

przy

Prezesie Rady Ministrów

RL.460.1/2023

**Opinia o projekcie ustawy o aktywności zawodowej****I. Uwagi ogólne**

Projekt ustawy o aktywności zawodowej (w wykazie prac legislacyjnych nr UD 399)<sup>1</sup> został przygotowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz opatrzony datą 29 września 2022 r. Pismem z 21 października 2021 r. (RCL.DPSI.550.26/2022) Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji przesłano Projekt do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej. Materia Projektu jest bardzo obszerna, co wynika stąd, że ma on zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej też ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; u.p.z.i.r.p.)<sup>2</sup>. Na złożoność projektowanej ustawy wskazuje to, że Projektem nowelizuje się aż 52 ustawy oraz dokonuje się wdrożenia 12 dyrektyw Unii Europejskiej. Projekt umożliwia także stosowanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013<sup>3</sup>. Ponieważ informacja o tym nie jest w Projekcie odnotowana, więc w tytule należy dodać jeszcze jeden odnośnik zawierający właśnie klauzulę: „Niniejsza ustawa służy stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 (...)”.

Zauważyć należy, że wskazana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy odegrała swoją rolę, gdyż dostosowywała polskie regulacje do prawa wtórnego Unii Europejskiej, ale od jej wejścia w życie minęły niemal dwie dekady, a powstała ona w sytuacji, gdy gospodarka polska borykała się z największym bezrobociem po roku 1989 r.<sup>4</sup>, co musiało wpłynąć na unormowania tego aktu prawnego. Ustawa ta była zmieniana przeszło 130 razy, a w historii tego aktu normatywnego zdarzały się nowelizacje, które niewątpliwie wpływały z

---

<sup>1</sup> Dalej: Projekt.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 107 z 22.04.2016, str. 1, ze zm.

<sup>4</sup> Zob. np.: L. Kucharski, *Bezrobocie długookresowe w Polsce w latach 2004–2013*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2015, nr 210, ss. 177–187.

uzasadnionych przesłanek, ale ze względu na nieprzemyślany kształt powodowały problemy w praktyce, skutkujące później wycofywaniem się z wcześniejszych zmian. Tytułem przykładu przywołać można obowiązek profilowania bezrobotnych, wprowadzony w 2014 r., lecz wskutek krytyki ze strony samych powiatowych urzędów pracy, które uznały reguły przypisania osób do trzech profili pomocy za nadzbyt biurokratyczne i sztywne, a także wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2018 r.<sup>5</sup>, został uchylony w 2019 r.<sup>6</sup>

Projekt podzielony został na czternaście działów, z których pierwszy obejmuje przepisy ogólne, a drugi zatytułowany jest „Polityka rynku pracy i dialog społeczny”. Dział III – „Publiczne służby zatrudnienia” – zawiera cztery rozdziały: „Przepisy ogólne”, „Zadania ministra właściwego do spraw pracy”, „Zadania w zakresie aktywności zawodowej w województwie[,] w tym funkcjonowanie WUP” oraz „Zadania w zakresie aktywności zawodowej realizowane w powiecie, w tym funkcjonowanie PUP”. Krótki dział IV nosi tytuł: „Konta indywidualne w Systemie teleinformatycznym”<sup>7</sup>, dział V – „Rejestr centralny”, a dział VI – „Rejestracja oraz status bezrobotnego i poszukującego pracy”. W dziale VII zatytułowanym „Formy pomocy”, najobszerniejszym w całym Projekcie, wprowadzono 19 rozdziałów: „Przepisy ogólne”, „Pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe”, „Rozwój zasobów ludzkich”, „Zatrudnienie subsydiowane”, „Godzenie życia rodzinnego i zawodowego”, „Wspieranie przedsiębiorczości”, „Zlecanie zadań agencjom zatrudnienia”, „Wsparcie dla długotrwale bezrobotnych”, „Pakiet aktywacyjny”, „Wsparcie dla osób poniżej 30. roku życia”, „Dodatkowe formy pomocy”, „Programy specjalne”, „Programy regionalne”, „Projekty pilotażowe”, „Program aktywizacyjny dla cudzoziemców”, „Zwolnienia monitorowane”, „Świadczenia dla bezrobotnych”, „Kierowanie cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez agencje zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „Podejmowanie pracy za granicą u pracodawców zagranicznych”. Dział VIII, noszący tytuł „Fundusz Pracy”, dzieli się na dziewięć niezbyt długich rozdziałów: „Przepisy ogólne”, „Przychody Funduszu Pracy”, „Składki na Fundusz Pracy”, „Finansowanie z Funduszu Pracy zadań obowiązkowych i form pomocy”, „Finansowanie kosztów funkcjonowania oraz wynagrodzeń pracowników z Funduszu Pracy”, „Środki Funduszu Pracy na finansowanie zadań w ramach KFS”, „Umowy dotyczące finansowania zadań z Funduszu

---

<sup>5</sup> Sygn. akt K 53/16; Dz. U. z 2018 r. poz. 1149.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. poz. 986); por. J. Bereza, *Funkcjonowanie Powiatowych Urzędów Pracy w Polsce w kontekście prawnym, ekonomicznym, społecznym, środowiskowym i ustrojowym*, Centrum Polityk Publicznych – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2021, s. 27, s.31.

<sup>7</sup> Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że nie istnieje żaden powód, aby słowo „system” w tytule działu pisać wielką literą.

Pracy”, „Zadania finansowane z Funduszu Pracy” oraz „Inne postanowienia dotyczące Funduszu Pracy”. Uwagi odnoszące się do sformułowania niektórych rozdziałów Projektu przedstawione zostaną w dalszej części niniejszej opinii. Dział IX poświęcony jest agencjom zatrudnienia, a dział X – Ochotniczym Hufcom Pracy. Dział XI zatytułowano „Nadzór i kontrola”. Dział XII obejmuje odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy. Dział XIII nosi tytuł „Zmiany w przepisach”, a dział XIV – „Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe”.

W uzasadnieniu Projektu wskazano, że wprowadzane w nim instytucje stanowią częściowe wdrożenie „kamienia milowego nr A51G dla reformy pn. A4.1 Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy, zapisanej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO)”<sup>8</sup>. Zaznaczono też, że ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy była wielokrotnie zmieniana, a obecnie potrzeba regulacji odpowiadających obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej i bieżącym wyzwaniom rynku pracy. Do wyzwań tych zaliczono zaś obciążenie urzędów pracy zadaniami nie dotyczącymi aktywizacji zawodowej, m.in. rejestracją bezrobotnych zainteresowanych uzyskaniem jedynie ubezpieczenia zdrowotnego, niski poziom aktywności zawodowej, a także aktywności ludzi młodych pozostających poza rynkiem pracy, niedopasowanie umiejętności osób bezrobotnych i poszukujących pracy do zapotrzebowania na pracę, niewielki poziom kształcenia ustawicznego, procesy demograficzne oraz niewystarczające przygotowanie urzędów pracy do nowych sytuacji, związanych z tymi procesami, jak również ze stanem rynku pracy po pandemii COVID-19<sup>9</sup>.

W Projekcie przewiduje się dostosowanie uregulowań dotyczących wsparcia rynku pracy przez:

- a) objęcie biernych zawodowo działalnością urzędów pracy;
- b) identyfikację osób biernych zawodowo i dotarcie do nich przez urzędy pracy;
- c) „wprowadzenie obowiązku zgłaszania przez pracodawców z sektora publicznego i prywatnego (dla przedsiębiorców korzystających ze środków publicznych, np. poprzez udział w przetargach) ofert pracy do Centralnej Bazy Ofert Pracy (CBOP)”;
- d) zwiększenie dostępności kształcenia ustawicznego dla poszukujących pracy;
- e) wprowadzenie instytucji bonu na kształcenie ustawiczne;
- f) wprowadzenie instrumentów dla kobiet powracających na rynek pracy, mających na celu zapewnić równowagę między życiem prywatnym i zawodowym<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 1.

<sup>9</sup> Por. *ibidem*, ss. 1–2.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 2.

W decyzji wykonawczej Rady z 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski<sup>11</sup> wprowadzono kamień milowy A51G, z którym powiązana jest reforma A4.1: „Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy”. Ów kamień milowy zakłada: wejście w życie nowych aktów prawnych o publicznych służbach zatrudnienia, o zatrudnieniu obywateli państw trzecich oraz zawieraniu niektórych umów o pracę w formie elektronicznej, obejmując zaś: wprowadzenie zmian do uregulowań publicznych służb zatrudnienia i do aktywnych polityk rynku pracy w celu zwiększenia aktywności zawodowej, zmniejszenie barier administracyjnych w zatrudnianiu cudzoziemców oraz uproszczenie zawierania niektórych umów. Relewantny dla oceny Projektu fragment opisu kamienia milowego zakłada wprowadzenie zmian wymienionych wyżej pod literami a–e, w tym utworzenie Centralnej Bazy Ofert Pracy. Należy jeszcze wskazać na kamień milowy A52G, który zatytułowany jest „Nowe standardy i ramy wykonania dotyczące funkcjonowania i koordynacji publicznych służb zatrudnienia” i który ma powiązanie ze wymienioną reformą A4.1. W opisie tego kamienia milowego za konieczne przyjmuje się: „ustanowienie systemu zarządzania wynikami dla jednostek zdecentralizowanych publicznych służb zatrudnienia” oraz „wypracowanie nowych metod pracy i standardów funkcjonowania i koordynacji publicznych służb zatrudnienia w oparciu o przyjęte nowe przepisy”, mających na celu optymalizację i operacjonalizację tych służb. Trzeba zatem stwierdzić, że Projekt w głównej części ma na celu zrealizować zobowiązania wynikające z decyzji wykonawczej Rady z 17 czerwca 2022 r., przy czym ta decyzja wykonawcza określa termin 30 września 2024 r. na wprowadzenie nowej ustawy o publicznych służbach zatrudnienia i wprowadzenie nowych standardów i ram wykonania w zakresie funkcjonowania i koordynacji publicznych służb zatrudnienia<sup>12</sup>.

Uzasadnienie Projektu przedstawia syntetycznie sytuację na rynku pracy w Polsce, trafnie ujmując niektóre obserwowane obecnie trendy na rynku pracy. Należałoby jednak uzupełnić przeprowadzoną tam analizę przynajmniej o źródła zamieszczonych tam danych. Wskazano na utrzymywanie się wysokiego odsetka (co najmniej 50%) bezrobotnych

---

<sup>11</sup> Dokumenty: ST 9728/2022 i ST 9728/2022 ADD1. Decyzja wykonawcza nie została jak dotąd opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE.

<sup>12</sup> Council of the European Union. Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, 9728/22 ADD 1, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9728-2022-ADD-1/en/pdf>. W zaleceniach Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. (Dz. Urz. UE z 1.09.2022 r., C 334/171) wskazano też w pkt. 3 na podjęcie przez nasze Państwo działań nakierowanych na „zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz usunięcie utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia”. Zwrócono też uwagę na kształcenie i niezbędność podnoszenia umiejętności cyfrowych.

długotrwale wśród bezrobotnych zarejestrowanych<sup>13</sup>. Zauważono też zjawisko gotowości do podjęcia zatrudnienia przez część osób formalnie będących w wieku poprodukcyjnym. Wreszcie zaznaczono – nie podając jednak źródeł ten obserwacji – że polscy bezrobotni bywają bardziej skłonni do podjęcia pracy za granicą niż w bardziej oddalonej od miejsca zamieszkania części Polski. Na tej podstawie trafnie stwierdzono, że „szczególnego znaczenia nabierają formy aktywizacji, które sprzyjają mobilności, nie tylko geograficznej, ale również zawodowej”<sup>14</sup>.

## **II. Ogólna ocena Projektu**

Opiniowany Projekt szybko, znacznie przed terminem określonym w decyzji wykonawczej Rady z 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, czyni zadość nałożonemu w niej obowiązkowi nowego uregulowania publicznych służb zatrudnienia. Dlatego też należy go ocenić zasadniczo pozytywnie. Zreferowane wyżej założenia Projektu również trzeba uznać za trafne, więc podstawowe dla jego oceny jest pytanie, czy założenia te przybrały odpowiednią postać legislacyjną. Odpowiadając na nie, należy wskazać, że Projekt nie wprowadza rewolucyjnych zmian w zakresie form pomocy dla bezrobotnych i poszukujących pracy oraz unormowań dotyczących funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, choć zawiera wiele rozwiązań legislacyjnych, które korygują dotychczasowe instytucje oraz zwiększają dostępność cyfrową usług publicznych służb zatrudnienia. Jednakże w Projekcie znajdują się także unormowania – jak chociażby odnoszące się do Centralnej Bazy Ofert Pracy – które wymagają dopracowania. To samo dotyczy przepisów wprowadzających zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ponadto należy usunąć wskazane poniżej usterki legislacyjne.

## **III. Uwagi szczegółowe**

### **III.1. Przepisy ogólne**

Przepisy ogólne Projektu wzorowane są na przepisach ogólnych obecnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, choć z pewnością uległy zmodyfikowaniu i uproszczeniu w porównaniu z pierwowzorem. Spośród zadań państwa

---

<sup>13</sup> W najnowszej literaturze przedmiotu wskazuje się, że publiczne służby zatrudnienia powinny wykorzystywać okresy dobrej koniunktury, aby koncentrować swoje działania na bezrobotnych długotrwale. Zob. E. Flaszyńska, *Kryzys przychodzi nagle. Długotrwale a gwałtowne bezrobocie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2021, ss. 193–199.

<sup>14</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 5.

wskazanych w Projekcie nie wymienia się już łagodzenia skutków bezrobocia. Uznaje się bowiem, że obecnie – gdy od kilku lat stopa bezrobocia utrzymuje się na niskim poziomie – bezrobocie jako takie nie stanowi już problemu, a raczej skoncentrować się należy na osobach, które uległy wykluczeniu z rynku pracy. Zakres podmiotowy Projektu, określony w jego art. 1 ust. 3, został wskazany niemal tak samo, jak ma to miejsce w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 1 ust. 3), a przewidywane unormowanie nie wywołuje zastrzeżeń.

Art. 2 Projektu, zawierający tzw. słowniczek wyrażeń ustawowych, w dużej mierze oparty jest na obecnie obowiązującym art. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, choć w związku z pewną zmianą koncepcji zrezygnowano w nim z kilku definicji (np. akademickiego biura karier i indywidualnego planu działania). Kluczowa dla całego Projektu definicja bezrobotnego bazuje na definicji zawartej w obecnej ustawie, z tym jednak, że obowiązująca definicja wymaga, aby osoba bezrobotna była zdolna i gotowa „do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo w innej pracy zarobkowej” (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z.i.r.p.), a gotowość do podjęcia zatrudnienia w połowie tego czasu pracy odnosiła się jedynie do osób niepełnosprawnych. Projekt łagodzi ten wymóg, wskazując, że każdy bezrobotny ma być zdolny i gotowy „do podjęcia zatrudnienia w co najmniej połowie wymaganego czasu pracy”. Zmiana ta ma znaczenie, gdyż pozwoli na otrzymanie statusu bezrobotnego przez wiele osób dotychczas wykluczonych z rynku pracy, które choćby z powodów rodzinnych nie były gotowe do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Trzeba zatem ocenić ją pozytywnie. Projektowana definicja nie precyzuje jednak, co to znaczy „wymagany czas pracy”, więc aby uniknąć wątpliwości, należałoby użyć określenia zbliżonego do zawartego w obecnie wiążącej prawnie definicji. Przez wprowadzenie określenia, że bezrobotnym może być osoba „niemająca stałego źródła dochodu”, Projektodawca próbował uprościć definicję bezrobotnego i choćby w części ograniczyć jej kazuistyczny charakter<sup>15</sup>. Jednakże określenie to jest definiowane w art. 2 pkt 37 Projektu, a wskazane tam unormowania nie odbiegają znacząco od obecnie obowiązujących, zawartych bezpośrednio w definicji bezrobotnego z art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z.i.r.p. Przyjęte rozwiązanie można jednak uznać za bardziej eleganckie z punktu widzenia techniki prawodawczej. Jeżeli chodzi o kwestie techniczne, po wspomnianym wyrażeniu „niemająca stałego źródła dochodu” trzeba postawić przecinek. Można też rozważać, czy

---

<sup>15</sup> Trzeba wskazać, że w uzasadnieniu Projektu na s. 15 należy dokonać pewnej korekty. Mianowicie stwierdza się, że „wprowadzono uzależnienie nabycia statusu bezrobotnego od posiadania stałego dochodu”, a tymczasem chodzi o nieposiadanie takiego dochodu.

przejęty z obecnie obowiązującej ustawy warunek dotyczący niepobierania zasiłku stałego na podstawie przepisów o pomocy społecznej jest redundantny, ponieważ zasiłek stały może otrzymać jedynie osoba niezdolna do pracy<sup>16</sup>. W Projekcie świadomie rezygnuje się z obecnie obowiązującego warunku, uniemożliwiającego nabycie statusu bezrobotnego przez osobę będącą właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej mającej powierzchnię użytków rolnych przekraczającą 2 ha przeliczeniowe<sup>17</sup>. W uzasadnieniu Projektu wskazuje się przekonująco, że wprowadzane rozwiązanie będzie służyło „w walce z ukrytym bezrobociem na wsi”<sup>18</sup>. Dlatego też zmianę tę należy zaakceptować.

W art. 2 pkt 2 Projektu zdefiniowano bezrobotnego bez kwalifikacji zawodowych. Zamieszczona tam definicja, podążając za obecnymi rozwiązaniami<sup>19</sup>, kwalifikacje zawodowe ujmuje w sposób czysto formalny, wiążąc je wyłącznie z posiadaniem określonych świadectw lub dyplomów. Oznacza to, że nawet osoba wiele lat pracująca w określonym zawodzie, lecz nielegitymująca się świadectwem lub dyplomem poświadczającym kompetencje do jego wykonywania będzie traktowana jako osoba bez kwalifikacji zawodowych. Takie podejście wydaje się niezgodne ze współczesną tendencją, polegającą na uznawaniu w wielu zawodach kwalifikacji na podstawie doświadczenia praktycznego. Ponadto wydaje się na nie do końca zharmonizowana z definicją doświadczenia zawodowego, zawartą w art. 2 pkt 6 Projektu<sup>20</sup>.

Wątpliwości budzi zawarta w art. 2 pkt 16 Projektu definicja osoby samotnie wychowującej dziecko, gdyż jest nazbyt rozbudowana i stanowi kolejną definicję tego samego pojęcia na gruncie polskiego ustawodawstwa. Obecnie obowiązująca definicja jest krótka i wskazuje, że przez taką osobę rozumie się „osobę samotnie wychowującą co najmniej jedno dziecko w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych” (art. 2 ust. 1 pkt 19 u.p.z.i.r.p.). Projektowana definicja nie odsyła wprost do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, lecz przepisuje z niewielkimi modyfikacjami znaczną część art. 6 ust. 4c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>21</sup>, zastępując zresztą w nieuzasadniony sposób przecinek na średnik przed wyrażeniem „jeżeli ten rodzic lub opiekun w roku podatkowym samotnie wychowuje dzieci”. Trzeba podkreślić, że powtarzanie przepisów innych ustaw jest sprzeczne z dyrektywą zawartą w § 4 ust. 1 Zasad techniki

---

<sup>16</sup> Art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.). Rzecz jasna, wiedza o fakcie pobierania przez daną osobę zasiłku stałego służy łatwiejszej weryfikacji zdolności do pracy tej osoby.

<sup>17</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.z.i.r.p.

<sup>18</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 19.

<sup>19</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 6 u.p.z.i.r.p.

<sup>20</sup> Definicja ta jest zresztą zaczerpnięta z obowiązującej ustawy; zob. art. 2 ust. 1 pkt 9a u.p.z.i.r.p.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.

prawodawczej<sup>22</sup>. Należy jeszcze wskazać, że syntetyczną definicję osoby samotnie wychowującej dziecko zawiera art. 3 pkt 17a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>23</sup>, do której Projekt się odwołuje i którą też zmienia (choć w innym zakresie niż definicję). W myśl tej definicji osobą samotnie wychowującą dziecko jest panna, kawaler, wdowa, wdowiec, osoba pozostająca w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osoba rozwiedziona, „chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem”. Definicja ta ma tę wadę, że gdyby ją odczytywać literalnie (poza kontekstem funkcjonalnym), należy dojść do wniosku, że bezdzietny singiel, który mieszka sam, jest osobą samotnie wychowującą dziecko. Trzeba wobec tego zsynchronizować proponowaną definicję osoby samotnie wychowującej dzieci z tą zawartą w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych czy wręcz odwołać się do tej definicji, lecz koniecznie uzupełniając ją o niewymienione w niej elementy (niewątpliwie istotne), a mianowicie samotne wychowywanie dziecka małoletniego lub dziecka otrzymującego zasiłek lub dodatek pielęgnacyjny lub rentę socjalną, a także odbywanie przez drugiego rodzica niepozbawionego praw rodzicielskich kary pozbawienia wolności. W przekonaniu Rady Legislacyjnej tak skonstruowana definicja eliminowałaby przypadek potencjalnego potraktowania jako osoby samotnie wychowującej dziecko każdego z rodziców, którzy faktycznie wychowują dziecko wspólnie, choć pozostają stanu wolnego i nie prowadzą wspólnego gospodarstwa domowego. Trzeba jeszcze zwrócić uwagę, że fakt posiadania pełnosprawnego, pełnoletniego dziecka uczącego się, które nie ukończyło 25. roku życia, jest istotną okolicznością z punktu widzenia przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdyż dziecko takie wymaga jeszcze najczęściej wsparcia materialnego, lecz trudno uznawać ów fakt za istotny z punktu widzenia sytuacji rodzica na rynku pracy, ponieważ dziecko takie jest samodzielne i nie ogranicza rodzica w jego aktywności zawodowej. Tę zatem okoliczność należy pominąć w definicji osoby samotnie wychowującej dziecko. Postuluje się także zastąpienie w omawianej definicji wyrażenia „jednego z rodziców” wyrazami „matkę lub ojca”. Podobnej modyfikacji w brzmieniu szeregu przepisów dokonano, na skutek uwagi Rządowego Centrum Legislacji, w trakcie prac nad projektem ustawy o dokumentach paszportowych (UD180)<sup>24</sup>. Zmiana ta zapewni większą spójność wewnętrzną polskiego systemu prawnego, zwłaszcza *pro futuro*, i w większym stopniu realizację aksjologii konstytucyjnej wynikającej z art. 18 Konstytucji RP.

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

<sup>23</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.

<sup>24</sup> Uchwalona jako ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. poz. 350).



Art. 2 pkt 21 Projektu definiuje pozarolniczą działalność jako „pozarolniczą działalność w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych”. Tymczasem trzeba zwrócić uwagę, że w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>25</sup> (art. 4 pkt 2 lit. r; art. 8 ust. 6) mowa nie tyle o pozarolniczej działalności, ile o „osobie prowadzącej pozarolniczą działalność”. Dlatego też należy wskazać definicję dostosować do terminologii stosowanej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. W definicji robót publicznych w art. 2 pkt 33 Projektu rezygnuje się z określenia, że zatrudnienie w tej formie ma trwać nie dłużej niż 12 miesięcy, a ponadto dostosowuje się jej treść do unormowań ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej<sup>26</sup>. Zmiany te należy zaakceptować, z tym, że po określeniu „spółdzielnie socjalne” należy dodać przecinek.

Zwrócić jeszcze trzeba uwagę na nowe definicje wskaźnika efektywności zatrudnieniowej podstawowych form pomocy (art. 2 pkt 40) oraz wskaźnika efektywności kosztowej podstawowych form pomocy (art. 2 pkt 41 Projektu). W obu tych definicjach dookreślono – czego nie wskazuje się w obowiązujących przepisach<sup>27</sup> – że we wskaźnikach tych bierze się pod uwagę osoby, „które w trakcie lub nie później niż w okresie 180 dni od dnia zakończenia realizacji podstawowych form pomocy w roku budżetowym wykonywały pracę niesubsydiowaną przez co najmniej 90 dni”. Celem zmian jest „urealnienie wartości wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, a także zapewnienie rzetelnych i wiarygodnych danych o efektach działania powiatowych urzędów pracy”<sup>28</sup>. Obie proponowane definicje nie wywołują wątpliwości.

Projekt w art. 3 ust. 2 przejmuje z dotychczas obowiązującej ustawy<sup>29</sup> klauzulę antidyskryminacyjną, w której użyto bliskoznacznych pojęć „wyznanie” i „religia” (przy czym Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. – wzorem aktów prawa międzynarodowego – stanowi o wolności sumienia i religii) i która sugeruje, że przyczynami dyskryminacji mogą być wyłącznie wskazane w niej cechy. Dlatego też zaleca się użycie określenia „w szczególności” przed wymienieniem cech, które mogłyby powodować dyskryminację, i zrezygnowania z redundantnego pojęcia „wyznanie”. Do rozważenia pozostawia się także zastąpienie wyliczenia sformułowaniem „z jakiegokolwiek przyczyny”, gdyż doprawdy trudno znaleźć przekonujące argumenty, dlaczego dyskryminacja ze względu na wygląd czy wytatuowane ciało albo

---

<sup>25</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 1812.

<sup>27</sup> Por. art. 4 ust. 1<sup>1</sup> pkt 2 lit. b i lit. c u.p.z.i.r.p.

<sup>28</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 80.

<sup>29</sup> Por. art. 2a u.p.z.i.r.p.

rozległy *piercing* powinna być odmiennie traktowana niż ze względu na preferencje seksualne, a niewątpliwie nie sposób wymienić wszystkich potencjalnych przyczyn dyskryminacji.

### **III.2. Polityka rynku pracy i rady rynku pracy**

Tytuł działu II brzmi „Polityka rynku pracy i dialog społeczny”, lecz podobnie jak w obowiązującej ustawie – nie jest sprecyzowane, na czym polega polityka rynku pracy. W art. 5 ust. 1 Projektu wskazano podmioty realizujące zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy, przy czym definicja agencji zatrudnienia pojawia się w art. 5 ust. 2 Projektu, a określenie, czym zajmują się OHP – wymieniane również w art. 5 ust. 1 – znajduje się dopiero w art. 330 Projektu. Treść Projektu powinna zatem w tym zakresie zostać uporządkowana.

Umiejscowienie i charakter Rady Rynku Pracy, jak również wojewódzkich i powiatowych rad rynku nie uległy zmianie, a zadania i kompetencje tych organów opiniodawczo-doradczych zmieniły się jedynie o tyle, o ile szczegółowe rozwiązania przyjęte w Projekcie różnią się od dotychczasowych (np. rezygnacja z Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia wpływa na zadania Rady Rynku Pracy). Projekt wprowadza zmiany w składzie wszystkich rad. Do Rady Rynku Pracy – oprócz członków powołanych na takich samych zasadach, jak dotychczasowe – wchodzić będą jeszcze: przedstawiciel Rady Działalności Pożytku Publicznego i przedstawiciel Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, czyli organu nowo powołanego na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (art. 10 ust. 1 Projektu). Art. 12 ust. 1 Projektu przewiduje, że funkcję przewodniczącego Rady Rynku Pracy pełnić będzie minister właściwy do spraw pracy, nie określono jednak kwestii przewodniczenia obradom Rady w przypadku nieobecności ministra.

Znacznie rozbudowano i doprecyzowano skład wojewódzkich rad zatrudnienia, do których wejdą nowi członkowie: przedstawiciel wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego, przedstawiciel Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, przedstawiciel wojewody oraz trzech radnych sejmiku województwa. Dookreślono też skład strony rolniczej w tych radach, obejmujący przedstawiciela społeczno-zawodowych organizacji rolników, przedstawiciela związków zawodowych rolników indywidualnych oraz przedstawiciela izb rolniczych (art. 10 ust. 2 Projektu). Analogicznie zwiększono skład powiatowych rad zatrudnienia (art. 10 ust. 3 Projektu). Pewną wątpliwość budzi aż tak daleko idące zwiększenie składu wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia i wprowadzenie do nich czynnika politycznego wskutek członkostwa radnych. Uzasadnienie Projektu nie

przedstawia dostatecznych racji przemawiających za takim rozwiązaniem<sup>30</sup>. Należałoby zatem przynajmniej podać przemawiające za nim argumenty. Jeżeli chodzi o drobne uwagi techniczne, początek art. 14 ust. 1 Projektu powinien brzmieć: „Pracodawca zwalnia pracownika od pracy (...)”.

### III. 3. Publiczne służby zatrudnienia

Przepisy rozdziału 1 działu III Projektu obarczone są niespójnością terminologiczną. Art. 16 mówi – w ślad za obecnie obowiązującymi uregulowaniami – o „organach zatrudnienia”, podczas gdy art. 17 posługuje się określeniem „organy publicznych służb zatrudnienia”. Zatem stosowaną terminologię należy ujednolicić. Ponadto w art. 18 należy wyjaśnić skrót „WUP”, gdyż w art. 8 ust. 2 pkt 6 mowa tylko o „dyrektora WUP”. Art. 23 ust. 3 stanowi, że: „Znak graficzny publicznych służb zatrudnienia przysługuje wyłącznie publicznym służbom zatrudnienia”. Na ten temat w uzasadnieniu wskazuje się: „Celem projektowanego przepisu jest zastrzeżenie wzoru. Zdarzają się bowiem przypadki bezprawnego użycia wzoru. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów nie ma możliwości prawnej dochodzenia zaprzestania używania przez podmiot wzoru”<sup>31</sup>. Jednakże przepis ten ma charakter *lex imperfecta*, gdyż nie przewidziano w Projekcie żadnej sankcji za bezprawne użycie tego wzoru graficznego.

Art. 24 Projektu określa, z pewnymi modyfikacjami w stosunku do obecnych przepisów, zadania ministra właściwego do spraw pracy w zakresie aktywności zawodowej. W art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. b *in fine* należy poprawić formę gramatyczną, a więc powinno być: „nie więcej niż czterech priorytetów wydatkowania środków KFS na dany rok po zasięgnięciu opinii Rady Rynku Pracy”. Wśród nowych zadań ministra znalazło się „opracowanie i monitorowanie realizacji Planu Rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia” (art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. d Projektu), obejmującego okres trzech lat. Przesłanki opracowania Planu, który w części ma zastąpić Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia, są dostatecznie ukazane w uzasadnieniu Projektu<sup>32</sup>. W art. 24 ust. 3 Projektu, gdzie określa się elementy Planu, w pkt. 2 błędnie wskazano na wskaźniki efektywności podstawowych form pomocy, „o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. f” – podczas gdy w przywołanym przepisie powinno się odesłać do ust. 1 pkt 1 lit. e, gdyż tam jest mowa o corocznej analizie wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podstawowych form pomocy.

---

<sup>30</sup> Por. uzasadnienie Projektu, s. 10.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 8.

Nowością legislacyjną jest określona w art. 26 Projektu możliwość wydania w sytuacji kryzysowej przez ministra właściwego do spraw pracy poleceń dyrektorom WUP oraz dyrektorom PUP. Jak wskazuje się w uzasadnieniu Projektu<sup>33</sup>, przyjęte rozwiązanie jest analogiczne do tego, które zostało wprowadzone w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>34</sup>. Podana w uzasadnieniu informacja jest o tyle nieścisła, że wskazana ustawa z 12 marca 2022 r. wprowadziła instytucję wydawania poleceń przez Prezesa Rady Ministrów do ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>35</sup>, a więc polecenia te mogą być wydawane w sytuacji kryzysowej w rozumieniu tej ustawy. Natomiast w Projekcie nie dookreślono, o jaką sytuację kryzysową chodzi, w związku z czym mogą pojawiać się wątpliwości co do tego, czy w danych okolicznościach minister właściwy ma możliwość wydać polecenia dyrektorom WUP i PUP. Trzeba zatem wskazać wprost, że chodzi o sytuację kryzysową w rozumieniu przepisów o zarządzaniu kryzysowym.

W art. 28 Projektu doprecyzowano podstawy określania klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy, która ma być pod rządami Projektu ogłaszana obwieszczeniem. Regulacja ta zasługuje na aprobatę. W art. 34 ust. 5 Projektu, odnoszącym się do spraw dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dwa razy pojawia się sformułowanie „nie stosuje się”.

Wzorem dotychczasowych unormowań – przepisy Projektu dotyczące zadań samorządu powiatu, zadań samorządu województwa posługują się terminem „szkoła wyższa” (art. 31 pkt 19 i pkt 24 oraz art. 37 ust. 1 pkt 12 Projektu). Ponieważ ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>36</sup> stanowi, że podstawowym składnikiem systemu szkolnictwa wyższego są uczelnie (art. 7 ust. 1 pkt 1), więc konsekwentnie w Projekcie należy używać terminu „uczelnia”. W pozostałym zakresie przepisy działu III Projektu nie wywołują uwag.

W uzasadnieniu Projektu, omawiając zadania samorządu wojewódzkiego, wskazano: „Wojewódzkie urzędy pracy będą również odpowiedzialne za współpracę ze szkołami wyższymi w zakresie wsparcia studentów, absolwentów i doktorantów szkół wyższych w wejściu na rynek pracy, współpracę z Akademickimi Biurami Karier (ABK) w zakresie opracowywania, aktualizacji i upowszechniania informacji zawodowych oraz współpracę ze szkołami podstawowymi i ponadpodstawowymi w zakresie wsparcia uczniów w rozwoju

---

<sup>33</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 8.

<sup>34</sup> Dz. U. poz. 583 ze zm.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.

zainteresowań zawodowych”<sup>37</sup>. Fragment ten nie odpowiada dokładnie projektowanym przepisom (art. 31 pkt 19 i pkt 24 Projektu) i odnosi się zapewne do wcześniejszego wariantu projektowanych przepisów. Dlatego też powinien zostać zmieniony. Nadmienić trzeba, że Projekt rezygnuje z definicji Akademickiego Biura Karier, a do samej tej instytucji odwołuje się tylko raz – w art. 189 ust. 1 (przepis ten zostanie skomentowany w dalszej części niniejszej opinii). Słusznie założono bowiem, że uczelnie w zakresie swej autonomii mogą tworzyć różne jednostki wspierające rozwój zawodowy swoich studentów (choćby w zmienianym art. 26ha ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>38</sup> użyto bardziej poprawnego określenia: „jednostka działająca na rzecz aktywizacji zawodowej studentów i absolwentów” uczelni, prowadzona przez uczelnię lub organizację studencką<sup>39</sup>).

### **III.4. Rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy**

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy odbywa się we właściwym powiatowym urzędzie pracy „po przedstawieniu przez te osoby dokumentów niezbędnych do ustalenia ich statusu i uprawnień”. Projekt wprowadza zmianę sposobu rejestracji tych osób, umożliwiając rejestrację w dowolnym powiatowym urzędzie pracy. Ponadto rejestrację ma poprzedzać założenie konta indywidualnego w systemie teleinformatycznym (art. 42 ust. 1 Projektu). Jednakże ze względu na ciągłe występowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego przewidziano, że konto indywidualne może być założone przez starostę (art. 42 ust. 3 Projektu). Korespondencja z urzędem, w tym dostarczanie dokumentów, ma także odbywać się w systemie teleinformatycznym (art. 42 ust. 7 Projektu). Sama rejestracja będzie mogła nastąpić „za pośrednictwem formularza elektronicznego udostępnionego w systemie informatycznym przez ministra właściwego do spraw pracy” albo w wybranym powiatowym urzędzie pracy (art. 49 ust. 2 Projektu). Te przepisy wpływają na poprawę jakości usług administracji publicznej, a także na zwiększenie dostępności cyfrowej tych usług, co niewątpliwie przekłada się na nowe standardy publicznych służb zatrudnienia, a zatem wpisuje się w wykonanie zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady z 17 czerwca 2022 r. Zatem wprowadzane przepisy zdecydowanie należy zaaprobować.

---

<sup>37</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 23.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2647.

<sup>39</sup> Jak wskazano w dalszej części opinii, należy konsekwentnie w tym przepisie użyć terminu „uczelnia”.

W art. 53 ust. 1 Projektu przewidziano bliżej niewyjaśnione w uzasadnieniu<sup>40</sup> rozwiązanie polegające na zakreśleniu z góry okresu, na który przysługiwać będzie status bezrobotnego i który wynosić będzie 3 lata (chyba że wcześniej zajdą przesłanki pozbawienia statusu bezrobotnego). Okres ten będzie ulegał przedłużeniu do czasu „zakończenia przez bezrobotnego formy pomocy określonej w ustawie” (art. 53 ust. 2 Projektu), a więc jeśli w momencie upływu trzech lat od dnia uzyskania statusu bezrobotnego wobec bezrobotnego stosowana jest jakaś forma pomocy (np. staż), to pozbawienie tego statusu nastąpi zaraz po zakończeniu tej formy pomocy. Kobieta, która urodziła dziecko, zachowa status bezrobotnego do końca okresu przysługiwania zasiłku macierzyńskiego (art. 53 ust. 3 Projektu). Nie dotyczy to jednak kobiety w ciąży, która może pozostać w okresie przymusowej przerwy w posiadaniu statusu bezrobotnego praktycznie bez ochrony. W ciągu 90 dni od dnia upływu 3-letniego okresu posiadania statusu bezrobotnego nie będzie można nabyć ponownie tego statusu (art. 53 ust. 4 Projektu). Odnosząc się do projektowanych regulacji, trzeba stwierdzić, że nie jest jasne, jakiemu celowi miałyby służyć wskazana 90-dniowa przerwa w posiadaniu statusu bezrobotnego. Nie służy ona celom dyscyplinującym, gdyż taki cel realizują przepisy o pozbawieniu statusu bezrobotnego (art. 55 Projektu). W Polsce ciągle występują obszary bezrobocia strukturalnego – przede wszystkim zdegradowane obszary przemysłowe, gdzie pozostawanie bez pracy przez okres trzech lat nie jest rzadkie<sup>41</sup>. Wobec tego wprowadzona przerwa w statucie bezrobotnego spowoduje tylko, że przez trzy miesiące wobec grupy osób faktycznie bezrobotnych nie będzie można stosować przewidzianych w Projekcie form pomocy.

Przesłanki pozbawienia statusu bezrobotnego określone w art. 55 ust. 1 oraz pozbawienia statusu poszukującego pracy wskazane w art. 58 ust. 1 są analogiczne do obecnie obowiązujących i nie wywołują wątpliwości. Natomiast za błędną należy uznać redakcję art. 56 ust. 1 Projektu, który stanowi: „Starosta nie może pozbawić statusu bezrobotnego, o którym mowa w art. 55 ust. 1 pkt 6, kobiety w ciąży z powodu niezdolności do pracy związanej z ciążą trwającej przez nieprzerwany okres 90 dni, z wyłączeniem przypadku złożenia wniosku o pozbawienie tego statusu przez samą bezrobotną”. Przepis jest niezręcznie sformułowany pod względem stylistycznym, wskutek czego powstaje sugestia, że występują różne statusy

---

<sup>40</sup> W uzasadnieniu na s. 17 znaleźć można jedynie krótkie, dwuzdaniowe przedstawienie propozycji.

<sup>41</sup> Wystarczy wskazać, że w powiecie wałbrzyskim w listopadzie 2022 r. na ogólną liczbę 1416 zarejestrowanych bezrobotnych przypadało 320 osób bezrobotnych powyżej 24 miesięcy, z czego 110 osób powyżej 50. roku życia i 36 osób niepełnosprawnych (nikt z nich nie korzystał ze świadczeń z pomocy społecznej); zob. <https://walbrzych.praca.gov.pl/documents/1717910/17158496/Powiat%20wa%C5%82brzyski%20XI%202022/05164f43-02d9-46ae-93d4-bf91653397c0?t=1670489603077>.

bezrobotnego. Co ważniejsze jednak, art. 55 ust. 1 pkt 6 Projektu odnosi się do rozpoczęcia realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, a więc kobieta w ciąży, która jest niezdolna do pracy, nie będzie mogła być pozbawiona statusu w przypadku rozpoczęcia realizacji takiego programu. Jeżeli Projektodawca chciałby powtórzyć obecnie obowiązującą regulację<sup>42</sup>, powinien powołać się na art. 55 ust. 1 pkt 7 Projektu, gdzie mowa o niezdolności do pracy. Wówczas przepis powinien brzmieć następująco: „Starosta nie może pozbawić statusu bezrobotnego z przyczyny, o której mowa w art. 55 ust. 1 pkt 7, kobiety w ciąży z powodu niezdolności do pracy związanej z ciążą trwającą przez nieprzerwany okres 90 dni, z wyłączeniem przypadku złożenia wniosku o pozbawienie tego statusu przez samą bezrobotną”.

### **III.5. Formy pomocy**

Projekt zrywa z występującym w obowiązującej ustawie podziałem obejmującym instytucje, usługi i instrumenty rynku pracy. Dotychczasowe usługi i instrumenty, potraktowane łącznie, zostają ujęte jako „formy pomocy”. Ze względu na precyzję sformułowań i względy stylistyczne (rzeczownik „pomoc” wymaga określenia) należy tytuł działu VII Projektu uzupełnić o wskazanie, do kogo pomoc jest adresowana albo czego dotyczy. Zasadnym założeniem przepisów dotyczących form pomocy jest umożliwienie urzędowi pracy zastosowania takiej formy pomocy spośród wskazanych, która w danych okolicznościach uznana zostanie za celową. Według Projektodawcy dzięki temu: „Nastąpi uelastycznienie procesu udzielania pomocy klientom i większa swoboda powiatowego urzędu pracy w indywidualizacji tej pomocy”<sup>43</sup>. W przepisach ogólnych tego działu zrezygnowano z występującego obecnie pojęcia „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy”<sup>44</sup>, wskazując tylko, że wskazane kategorie osób – w większości pokrywające się z ujmowanymi tym pojęciem – mają „pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w formach pomocy” (art. 59 Projektu). Wśród tych kategorii po raz pierwszy znaleźli się bezrobotni członkowie rodzin wielodzietnych posiadający Kartę Dużej Rodziny. Zmianę tę należy przyjąć z aprobatą. Podobnie należy ocenić rozwiązanie przyjęte w art. 65 Projektu, zgodnie z którym bezrobotny może być skierowany do udziału w formie pomocy realizowanej przez inny PUP niż ten, gdzie dokonano rejestracji, gdy zawarto porozumienie między powiatowymi urzędami pracy.

---

<sup>42</sup> Por. art. 33 ust. 4d u.p.z.i.r.p.

<sup>43</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 18.

<sup>44</sup> Por. art. 49 u.p.z.i.r.p.

Jak już było wspomniane, Projekt wprowadza instytucję Centralnej Bazy Ofert Pracy (CBOP), regulując jednak jej funkcjonowanie w sposób dość ogólny. Podejmując kwestie szczegółowe związane z tą Bazą, zauważyć trzeba, że wątpliwości budzi art. 73 ust. 2 Projektu, stanowiący, iż: „Oferty pracy do CBOP:

- 1) przekazują podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902);
- 2) mogą przekazywać pracodawcy”.

Po pierwsze kategorie wymienione w obu punktach nie wykluczają się, gdyż pojęcie pracodawcy na potrzeby wskazanych przepisów ustawy zostało zdefiniowane w art. 72 Projektu i obejmuje przedsiębiorców, jednostki organizacyjne mające siedzibę lub oddział na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz osoby fizyczne, „którzy na podstawie umowy lub innego stosunku prawnego powierzają lub zamierzają powierzyć wykonywanie pracy co najmniej jednej osobie”. Zatem wszystkie podmioty wskazane w punkcie 1 będą zarazem pracodawcami w rozumieniu analizowanych przepisów. Dlatego też w punkcie 2 wskazanego artykułu należy wskazać, że oferty pracy „mogą przekazywać pracodawcy niebędący podmiotami, o których mowa w pkt 1”. Po drugie, aby CBOP spełniła swoją funkcję, w odniesieniu do podmiotów wymienionych w ust. 2 pkt 1 analizowanego artykułu, a więc zobowiązanych do przekazania ofert, należy rozważyć wprowadzenie minimalnego okresu przed upływem terminu nadsyłania zgłoszeń, przez który to okres oferta musiałaby znajdować się w CBOP. W razie braku takiego określenia może pojawić się tendencja do umieszczania w CBOP ofert, które będą miały bardzo krótki termin nadsyłania zgłoszeń, tak iż bezrobotni i poszukujący pracy będą mieć trudności, aby zareagować na te oferty. Przy czym okres ten nie może być zbyt długi, gdyż konieczne jest także uwzględnienie interesu podmiotów zobowiązanych w szybkim znalezieniu odpowiednich pracowników. Po trzecie, należy zauważyć, że zakres przedmiotowy i podmiotowy przekazywania ofert pracy do CBOP został określony bardzo szeroko. Pod względem przedmiotowym, zgodnie z art. 2 pkt 13 Projektu, oferta to zarówno wolne miejsce zatrudnienia, jak i inna praca zarobkowa, pod którą należy zaś rozumieć „wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych” (art. 2 pkt 8 Projektu). Katalog podmiotów, które będą miały obowiązek przekazywania ofert pracy do CBOP, obejmuje podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>45</sup>, a więc „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Są to m.in. organy władz publicznych czy podmiotów reprezentujących Skarb Państwa, ale też organy

---

<sup>45</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.



samorządów gospodarczych i zawodowych oraz „jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”. Wymaganie od podmiotów niebędących organami władz publicznych oraz jednostkami sektora finansów publicznych przesyłania do CBOP każdej oferty pracy, w tym wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, może być postrzegane przez te podmioty za nadmierny ciężar o charakterze administracyjno-biurokratycznym i skłaniać je do korzystania z outsourcingu zamiast bezpośredniego zatrudniania personelu. Dlatego też należy rozważyć, czy wymagać od podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych, aby przysyłały do CBOP wszystkie oferty zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych.

Na aprobatę zasługuje tworzenie na podstawie art. 74 Projektu Centralnej Bazy CV. To rozwiązanie mieści się niewątpliwie w ramach wykształcenia nowych standardów publicznych służb zatrudnienia. Uregulowanie w Projekcie (art. 84) problematyki poradnictwa zawodowego nie odbiega znacząco od dotychczasowych rozwiązań i nie budzi zastrzeżeń.

Art. 76–83 Projektu zawierają nowe regulacje związane z uczestnictwem w sieci EURES. Przepisy te mają na celu umożliwienie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013 (dalej też: rozporządzenie 2016/589). Ponieważ są stosunkowo obszerne i złożone, a ponadto są powiązane pod względem regulowanej problematyki, należy rozważyć ich wyodrębnienie w jedną jednostkę systematyzacyjną (rozdział). O ile obecnie pośrednictwo pracy w ramach sieci EURES może być prowadzone przez podmioty prowadzące agencje zatrudnienia, centra integracji społecznej oraz kluby integracji społecznej, wyspecjalizowane organy wojskowe, a także „organy określone w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, kierujące nauczycieli do pracy za granicą w środowiskach polonijnych”, o tyle projektowane przepisy przewidują zmianę katalogu podmiotów, które po uzyskaniu akredytacji będą mogły prowadzić to pośrednictwo, a którymi będą mogły być: agencje zatrudnienia, centra usług społecznych oraz stowarzyszenia, fundacje, organizacje społeczne i zawodowe, nieprowadzące wszakże działalności gospodarczej. Rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą uczestniczyć w sieci EURES, jest niewątpliwie konieczne ze względu na przepisy rozporządzenia 2016/589, lecz określenie kategorii podmiotów należących do tego katalogu wymaga wyjaśnienia. Tymczasem w uzasadnieniu Projektu zmiana jest jedynie wymieniona<sup>46</sup>,

---

<sup>46</sup> Uzasadnienia Projektu, s. 21.

wobec czego uzasadnienie w tym zakresie powinno być rozbudowane. Nie wyjaśniono zwłaszcza, dlaczego oprócz agencji wymienia się jedynie podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej, pomijając tym samym nawet te, które dochód z działalności przeznaczają na cele statutowe. W rozporządzeniu 2016/589 pojawia się kategoria bycia podmiotem nienastawionym na zysk, gdyż art. 11 ust. 4 wskazuje, że partnerem EURES może być organizacja, która „należycie uzasadni, że może wykonywać nie więcej niż dwa spośród zadań wymienionych w art. 12 ust. 2 lit. a), b) i c), ze względu na skalę działalności, zasoby finansowe i charakter zazwyczaj świadczonych przez organizację usług lub strukturę organizacyjną, w tym fakt bycia organizacją nienastawioną na zysk”. *Explicite* jednak możliwość prowadzenia działalności gospodarczej nie jest wyłączona. Projekt wprowadza dwie kategorie akredytacji, a mianowicie w kategoriach członka EURES i partnera EURES. W tym zakresie Projekt zmierza do uzgodnienia przepisów z treścią art. 11 rozporządzenia 2016/589. Art. 11 ust. 4 w zw. z art. 12 ust. 2 rozporządzenia 2016/589 stanowi, że partner EURES ma wykonywać nie więcej niż dwa spośród następujących zadań: wnoszenie wkładu w pulę ofert zatrudnienia, wnoszenie wkładu w pulę wniosków o zatrudnienie i życiorysów oraz świadczenie usług wsparcia pracownikom i pracodawcom. W art. 78 ust. 3 Projektu, umożliwiającym stosowanie tych właśnie przepisów, posłużono się niezbyt zręcznym sformułowaniem: „zamierza realizować co najmniej jedno[,] lecz nie więcej niż dwa rodzaje działań wybrane z działań wymienionych art. 76 ust. 2 pkt 1–3”. Można by użyć frazy: „zamierza realizować nie więcej niż z dwa spośród rodzajów działań (...)”. Pozytywnie trzeba ocenić wprowadzenie możliwości zmiany kategorii akredytacji z partnera EURES na członka EURES w czasie trwania umowy akredytacyjnej (art. 80 ust. 8 pkt 2 Projektu). Spośród innych bardziej istotnych zmian przepisów dotyczących sieci EURES należy wskazać wprowadzenie kryterium akredytacyjnego w postaci posiadania minimum rocznego doświadczenia w informowaniu lub doradztwie na temat warunków życia i pracy związanych ze swobodnym przepływem pracowników w Unii Europejskiej (art. 78 ust. 2 pkt 7 Projektu) oraz udzielanie akredytacji na czas określony z możliwością przedłużenia na czas nieokreślony (art. 80 ust. 4 Projektu). Zmiany te nie wywołują wątpliwości i zasługują na przyjęcie.

Aprobowano należy ocenić nowe ujęcie poradnictwa zawodowego, zawarte w art. 84 Projektu. Upraszcza ono znacząco definicję znajdującą się w art. 38 ust. 1 u.p.z.i.r.p. Co jednak bardziej istotne z punktu widzenia celów Projektu, wprowadzono możliwość udzielania porady nie tylko indywidualnej, ale też grupowej, a przy tym obie formy porady będą mogły być świadczone tradycyjnie albo na odległość z wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych (art.

84 ust. 3 i ust. 4 Projektu). Przyjęte rozwiązania przyczyniają się do uelastycznienia poradnictwa zawodowego oraz cyfryzacji pomocy dla bezrobotnych i poszukujących pracy.

Nowym rozwiązaniem jest przyjęcie w art. 85 Projektu, że przygotowanie indywidualnego planu działań dla bezrobotnego lub poszukującego pracy jest fakultatywne, a plan taki staje się obligatoryjny jedynie dla bezrobotnych zarejestrowanych „łącznie przez okres ponad 120 dni w okresie ostatnich 180 dni”, długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych lub poszukujących pracy, którzy nie ukończyli 30. roku życia. W uzasadnieniu Projektu wskazuje się, że: „Wprowadzana zmiana ma zapewnić powiatowym urzędom pracy większą elastyczność w udzielaniu pomocy klientom poprzez odejście od konieczności przygotowywania indywidualnego planu działania np. dla osób aktywnych, samodzielnych, posiadających poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje, dla których wystarczającą pomocą jest przedstawienie propozycji odpowiedniej pracy”<sup>47</sup>. Zmianę tę należy zatem zaakceptować, podobnie jak wprowadzenie w art. 85 ust. 6 Projektu obowiązku kontaktowania się PUP (starosty) z bezrobotnym lub poszukującym pracy co najmniej raz na 15 dni (obecnie osoba zarejestrowana ma obowiązek utrzymywać kontakt z PUP przynajmniej raz na 30 dni).

O ile obecne przepisy ustawowe (art. 91–100 u.p.z.i.r.p.) tylko ogólnie wskazują rodzaje stanowisk w publicznych służbach zatrudnienia, obowiązek doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz zadania doradcy klienta, o tyle Projekt w art. 86–94 dokładnie określa wymagania, jakie muszą być spełnione przez osoby zatrudniane na stanowiskach młodszego doradcy do spraw zatrudnienia, doradcy do spraw zatrudnienia, starszego doradcy do spraw zatrudnienia, asystenta EURES i doradcy EURES, a także młodszego doradcy zawodowego, doradcy zawodowego oraz starszego doradcy zawodowego. Zrezygnowano zatem z obecnej w dzisiejszych przepisach funkcji doradcy klienta, powierzanej wybranym pracownikom publicznych służb zatrudnienia. W zamyśle Projektodawcy zmiana ta ma przyczyniać się „do większego zaangażowania wszystkich pracowników w uzyskiwanie lepszych efektów pracy z klientami powiatowego urzędu pracy”<sup>48</sup>. Projektowane przepisy dotyczące pracowników publicznych służb zatrudnienia zredagowane są poprawnie, zasługują więc na akceptację, a to, czy przyczynią się do lepszego funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, zależeć będzie od praktyki ich stosowania.

### **III.6. Rozwój zasobów ludzkich**

---

<sup>47</sup> Uzasadnienia Projektu, s. 24.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 78.

Przepisy rozdziału trzeciego działu VII Projektu regulują pomoc w nabywaniu „wiedzy, umiejętności lub kwalifikacji, zwiększających szanse na podjęcie i utrzymanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej”. Projekt rezygnuje z instytucji rejestru instytucji szkoleniowych<sup>49</sup>, gdyż uznano, że informacje zawarte w tym rejestrze dublują się ze wskazanymi w Bazie Usług Rozwojowych, tj. rejestrze podmiotów zapewniających należyte świadczenie usług doradczych i szkoleniowych, który jest określony w art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>50</sup>. Dlatego zasadnie oparto się na wpisie do Bazy Usług Rozwojowych (art. 102 Projektu). Projekt pomija ponadto obecną instytucję trójstronnych umów szkoleniowych (art. 40 ust. 2e–2g u.p.z.i.r.p.), ponieważ umowy te nie były często wykorzystywane w praktyce<sup>51</sup>. Zmianę tę należy zaaprobować, podobnie jak na pozytywną ocenę zasługuje umożliwienie sfinansowania opłaty za przeprowadzenie postępowania w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu regulowanego albo do podejmowania lub wykonywania działalności regulowanej (art. 100 Projektu).

Art. 103 Projektu reguluje nową instytucję bonu na kształcenie ustawiczne, która także została wskazana w decyzji wykonawczej Rady z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski. Bon ten ma zastąpić bon szkoleniowy (art. 66k u.p.z.i.r.p.), który jest dodatkowym instrumentem rynku pracy stosowanym wobec bezrobotnych do 30. roku życia. Granicą finansowania przez starostę określonych kosztów w ramach bonu – podobnie jak obecnie w odniesieniu do bonu szkoleniowego – będzie wysokość przeciętnego wynagrodzenia. Rozszerzenie instytucji na wszystkich bezrobotnych lub poszukujących pracy należy ocenić pozytywnie. Jednakże ani w przepisach ogólnych rozdziału trzeciego działu VII (art. 95), ani też w art. 103 ust. 1 Projektu nie wskazuje się, że pomoc będzie w szczególności udzielana na nabywanie lub rozwijanie umiejętności potrzebnych w nowoczesnej gospodarce, w tym zwłaszcza umiejętności cyfrowych. W przekonaniu Rady Legislacyjnej takie wskazanie kierunku pomocy (niewykluczające przecież udzielania pomocy w celu nabywania innych umiejętności) byłoby zasadne z punktu widzenia przedstawionych instytucjom Unii Europejskiej celów nowej regulacji publicznych służb zatrudnienia.

Art.105 Projektu dotyczy zwrotu sfinansowanych z Funduszu Pracy należności przez osobę, która z własnej winy przerwała określoną formę pomocy w nabywaniu wiedzy,

---

<sup>49</sup> Art. 20 u.p.z.i.r.p.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 299.

<sup>51</sup> Uzasadnienia Projektu, s. 25.

umiejętności lub kwalifikacji. Z powodów gramatycznych art. 105 ust. 1 *in fine* powinien otrzymać brzmienie: „przyczyną było podjęcie trwającego co najmniej miesiąc zatrudnienia lub prowadzenie co najmniej przez miesiąc działalności gospodarczej”. Zauważyć jednak należy, że proponowane uregulowanie może być zachętą do zakładania działalności gospodarczej tylko po to, żeby ją formalnie prowadzić przez dwa czy trzy miesiące i tym samym uniknąć konieczności zwracania należności w przypadku przerwania realizacji wskazanych form pomocy. Dlatego też należy postulować wprowadzenie wymogu prowadzenia działalności gospodarczej przez dłuższy okres (np. 6 miesięcy).

Za zasadne należy uznać zastąpienie pożyczki szkoleniowej<sup>52</sup> instytucją pożyczki edukacyjnej (art. 107 Projektu), za której pomocą będzie można sfinansować nie tylko koszty szkoleń, ale „należności dla instytucji prowadzącej kształcenie lub instytucji szkoleniowej, instytucji potwierdzającej nabycie wiedzy i umiejętności lub instytucji wydającej dokumenty potwierdzające nabycie wiedzy i umiejętności”. Jednakże pewne wątpliwości może budzić brak wskazania, jakie należności będzie można w ten sposób finansować.

Projekt nie utrzymuje możliwości finansowania studiów podyplomowych przez powiatowy urząd pracy, gdyż przyjęto „za zasadę udzielanie pomocy na podnoszenie kwalifikacji przede wszystkim osobom o niższych kwalifikacjach (osoby z wykształceniem wyższym łatwiej odnajdują się na rynku pracy)”<sup>53</sup>. Przewidziane rozwiązanie jest akceptowalne, zwłaszcza że pozostaje możliwość współfinansowania studiów podyplomowych za pomocą bonu na kształcenie ustawiczne (art. 103 ust. 3 pkt 2 Projektu). Nadmienić jednak trzeba, że osoby z wyższym wykształceniem – zwłaszcza zaraz po ukończeniu studiów – mogą mieć trudności z odnalezieniem się na rynku pracy z powodu braku cenionego przez pracodawców doświadczenia praktycznego, co Projekt też powinien brać pod uwagę. Zasadna jest rezygnacja w Projekcie z instytucji stypendium w wysokości 20% zasiłku po podjęciu zatrudnienia przez bezrobotnego skierowanego na szkolenie<sup>54</sup> oraz tzw. dodatku motywacyjnego dla instytucji szkoleniowej<sup>55</sup> (przepis dotyczący tego dodatku uznano za praktycznie niestosowany<sup>56</sup>).

Za właściwe należy uznać uproszczenie przepisów dotyczących stażów (art. 109–118 Projektu). W Projekcie pominięto instytucję przygotowania zawodowego dorosłych<sup>57</sup> jako

---

<sup>52</sup> Por. art. 42 u.p.z.i.r.p.

<sup>53</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 26.

<sup>54</sup> Por. art. 41 ust. 3b u.p.z.i.r.p.

<sup>55</sup> Por. art. 41 ust. 9 u.p.z.i.r.p.

<sup>56</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 27.

<sup>57</sup> Art. 53a–53m u.p.z.i.r.p.

skomplikowaną i bardzo rzadko wykorzystywaną w praktyce<sup>58</sup>. Warto jednak rozważyć wprowadzenie formy praktycznego przygotowania zawodowego dla absolwentów szkół różnych typów oraz uczelni, którzy z powodu braku większego doświadczenia (poza praktykami obowiązkowo realizowanymi podczas odbywania nauki) nie zawsze od razu znajdują zatrudnienie. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie katalogu organizatorów stażu (art. 109 ust. 2), jak również ujednolicenie długości stażu dla wszystkich kategorii bezrobotnych oraz organizatorów stażu. Okres odbywania stażu ma zatem wynosić od 3 do 6 miesięcy (art. 109 ust. 3), a jedynie staż zakończony potwierdzeniem nabycia wiedzy lub umiejętności – do 12 miesięcy (art. 114 ust. 1 Projektu). Nowością legislacyjną – zasadniczo zasługującą na aprobatę jako zgodną z warunkami dzisiejszej gospodarki – jest możliwość realizowania części stażu nieprzekraczającej 50% czasu odbywania stażu w formie zdalnej (art. 109 ust. 4 Projektu). Jednakże rozważenia wymaga, czy zasadne jest dopuszczenie odbywania aż połowy czasu stażu w formie zdalnej, gdyż możliwość ta może być w praktyce nazbyt ekstensywnie wykorzystywana. Art. 112 ust. 3 Projektu wprowadza normę pozwalającą na dokończenie stażu po nabyciu prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty socjalnej. O ile umożliwienie zakończenia stażu po nabyciu prawa do emerytury we współczesnych realiach społeczno-ekonomicznych, odznaczających się starzeniem rozwiniętych gospodarczo społeczeństw, jest ze wszech miar zasadne, gdyż może pomóc niektórym osobom nabyć kwalifikacje, dzięki którym nawet po osiągnięciu wieku emerytalnego pozostaną aktywne zawodowo, o tyle dawanie takiej możliwości osobom mających prawo do renty socjalnej nie jest zasadne, gdyż osoby takie z uwagi na swoją całkowitą niezdolność do pracy (trwałą albo okresową)<sup>59</sup> i tak nie podejmą zatrudnienia, a dokończenie przez nie stażu ze względu na tę okoliczność też jest wątpliwe. Natomiast umożliwienie dokończenia stażu po nabyciu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy może mieć znaczenie tylko w przypadku częściowej niezdolności do pracy. W pozostałym zakresie przepisy o stażach nie budzą zastrzeżeń pod względem merytorycznym i legislacyjnym.

W art. 119 Projektu określono dość ogólnie cel pomocy, która ma być udzielana z Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Celem tym, zgodnie z ust. 2 tego artykułu, jest „utrzymanie zatrudnienia i rozwój potencjału osób pracujących przez dostosowanie ich wiedzy, umiejętności lub kwalifikacji do wymagań zmieniającej się gospodarki”. Ponadto wskazuje się, że priorytety wydatkowania środków będą określane corocznie (ust. 3). Przeznaczenie środków

---

<sup>58</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 31.

<sup>59</sup> Art. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 240 ze zm.).

funduszu zostało zatem określone dość blankietowo. Wobec tego zaproponować można bardziej dokładne określenie celu KFS, podkreślając zwłaszcza podnoszenie umiejętności cyfrowych bezrobotnych i poszukujących pracy oraz niwelowanie wykluczenia cyfrowego. Na konieczność podnoszenia zwłaszcza tych umiejętności zwracają uwagę organy Unii Europejskiej, a wydaje się, że nie jest to wystarczająco mocno podkreślone w opiniowanym Projekcie.

### **III.7. Zatrudnienie subsydiowane**

Instytucje prac interwencyjnych (art. 129 Projektu) oraz robót publicznych (art. 130 Projektu) nie ulegają większym modyfikacjom w porównaniu z przepisami obecnie obowiązującymi. Przy czym zgodnie z art. 133 Projektu nie będzie można skierować bezrobotnego do prac interwencyjnych i robót publicznych u pracodawcy, u którego bezrobotny ten był już zatrudniony w ramach tych prac lub robót u danego pracodawcy w okresie ostatnich 180 dni. Zmiana ta jest zdecydowanie zasadna, gdyż zmierza do lepszej alokacji środków publicznych.

Art. 132 ust. 3 Projektu wprowadza wymóg niekaralności za określone przestępstwa (zob. też pkt III.19 niniejszej opinii) oraz przestępstwa skarbowe, w tym również braku orzeczenia odpowiedzialności, o której mowa w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>60</sup>, a także niezalegania z wypłacaniem wynagrodzeń pracownikom oraz opłacaniem danin publicznych, przy czym w przepisie tym posłużono się frazą: „podmiot, który (...) w okresie ostatnich 2 lat nie był karany (...)”. Ponieważ w polskim systemie prawnym odpowiedzialności karnej może podlegać wyłącznie osoba fizyczna, więc w przypadku osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych pojawia się wątpliwość, czy warunek niekaralności dotyczy członków organu zarządzającego, czy też również członków organu kontroli lub nadzoru, jeżeli taki funkcjonuje w danej jednostce organizacyjnej, a może – każdej osoby działającej w imieniu tej jednostki organizacyjnej<sup>61</sup>. Kwestia ta wymaga doprecyzowania, a pewnym wzorcem może być art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>62</sup>, gdzie ustanawia się wymóg, według którego „członkowie organu zarządzającego nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo (...)”. Kolejna

---

<sup>60</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 358 ze zm.

<sup>61</sup> Takie określenie występuje w art. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.

wątpliwość dotyczy tego, że ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary nie posługuje się pojęciem „ukaranie”, więc może się pojawić wątpliwość, czy pod tym pojęciem należy rozumieć orzeczenie wobec podmiotu zbiorowego kary pieniężnej, o której mowa w art. 7 lub 7a ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, czy również orzeczenie przepadku bądź zakazów określonych w art. 9 tej ustawy. Żeby tych wątpliwości uniknąć, należy użyć określenia: „podmiot, wobec którego w okresie dwóch lat przed datą złożenia wniosku nie orzeczono kary pieniężnej, przepadku, zakazów lub podania wyroku do publicznej wiadomości, o których mowa w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary”.

W porównaniu z obecnymi przepisami w Projekcie nie ulegają zmianie unormowania dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie bezrobotnych, którzy ukończyli 50. rok życia. Jednakże ta możliwość została rozszerzona na „poszukującego pracy, który ukończył 60 lat – w przypadku kobiety lub 65 lat – w przypadku mężczyzny” (art. 135 ust. 1 Projektu) – i to na warunkach w pewien sposób uprzywilejowanych, gdyż dofinansowanie ma przysługiwać na okres 24 miesięcy, podczas gdy w odniesieniu do bezrobotnych między 50. a 60. rokiem życia okres ten wynosi 12 miesięcy (art. 135 ust. 2 Projektu). W uzasadnieniu Projektu tej regulacji nie poświęcono wiele miejsca, nie przedstawiając jej *ratio legis*. Wskazano jedynie, że „(...) przewiduje się wsparcie dla pracodawców i przedsiębiorców zatrudniających emerytów”<sup>63</sup>. Określenie to jest nieściśle o tyle, że wsparcie to może także dotyczyć osób bez ustalonego prawa do emerytury. Wydaje się, że wprowadzana instytucja może być w praktyce nadużywana w tym sensie, że pracodawcy będą chętniej zatrudniać osoby w wieku emerytalnym, na których wynagrodzenie będą mogli uzyskać dofinansowanie przez okres 24 miesięcy, niż osoby młodsze. Dlatego ze względu na dążenie do najbardziej efektywnej alokacji środków publicznych trzeba by dokładnie przedstawić racje przemawiające za projektowanym rozwiązaniem. Należałoby rozważyć objęcie projektowanym wsparciem tylko tych poszukujących pracy, którzy ukończyli 60. rok życia i nie nabyli prawa do emerytury z ubezpieczenia społecznego. W takim ujęciu wsparcie to służyłoby tym osobom, które nie mają wymaganego stażu ubezpieczenia, aby uzyskać prawo do emerytury. Wydaje się, że wspieranie zatrudnienia osób, które dotychczas uznawano za będące w wieku poprodukcyjnym – jakkolwiek istotne w realiach starzejącego się społeczeństwa – może być osiągnięte innymi

---

<sup>63</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 40.



środkami niż bezpośrednio dofinansowanie do wynagrodzeń, np. ulgami w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne.

Projekt przewiduje utrzymanie dotychczasowych reguł dotyczących prac społecznie użytecznych, z tą jednak różnicą, że za każdą godzinę wykonywania prac bezrobotnemu będzie przysługiwać świadczenie w wysokości nie niższej niż minimalna stawka godzinowa ogłaszana na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>64</sup>. Zmiana ta – zdecydowanie korzystna dla bezrobotnych – jest właściwa.

### **III.8. Godzenie życia rodzinnego i zawodowego**

Tytuł rozdziału 6 działu VII: „Godzenie życia rodzinnego i zawodowego”, zdecydowanie nie odpowiada treści umieszczonych w nim przepisów, gdyż unormowania odnoszące się do przeciwdziałania marginalizacji określonych obszarów wykraczają poza zakres materii wskazanej w tytule. Dlatego też tytuł rozdziału powinien ulec zmianie (mógłby on uzyskać chociażby następujące brzmienie: „Wsparcie zatrudnienia bezrobotnych w szczególnej sytuacji”). Projekt inkorporuje i rozwija rozwiązania wprowadzone do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w ramach realizacji programu za życiem<sup>65</sup>. Wśród nich trzeba wymienić zwłaszcza granty na utworzenie stanowiska pracy zdalnej dla skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy (art. 138 Projektu) oraz na zatrudnienie opiekuna osoby niepełnosprawnej (art. 140 Projektu, gdzie w ust. 1 pojawia się usterka pisarska: „za zatrudnienie”)<sup>66</sup>. W zakresie świadczeń aktywizacyjnych utrzymano dotychczasowe reguły ich przyznawania, tyle że zróżnicowano ich wysokość w zależności od tego, czy bezrobotnego zatrudniono w pełnym czy też w niepełnym wymiarze czasu pracy (art. 141 ust. 2 Projektu)<sup>67</sup>. Projektowana zmiana jest właściwa. W art. 141 ust. 5 pojawia się wynikająca z usterki pisarskiej fraza: „(...) pracodawca jest zwraca 50% łącznej kwoty (...)”.

Nową instytucją wprowadzaną przez Projekt jest możliwość przyznawania środków na utworzenie stanowiska pracy zdalnej dla bezrobotnego lub poszukującego pracy zamieszkującego na obszarze zagrożonym marginalizacją (art. 139 Projektu). W uzasadnieniu wskazano, że: „Celem planowanego rozwiązania jest przeciwdziałanie wyludnianiu się tych miejscowości oraz ich rozwój społeczny i gospodarczy, co przyczyniłoby się do

---

<sup>64</sup> Dz. U z 2020 r. poz. 2207.

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329).

<sup>66</sup> Obecna regulacja analogicznej materii zawarta jest w art. 60a–60aa u.p.z.i.r.p.

<sup>67</sup> W uzasadnieniu Projektu świadczenia aktywizacyjne zostały scharakteryzowane w części dotyczącej prac interwencyjnych, więc odpowiednią część uzasadnienia trzeba przenieść we właściwe miejsce; zob. uzasadnienie Projektu, s. 40.

zrównoważonego rozwoju kraju”<sup>68</sup>. Projektowana instytucja zasługuje na pozytywną ocenę. Art. 139 ust. 1 Projektu błędnie odsyła do nieistniejącego ust. 9 tego artykułu, podczas gdy prawidłowo powinno się odsyłać do ust. 6. W ust. 2 pkt 2 lit. b tego samego artykułu powinno być „samotnie wychowuje” – zamiast „samotnie wychowują”.

### **III.9. Wspieranie przedsiębiorczości**

Tytuł rozdział 6 działu VII: „Wspieranie przedsiębiorczości”, nie odpowiada treści zawartych w nim przepisów, które regulują zarówno pomoc w postaci przyznawanych jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz na założenie spółdzielni socjalnej lub na przystąpienie do takiej spółdzielni, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej, jak i refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego lub skierowanego poszukującego pracy, pożyczki na utworzenie stanowiska pracy, a także pomoc na zatrudnienie osoby przyznawaną spółdzielni socjalnej lub przedsiębiorstwu społecznemu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej. Materia przepisów rozdziału wykracza zatem daleko poza wspieranie przedsiębiorczości rozumianej jako zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Wobec tego tytuł rozdziału powinien być zatem zmieniony, ponieważ aktualne brzmienie nie odpowiada jego treści.

Jeżeli chodzi o zakres zmian w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów, to w Projekcie przeniesiono do przepisów ustawowych uregulowania znajdujące się dotychczas w aktach podustawowych, co jest rozwiązaniem właściwym. W art. 147 Projektu wskazano, że umowa dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej wymaga zabezpieczenia, lecz starosta może odmówić zaproponowanego zabezpieczenia tylko w sytuacji, gdy nie pokryje ono „zobowiązań, które mogą powstać w związku z nieprawidłową realizacją umowy” (art. 147 ust. 3). To rozwiązanie wprowadza się, aby przeciwdziałać praktyce, pojawiającej się niekiedy na gruncie stosowania przepisów obecnie obowiązującej ustawy, a polegającej na ograniczaniu możliwości skorzystania z niektórych form zabezpieczeń przez powiatowe urzędy pracy<sup>69</sup>. Projektowany przepis zasługuje na akceptację, podobnie jak unormowanie art. 149 Projektu, mające na celu ograniczenie nadużyć w zakresie podatku od towarów i usług. W art. 162 ust. 2 Projektu przewidziano z kolei nowe rozwiązanie polegające na tym, że przyznanie środków na przystąpienie do spółdzielni socjalnej dokonywane jest na podstawie umowy zawartej przez

---

<sup>68</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 43. W uzasadnieniu na tej samej stronie pojawiają się cytaty, lecz nie podano ich źródła.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 46.

starostę nie tylko z osobą przystępującą do spółdzielni socjalnej, ale również z tą spółdzielnią socjalną. Rozwiązanie to jest zasadne.

Unormowania udzielania pożyczek na utworzenie stanowiska pracy oraz na podjęcie działalności gospodarczej bazują na uregulowaniach dotychczasowych. Jednakże kategoria uprawnionych do pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej wskazana w art. 170 ust. 1 pkt 1 lit. c, tj. poszukujący pracy niepozostający w zatrudnieniu i niewykonujący innej pracy zarobkowej opiekun osoby niepełnosprawnej, zawiera się w kategorii wymienionej w ust. 1 pkt 1 lit. d tego samego artykułu, a mianowicie „poszukującym pracy, niezatrudnionym i niewykonującym innej pracy zarobkowej”. Przepis wymaga więc poprawy. Ponadto wprowadza się nowe kategorie osób uprawnionych do otrzymania pożyczki, czyli powracający z zagranicy (art. 170 ust. 1 pkt 1 lit. e; przy czym osoby takie nie będą miały obowiązku zarejestrowania się w charakterze bezrobotnych) oraz poszukujący pracy, „którzy w okresie ostatnich trzech miesięcy przed miesiącem złożenia wniosku o pożyczkę średniomiesięcznie uzyskiwali (...) przychody w wysokości nieprzekraczającej przeciętnego wynagrodzenia” (art. 170 ust. 2 pkt 1 Projektu)<sup>70</sup>. Przyjęte rozwiązanie nie wywołuje zastrzeżeń.

Art. 189 ust. 1 Projektu stanowi: „Pośrednicy finansowi podejmują współpracę z uczelniami, a za ich pośrednictwem z organizacjami działającymi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności akademickimi inkubatorami przedsiębiorczości, akademickimi biurami karier i centrami informacyjno-doradczymi, w celu zapewnienia możliwości skorzystania z usług doradczych i szkoleniowych przez osoby ubiegające się o pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej oraz pożyczkobiorców, którym takiej pożyczki udzielono”. Ponieważ Projekt rezygnuje z definiowania akademickich biur karier, a w nowelizowanym przepisie art. 26ha ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych mowa o jednostce działającej na rzecz aktywizacji zawodowej studentów i absolwentów uczelni, która jest prowadzona przez tę uczelnię lub organizację studencką, więc dla zachowania spójności systemowej należy zaproponować odejście od zastanych terminów „akademickie biura karier” czy „akademickie inkubatory przedsiębiorczości”. Uznając, że jednostki uczelni zajmujące się aktywizacją zawodową studentów mogą funkcjonować pod różnymi nazwami, należy ujednolicić terminologię Projektu w tym zakresie, dostosowując ją do projektowanego brzmienia odnośnego przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

---

<sup>70</sup> Por. uzasadnienie Projektu, s. 50.

Art. 193 Projektu reguluje zlecenie zadań agencjom zatrudnienia. Przy czym o ile obecnie umowa między starostą a agencją zatrudnienia dotyczy tylko bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy<sup>71</sup>, o tyle projektowane przepisy przyjmują, iż umowa taka będzie mogła obejmować wszystkich bezrobotnych. Dokonana zmiana jest zasadna i może przyczynić się do poprawy jakości pomocy świadczonej bezrobotnym. Za właściwe należy uznać także dookreślenie, że skierowany bezrobotny ma osiągać miesięczne wynagrodzenie w wysokości co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 193 ust. 1), jak też to, że wynagrodzenie należne agencji zatrudnienia jest uzależnione od okresu utrzymania zatrudnienia przez bezrobotnego (art. 193 ust. 5).

### **III.10. Wsparcie dla długotrwale bezrobotnych**

Obecnie działania na rzecz bezrobotnych korzystających ze świadczeń z pomocy społecznych odbywają się w ramach Programu Aktywizacja i Integracja. W Projekcie zrezygnowano z tego Programu, gdyż – jak wskazano w uzasadnieniu – skala wykorzystywania tej formy pomocy była dużo niższa niż zakładana<sup>72</sup>. W to miejsce nie wprowadzono jednak żadnych kompleksowych rozwiązań adresowanych do długotrwale bezrobotnych, zwłaszcza tych korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej, mimo że w uzasadnieniu Projektu deklaruje się, że długotrwale bezrobotni, nierzadko znajdujący się na granicy wykluczenia społecznego, są szczególnie znaczącym problemem stojącym przed publicznymi służbami zatrudnienia<sup>73</sup>. Przewiduje się zawieranie porozumienia o współpracy między starostą i kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, a w razie przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych – dyrektorem centrum usług społecznych – „w celu zaplanowania i realizacji działań umożliwiających powrót na rynek pracy długotrwale bezrobotnych” (art. 194 ust. 1). Długotrwale bezrobotny może zostać skierowany do centrum integracji społecznej w celu realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, określonego w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>74</sup> (art. 195 Projektu). Projekt (w art. 196) daje możliwość staroście zlecenia realizacji działań w zakresie reintegracji społecznej długotrwale bezrobotnych. Przepisy dotyczące pomocy dla długotrwale bezrobotnych nie wywołują uwag techniczno-legislacyjnych, lecz Projekt powinien położyć większy nacisk na tę kategorię bezrobotnych.

---

<sup>71</sup> Art. 61b ust. 1 w zw. z art. 49 u.p.z.i.r.p.

<sup>72</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 56.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.

### **III.11. Wsparcie dla osób poniżej 30. roku życia**

Jak podkreślono w uzasadnieniu Projektu, Projekt wprowadza zasady wsparcia dla osób niemających 30 lat zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 30 października 2020 r. w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia Gwarancji dla młodzieży oraz zastępujące zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Gwarancji dla młodzieży<sup>75</sup>. Zgodnie z tymi zasadami ocena umiejętności cyfrowych osoby poniżej 30. roku życia poprzedza sporządzenie dla niej indywidualnego planu działania (art. 199 ust. 2), a w powiatowym urzędzie pracy przynajmniej jeden doradca ds. zatrudnienia ma pełnić funkcję doradcy ds. osób młodych, w której ramach przygotowywać będzie indywidualne plany działania (art. 199 ust. 1). Osobie, która nie ukończyła 30. roku życia, w ciągu 4 miesięcy od zarejestrowania się w charakterze bezrobotnego albo poszukującego pracy „przedstawia się propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia albo innej formy pomocy określonej w ustawie” (art. 199 ust. 4 Projektu). Projektowany przepis wzmacnia uregulowania znajdujące się obecnie w art. 50 ust. 1 u.p.z.i.r.p., który dotyczy jedynie bezrobotnych do 25. roku życia i posługuje się mniej stanowczą formułą „powiatowy urząd pracy (...) powinien przedstawić (...)”. Przewiduje się również przeprowadzanie szkolenia z zakresu umiejętności cyfrowych dla takich bezrobotnych lub poszukujących pracy (art. 199 ust. 5 i 6 Projektu). Te projektowane rozwiązania należy ocenić pozytywnie jako zgodne z założeniami Projektu dotyczącymi wspierania umiejętności potrzebnych we współczesnej gospodarce. W PUP i WUP będzie można tworzyć punkt obsługi osób młodych poniżej 30. roku życia (art. 200)<sup>76</sup>, a Rada Ministrów otrzymuje kompetencje do przyjmowania rządowych programów promocji zatrudnienia i podnoszenia umiejętności kierowanych do tych osób (art. 201 Projektu). Przepisy te nie budzą zastrzeżeń.

### **III.12. Dodatkowe formy pomocy, programy specjalne, programy regionalne, projekty pilotażowe, program aktywizacyjny dla cudzoziemców oraz zwolnienia monitorowane**

W ramach dodatkowych form pomocy określa się instytucje występujące w obecnie obowiązujących przepisach, a mianowicie możliwość skierowania bezrobotnego lub poszukującego pracy na badania lekarskie lub psychologiczne (art. 202), finansowanie kosztów przejazdu (art. 203 i art. 204) oraz bon na zasiedlenie (art. 205 Projektu). Przy czym o ile obecnie bon na zasiedlenie jest instrumentem adresowanym do bezrobotnych do 30. roku życia

---

<sup>75</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 58.

<sup>76</sup> W uzasadnieniu Projektu na ss. 58–59 pojawia się fragment dotyczący pomocy społecznej, niezwiązany ze wsparciem dla osób do 30. roku życia. Należy więc ten fragment pominąć.

(art. 66n u.p.z.i.r.p.), o tyle na gruncie Projektu staje się formą pomocy adresowaną do wszystkich bezrobotnych. Zmiana ta jest właściwa. Natomiast w pozostałym zakresie konstrukcja bonu na zasiedlenie nie ulega zasadniczym modyfikacjom.

Tak jak obecnie (art. 66a–66b u.p.z.i.r.p.), programy specjalne będą mogły być realizowane przez starostę samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami (art. 206 Projektu). Zmiany w porównaniu z obecnymi przepisami dotyczą zmniejszenia limitu środków z Funduszu Pracy na jednego uczestnika programu specjalnego do 1,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia, wskazania katalogu podmiotów, które będą mogły współpracować przy realizacji programu specjalnego, a także odmiennych zasad finansowania. Przepisy te nie wywołują zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 207 Projektu programy regionalne są inicjowane przez marszałków województw, a realizowane w porozumieniu ze starostami. Konstrukcja przepisów dotyczących tych programów nie ulega fundamentalnym zmianom w porównaniu do obecnych przepisów (art. 66c u.p.z.i.r.p.). W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przepisy dotyczące projektów pilotażowych nie zostały zebrane w jedną jednostkę systematyzacyjną. Natomiast Projekt wprowadza taką jednostkę i porządkuje przepisy dotyczące projektów pilotażowych, wprowadzając też katalog podmiotów, które mogą je realizować (art. 208 ust. 7 Projektu). Projektowane rozwiązania w tym zakresie zasługują na pozytywną ocenę.

Unormowania programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców (art. 209–212 Projektu) nie ulegają bardziej istotnym zmianom w porównaniu do przepisów obowiązujących (art. 62d u.p.z.i.r.p.). Rozszerzono jedynie katalog podmiotów, do których jest kierowany konkurs ofert (art. 209 ust. 5 Projektu). Przepisy dotyczące tej materii nie budzą zastrzeżeń. Art. 213 Projektu, regulujący problematykę zwolnień monitorowanych, bazuje na dotychczasowej regulacji (art. 70 u.p.z.i.r.p.). Zmieniono wszakże reguły finansowania programu, który jest przygotowywany w przypadku zwolnień monitorowanych, a który w całości ma być finansowany przez pracodawcę (art. 213 ust. 4 Projektu), jak również zrezygnowano z instytucji świadczenia szkoleniowego przyznawanego przez pracodawcę (art. 70 ust. 6–9 u.p.z.i.r.p.). Zmianom tym w ogóle nie poświęcono uwagi w uzasadnieniu Projektu<sup>77</sup>, przy czym są one przemyślane, o czym świadczy treść przepisu przejściowego zawartego w art. 418 Projektu. Dlatego uzasadnienie Projektu należy uzupełnić w tym zakresie.

---

<sup>77</sup> Por. *ibidem*, s. 63.

### III.13. Świadczenia dla bezrobotnych

Regulacja prawa do zasiłku, przyjęta w art. 214 i następnych Projektu, nie odbiega w sposób znaczący od obowiązujących regulacji. Nadal prawo to przysługiwać ma bezrobotnym, którzy w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania, a łącznie przez okres co najmniej 365 dni, byli zatrudnieni lub wykonywali aktywności zrównane z zatrudnieniem. Przypadki nieprzysługiwania prawa do zasiłku są również analogiczne, jak obecnie. Zmianą o charakterze doprecyzującym, acz istotną dla rozwiązujących umowę o pracę i zasługującą na pozytywną ocenę, jest wskazanie, że osoba, która rozwiązała umowę o pracę w trybie art. 55 § 1 Kodeksu pracy<sup>78</sup>, nie traci prawa do zasiłku (art. 215 ust. 1 pkt 1 Projektu). Nowością jest uzależnienie wysokości zasiłku od tego, czy uprzednie wynagrodzenie lub podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne przewyższały minimalne wynagrodzenie za pracę, czy były od minimalnego wynagrodzenia za pracę niższe (choć nie niższe niż połowa tego wynagrodzenia). W istocie jest to zmiana korzystna dla bezrobotnych, gdyż w obecnym stanie prawnym bezrobotni, którzy wcześniej nie osiąkali minimalnego wynagrodzenia za pracę, zasiłku dla bezrobotnych nie otrzymują. Jeżeli chodzi o uwagi drobne, w art. 218 ust. 7 zdanie drugie Projektu należy – dla zachowania konsekwencji – użyć skrótu „WUP” na oznaczenie wojewódzkiego urzędu pracy. Zaliczanie do okresów, od jakich zależy wysokość oraz okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych, okresów „niewykonywania pracy przed dniem 8 czerwca 1968 r.” stanowiących „przerwę w zatrudnieniu spowodowaną opieką nad dzieckiem” (art. 219 ust. 5 Projektu) nie ma już żadnego praktycznego znaczenia i stanowi po prostu unormowanie przeniesione nieco mechanicznie z obecnie obowiązujących przepisów<sup>79</sup>.

Unormowanie dodatków aktywizacyjnych (art. 227 Projektu) bazuje na obowiązujących przepisach, z tym jednak, że dodatek aktywizacyjny nie będzie już przysługiwał, gdy w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy bezrobotny podejmie zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy<sup>80</sup>. Zmiana ta powinna być wskazana w uzasadnieniu Projektu, gdzie nie jest w ogóle zauważana<sup>81</sup>.

Art. 229 ust. 3 Projektu przewiduje wyższe niż dotychczas stypendium w okresie stażu, wynoszące miesięcznie 140% zasiłku (obecnie jest to 120% zasiłku<sup>82</sup>). W odniesieniu do stypendium wypłacanego bezrobotnemu w okresie odbywania szkolenia albo stażu – art. 228 i

---

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.).

<sup>79</sup> Por. art. 72 ust. 4 u.p.z.i.r.p.

<sup>80</sup> Por. art. 48 ust. 1 pkt 1 u.p.z.i.r.p.

<sup>81</sup> Por. uzasadnienie Projektu, ss. 70–71.

<sup>82</sup> Por. art. 53 ust. 6 u.p.z.i.r.p.

229 ust. 1 Projektu wprowadzają nowe reguły usprawiedliwiania nieobecności, zgodnie z którymi do usprawiedliwiania nieobecności zastosowanie będą miały zaświadczenia wydane na podstawie art. 298<sup>2</sup> Kodeksu pracy (z wyjątkiem nieobecności związanej z obowiązkiem stawiennictwa przed sądem lub organem administracji publicznej), a bezrobotny zachowa prawo do stypendium w wysokości 50% kwoty stypendium za okres udokumentowanej niezdolności do pracy. Przepisy te, nakierowane na eliminowanie nadużywania zwolnień lekarskich przez bezrobotnych podczas odbywania szkoleń lub stażów, należy ocenić pozytywnie. W pozostałym zakresie przepisy rozdziału 17 Projektu nie wymagają komentarza.

### **III.14. Kierowanie cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oraz podejmowanie pracy za granicą u pracodawców zagranicznych**

Przepisy rozdziału 18 działu VII, dotyczącego kierowania cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, oraz rozdziału 19 działu VII Projektu, odnoszącego się do podejmowania pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, w ogóle nie są przedmiotem omówienia w uzasadnieniu, które – gdyby projektowane przepisy miały pozostać w Projekcie – należałoby uzupełnić o tę problematykę. Niezgodnie z tytułem rozdziału 18 – Projekt rozszerza możliwość kierowania cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przysługującą obecnie agencjom zatrudnienia, na podmioty wymienione w art. 305 ust. 1 Projektu. W pozostałym zakresie Projekt bazuje na dotychczasowych przepisach art. 85a u.p.z.i.r.p. Ponieważ został przygotowany odrębny projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców<sup>83</sup>, więc kompleksowo trzeba uregulować tę materię w jednym akcie rangi ustawowej, należy zaproponować przeniesienie unormowań rozdziału 18 Projektu do projektu ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców.

Natomiast w odniesieniu do podejmowania pracy za granicą u pracodawców zagranicznych Projekt odsyła do definicji pracodawcy zagranicznego zawartej w projekcie ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców. Najważniejszą zmianą w porównaniu z obowiązującymi przepisami jest wprowadzenie możliwości (art. 253 Projektu) podejmowania pracy za granicą nie tylko wskutek bezpośrednich uzgodnień zatrudnianego oraz za pośrednictwem agencji zatrudnienia i publicznych służb zatrudnienia, ale także podmiotów wskazanych w art. 305 ust. 1 Projektu. Katalog tych podmiotów jest bardzo szeroki, gdyż obejmuje m.in. wszystkie nieprowadzące działalności gospodarczej stowarzyszenia, fundacje, organizacje społeczne i zawodowe. Projekt rozszerza także zakres obligatoryjnych elementów umowy o skierowanie

---

<sup>83</sup> W wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UD 400.



do pracy za granicą (art. 253 ust. 3 Projektu). Ze względu na dokonane modyfikacje dotychczasowych instytucji prawnych analizowane przepisy wymagają przedstawienia uzasadnienia.

### **III.15. Fundusz Pracy**

W Projekcie utrzymano dotychczasowy charakter prawny Funduszu Pracy, jak też strukturę jego przychodów. Istotną zmianą wprowadzaną przez Projekt jest określenie, że składki na Fundusz Pracy będą ustalone od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe „wynoszących w przeliczeniu na okres miesiąca co najmniej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę”, a nie – jak dotychczas – co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę. Zmiana ta wiąże się z nowym uregulowaniem prawa do zasiłku dla bezrobotnych<sup>84</sup>. Rezerwa Funduszu Pracy zwiększona zostaje do 15% środków ujętych w planie finansowym Funduszu Pracy (art. 266 ust. 2), a nie więcej niż 30% tej rezerwy będzie mogło być przeznaczone „na zwiększanie w ciągu roku kwot środków (limitów) samorządów powiatów na finansowanie w roku budżetowym kosztów realizacji form pomocy w związku ze wzrostem liczby zarejestrowanych bezrobotnych na obszarze tych powiatów” (art. 266 ust. 3 Projektu). Jak wskazano w uzasadnieniu, zmiana ta wiąże się z „zakładanym powiązaniem bezrobotnego z urzędem pracy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania”<sup>85</sup>, co może powodować znaczne zwiększenie liczby zarejestrowanych bezrobotnych w niektórych powiatach. To rozwiązanie, służące minimalizacji skutków finansowych jednej z ważniejszych zmian wprowadzanych przez Projekt, trzeba ocenić pozytywnie. O ile obecnie określa się, że środki KFS odpowiadają kwocie 2% przychodów Funduszu Pracy uzyskanych z obowiązkowych składek (art. 109 ust. 2d u.p.z.i.r.p.), o tyle w Projekcie (art. 282) zdecydowanie bardziej elastycznie<sup>86</sup> określono, że środki na zadania w ramach KFS wynoszą nie mniej niż 4% i nie więcej niż 6% przychodów Funduszu Pracy uzyskanych ze składek na Fundusz Pracy. Uregulowania dotyczące Funduszu Pracy nie wywołują istotnych wątpliwości.

### **III.16. Agencje zatrudnienia**

Unormowania agencji zatrudnienia w dużej mierze opierają się na obecnie obowiązującej regulacji. Jednakże zrezygnowano z instytucji wydawanego przez marszałka

---

<sup>84</sup> Por. uzasadnienie Projektu, s. 75.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>86</sup> Por. *ibidem*, ss. 80–81.

województwa certyfikatu o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia, który uprawnia do świadczenia usług (art. 18i u.p.z.i.r.p.). W art. 309 ust. 1 Projektu wprowadzono opłatę w wysokości 1000 zł za dokonanie wpisu (obecnie pobiera się opłatę w kwocie 200 zł za wydanie certyfikatu). W art. 313 Projektu określono nowy katalog przesłanek odmowy wpisu do rejestru agencji zatrudnienia. W art. 326 ust. 1 Projektu rozszerzono – w stosunku do obowiązujących przepisów<sup>87</sup> – zakres kontroli nad agencją zatrudnienia, sprawowanej przez marszałka województwa. Przepisy te nie budzą wątpliwości legislacyjnych. Natomiast w art. 306 Projektu, wzorem obecnie obowiązującego art. 19 pkt 2 u.p.z.i.r.p., wśród warunków ubiegania się o wpis do rejestru agencji zatrudnienia wymieniono niekaralność za wykroczenia określone w art. 345 i art. 347 Projektu lub za przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, wiarygodności dokumentów oraz obrotowi gospodarczemu (zob. też uwagę w pkt III.19 niniejszej opinii). W przypadku tego projektowanego przepisu pojawia się wątpliwość analogiczna do tej, którą wzbudza art. 132 ust. 3 Projektu, a mianowicie – w przypadku osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych – kogo dotyczy wskazany warunek niekaralności: czy członków organu zarządzającego, czy też każdej osoby działającej w imieniu tej jednostki organizacyjnej (por. uwagi w pkt. III.7 niniejszej opinii). Art. 316 i art. 318 Projektu zawierają niemal identyczne przepisy dotyczące ponownego wpisu podmiotu wykreślonego z rejestru agencji zatrudnienia (z tym że art. 318 ust. 2 zawiera zdanie drugie nieobecne w art. 316 ust. 2 Projektu, mające następującą treść: „Nie dotyczy to sytuacji określonej w art. 306 ust. 2”). Zatem art. 316 Projektu w obecnym brzmieniu jest zbędny.

### **III.17. Ochotnicze Hufce Pracy**

Przewidywane w Projekcie ramy prawne funkcjonowania Ochotniczych Hufców Pracy (dalej też: OHP) opierają się na unormowaniach obowiązujących, z tym że doprecyzowano, iż OHP prowadzić będą działania na rzecz młodzieży w wieku od 14 do 25 lat (art. 330 ust. 4 Projektu). Art. 331 ust. 1 i ust. 6 Projektu dookreśla, jakie kategorie młodzieży są zwłaszcza adresatami działań OHP. Art. 333 i art. 335 Projektu uszczegóławiają – w porównaniu z obecnymi przepisami – kompetencje i zadania Komendanta Głównego OHP, a w art. 333 wskazano również zręby struktury organizacyjnej OHP. Projektowane przepisy dotyczące OHP pod względem szczegółowości i precyzji mają przewagę nad dotychczasowymi.

### **III.18. Nadzór i kontrola**

---

<sup>87</sup> Zob. art. 18a ust. 1 u.p.z.i.r.p.

Przepisy działu XI oparte są na uregulowaniach art. 111–115 u.p.z.i.r.p. Jednakże odmiennie niż przepisy obecne, które wprowadzają odrębne rozwiązania w zakresie prowadzenia postępowania kontrolnego, projektowane unormowania odsyłają do ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>88</sup>. Jak zaznacza Projektodawca, zapewnić to będzie „stosowanie jednakowej procedury przeprowadzania postępowania kontrolnego oraz jednoznacznie określi prawa i obowiązki stron w tym zakresie”<sup>89</sup>. Ponieważ mnożenie przepisów szczególnych nie jest rozwiązaniem właściwym, więc należy podzielić stanowisko Projektodawcy i uznać proponowane podejście za odpowiednie. W art. 346 Projektu wprowadza się nieobecne dotychczas uprawnienia kontrolne ministra właściwego do spraw pracy. Według art. 348 Projektu odpowiedzialność administracyjną będzie mógł ponieść nie tylko, jak dotychczas, ten, kto nie zrealizuje zaleceń wojewody, ale również podmiot nierealizujący zaleceń ministra właściwego do spraw pracy, a ponadto Projekt wprowadza górną kwotę sankcji określoną jako 2-krotność przeciętnego wynagrodzenia, a nie – jak obecnie – kwotowo. Proponowane unormowanie cechuje się większą elastycznością niż obecnie obowiązujące i lepiej zabezpiecza prawidłowe realizowanie kontroli.

### **III.19. Przepisy karne i przepisy odwołujące się do odpowiedzialności karnej**

Dział XII Projektu typizuje wykroczenia przeciwko przepisom ustawy, przy czym w przepisach tego działu znalazło się sporo błędów legislacyjnych. W art. 350 ust. 2 dwa wskazane w tym ustępie artykuły Projektu powinny być połączone nie spójnikiem koniunkcji, lecz alternatywy zwykłej (mogą wszak zachodzić przesłanki utraty prawa do zasiłku, lecz nie – statusu bezrobotnego). Zatem odpowiedni fragment przepisu powinien brzmieć: „obowiązek, o którym mowa w art. 57 lub art. 226”.

W art. 356 Projektu przy opisie czynności sprawczej użyto czasu przyszłego („odmówi zatrudnienia”) zamiast – prawidłowo – czasu teraźniejszego („odmawia”). Art. 357 Projektu odsyła nieprawidłowo do czynów z art. 357 [*sic!*]. Prawidłowo ten przepis odsyłać powinien do art. 355 Projektu, gdzie stypizowane są wykroczenia dotyczące składek na Fundusz Pracy. W art. 358 ust. 1 Projektu powinno się wskazać, że w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia orzeka się o czynach, o których mowa w art. 352–357. Formuła „w art. 352 i 353–358” nie jest niczym uzasadniona. Nie jest jasne, dlaczego pominięto art. 350 i 351 Projektu, co sugeruje, że Projektodawca zastawiał się,

---

<sup>88</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

<sup>89</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 85.

czy czyny stypizowane w tych artykułach miały być przestępstwami czy wykroczeniami. Jednakże konieczne jest przesądzenie o trybie orzekania o czynach z art. 350 i 351 Projektu.

Trzeba jeszcze wskazać, że w różnych miejscach (art. 132 ust. 3 pkt 1 lit. a; art. 145 ust. 1 pkt 1; art. 153 ust. 1 pkt 1; art. 160 ust. 1 pkt 1; art. 161 pkt 2; art. 175 ust. 1 pkt 1; art. 176 ust. 1 pkt 5; art. 306 pkt 2) Projektodawca posługuje się pojęciem „przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów lub przeciwko obrotowi gospodarczemu”. Obecnie rozdział XXXVI ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>90</sup> nosi tytuł: „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym”. Dlatego frazę „przeciwko obrotowi gospodarczemu” należałoby uzupełnić – „przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym”.

### **III. 20. Przepisy zmieniające**

Większość zmian dokonywanych przez Projekt w 52 ustawach ma charakter dostosowujący i techniczny, więc nie wymagają komentarza. Art. 364 Projektu wprowadza zmiany do przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. W zmienianym art. 26ha ust. 5 pkt 5 tej ustawy posłużono się raz terminem „szkoła wyższa”, a raz „uczelnia”. Ponieważ nie należy tych samych desygnatów oznaczać różnymi terminami (§ 10 Zasad techniki prawodawczej), więc konsekwentnie powinno się użyć terminu „uczelnia”, co jest zgodne z terminologią ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Analogiczne ujednolicenie terminologii powinno nastąpić w zmienianym (przez art. 367 Projektu) art. 18ee ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>91</sup>. Zmiana dokonywana (przez art. 370 pkt 4 lit. a Projektu) w art. 16 ust. 1e ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>92</sup>, jako niezwiązana z materią Projektu, powinna zostać przeniesiona do przepisów zmieniających projektu ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców. W zmienianym art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych<sup>93</sup> wyrażenie „o aktywności zawodowej” nie powinno być ujęte w cudzysłów, w ust. 3 pkt 2 i ust. 5 tego samego artykułu należy zaś użyć frazy: „ustawy o aktywności zawodowej”, a w art. 2 ust. 5 pkt 1 tej nowelizowanej ustawy trzeba wskazać konkretny numer artykułu.

---

<sup>90</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.

<sup>91</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1800 ze zm.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.

<sup>93</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1867.

Zmiany dokonywane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>94</sup> (art. 384 Projektu) są ważne z merytorycznego punktu widzenia, gdyż są związane z oddzieleniem pomocy dla bezrobotnych udzielanej przez powiatowe urzędy pracy od ubezpieczenia zdrowotnego. Zmiany te będą polegać na tym, że obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym objęci zostaną tylko bezrobotni z prawem do zasiłku (projektowane brzmienie art. 66 w ust. 1 pkt 24) oraz „osoby pobierające stypendium w okresie odbywania szkolenia lub stażu, na które zostały skierowane przez podmiot inny niż powiatowy urząd pracy” (projektowane brzmienie art. 66 w ust. 1 pkt 24a). Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 68a ust. 1 dobrowolnemu ubezpieczeniu zdrowotnemu w trybie art. 68a będą mogły podlegać jedynie osoby wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 1–2a, a więc osoby mające obywatelstwo państwa członkowskiego UE lub EFTA lub Zjednoczonego Królestwa oraz wybrane kategorie cudzoziemców, w tym osoby mające status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą albo korzystające z ochrony czasowej na terytorium RP. Podkreślone w uzasadnieniu Projektu<sup>95</sup> prawo do ubezpieczenia zdrowotnego powstające po złożeniu właściwego wniosku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (projektowany art. 68a ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych) dotyczy tylko tych kategorii osób. Natomiast bezrobotni niemający prawa do zasiłku – o czym uzasadnienie Projektu nie informuje jasno i precyzyjnie<sup>96</sup> – będą mieć jedynie możliwość ubezpieczenia się dobrowolnie na zasadach ogólnych określonych w art. 68 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, przy czym podstawą wymiaru składki będzie kwota nie niższa od przeciętnego wynagrodzenia (art. 68 ust. 4 pkt 1 tej ustawy). Ponieważ bezrobotni bez prawa do zasiłku niekoniecznie muszą być osobami biernymi zawodowo z własnej winy, a na niektórych obszarach kraju nadal występuje bezrobocie strukturalne, więc projektowane rozwiązania wymagają dokładnego rozważenia. Jeżeli rezygnuje się z automatycznego, jak to ma miejsce obecnie, obejmowania wszystkich bezrobotnych ubezpieczeniem zdrowotnym, należałoby zwłaszcza zaproponować takie – w pewien sposób preferencyjne – określenie podstawy wymiaru składki ubezpieczenia zdrowotnego dla bezrobotnych bez prawa do zasiłku, aby mogli oni udźwignąć ciężar ekonomiczny opłacania tej składki, a tym samym nie zostali pozbawieni opieki zdrowotnej,

---

<sup>94</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

<sup>95</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 93.

<sup>96</sup> Zob. uzasadnienie Projektu, ss. 92–93. Wskazuje się tam, że: „Zgodnie z proponowanym rozwiązaniem przewiduje się wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego dla osoby niemającej innego tytułu do tego ubezpieczenia. Wniosek o ubezpieczenie będzie składany do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyłącznie elektronicznie za pośrednictwem profilu informatycznego ZUS” (s. 93). Zdania te sugerują, że bezrobotny zostanie objęty ubezpieczeniem zdrowotnym po złożeniu wniosku do ZUS.

którą gwarantuje art. 68 Konstytucji RP. Jeżeli chodzi o uwagi drobne, w art. 81 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ust. 8 pkt 5 powinien otrzymać brzmienie: „osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 24 lub pkt 24a, jest kwota odpowiadająca wysokości pobieranego zasiłku dla bezrobotnych lub stypendium”.

### **III.21. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe**

Przepisy przejściowe zawarte w art. 411–413 i art. 415–421, art. 424 oraz art. 428–432 Projektu, generalnie przyjmujące zasadę, że do postępowań w sprawach indywidualnych wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie Projektu zastosowanie mają przepisy dotychczasowe, zredagowane są poprawnie i nie budzą zastrzeżeń. Treść art. 414 Projektu, dotyczącego czasowego utrzymania mocy prawnej niektórych przepisów ustawy uchylanej, powinna znaleźć się po art. 432 Projektu. Art. 422 i 423 Projektu, odnoszące się do obsady stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów WUP oraz dyrektorów PUP i ich zastępców, a także rad rynku pracy, należy uznać za prawidłowe. Natomiast w art. 425 Projektu znajdują się w ust. 1 i ust. 2 wzajemnie wykluczające się przepisy co do ważności dotychczasowych wpisów do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia i certyfikatów o dokonaniu wpisu. Artykuł ten wymaga więc poprawy.

Zastrzeżenia budzą przepisy o wejściu w życie Projektu zawarte w art. 435, stanowiącym, że: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 102, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.;
- 2) art. 37 ust. 1 pkt 26, który wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2023 r.”.

Ze względu na czas trwania procesu legislacyjnego 1 stycznia 2023 r. był nierealną datą wejścia w życie Projektu już w momencie jego złożenia 29 września 2022 r. Właściwą datą wejścia w życie Projektu byłby 1 stycznia 2024 r. Ponadto zupełnie niezasadny jest pkt 1 art. 435 Projektu, określający tę samą datę wejścia w życie art. 102 Projektu, co data wejścia w życie Projektu.

### **IV. Konkluzje**

Nowa regulacja materii polityki rynku pracy, działań na rzecz zwiększania aktywności zawodowej ludności oraz pomocy bezrobotnym jest niewątpliwie potrzebna. Wprowadzenie nowej ustawy dotyczącej publicznych służb zatrudnienia jest też częścią zobowiązań Polski określonych w decyzji wykonawczej Rady z 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski. Ponieważ Projekt realizuje to zobowiązanie, niewątpliwie powinien stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Jednakże niektóre

instytucje prawne zawarte w Projekcie wymagają dopracowania, a wskazane w niniejszej opinii usterki legislacyjne powinny zostać poprawione. Dopracowania wymagają też zmiany dokonywane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

*Na podstawie projektu opinii przygotowanego przez dra hab. Piotra Szymańca, prof. ANS AS w Wałbrzychu, Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym w dniu 9 stycznia 2023 r.*

**prof. dr hab. Marek Szydło**  
**Przewodniczący Rady Legislacyjnej**  
/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym przy pomocy ważnego  
kwalifikowanego certyfikatu/