

Warszawa, dnia 31 marca 2022 r.

BAS-WAP-411/22

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-558/21
w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej
dotyczącej zmiany ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
w zakresie umożliwienia osobom niepełnosprawnym i opiekunom osób
niepełnosprawnych poszukiwania i zatrudniania pracowników usług
opiekuńczych i fizjoterapeutycznych, korzystając z usług pośrednictwa pracy
w Powiatowych Urzędach Pracy

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-144-IX-558/21 została wniesiona przez osobę prawną. Celem petycji jest wprowadzenie norm prawnych zapewniających osobom niepełnosprawnym wsparcie w poszukiwaniu i zatrudnianiu pracowników usług opiekuńczych i fizjoterapeutycznych za pośrednictwem usług Powiatowych Urzędów Pracy. Proponuje się zmianę art. 2 ust. 1 pkt 25, art. 4 ust. 5c pkt 7 lit. f i ust. 6b oraz art. 36 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.). Do petycji dołączono projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wraz z uzasadnieniem.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany przez Sejm ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Petycja dotyczy rozszerzenia zadań urzędów pracy o udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym i ich opiekunom w poszukiwaniu i zatrudnianiu pracowników usług opiekuńczych i fizjoterapeutycznych. Koncepcja ta co do zasady zasługuje na uwzględnienie, jednak wydaje się, że rozwiązania zaproponowane w załączonym do petycji projekcie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są zbyt daleko idące. W związku z systematyką tej ustawy do realizacji celów wskazanych w petycji wystarczające byłoby dokonanie skromniejszych zmian, bezpośrednio w przepisach dotyczących pośrednictwa pracy, bez ingerowania w definicję pracodawcy przyjętą na potrzeby całokształtu działań związanych z promocją zatrudnienia i instytucjami rynku pracy.

W treści petycji zwrócono uwagę na trudności dotyczące osoby niepełnosprawne i ich opiekunów przy poszukiwaniu kandydatów do pracy w zakresie usług opiekuńczych i fizjoterapeutycznych. Zaproponowanym rozwiązaniem jest rozszerzenie definicji pracodawcy w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej: ustawa o promocji lub ustawa). Obecnie, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o promocji, wykorzystywane w tej ustawie pojęcie „pracodawca” oznacza

„jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają one co najmniej jednego pracownika”. Natomiast petycja zmierza do tego, żeby definicja ta przewidywała, że używany w ustawie termin „pracodawca” oznacza:

- a) jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia ona co najmniej jednego pracownika,
- b) osobę fizyczną, jeżeli zatrudnia ona co najmniej jednego pracownika,
- c) osobę fizyczną, względem której wydano orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy, która chce skorzystać z usług pośrednictwa pracy w zakresie poszukiwania pracowników usług opiekuńczych lub fizjoterapeutycznych,
- d) małżonka, rodzeństwo, wstępnych, zstępnych, powinowatych w linii prostej oraz opiekunów faktycznych osoby fizycznej, o której mowa w lit. c lub osoby fizycznej, względem której orzeczenie o niepełnosprawności wydano przed 16 rokiem życia, w zakresie poszukiwania pracowników usług opiekuńczych lub fizjoterapeutycznych dla tej osoby.

Niewystarczające byłoby wykorzystanie obecnej definicji opiekunów osób niepełnosprawnych, gdyż dotyczy ona tylko niepełnosprawnych dzieci (art. 2 ust. 1 pkt 16b ustawy). Określenie to oznacza członków rodziny, w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329), opiekujących się dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji lub osobą niepełnosprawną ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Definicja ta służy regulacji przewidującej, że starosta refunduje gminie ze środków Funduszu Pracy do 100% minimalnej kwoty świadczenia przysługującego bezrobotnemu lub innej osobie skierowanej do wykonania prac związanych z realizacją codziennych obowiązków domowych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych (art. 73a ust. 5b ustawy o promocji).

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o promocji pośrednictwo pracy polega w szczególności na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników

o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych; upowszechnianiu ofert pracy, w tym przez przekazywanie ofert pracy do internetowej bazy ofert pracy udostępnianej przez ministra właściwego do spraw pracy oraz udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy, w związku ze zgłoszoną ofertą pracy. Petycja proponuje, żeby do tego przykładowego wyliczenia dodać podpunkt (oznaczony jako 2b) wskazujący, że pośrednictwo pracy polega także na udzielaniu pomocy osobom niepełnosprawnym i ich bliskim (lit. c i d w przedstawionej powyżej propozycji definicji pracodawcy) w formułowaniu i wystawianiu ofert pracy. Rozszerzyłoby to zakres obowiązków urzędów pracy, a przez to zwiększyło ich koszty lub ograniczyło czas poświęcony na innych pracodawców i bezrobotnych. Może jednak osobom niepełnosprawnym i ich opiekunom ułatwić dostęp do osób gotowych pracować w sferze usług opiekuńczych i fizjoterapeutycznych.

Pośrednictwo pracy dla bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców realizowane przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy jest bowiem prowadzone nieodpłatnie, zgodnie z zasadami:

- 1) dostępności usług pośrednictwa pracy dla poszukujących pracy oraz dla pracodawców;
- 2) dobrowolności – oznaczającej wolne od przymusu korzystanie z usług pośrednictwa pracy;
- 3) równości – oznaczającej obowiązek udzielania wszystkim bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w znalezieniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną;
- 4) jawności – oznaczającej, że każde wolne miejsce pracy zgłoszone do urzędu pracy jest podawane do wiadomości bezrobotnym i poszukującym pracy.

Wydaje się, że zasady jawności i równości nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do poszukujących pracowników osób fizycznych, w szczególności z niepełnosprawnościami. Pracodawca zgłaszając ofertę pracy do powiatowego urzędu pracy może nie wyrazić zgody na podawanie do wiadomości publicznej informacji umożliwiających jego identyfikację przez osoby niezarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy. Oferta pracy, w związku z którą pracodawca nie wyraził zgody na podawanie do wiadomości publicznej informacji umożliwiających jego identyfikację,

może być udostępniona w pełnym zakresie wyłącznie tym bezrobotnym lub poszukującym pracy, którzy spełniają wymagania określone w ofercie i których powiatowy urząd pracy kieruje do pracy u tego pracodawcy (art. 36 ust. 5a i 5d ustawy).

Modyfikacja pojęcia kluczowego dla całej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a tym samym dla funkcjonowania rynku pracy w Polsce, ma jednak daleko idące konsekwencje. Spełnianie przez dany podmiot kryteriów wskazanych w definicji otwiera drogę do korzystania przez ten podmiot oraz kandydatów do pracy również z innych uprawnień przewidzianych ustawą.

Załączony do petycji projekt nie precyzuje przy tym, czy osoby, które uzyskałyby zatrudnienie w wyniku postulowanego pośrednictwa pracy nabyłyby status „pracownika skierowanego” w rozumieniu przepisów o instrumentach rynku pracy lub o składkach na Fundusz Pracy. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o promocji instrumentami rynku pracy wspierającymi podstawowe usługi rynku pracy są, między innymi, finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy; finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy; dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy; refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego; a także finansowanie dodatków aktywizacyjnych. Na podstawie art. 104c ustawy pracodawcy oraz inne jednostki organizacyjne nie opłacają składek na Fundusz Pracy przez okres 12 miesięcy, począwszy od pierwszego miesiąca po zawarciu umowy o pracę, za skierowanych zatrudnionych bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30 roku życia. Wątpliwości mogą również dotyczyć obciążenia osób, którym status pracodawcy zostałby nadany w wyniku postulowanej nowelizacji, wymaganiami przewidzianymi w ustawie wobec pracodawców. Na przykład definicja „nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej” obejmuje zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków (art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a ustawy o promocji zatrudnienia).

W związku z powyższym powstaje wątpliwość, czy tego rodzaju wsparcie miałoby uzasadnienie w przypadku, jak podkreślono w uzasadnieniu petycji, rodzin dobrze sytuowanych, które mają środki, żeby pozyskać usługi opiekuńcze

i fizjoterapeutyczne poza publicznym systemem dostarczania i finansowania tych usług. Z tego punktu widzenia, dla uniknięcia wątpliwości, wydaje się, że właściwszym środkiem dla realizacji przedstawionych w petycji interesów osób niepełnosprawnych i ich opiekunów byłoby zamieszczenie stosownego przepisu w art. 36 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Mógłby on przewidywać, że pośrednictwo pracy jest świadczone również na rzecz osób wskazanych w zaprojektowanym na potrzeby petycji przepisie ustawy o promocji zatrudnienia (powyżej) na zasadach, które dotyczą pracodawców, a urzędy pracy nie kierują do wykonywania pracy na rzecz tych osób ze skutkami określonymi w ustawie o promocji.

Z punktu widzenia społecznych skutków ustawy można również zauważyć, że przyjęcie postulatu wyrażonego w petycji mogłoby przyczynić się do poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów. Jednak petycja dotyczy szczególnego segmentu rynku pracy. Podjęcie prac legislacyjnych wymagałoby zatem dokładnej analizy sytuacji na rynku pracy usług opiekuńczych i fizjoterapeutycznych.

V. Wnioski

Zawarty w petycji postulat umożliwienia osobom niepełnosprawnym i opiekunom osób niepełnosprawnych poszukiwania i zatrudniania pracowników usług opiekuńczych i fizjoterapeutycznych korzystając z usług pośrednictwa pracy w Powiatowych Urzędach Pracy co do zasady zasługuje na poparcie, lecz rozważenia wymaga systematyka i szczegółowa treść dokonywanej w tym celu nowelizacji przepisów. Wydaje się, że w związku z systematyką ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do realizacji celów wskazanych w petycji wystarczające byłoby dokonanie skromniejszych zmian, bezpośrednio w przepisach dotyczących pośrednictwa pracy, bez ingerowania w definicję pracodawcy przyjętą na potrzeby promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy.

Przyjęcie tego postulatu mogłoby przyczynić się do poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów, choć nie wydaje się, żeby aż w takim stopniu oddziaływało na sytuację na szczególnym segmencie rynku pracy związanym z usługami opiekuńczymi i fizjoterapeutycznymi, na jaki wskazywało uzasadnienie proponowanych zmian. Podjęcie prac legislacyjnych wymagałoby zatem dokładnej analizy sytuacji na rynku pracy usług opiekuńczych i fizjoterapeutycznych oraz przygotowania ostatecznej propozycji brzmienia przepisów. Należy również

uwzględnić, że rozszerzenie zadań urzędów pracy wpłynie na koszty ich funkcjonowania.

Autor:

Dorota Dzienisiuk

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy REX: Petycja, Niepełnosprawni, Praca, Promocja zatrudnienia

Weryfikacja: Magdalena Szczepańska, Adam Karczmarek