

**JANUSZ WIŚNIEWSKI**

## **Znowelizowana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy modyfikuje i poszerza prawne możliwości współpracy władz samorządowych z agencjami zatrudnienia**

### **Uwagi wprowadzające**

Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy 14 marca 2014 r. (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.). Nowelizacja objęła wiele instytucji prawnych, co zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy ma służyć zwiększeniu oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzeniu skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych. W kontekście rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu szczególnego podkreślenia wymaga zwłaszcza to, że nowelizacja ma przynieść poprawę efektywności działań w tym zakresie. Jednym z nader istotnych sposobów realizacji tego zamierzenia jest prawna możliwość szerszego włączenia w te działania agencji zatrudnienia.

W świetle powyższego na szczególną uwagę zasługuje: modyfikacja określonej w art. 61b ustawy o promocji zatrudnienia instytucji „umowy na doprowadzenie bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia”; nowe zadanie dla agencji zatrudnienia, polegające na świadczeniu działań aktywizujących, na realizację którego rząd w latach 2015–2017 zamierza przeznaczyć ponad 200 mln zł<sup>1</sup>. Warto podkreślić, że przy tworzeniu ustawowych założeń zlecenia agencjom zatrudnienia usług aktywizacyjnych – wykorzystano doświadczenia z pilotażu „Partnerstwo dla pracy”. Projekt był realizowany w trzech województwach: mazowieckim, dolnośląskim i podkarpackim<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nowe rozwiązania prawne obejmujące agencje zatrudnienia zaczęły obowiązywać 27 maja 2014 r.

<sup>2</sup> Inne prawne możliwości współpracy władz samorządowych z agencjami zatrudnienia, które przewiduje ustawa o promocji zatrudnienia, zwłaszcza art. 24 ust. 1, art. 47 ust. 1, art. 66a ust. 1, art. 70 ust. 3 – pozostają bez zmian. Więcej uwagi autor poświęcił im w opracowaniu, *Prawne możliwości współpracy władz samorządowych z agencjami zatrudnienia*, [w:] *Przeszłość i teraźniejszość samorządu terytorialnego w Europie Środkowej*, Bydgoszcz 2013, s. 229–236.

Racjonalnym wydaje się zatem podjęcie próby oceny nowych regulacji dotyczących agencji zatrudnienia, a w konsekwencji ewentualne sformułowanie propozycji *de lege ferenda*.

## Status prawny agencji zatrudnienia

Artykuł 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia) wyszczególnia agencje zatrudnienia wśród instytucji rynku pracy, które realizują zadania określone w ustawie. Zgodnie zaś z ust. 4 przywołanego artykułu agencjami zatrudnienia są podmioty wpisane do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia<sup>3</sup> świadczące usługi w zakresie:

- pośrednictwo pracy,
- pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych,,
- poradnictwa zawodowego
- doradztwa personalnego,
- pracy tymczasowej.

Przy czym agencja zatrudnienia może prowadzić działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu jednej, kilku lub wszystkich wymienionych wyżej usług. Zakres zadań, które w szczególności są świadczone w ramach wymienionych usług określa z kolei art. 18 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o promocji zatrudnienia<sup>4</sup>. W kontekście rozważanej problematyki nader istotne wydaje się podkreślenie, że agencja zatrudnienia ma obowiązek współpracować z organami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy (art. 19h ustawy o promocji zatrudnienia).

## Status prawny publicznych służb zatrudnienia

Artykuł 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia<sup>5</sup> wraz z powiatowymi i wojewódz-

<sup>3</sup> Rejestr prowadzi marszałek województwa właściwy dla siedziby podmiotu ubiegającego się o wpis. Rejestr jest jawny i może być prowadzony w formie dokumentu elektronicznego (art. 18d ust. 1 i 2 ustawy). Dokonanie wpisu marszałek województwa potwierdza wydaniem certyfikatu, który uprawnia do świadczenia usług wymienionych w art. 18 ust. 1 ustawy (art. 18i ustawy).

<sup>4</sup> Szerzej na temat statusu prawnego agencji zatrudnienia zob. A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 149 i nast.; D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006, s. 98 i nast.; J. Wiśniewski, *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń 2010, s. 143 i nast.

<sup>5</sup> Pojęcie „organy zatrudnienia” należy odróżnić od samych urzędów pracy. Do organów zatrudnienia w ścisłym tego słowa znaczeniu należy zatem zaliczyć przede wszystkim organy administracji publicznej[państwowej (rządowej) i samorządowej], których zakres zadań jest wyznaczony przez przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i dotyczy problematyki promocji zatrudnienia, zwalczania

kimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą<sup>6</sup>.

Publiczne służby zatrudnienia wykonują, na podstawie przepisów ustawy, usługi rynku pracy, które mogą być realizowane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych i dokumentów elektronicznych (art. 35 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia). Jako instytucje rynku pracy (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia) realizują takie zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (art. 1 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia).

### **Umowa starosty z agencją zatrudnienia na doprowadzenie bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia**

Artykuł 61b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż starosta może zawrzeć z agencją zatrudnienia umowę na doprowadzenie skierowanego bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy<sup>7</sup> do podjęcia zatrudnienia. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 43 tej ustawy zatrudnienie oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Warto zauważyć, iż art. 61b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia rozszerza katalog prawny podstaw zatrudnienia, stanowiąc o „innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilno-prawnych, stanowiących odpowiednią pracę”. Przy czym inna odpowiednia praca obejmuje nie tylko wykonywanie pracy na podstawie umów prawa cywilnego (por. art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy). Na uwagę zasługuje również zmiana

---

bezrobocia itp. Urzędy pracy natomiast, jako jednostki organizacyjne powiatów i województw samorządowych stanowiące wyspecjalizowany pion administracji samorządowej, realizują większość zadań publicznych w zakresie promocji zatrudnienia. Z kolei minister właściwy ds. pracy przy pomocy urzędu (ministerstwa) stanowi organ „polityczny” wyznaczający zadania państwowe w dziedzinie pracy i zatrudnienia. Jako organ administracji rządowej reprezentuje także krajowe instytucje rynku pracy na zewnątrz oraz odgrywa istotną rolę w tworzeniu oficjalnej wykładni prawa, udzielając wyjaśnień co do jego zastosowania.

<sup>6</sup> Urzędy pracy podlegają wyłącznie samorządom wojewódzkim i marszałkom województw oraz samorządom powiatowym i starostom powiatów. Nastąpiło to w wyniku dokonanej decentralizacji, która polegała na odejściu od hierarchicznych zależności urzędów pracy: Rejonowe Urzędy Pracy (do końca 1999 r.), a potem Państwowe Urzędy Pracy (od 2000 r.) podlegały Wojewódzkim Urzędowi Pracy (do końca 2001 r.), te z kolei – Krajowemu Urzędowi Pracy, ten zaś – Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>7</sup> Por. art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. Przepis ten określa katalog osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, którym przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych. Do bezrobotnych tych zalicza się osoby bezrobotne: do 30. roku życia, powyżej 50. roku życia długotrwale bezrobotne, korzystające z pomocy społecznej, niepełnosprawne, posiadające dzieci do 6. roku życia lub dzieci niepełnosprawne do 18. roku życia.

istoty określeń używanych przez ustawodawcę „doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia”, zamiast „doprowadzenie do zatrudnienia”. Najogólniej rzecz ujmując istotą świadczonej usługi przez agencję zatrudnienia w ramach analizowanej umowy jest doprowadzenie do określonego zachowania innych podmiotów. Jednak przez użycie określenia „doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia” ustawodawca skupia uwagę agencji zwłaszcza na zachowaniu osoby bezrobotnej, wszakże to ona ma podjąć zatrudnienie, agencja ma zaś do tego bezpośrednio lub pośrednio doprowadzić. W tym kontekście zważywszy na usługi świadczone przez agencje zatrudnienia (art. 18 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia), zwrot „doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia” oznacza wykonywanie pośrednictwa pracy lub poradnictwa zawodowego, których skutkiem będzie doprowadzenie do zawarcia stosunku pracy, stosunku służbowego albo umowę o pracę nakładczą, a po zmianie również umowy cywilnoprawnej stanowiącej odpowiednią pracę, między skierowanym bezrobotnym, będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a podmiotem zatrudniającym. Warto podkreślić, że doradztwo personalne jest świadczone wyłącznie na rzecz podmiotów zatrudniających, natomiast pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe może być świadczone na rzecz obu przyszłych stron stosunku zatrudnienia. W tych przypadkach agencja zatrudnienia wpływając odpowiednio na zachowanie podmiotów zatrudniających może doprowadzić do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną. Jeszcze inaczej sytuacja będzie się kształtować w przypadku świadczenia usługi w zakresie pracy tymczasowej -wszakże podmiotem zatrudniającym jest tutaj sama agencja zatrudnienia, która zatrudnia zarówno pracowników jak i pracowników tymczasowych. Tych ostatnich wyłącznie w celu skierowania do wykonywania pracy na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika. W tym przypadku doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej stanowi bezpośredni skutek działań agencji.

Zatrudnienie do którego agencja ma doprowadzić powinno trwać przez okres co najmniej 6 miesięcy<sup>8</sup>. Przed zmianą okres ten wynosił co najmniej rok. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było zharmonizowanie tego okresu z jedną z przesłanek determinujących status bezrobotnego. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia ilekroć w ustawie jest mowa o bezrobotnym – oznacza to osobę „która bezpośrednio przed rejestracją jako bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy”. Z kolei status bezrobotnego uprawnia do zasiłku i innych świadczeń przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia.

Rozwiązanie powyższe jest z jednej strony korzystne dla osoby doprowadzonej przez agencję do podjęcia zatrudnienia i niewątpliwie łatwiejsze do realizacji w kontekście agencji. Z drugiej zaś strony wydaje się być demotywujące i w pew-

---

<sup>8</sup> Por. art. 61b ustawy o promocji zatrudnienia.

nym stopniu dezawuuujące idee tej instytucji prawnej. Ustawodawca nie zastrzega już zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy<sup>9</sup>.

Artykuł 61 ustawy o promocji zatrudnienia nie realizuje kwestii trybu, w jakim starosta może zlecić „na zewnątrz” – a konkretnie danej agencji zatrudnienia – doprowadzenie bezrobotnego, o którym mowa w art. 49 komentowanej ustawy, do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

W tym miejscu należy podkreślić, że wedle art. 24 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia zlecenie wykonania usług rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy odbywa się przez zakup tych usług na zasadach i w trybie określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup>, przy uwzględnieniu sposobu ich realizacji zgodnie ze standardami usług pracy<sup>11</sup>. Zgodnie zaś z art. 4 pkt 8 tej ustawy<sup>12</sup> jej postanowień nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro<sup>13</sup>.

Zważywszy, że art. 61b ustawy o promocji zatrudnienia nie określa kryterium liczby bezrobotnych kierowanych do danej agencji zatrudnienia, zaś kwota środków przekazywanych agencji za skierowanie bezrobotnego nie może być wyższa niż 150% przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu zawarcia umowy – to można zakładać, iż w przypadku wielu tego rodzaju zleceń postanowienia ustawy – Prawo zamówień publicznych nie znajdą zastosowania.

W związku z powyższym nasuwa się pytanie, które przepisy powszechnie obowiązujące należy w takich przypadkach stosować. Odpowiedź może być tylko jedna, a mianowicie właściwymi przepisami są przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>14</sup>. W szczególności należy wskazać rozdział V tej ustawy – „Zasady gospodarowania środkami publicznymi” – gdzie przepis art. 44 ust. 3 pkt 1 stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

<sup>9</sup> Por. art. 61b ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>10</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

<sup>11</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów rynku pracy (Dz.U. z dnia 16 marca 2007 r. Nr 47, poz. 314).

<sup>12</sup> W brzmieniu ustawy z dnia 14 marca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 423), która weszła w życie 16 kwietnia 2014 r.

<sup>13</sup> „Kwota progowa” uległa zwiększeniu na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 423). Na marginesie warto wskazać, iż w projekcie zmiany ustawy – Prawo zamówień publicznych (druk Sejmowy Nr 1653) znajdowała się propozycja wyłączenia stosowania przepisów ustawy do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 50 000 euro.

<sup>14</sup> Art. 110 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż w sprawach z zakresu gospodarki funduszami celowymi nieuregulowanymi w rozdziale XVIII Fundusz Pracy tej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych.

Przestrzeganie tych zasad przy wyborze przez starostę agencji zatrudnienia umożliwia, zgodnie z art. 14 ustawy – Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup>, stosowanie procedury przetargowej uregulowanej w art. 70<sup>1</sup>–70<sup>5</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121). Warto podkreślić, że model przetargu przewidziany w kodeksie cywilnym ma charakter dyspozytywny. Stąd też organizator przetargu dysponuje szerokim zakresem swobody w kształtowaniu trybu przetargowego w konkretnym przypadku, co znajduje odzwierciedlenie w treści ogłoszenia i warunków przetargu.

W związku z tym nasuwa się pytanie, w jakim zakresie w toku postępowania przetargowego wystąpić mogą elementy negocjacyjne wprowadzone z woli organizatora przetargu. W przetargach publicznych możliwość taka jest, co do zasady, wyłączna. Nie można zatem zastąpić obowiązkowego przetargu negocjacjami niespełniającymi warunków przetargowych (tak SN w wyroku z 3 listopada 2009 r., II CSK 113/09, LEX nr 574523, w którym wyrażono następujący pogląd: „Przetarg w ujęciu art. 70<sup>1</sup> i 70<sup>3</sup> k.c. jest w istocie konkursem ofert, zmierzającym do wyboru najkorzystniejszej oferty dla organizującego przetarg. Nie może być mowy o przetargu, w której dwie strony negocjują warunki umowy”).

## Treść umowy starosty z agencją zatrudnienia

Umowa o doprowadzenie bezrobotnego do zatrudnienia określa w szczególności:

- warunki i tryb przekazania środków Funduszu Pracy przysługujących agencji zatrudnienia z tytułu doprowadzenia skierowanego zatrudnionego do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej na podstawie umów cywilnoprawnych (por. art. 61b ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia)<sup>16</sup>.
- konsekwencje, jakie ponosi agencja zatrudnienia z tytułu zakończenia zatrudnienia przed wymaganym przez ustawodawcę okresem – który wynosi,

<sup>15</sup> Art. 14 jest jednym z najważniejszych przepisów ustawy z punktu widzenia praktyki udzielania zamówień publicznych. Jest on wszakże przepisem „domykającym” system zamówień publicznych, gdyż w przypadku nieznaledzenia odpowiedzi na wątpliwości prawne na gruncie ustawy mamy uprawnienie oraz obowiązek korzystania z regulacji zawartych w kodeksie cywilnym. Przy czym warto podkreślić, że ustawodawca nie przyjął na gruncie art. 14 zasady odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie. Zatem w przypadku nieuregulowania danej kwestii w przepisach ustawy należy zastosować przepisy kodeksu cywilnego wprost, a więc bez uwzględnienia odmienności, na które natrafia się na gruncie ustawy – Prawo zamówień publicznych.

<sup>16</sup> Z art. 61 b ust. 3 pkt 1 wynika, że w dniu zawarcia umowy wysokość środków przekazywanych agencji nie może być wyższy niż 30% łącznej kwoty środków przysługujących agencji zatrudnienia.

jak już wspomniano, co najmniej 6 miesięcy<sup>17</sup>. Wówczas przekazane agencji środki podlegają zwrotowi w wysokości proporcjonalnej do okresu, w którym wskazany warunek nie został spełniony<sup>18</sup>. Ustawodawca określił także termin zwrotu tych środków jako 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty. W tym kontekście nasuwa się pytanie o sens zobowiązania agencji zatrudnienia do doprowadzenia do podjęcia zatrudnienia skierowanego bezrobotnego przez określony czas, skoro w przypadku niewykonania tego zadania zachowuje ona prawo do częściowego wynagrodzenia. Wydaje się, że możliwość zachowania przez agencję zatrudnienia prawa do wynagrodzenia powinna zostać uzależniona od spełnienia warunku minimalnego, to jest do doprowadzenia do zatrudnienia, które zgodnie z umową mogło trwać dłużej, jednak uległo zakończeniu po okresie ustawowym co najmniej 6 miesięcy. Kategoryczność tego rozwiązania łagodziłaby regulacja art. 61b ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, przewidująca po nowelizacji rozszerzony katalog sytuacji, w których agencja zatrudnienia nie jest zobowiązana do zwrotu otrzymanych środków. Obok rozwiązania z bezrobotnym umowy o pracę w trybie art. 52 k.p. znalazło się w nim rozwiązanie umowy cywilnoprawnej przed upływem okresu, który powinien trwać co najmniej 6 miesięcy (art. 61 b ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia).

- zgodnie z nowym stanem prawnym w umowie nie trzeba już określić terminu zawarcia umowy o pracę ze skierowanym bezrobotnym (uchylono pkt 1 ust. 2 art. 61b przez ustawą nowelizującą). M. Paluszkiewicz zauważa, iż uchylona regulacja była niedoskonała z różnych względów. Przede wszystkim ust. 1 stanowił o doprowadzeniu do zatrudnienia, a ust. 2 pkt 1 o zawarciu umowy o pracę. Umowa o pracę jest tylko jedną z podstaw nawiązania stosunku pracy, ponadto stosunek pracy nie wyczerpuje pojęcia zatrudnienia zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy o promocji zatrudnienia<sup>19</sup>. Autorka podkreśla również, że dotrzymanie przez agencję zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pracy tymczasowej terminu zawarcia umowy o pracę ze skierowanym bezrobotnym wymagałoby odpowiedniej synchronizacji zachowań starosty, który kieruje bezrobotnego do agencji, pracodawcy użytkownika, który zgłasza zapotrzebowanie na to,

<sup>17</sup> W przypadku rozwiązania ze skierowanym bezrobotnym umowy o pracę z przyczyn, o których stanowi art. 52 k.p. albo rozwiązania przez skierowanego bezrobotnego umowy cywilnoprawnej przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1, agencja zatrudnienia nie jest zobowiązana do zwrotu otrzymanych środków.

<sup>18</sup> Jest to więc regulacja bardziej korzystna dla agencji od poprzednio obowiązującej, na podstawie której przekazane środki podlegały zwrotowi w pełnej wysokości.

<sup>19</sup> M. Paluszkiewicz, *Agencja zatrudnienia po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 6, s. 12.

by agencja zatrudniła pracownika o odpowiednich kwalifikacjach, jak również samego bezrobotnego, który w odpowiednim czasie musiałby złożyć oświadczenie woli o nawiązaniu stosunku pracy<sup>20</sup>.

## Świadczenie działań aktywizacyjnych przez agencje zatrudnienia

Zlecanie takich usług zostało uregulowane w rozdziale 13c ustawy o promocji zatrudnienia. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 9a tej ustawy działania aktywizacyjne to pakiet działań mających na celu podjęcie i utrzymanie przez bezrobotnego odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej. Warto w tym miejscu podkreślić, że praca odpowiednia, wedle definicji ustawowej, oznacza zatrudnienie lub inną pracę, która podlega ubezpieczeniom społecznym, gdy stan zdrowia pozwala bezrobotnemu na jej wykonywanie i za którą osiąga on miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia<sup>21</sup> za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. W świetle tej zasady pracą odpowiednią będzie oznaczać także zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w szczególności w odniesieniu do grup bezrobotnych, np. niepełnosprawnych czy sprawujących opiekę nad osobą zależną. Wówczas jednak zatrudniony w wymiarze  $\frac{3}{4}$  etatu powinien otrzymywać  $\frac{3}{4}$  minimalnego wynagrodzenia.

Świadczenie działań aktywizacyjnych odbywa się przy udziale powiatowych urzędów pracy wybranych przez wojewódzki urząd pracy w ramach danego województwa. W art. 66e ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia wskazano kryteria, których spełnienie szczególnie predestynuje powiatowy urząd pracy do uczestnictwa w realizacji działań aktywizacyjnych. Ich analiza pozwala na stwierdzenie, że zlecanie działań aktywizacyjnych powinno mieć miejsce przede wszystkim wówczas, gdy liczba doradców klienta zatrudnionych w danym powiatowym urzędzie pracy jest niewystarczająca, biorąc pod uwagę średni wskaźnik zatrudnienia doradców klienta dla wszystkich takich urzędów bądź średni wskaźnik liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta.

Artykuł 66d ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, że działaniami aktywizacyjnymi obejmuje się długotrwale bezrobotnych w tym bezrobotnych, dla których został ustalony profil pomocy II albo profil pomocy III<sup>22</sup>. To alterna-

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12a ustawy o promocji zatrudnienia – ilekroć w ustawie jest mowa o: minimalnym wynagrodzeniu za pracę – oznacza to kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników przysługującą za pracę w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy ogłaszaną na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. Nr 200, poz. 1697 z 2004 r., Nr 240, poz. 2407 z 2005 r. Nr 157, poz. 1314).

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 4a ustalanie profili pomocy dla bezrobotnych należy do zadań samorządu powiatu.



tywa rozłączna, co oznacza że do aktywizacji nie powinny być kierowane obie te grupy łącznie. Wedle J. Mięciny zamierzeniem ministerstwa było objęcie działaniami aktywizacyjnymi – przez realizatora – obu tych grup jednocześnie. Propozycja przygotowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i przyjęta przez rząd, na to pozwalała. Projekt został zmieniony na etapie prac parlamentarnych.

W zaistniałej sytuacji, uwzględniając art. 66d ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, organizator przetargu powinien dopuścić składanie ofert częściowych w stosunku do jednej i drugiej grupy bezrobotnych, ewentualnie przy objęciu ich jednym postępowaniem powinien rozdzielić rodzaj usług adresowanych do każdej z nich.

Zlecaniem działań aktywizacyjnych zajmuje się marszałek województwa i czyni to na rzecz agencji zatrudnienia realizującej usługę pośrednictwa pracy co najmniej przez poprzedni rok kalendarzowy (art. 66d ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia)<sup>23</sup>. Ustawodawca określa taką agencję mianem realizatora. W tym kontekście warto zauważyć, że pośrednictwo pracy jest tylko jedną z usług świadczonych przez agencję zatrudnienia wyszczególnionych w art. 18 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia<sup>24</sup>. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, iż „wyraźne wskazanie że realizatorem ma być agencja zatrudnienia świadcząca usługę pośrednictwa pracy, można interpretować jako zamiar wyeliminowania z działań aktywizacyjnych agencji zatrudnienia świadczących pozostałe usługi”<sup>25</sup>.

Pogląd nader interesujący, aczkolwiek z art. 66d ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia wynika tylko, że marszałek województwa nie może zlecić wykonania działań aktywizacyjnych agencji zatrudnienia, która:

- w ramach świadczonych usług, wyszczególnionych w art. 18 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, nie świadczy usługi pośrednictwa pracy;
- w ramach świadczonych usług, wyszczególnionych w art. 18 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, świadczy usługę pośrednictwa pracy, ale nie realizowała jej przez poprzedni rok kalendarzowy – co wynika z obowiązku udzielania informacji marszałkowi województwa o działalności agencji zatrudnienia (art. 19e i 19f ustawy o promocji zatrudnienia).

Autorka, komentowanego poglądu, szukając uzasadnienia dla proponowanej interpretacji art. 66d ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia zauważa, iż „wyraźne zastrzeżenie że ma to być agencja zatrudnienia realizująca usługę pośrednictwa pracy może świadczyć także o tym, że ustawodawcy zależy, by w ramach działań aktywizacyjnych doprowadzić do zatrudnienia permanentnego, nie zaś tymcza-

<sup>23</sup> Potwierdzeniem tego faktu musi wynikać z informacji o działalności agencji zatrudnienia złożonej marszałkowi województwa. Obowiązek ten wynika z art. 19e i 19f ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>24</sup> Pozostałe usługi to: pośrednictwo zawodowe, doradztwo personalne, praca tymczasowa; por. art. 6 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>25</sup> M. Paluszkiwicz, *Agencja zatrudnienia po nowelizacji...*, op. cit., s. 14–15.

sowego”<sup>26</sup>. Takiej intencji ustawodawcy zdaje się przeczyć art. 66i ust. 2 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia. W myśl tego przepisu ”IV część wynagrodzenia” (ostatnia) jest wypłacana realizatorowi – za utrzymanie przez robotnego odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej podjętej w wyniku działań realizatora przez okres minimum 180 dni. Warto także zauważyć, że zatrudnienie tymczasowe nie musi mieć charakteru krótkoterminowego. Wprawdzie podjęcie pracy tymczasowej zostało doprecyzowane za pomocą kryteriów czasowego (art. 20 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych)<sup>27</sup> i przedmiotowego (pkt 3 art. 2 i art. 8 tej ustawy) – to jednak co do zasady ograniczenia te odnoszą się do danej agencji zatrudnienia, danego pracodawcy użytkownika i danego pracownika tymczasowego. W konsekwencji nie można wykluczyć sytuacji, że pracownik tymczasowy wykonując pracę tymczasową – pozostaje, używając sformułowania autorki, w permanentnym zatrudnieniu, nie naruszając reguł wynikających z wymienionych wyżej przepisów ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych.

Konstatując, przytoczona argumentacja zdaje się wskazywać, że realizatorem działań aktywizacyjnych może być każda agencja zatrudnienia – pod warunkiem, iż w ramach prowadzonej działalności świadczy również usługę pośrednictwa pracy co najmniej przez poprzedni rok kalendarzowy. Konstatacja ta nie usuwa jednak wątpliwości czy agencja zatrudnienia świadcząca usługi w zakresie pośrednictwa pracy i w zakresie pracy tymczasowej może wystąpić w dwóch rolach, tj. realizatora działań aktywizacyjnych i ewentualnego pracodawcy, który zatrudnia bezrobotnego i kieruje go do wykonywania pracy na rzecz pracodawcy użytkownika. Wydaje się, że spełnianie tych dwóch ról jednocześnie stawiałoby tę agencję zatrudnienia, w uprzywilejowanej sytuacji i w konsekwencji przeczyło zasadzie uczciwej konkurencji. Jednoznacznie należy wyłączyć możliwości zatrudnienia bezrobotnego u pracodawców powiązanych kapitałowo.

Natomiast za dopuszczalne należałoby uznać postępowanie w ramach którego realizator działań aktywizacyjnych może skierować bezrobotnego do innej agencji zatrudnienia, która zatrudni go jako pracownika bądź też w ramach świadczonej usługi w zakresie pracy tymczasowej zatrudni go jako pracownika tymczasowego i skieruje do pracy na rzecz pracodawcy użytkownika.

Nadto wątpliwości, czy w ramach działań aktywizacyjnych powinno być świadczone wyłącznie pośrednictwo pracy, budzi również to, że agencja zatrudnienia może w ramach działań aktywizacyjnych doprowadzić bezrobotnego do podjęcia działalności gospodarczej. W tym przypadku nie mamy jednak do czynienia z pośrednictwem<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Ustawa z 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).

<sup>28</sup> M. Paluszkiwicz, *Agencja zatrudnienia po nowelizacji ustawy...*, op. cit., s. 15.

Przygotowaniem i przeprowadzeniem procedury wyboru realizatora zajmuje się wojewódzki urząd pracy (art. 66e ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia), a zakres i warunki zlecania tych działań uzgadnia z powiatowymi urzędami pracy (art. 66e ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia)<sup>29</sup>. Procedura wyboru realizatora, w przepisach rozdziału 13c ustawy o promocji zatrudnienia, rysuje się dość enigmatycznie. Dlatego też w tej kwestii należy odwołać się do art. 110 ustawy o promocji zatrudnienia, który stanowi, iż w sprawach z zakresu gospodarki funduszami celowymi nieuregulowanych w rozdziale XVII Fundusz Pracy ustawy o promocji zatrudnienia stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>30</sup>. Główny katalog zasad gospodarki finansowej określa art. 44 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, jak już wcześniej podkreślono, wydatki powinny być dokonywane:

- zgodnie z przepisami obowiązującymi poszczególnych rodzajów wydatków;
- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów w sposób umożliwiający terminową realizacją zadań;
- w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań<sup>31</sup>.

Ich przestrzeganie przy wyborze agencji zatrudnienia umożliwia zarówno stosowanie procedury przetargowej uregulowanej w art. 70<sup>1</sup>–70<sup>5</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121)<sup>32</sup>, jak i w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ustawą z dnia 28 maja 2013 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.)<sup>33</sup>.

W związku z powyższym warto zauważyć, że w myśl art. 66d ust. 4 ustawy o zarejestrowanych w jednym powiatowym urzędzie pracy, w praktyce ogłaszane przez wojewódzkie urzędy pracy – obejmują duże grupy bezrobotnych, liczące

<sup>29</sup> W myśl tego artykułu uzgodnienia te obejmują w szczególności: 1) Grupy, liczbę i strukturę bezrobotnych planowanych do objęcia działaniami aktywizacyjnymi; 2) warunki i okres realizacji zleconych działań aktywizacyjnych, adekwatne do potrzeb grupy bezrobotnych.

<sup>30</sup> Por. M. Culepa, Fundusz pracy, [w:] M. Culepa, M. Rotkiewicz, D. Wołoszyn-Kądziołka, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 565.

<sup>31</sup> Wskazane kryteria są też podstawowymi kryteriami audytu finansów i gospodarki finansowej funduszy publicznych.

<sup>32</sup> M. Paluszkiewicz, *Agencja zatrudnienia po nowelizacji ustawy...*, op. cit.

<sup>33</sup> D. Wołoszyn-Kądziołka, *Zlecanie działań aktywizacyjnych*, [w:] M. Culepa, M. Rotkiewicz, D. Wołoszyn-Kądziołka, *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, op. cit., s. 410–411; J. Mięcina, *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa 2013, s. 181.

od 600 do 1500 osób z terenu 3 do 5 powiatów<sup>34</sup>. Zaś wynagrodzenie wypłacane realizatorom może osiągnąć trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia<sup>35</sup> obowiązującego w dniu zawarcia umowy o świadczenie usług (art. 66d ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia). W tej sytuacji nie znajdzie zastosowania, przywołany wcześniej, art. 4 pkt. 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych<sup>36</sup>.

Powyższe wskazuje zatem, że aby zapewnić racjonalność i bezpieczeństwo gospodarowania środkami publicznymi, wybór realizatora (agencji zatrudnienia) powinien się odbywać w trybie przetargu nieograniczonego<sup>37</sup>, który będzie przygotowany przez dany wojewódzki urząd pracy, a koordynowany i kontrolowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jako dysponenta środków z Funduszu Pracy. Przedmiotem przetargu powinno być świadczenie usług na terenie całego województwa. Warunki przystąpienia do przetargu determinują minimalne wymogi formalne, jakie powinna spełniać agencja zatrudniania: wpis do właściwego rejestru, forma prawna itp.

Kryteria oceny poszczególnych ofert powinny być tak dobrane, aby jednocześnie zapewniały racjonalność gospodarowania środkami publicznymi i stwarzały warunki do realizowania usług efektywnych i dobrej jakości.

Zatem wydaje się, że przesłankami, determinującymi wybór realizatora działań aktywizacyjnych powinny być zwłaszcza:

- doświadczenie w zakresie aktywizacji bezrobotnych,
- koncepcja aktywizacji bezrobotnych, w tym wysokie standardy ośrodków obsługujących bezrobotnych i kompetencje doradców zawodowych i pośredników – doradców bezrobotnych. Warto podkreślić, iż w ramach standardów, które mają spełniać ośrodki obsługujące bezrobotnych istotne jest także ich wyposażenie w sprzęt komputerowy, wydzielenie miejsc opieki nad dziećmi i pomieszczeń do indywidualnych rozmów<sup>38</sup>,

<sup>34</sup> Z pośród 16 województw – realizatora działań aktywizacyjnych wyłoniło 12. Dwa przetargi trwają, a w dwóch województwach będą one ponownie przeprowadzone. Źródło „Dziennik Gazeta Prawna” z 21 kwietnia 2015 r.

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 28 ustawy o promocji zatrudnienia – ilekroć w ustawie jest mowa o: przeciętnym wynagrodzeniu – oznacza to wynagrodzenie w poprzednim kwartale, ale od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>36</sup> Art. 4 pkt 8 w brzmieniu ustawy z dnia 14 marca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 423), która weszła w życie 16 kwietnia 2014 r.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 39 ustawy – Prawo zamówień publicznych – przetarg nieograniczony to tryb udzielania zamówienia, w którym na publiczne ogłoszenie o zawieraniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy.

<sup>38</sup> Agencje zobowiązane są do utworzenia centrum aktywizacji na terenie każdego powiatu, z którego będą pochodzili bezrobotni objęci ich działalnością (art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia).

- koncepcje współpracy z pracodawcami – nie tylko na etapie poszukiwania zatrudnienia dla bezrobotnego, lecz także jego trwania,
- wskaźniki: doprowadzenia, skierowanych do realizatora działań aktywizacyjnych, bezrobotnych do zatrudnienia i utrzymania przez nich zatrudnienia. Wedle rekomendacji resortu pracy, wskaźniki te powinny kształtować się na poziomie 50% i 40%<sup>39</sup>. Należy podkreślić, iż są to dość wysokie wymogi, zważywszy, że do grup aktywizowanych mają należeć osoby długotrwale bezrobotne, najczęściej oddalone od rynku pracy. W tym kontekście warto zauważyć, że w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy Francji ten model partnerstwa publiczno-prywatnego funkcjonuje już prawie 10 lat, a wskaźniki efektywności zatrudnieniowej są tam na poziomie odpowiednio 35 % i 40%<sup>40</sup>.
- cena – jako kryterium wprawdzie obligatoryjne w świetle przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, to jednak w świetle wymienionych wyżej kryteriów – nie może mieć kluczowego znaczenia. Wedle rekomendacji resortu pracy cena powinna decydować tylko w 20% o ocenie oferty danej agencji zatrudnienia (realizatora)<sup>41</sup>.

Po rozstrzygnięciu przetargu – między marszałkiem województwa, wybranym realizatorem (agencją zatrudnienia) oraz powiatowymi urzędami pracy – zawierana jest umowa o świadczenie działań aktywizacyjnych, (art. 66d ust. 2 ustawy). W tym miejscu warto podkreślić, że powiatowy urząd pracy nie powinien być stroną umowy. Jest to bowiem sprzeczne z ustawą o samorządzie powiatowym, w myśl której powiatowy urząd pracy jest wyłącznie jednostką organizacyjną powiatu, nie posiada osobowości prawnej i nie występuje samodzielnie w obrocie prawnym. Stąd też umowę o świadczenie działań aktywizacyjnych powinien zawierać starosta, w jego imieniu – na mocy odpowiedniego pełnomocnictwa – może działać też dyrektor powiatowego urzędu pracy. Treść wskazanej umowy i warunki kontroli sposobu jej realizacji określa art. 66f ust. 1 pkt 1–14 ustawy, natomiast ustawodawca nie wspomina nic o formie, w jakiej umowa ma być zawarta. Z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego i prawidłowości wydatkowania środków publicznych zalecane byłoby zachowanie formy pisemnej.

Mimo definicji legalnej w sposób dość enigmatyczny rysuje się także kwestia samych działań aktywizacyjnych. Wprawdzie realizator jest zobowiązany do po-

<sup>39</sup> Por. J. Mięcina, *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa 2013, s. 180 i nast.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Art. 91 ust. 2a ustawy – Prawo zamówień publicznych stanowi, że poza wyjątkowymi sytuacjami cena nie może być jedynym kryterium. Zamawiający muszą zawsze dodać jakieś inne. W przepisie tym wymienia się przykładowe: jakość; funkcjonalność; parametry techniczne; aspekty: środowiskowe, innowacyjne; serwis, termin wykonania oraz koszty eksploatacji. Jest to jednak katalog otwarty i zamawiający może wykaazać się kreatywnością w kształtowaniu innych kryteriów.

dejmowania działań wobec bezrobotnych zgodnie z umową o świadczenie działań aktywizacyjnych (art. 66h ust. 1 pkt. 1 ustawy o promocji zatrudnienia), jednak w przepisie przykładowo określającym treść tej umowy nie przewiduje się konkretyzacji działań aktywizacyjnych (por. art. 66f ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia – mowa jest o warunkach realizowania działań).

W kontekście powyższego należy przyjąć, że agencja zatrudnienia, kierując się wyznaczonym przez ustawodawcę celem – doprowadzeniem do podjęcia i utrzymania odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej przez konkretnego bezrobotnego, ma swobodę w doborze środków i form aktywizacji, ale równocześnie ponosi odpowiedzialność – w tym finansową – za efekty podejmowanych działań<sup>42</sup>. W tym miejscu warto podkreślić, że w ustawie o promocji zatrudnienia zapisano zdecydowanie dłuższy okres aktywizacji – zamiast poprzednio stosowanych 9 miesięcy, obecnie może on wynosić od 12 do 15 miesięcy. W tym kontekście istotne wydaje się podkreślenie, że skierowanie bezrobotnego do realizatora nie powoduje utraty statusu bezrobotnego.

Za realizację działań aktywizacyjnych wobec bezrobotnych agencja zatrudnienia otrzymuje wynagrodzenie, natomiast koszt tych działań podjętych na rzecz pracodawcy jest pokrywany ze środków agencji zatrudnienia (art. 66d ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia). Wynagrodzenie za wykonanie działań aktywizacyjnych jest uzależnione od osiągnięcia przez agencję zatrudnienia określonych w umowie wskaźników skuteczności zatrudnieniowej (por. art. 66h ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia) i wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu (por. art. 66h ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia).

Należy podkreślić, że w przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze, np.  $\frac{3}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$  etatu proporcjonalnie jest liczony wskaźnik zatrudnienia i utrzymanie w zatrudnieniu oraz wynagrodzenie dla realizatora.

Wynagrodzenie brutto należne agencji za jednego skierowanego bezrobotnego nie może przekraczać, jak już podkreślono, trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia<sup>43</sup> obowiązującego w dniu zawarcia umowy i jest wypłacane maksymalnie w czterech częściach w zależności od zakresu działań zrealizowanych przez agencję zatrudnienia względem danego bezrobotnego (por. art. 66i ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia). Rozwiązanie to należy uznać za racjonalne, biorąc pod uwagę, że adresatami działań aktywizacyjnych będą bezrobotni oddaleni od rynku pracy lub nieprzejawiający gotowości do podjęcia pracy. Nadto wy-

<sup>42</sup> Por. J. Mięcina, *Niewykorzystane zasoby...*, op. cit., s. 183–184.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt. 28 ustawy o promocji zatrudnienia ilekroć w ustawie jest mowa o: przeciętnym wynagrodzeniu – oznacza to przeciętne wynagrodzenie w poprzednim kwartale, od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i Rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

daje się, że wypłacanie wynagrodzenia jednorazowo po zrealizowaniu pakietu działań aktywizacyjnych mogłyby sprzyjać selekcji bezrobotnych.

Wynagrodzenie jest wypłacane na wniosek realizatora, składany do wojewódzkiego urzędu pracy wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie warunku uprawniającego do wypłaty wynagrodzenia (art. 66i ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia).

Nieosiągnięcie określonych w umowie wskaźników skuteczności zatrudnieniowej i utrzymania w zatrudnieniu powoduje konieczność zwrotu środków w wysokości ustalonej według określonego wzoru, w terminie 14 dni od doręczenia wezwania do ich zwrotu (art. 66j ustawy o promocji zatrudnienia). Wprawdzie ustawodawca nie określa podmiotu uprawnionego do wystawienia wezwania to jednak nie powinno ulegać wątpliwości, że jest nim marszałek województwa, który w myśl art. 66f ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia może kontrolować realizatora w zakresie przestrzegania umowy o świadczenie działań aktywizacyjnych.

## Podsumowanie

Już w Krajowym Planie Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011 (MPIPS, 30 październik 2008 r., s. 23–24) za niezbędne uznano zintensyfikowanie współpracy publicznych służb zatrudnienia z instytucjami niepublicznymi, wskazując jednocześnie na większą skuteczność działań podmiotów niepublicznych w świadczeniu usług zatrudnieniowych.

W myśl art. 19h ustawy o promocji zatrudnienia agencja zatrudnienia ma obowiązek współpracować z organami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy. Spełnienie tego obowiązku początkowo przebiegało w postaci nieformalnych działań podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia i agencje zatrudnienia. W ostatnim czasie ustawodawca coraz intensywniej angażuje agencje zatrudnienia w realizację formalnych przedsięwzięć służących aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, co znalazło swój wyraz także w omawianej nowelizacji. Rozwiązania prawne wynikające z tej nowelizacji wydają się być adekwatne do tej fazy współpracy agencji zatrudnienia z władzami samorządowymi. Jednakże po tej fazie współpracy, jeśli agencje zaczną przedstawiać urzędom pracy sprawdzone i bardziej wyspecjalizowane oferty – to wówczas należy rozważyć optymalizację tego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Uwzględniając, np. rozwiązania Wielkiej Brytanii czy Francji, można by kształtować programy aktywizacji – wieloletnie obejmujące kilka regionów czy też wynagrodzenie agencji zatrudnienia wyłącznie za uzyskiwane efekty.

Pilnego rozważenia wymaga natomiast kwestia profilowania bezrobotnych zwłaszcza w kontekście procedury ich obsługi, którą określa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz wydanie na jej podstawie rozporządzenie w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnych (Dz.U. z 2014 r. poz.

631). Przepisy tam zawarte przewidują indywidualizację wsparcia dla bezrobotnych na podstawie przeprowadzanego przez pracownika powiatowego urzędu pracy z każdym bezrobotnym. W konsekwencji urząd gromadzi dane osobowe i informacje o bezrobotnym, w tym dotyczące życia prywatnego. Są one przetwarzane przez system komputerowy, który kwalifikuje daną osobę do jednego z trzech profili bezrobotnych. Profilowanie może więc powodować pojawienie się zjawiska segregacji społecznej. Nadto należy podkreślić, że w procedurze tej istnieje ryzyko naruszenia prywatności osób bezrobotnych, a wobec tego ochrona tej sfery życia powinna mieć odpowiednie gwarancje. Wydaje się, że jedną z nich jest przeniesienie przepisów dotyczących profilowania do ustawy – dzięki temu nie będą mogły być tak łatwo zmienione jak wówczas, gdy są zapisane w rozporządzeniu. Zwłaszcza, że ustawa zasadnicza wymaga, aby kwestie przetwarzania danych osobowych stanowiły materię ustawową. Konstatując, obecny stan prawny może budzić wątpliwości konstytucyjne.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń należy podkreślić, że prawna możliwość szerszego włączenia agencji zatrudnienia w aktywizację osób bezrobotnych stanowi odzwierciedlenie idei współdziałania instytucji rynku pracy – wpisującej się w realizację konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP). Korzyści płynące z tego współdziałania wydają się ewidentne – publiczne służby zatrudnienia wypełniają swoją misję, agencje szybciej osiągają biznesowe profity, pracodawcy i pracownicy oraz bezrobotni będący odbiorcami ich działania mają zapewnioną bardziej profesjonalną obsługę, zaś państwo zyskuje efekt końcowy w postaci skojarzenia popytu z podażą.

## Streszczenie

Znowelizowana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stwarza nowe, istotne możliwości współpracy władz samorządowych z agencjami zatrudnienia. W ramach tych możliwości na szczególną uwagę zasługują: 1) prawne możliwości zawarcia umowy przez starostę z agencją zatrudnienia – w celu doprowadzenia bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia; 2) prawne możliwości zlecenia przez marszałka województwa działań aktywizujących na rzecz osób bezrobotnych. Istotę tych instrumentów prawnych autor rozważa w niniejszym artykule, wskazując zarówno na ich doniosłość jak i złożoność.

**Słowa kluczowe:** agencja zatrudnienia, umowa starosty z agencją, aktywizacja bezrobotnych, przetarg, marszałek województwa.



---

## **Legal Possibilities of Cooperation between Self-Government Authorities and Employment Agencies in the Light of the Amended Act on Employment Promotion and Labour Market Institutions**

### **Summary**

The amended Act on Employment Promotion and Labour Market Institutions has created new significant possibilities of cooperation between self-government authorities and employment agencies. Within these possibilities the following instruments deserve special attention: 1) legal possibility to enter into an agreement between the Head of a District (*starosta*) and an Employment Agency aimed at getting the unemployed to take up employment; 2) legal possibilities on the part of the Head of Voivodeship (*marszałek województwa*) to commission employment agencies to take activation measures targeted at the unemployed. The author examines the character of the said legal instruments, by indicating their significance and complexity.

**Key words:** employment agency, an agreement of the Head of a District with an employment agency, activation of the unemployed.