieniu socjalnym poprzez ułatwienie działalności centrom integracji społecznej (zwanych dalej "centrami") i klubom integracji społecznej (zwanych dalej "klubami") oraz rozszerzenie oferty ich działalności. Uchwalone zmiany mają charakter systemowy, organizacyjny i porządkowy. Ich wprowadzenie jest wynikiem analizy dotychczasowego obowiązywania ustawy. Uwzględniono także postulaty zgłaszane przez funkcjonujące centra. Ponadto uchwalone zmiany korelują przepisy dotyczące zatrudnienia socjalnego z innymi przepisami w ramach systemu prawa.

Ustawodawca w szczególności:

- 1) objął zakresem ustawy o zatrudnieniu socjalnym osoby niepełnosprawne;
- 2) wydłużył okres, na który przyznaje się status centrum z 3 do 5 lat (jednostki organizacyjne posiadające status centrum w dniu wejścia w życie ustawy uzyskują status centrum na zasadach określonych w znowelizowanych przepisach);

- 3) przywrócił rozwiązania sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej dotyczące kompetencji wojewody i marszałka województwa w zakresie nadawania statusu centrum, prowadzenia rejestru jednostek organizacyjnych, którym nadano status centrum oraz utraty statusu centrum (będą to zadania wojewody);
- 4) rozszerzył zakres wniosku o przyznanie statusu centrum o wskazywanie planowanych rodzajów umów o pracę pracowników centrum i ich wymiar czasu pracy;
- 5) umożliwił finansowanie utworzenia centrum – w przypadku centrum tworzonego przez organizację pozarządową – z dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 6) zmienił zasady ustalania kwoty dotacji na działalność centrum pochodzącej z dochodów własnych gminy, przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w sposób uwzględniający przepisy Unii Europejskiej dotyczące pomocy publicznej;
- 7) umożliwił wydawanie uczestnikowi zajęć w centrum, po zakończeniu zajęć, zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w zajęciach i umiejętności nabyte w ramach reintegracji zawodowej i społecznej;
- 8) podniósł wysokość świadczenia integracyjnego z 80 do 100% wysokości zasiłku dla bezrobotnych;
- 9) przyznał uczestnikom zajęć w centrum prawo do 4 dni wolnych od zajęć, za które przysługuje świadczenie integracyjne w pełnej wysokości;
- 10) wprowadził rozwiązanie, w myśl którego w okresie uczestnictwa w zajęciach w centrum za okres niezdolności do uczestniczenia w zajęciach wskutek choroby potwierdzonej przez lekarza, jednak nie dłuższy niż 14 dni, świadczenie integracyjne będzie ulegało zmniejszeniu o 1/40 za każdy dzień niezdolności. Za każdy kolejny dzień niezdolności do uczestniczenia w zajęciach w Centrum świadczenie nie będzie przysługiwało;
- 11) umożliwił przyznawanie uczestnikowi zajęć w centrum motywacyjnej premii integracyjnej w wysokości maksymalnie 20% wysokości świadczenia integracyjnego;
- 12) wprowadził rozwiązanie, w myśl którego wcześniejsze skierowanie uczestnika zajęć w centrum do pracy na otwartym rynku pracy, będzie możliwe nie wcześniej niż po 6 miesiącach uczestnictwa w zajęciach;
- 13) zwiększył wysokość przysługującej pracodawcy refundacji części wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi - uczestnikowi zajęć w centrum, skierowanemu do

pracodawcy na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. a do: 100% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne w pierwszych 3 miesiącach zatrudnienia, 80% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne w kolejnych 3 miesiącach oraz 60% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne w następnych 6 miesiącach (dotychczas było to odpowiednio: 80%, 60% i 40%);

- 14) rozszerzył i uzupełnił zadania klubów oraz określił źródła finansowania ich tworzenia i działalności oraz wskazał, że warunkiem uczestnictwa w klubie jest realizacja kontraktu socjalnego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej;
- 15) objął uczestników zajęć w centrach ubezpieczeniem społecznym na podobnych zasadach, co osoby bezrobotne posiadające prawo do zasiłku dla bezrobotnych (ubezpieczenie finansowane będzie przez Fundusz Pracy).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 41. posiedzeniu w dniu 9 maja 2007 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. W trakcie prac w Sejmie:

- 1) dodano przepis umożliwiający wojewodzie wydanie, na wniosek instytucji tworzącej, decyzji o przedłużeniu statusu centrum na okres 5 lat;
- 2) wskazano, że uczestnikowi zajęć w centrum będzie przysługiwało odwołanie od decyzji kierownika centrum w sprawie zaprzestania realizacji programu zatrudnienia socjalnego do sądu administracyjnego, a nie jak przewidział projektodawca do wojewody;
- 3) skreślono przepis, w świetle którego środki finansowe na motywacyjną premię pieniężną miałyby pochodzić z prowadzonej przez centrum, w ramach reintegracji zawodowej działalności: wytwórczej, handlowej lub usługowej lub działalności wytwórczej w rolnictwie, z wyłączeniem działalności polegającej na wytwarzaniu i handlu wyrobami przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 0,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali;
- 4) zwiększono wysokość przysługującej pracodawcy refundacji części wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi - uczestnikowi zajęć w centrum, skierowanemu do pracodawcy na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. a do: 100% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne w pierwszych 3 miesiącach zatrudnienia, 80% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne w kolejnych 3

miesiącach oraz 60% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne w następnych 6 miesiącach. Zmieniono także zasady dokonywania refundacji.

III. Uwagi szczegółowe

1. art. 1 pkt 5, art. 5a – w dodawanym do ustawy o zatrudnieniu socjalnym art. 5a ustawodawca przewidział możliwość przedłużania przez wojewodę statusu centrum na wniosek instytucji tworzącej centrum. Niemniej w przepisie nie wskazano, w jakim terminie instytucja tworząca powinna złożyć stosowny wniosek oraz co powinien zawierać taki wniosek. Brak uregulowania w tym zakresie może rodzić wątpliwości interpretacyjne oraz skutkować niejednorodną praktyką przedłużania statusu centrum. W związku z powyższym należałoby rozważyć dodanie przepisów regulujących wskazane kwestie.
2. art. 1 pkt 8, lit. e – w dodawanym do ustawy o zatrudnieniu socjalnym przepisie art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawodawca postanowił, że utworzenie centrum – w przypadku centrum tworzonego przez organizację pozarządową – **będzie finansowane** m.in. z dotacji na pierwsze wyposażenie, pochodzącej z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na zasadach określonych w porozumieniu, o którym mowa w art. 8 ust. 1. Jednocześnie w ustawie pozostał przepis art. 7 ust. 2, który stanowi, że utworzenie centrum **może być finansowane** z dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na zasadach porozumienia, o którym mowa w art. 8 ust. 1. Oznacza to, że w przypadku centrów tworzonych przez organizację pozarządową w systemie prawnym znajdują się dwa **wykluczające się** przepisy dotyczące finansowania utworzenia centrum z wymienionego wyżej źródła, przy czym jeden zakładać będzie obligatoryjność finansowania, a drugi fakultatywność. Mając na względzie zapewnienie spójności systemu prawa oraz skuteczność prawa, należałoby rozważyć skorelowanie w art. 7 ust. 1 i ust. 2. Poprawka może polegać na uchyleniu ust. 2 albo na ograniczeniu zakresu ust. 2 wyłącznie do centrów tworzonych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast.

Propozycja poprawek:

- w art. 1 w pkt 8 w zdaniu wstępnym po wyrazach "w art. 7" dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:
"b) uchyla się ust. 2;"
- w art. 1 w pkt 10, w art. 8a skreśla się wyrazy "i ust. 2";

albo

- w art. 1 w pkt 8 w zdaniu wstępnym po wyrazach "w art. 7" dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:
"b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
"2. Utworzenie Centrum, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, może być finansowane z dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na zasadach porozumienia, o którym mowa w art. 8 ust. 1.";
- w art. 1 w pkt 10, w art. 8a skreśla się wyrazy "i ust. 2".

3. art. 1 pkt 10, art. 8a – w dodawanym art. 8a przywołano błędną datę ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 10, w art. 8a wyrazy "30 czerwca 2006 r." zastępuje się wyrazami "30 czerwca 2005 r.";

4. art. 1 pkt 12 lit. b, art. 13 ust. 4b – Sejm uchwalił, że uczestnikowi zajęć w centrum będzie przysługiwało odwołanie od decyzji kierownika centrum w sprawie zaprzestania realizacji programu zatrudnienia socjalnego do sądu administracyjnego, a nie jak przewidział projektodawca do wojewody. Zasadą wynikającą z ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest, że sądy administracyjne orzekają w sprawach **skarg**, o których mowa w § 3 ust. 2 tej ustawy. Skargę wnosi się po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. Wydaje się, że odwołanie, o którym mowa w dodawanym ust. 4b, ma być w założeniu ustawodawcy zwyczajnym

środkiem zaskarżenia, który służy od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Odwołanie w przeciwieństwie do nadzwyczajnych środków prawnych służy od decyzji nieostatecznych. Strona może skorzystać z odwołania tylko wówczas, gdy istnieje nieostateczna decyzja administracyjna w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Prawo strony do wniesienia odwołania jest ściśle powiązane z zasadą dwuinstancyjności postępowania, która wynika z art. 78 Konstytucji RP. W związku z powyższym wydaje się, że należałoby przywrócić rozwiązanie zaproponowane w przedłożeniu rządowym. Skarga do sądu administracyjnego przysługiwałaby na zasadach ogólnych.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 12 w lit. b, w ust. 4b wyrazy "sądu administracyjnego" zastępuje się wyrazem "województwa";
5. art. 1 pkt 15, art. 15a – dodawanym art. 15a ustawodawca umożliwił przyznawanie uczestnikowi zajęć w centrum **motywacyjnej premii integracyjnej**, wykreślając jednak z projektu ustawy nowelizującej przepis wskazujący z jakich środków finansowych premia będzie finansowana. W efekcie żaden z przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym nie określa źródeł finansowania premii. Przepis art. 10 ust. 6 tej ustawy określając na co mogą być przeznaczone "środki finansowe na działalność centrum" nie wymienia motywacyjnej premii integracyjnej (chyba że przyjmie się, że wydatki te mieścić się będą w art. 10 ust. 6 pkt 10 – "inne wydatki związane z działalnością Centrum"). Ponadto należy zwrócić uwagę, że motywacyjna premia integracyjna nie będzie mogła być finansowana ze środków Funduszu Pracy (starosta nie będzie mógł refundować ze środków Funduszu Pracy kwoty wypłaconych premii – art. 15 ust. 8 ustawy o zatrudnieniu socjalnym), ponieważ z tego Funduszu finansowane będą jedynie świadczenia integracyjne oraz składki na ubezpieczenia społeczne od tych świadczeń (art. 108 ust. 1 pkt 40 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w nowym brzmieniu). Mając na względzie powyższe uwagi, kierując się skutecznością i efektywnością stanowionego prawa, a także dążąc do wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych należałoby rozważyć jednoznaczne wskazanie w ustawie źródła (źródeł) finansowania premii.
- Propozycja poprawki przy założeniu, że motywacyjna premia integracyjna będzie finansowana w ramach środków na działalność centrum oraz, że nie będzie refundowana z Funduszu Pracy:

- w art. 1 w pkt 11 w zdaniu wstępnym po wyrazach "art. 10" dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:

"b) w ust. 6 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) wypłatę uczestnikom zajęć w Centrum świadczeń integracyjnych, o których mowa w art. 15, oraz motywacyjnej premii integracyjnej, o której mowa w art. 15a;"

6. art. 1 pkt 16 lit. c, art. 16 ust. 5 - art. 16 ust. 5 w nowym brzmieniu stanowi, że refundacji, o której mowa w art. 16 ust. 2 (tj. refundacji pracodawcy części wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi - uczestnikowi zajęć w centrum, skierowanemu do pracodawcy na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. a), dokonuje starosta ze środków Funduszu Pracy, w okresach miesięcznych, na podstawie **wniosku spółdzielni**, w terminie 30 dni od dnia jego złożenia. Z nowego brzmienia ust. 5 wynika, że jedynym pracodawcą uprawnionym do refundacji będzie pracodawca – spółdzielnia. W związku z tym przepisem rodzi się pytanie, czy takie rozwiązanie zgodne jest z wolą ustawodawcy. Z art. 16 ust. 2 wynika, że refundacja przysługiwała będzie, każdemu pracodawcy, który na podstawie umowy zawartej z właściwym starostą zobowiąże się do zatrudnienia skierowanego uczestnika przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy, a więc katalog potencjalnych pracodawców nie jest ograniczony (zmieniany ust. 5 odsyła do tego przepisu stanowiąc o sposobie dokonania refundacji). Analizując ust. 5 należy mieć na uwadze również art. 17 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, który stanowi, że w przypadku podjęcia przez uczestników zajęć w centrum wspólnej działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej, w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, będących uprzednio uczestnikami centrum, część wynagrodzenia odpowiadająca składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego, na podstawie umowy zawartej między starostą właściwym dla siedziby spółdzielni a spółdzielnią może podlegać finansowaniu ze środków Funduszu Pracy przez okres 12 miesięcy od dnia zatrudnienia. W art. 17 określone zostały również zasady zwrotu tych składek. A więc, ustawodawca dokonał rozróżnienia sytuacji prawnej pracodawców jako takich i spółdzielni socjalnej będącej pracodawcą. W związku z powyższym wydaje się, że ust. 5 powinien stanowić o wniosku pracodawcy, a nie wniosku spółdzielni.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 16 w lit. c, w ust. 5 wyraz "spółdzielni" zastępuje się wyrazem "pracodawcy";

7. art. 9 – przepis o wejściu w życie ustawy przewiduje, że zmiana art. 108 ust. 1 pkt 40 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wejdzie w życie nie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej, ale 1 lipca 2007 r. Nowelizacja art. 108 przewiduje, że ze środków Funduszu Pracy finansowane będą również składki na ubezpieczenia społeczne od świadczeń integracyjnych. Jednocześnie znowelizowany art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który rozszerza katalog osób fizycznych podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym o osoby pobierające świadczenia integracyjne wejdzie w życie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej. W związku z tym, rodzą się pytania: czy wolą ustawodawcy jest, aby znowelizowane przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wchodziły w życie w innym terminie niż nowelizacja przepisów dotyczących Funduszu Pracy oraz z jakich środków finansowane będą składki do dnia wejścia w życie znowelizowanego art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy?

Jakub Zabielski

Legislator