



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk nr 486)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa w opinii projektodawców dokonuje zmian systemowych w celu usprawnienia funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia oraz zwiększenia dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców. Ponadto wprowadza szereg zmian legislacyjnych i porządkowych. Jest wynikiem prac nad dwoma projektami ustaw: poselskim zawartym w druku sejmowym nr 1870 i rządowym zawartym w druku sejmowym nr 1443.

Spośród zmian merytorycznych należy zwrócić uwagę na:

- zachowanie do końca 2013 r. przekazywania samorządom powiatowym z Funduszu Pracy 7% kwoty środków (limitu) Funduszu Pracy ustalonej na rok poprzedni na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, z przeznaczeniem na finansowanie kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowego urzędu pracy; w projekcie rządowym termin zachowania przekazywania tej kwoty sięgał końca 2009 r. (art. 1 pkt 5 lit. b, ust. 2a¹),
- dodanie podczas pierwszego czytania w Sejmie przepisów, które umożliwiają: staroście refundowanie części kosztów kwalifikowalnych - ostatecznie do wysokości 3% (poprawka zgłoszona podczas drugiego czytania podniosła ten pułap z pierwotnej wysokości 0,5%) kwoty przyznanej ze środków będących w dyspozycji samorządu województwa na realizację zadań współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Pracy (art. 1 pkt 5 lit. d) oraz ministrowi właściwemu

do spraw pracy refundowanie kosztów kwalifikowalnych - do wysokości 0,5% projektu (art. 1 pkt 48 lit. b),

- możliwość sfinansowania bezrobotnemu kosztów przejazdu na badania lekarskie i do miejsca wykonywania prac społecznie użytecznych (art. 1 pkt 14),
- zwiększenie wysokości dodatku aktywizacyjnego w przypadku podjęcia z własnej inicjatywy zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej do 50% (z 30%) zasiłku przysługującego bezrobotnemu (art. 1 pkt 16),
- rozszerzenie podczas pierwszego czytania, w oparciu o propozycję poselską, katalogu "osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy", do których stosuje się przepisy art. 50-61, o: kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka; bezrobotnych bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego; bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18, a nie do 7 roku życia; bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia (art. 1 pkt 17),
- umożliwienie, w efekcie propozycji zgłoszonej podczas drugiego czytania, odbycia stażu u osoby fizycznej prowadzącej działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej (art. 1 pkt 19 lit. a),
- przyjęcie, zgłoszonego podczas drugiego czytania, podniesienia wysokości stypendium dla bezrobotnego odbywającego staż lub przygotowanie zawodowe; wysokość ta będzie wynosiła 80% minimalnego wynagrodzenia za pracę a nie 80% zasiłku dla bezrobotnych; zasiłek wynosi obecnie 538,30 zł, a minimalne wynagrodzenie za pracę 936 zł, co daje stypendium w wysokości 748,8 zł (art. 1 pkt 19 lit. c); zatem na dzień dzisiejszy podwyżka stypendium będzie wynosiła 210,5 zł,
- możliwość przyznania stypendium uzupełniającego w przypadku utraty prawa do stypendium na okres krótszy niż 365 dni (art. 1 pkt 20 lit. c oraz pkt 28 lit. c),
- możliwość refundowania kosztów opieki nad dziećmi do lat 7 w wysokości połowy zasiłku na każde dziecko, na opiekę którego poniesiono koszty (art. 1 pkt 23),
- wyeliminowanie regulacji odnoszących się do wspierania pracy zarobkowej w gospodarstwie domowym w powiązaniu ze zniesieniem stosowania najniższej stawki podatkowej z tytułu zatrudnienia w gospodarstwie domowym osoby bezrobotnej (art. 1 pkt 24 oraz art. 4 pkt 2), jako zdaniem projektodawców ustawy praktycznie nie stosowanej,
- objęcie trybem zwolnień monitorowanych zamierzenie zwolnienia 50, a nie jak dotychczas 100 pracowników w okresie 3 miesięcy; ponadto przy takim zwolnieniu

- przewidziano właściwość przemienną powiatowego urzędu pracy (właściwy dla siedziby pracodawcy lub właściwy ze względu na miejsce wykonywania pracy) - art. 1 pkt 25,
- zmianę sposobu liczenia okresu pobierania zasiłku; okres ten będzie uzależniony od stopy bezrobocia na terenie powiatu, w którym zamieszkuje osoba bezrobotna a nie od stopy bezrobocia na obszarze działania powiatowego urzędu pracy (art. 1 pkt 28 lit. a),
 - wprowadzenie obowiązku informowania dotychczas właściwego urzędu pracy o zmianie miejsca zamieszkania przez wszystkich bezrobotnych, a nie tylko przez pobierających zasiłek (art. 1 pkt 28 lit. b),
 - możliwość odroczenia zwrotu, rozłożenia na raty, umorzenia w całości albo w części refundacji uzyskiwanych z tytułu umowy o zorganizowanie prac interwencyjnych oraz robót publicznych (art. 1 pkt 30 lit. b),
 - zróżnicowanie wysokości wpłat za wniosek o wydanie zezwolenia na pracę lub jego przedłużenie (art. 1 pkt 37),
 - zmianę, zgodnie z propozycją poselską, z obligatoryjnego na fakultatywne przyznawanie dodatków do wynagrodzenia pracownikom wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy (art. 1 pkt 42); projekt rządowy zakładał zniesienie ustawowego obowiązku przyznawania tych dodatków,
 - zniesienie możliwości nadawania licencji pracownikom kształcenia ustawicznego (art. 1 pkt 43),
 - rezygnację z możliwości przyznawania, na podstawie art. 102a ustawy, nagród specjalnych dyrektorom wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy (art. 1 pkt 44).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Tak jak zaznaczono powyżej, ustawa jest wynikiem prac nad dwoma projektami ustaw: poselskim zawartym w druku sejmowym nr 1870 i rządowym zawartym w druku sejmowym nr 1443. Większość zmian wprowadzonych do ostatecznej treści ustawy w porównaniu do projektów została przedstawiona w części I opinii.

W tym miejscu warto jeszcze wspomnieć, że projekt rządowy przewidywał zmianę przesłanek, których spełnienie warunkuje powołanie na stanowisko dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy oraz powiatowego urzędu pracy w ten sposób, aby osoby te musiały spełniać przesłanki przewidziane w ustawie o pracownikach samorządowych dla osób kandydujących na kierownicze stanowiska w administracji samorządowej. Koncepcja ta nie spotkała się z akceptacją w dalszych pracach nad ustawą. Ostatecznie w przypadkach obu stanowisk należy,

tak jak dotychczas, posiadać wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy.

Projekt rządowy, projekt zawarty w sprawozdaniu oraz poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania w Sejmie w opinii UKiE są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

III. Uwagi szczegółowe

1. Należy rozważyć zasadność odesłania w dodawanym w art. 9 ust. 2a² do ust. 2a (art. 1 pkt 5 lit. b). Ust. 2a wygaśnie z końcem 2007 r., natomiast ust. 2a² wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Normy te nie będą się zająłły w czasie, więc należy uznać to odesłanie za zbędne.
2. Art. 9 ust. 2b, niezmienny omawianą nowelizacją, stanowi, że kwota środków z Funduszu Pracy jest przekazywana samorządom powiatowym w okresach miesięcznych, w wysokości 1/12 kwoty ustalonej na dany rok. Wydaje się, że taka sama norma powinna obowiązywać w kolejnych latach przekazywania tych środków.
3. Zmiana zawarta w art. 1 w pkt 23 zmierza do tego, aby bezrobotnym którzy podejmą zatrudnienie refundować koszty opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7 do wysokości połowy zasiłku na każde dziecko, na opiekę którego poniesiono koszty. Proponuję doprecyzować ten przepis w ten sposób, aby refundacja dotyczyła tych dzieci do lat 7, które znajdowały się pod opieką, za którą zapłacono. Przepis w brzmieniu uchwalonym przez Sejm może sugerować, że refundacja będzie dotyczyła wszystkich dzieci do lat 7, bez względu na to, czy za ich opiekę zapłacono.
4. Należy zwrócić uwagę na konstrukcję przyjętą w art. 1 w pkt 37, w art. 90a zmierzającą do zróżnicowania wysokości wpłat za wniosek o wydanie zezwolenia na pracę lub jego przedłużenie. Zmiany te wiążą się z uchynieniem art. 88 ust. 14, który stanowi, że "pracodawca składa wnioski o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca po dokonaniu jednorazowej wpłaty w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, za każdą osobę, stanowiącej dochód budżetu państwa. W przypadku ubiegania się o przedłużenie zezwolenia na pracę wpłata wynosi połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę".

Zgodnie z treścią art. 90a wysokość wpłaty ma być nie większa niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę za każdą osobę, a jej wysokość ma ustalać minister właściwy do spraw pracy w drodze rozporządzenia, kierując się wytycznymi takimi jak: kwalifikacje posiadane przez cudzoziemca lub okres wykonywania przez niego pracy. W związku z brzmieniem upoważnienia do wydania aktu wykonawczego rodzi się pytanie ile ostatecznie będzie stawek tych wpłat. Sformułowanie wytycznych w sposób alternatywny może doprowadzić do sytuacji, w której w zależności od grupy cudzoziemców (kryteria wydzielenia tych grup nie są jasne), będą one brane pod uwagę w sposób bardzo dowolny. Rozporządzenie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym będącym źródłem norm generalnych i abstrakcyjnych i nie może w żaden sposób przerodzić się w konstrukcję zindywidualizowaną przypominającą decyzję administracyjną.

W związku z powyższym proponuję przede wszystkim wyeliminować alternatywną konstrukcję wytycznych.

5. W art. 1 w pkt 50 proponuję wyeliminować odesłanie do uchylonego wcześniej przepisu (do art. 124).
6. W związku z tym, że przesłanki powoływania dyrektorów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy ostatecznie pozostały w ustawie bez zmian, należy rozważyć skreślenie przepisu przejściowego (art. 7 ust. 10), który nie będzie miał praktycznego zastosowania.
7. Poprawka 7 (do art. 8 zdanie wstępne) jest poprawką językową.
8. Data wejścia w życie przepisów wymienionych w art. 8 w pkt 1 łamie konstytucyjną zasadę niedziałania prawa wstecz. Mają one wejść w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 1 kwietnia 2007 r. W związku z tym proponuję, aby przepisy te weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r., Nr 68, poz. 449), który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy dopuszcza, aby w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) weszły w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Alternatywna propozycja poprawki do omawianego przepisu zmierza do tego, aby przepisy te weszły w życie z dniem ogłoszenia, ale należy propozycję tę uznać jako ostateczność.

IV. Propozycje poprawek

- 1) w art. 1 w pkt 5 w lit. b, w ust. 2a² skreśla się wyrazy "2a i";
- 2) w art. 1 w pkt 5 po lit. b dodaje się lit. b¹ w brzmieniu:
"b¹) ust. 2b otrzymuje brzmienie:
"2b. Kwota środków, o której mowa w ust. 2a i 2a¹, jest przekazywana samorządom powiatowym w okresach miesięcznych, w wysokości 1/12 kwoty ustalonej na dany rok."";
- 3) w art. 1 w pkt 23, w ust. 1:
 - a) po wyrazach "nad dzieckiem" dodaje się wyrazy "lub dziećmi",
 - b) po wyrazach "na każde dziecko" dodaje się wyrazy ", na opiekę którego poniesiono koszty";
- 4) w art. 1 w pkt 37, w art. 90a w ust. 3:
 - a) w pkt 1 wyrazy "na rynku pracy lub" zastępuje się wyrazami "na rynku pracy,",
 - b) w pkt 2 i 3 skreśla się wyraz "lub";
- 5) w art. 1 w pkt 50, w ust. 2 wyrazy "art. 119-124" zastępuje się wyrazami "art. 119-123";
- 6) w art. 7 skreśla się ust. 10;
- 7) w art. 8 w zdaniu wstępnym wyrazy "w terminie" zastępuje się wyrazami "po upływie";

8) w art. 8 w pkt 1 wyrazy "z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 1 kwietnia 2007 r." zastępuje się wyrazami "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia";

albo

w art. 8 w pkt 1 skreśla się wyrazy "z mocą od dnia 1 kwietnia 2007 r.";

Aleksandra Sulkowska

Starszy legislator