



Pozycja prawna powiatowej rady rynku pracy (daw. zatrudnienia) po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Legal Position of the District Council of the Labor Market (Formerly the Employment Council) After the Amendment of the Act on Employment Promotion and Labor Market Institutions

przesłanie tekstu 13 lipca 2015 r., ocena 9 września 2015 r.

Abstrakt

Artykuł przedstawia prawną pozycję instytucji powiatowej rady rynku pracy – jej kompetencji, organizacji i funkcjonowania, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wynikających z nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z marca 2014 r.

Słowa kluczowe: bezrobocie, powiatowa rada rynku pracy, samorząd powiatowy

Abstract

The article presents the legal position of the institutions of the district council of the labor market - its competence, organization and functioning, with particular emphasis on the changes resulting from the amendment of the Act on employment promotion and labor market institutions in March 2014.

Keywords: council of the labor market, local self-government, unemployment

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym¹, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Enumeratywny (ustawodawca nie posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że wyliczenie to posiada charakter zamknięty) katalog zadań samorządu powiatu w wyżej wskazanym zakresie zawiera art. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (u.p.z.i.r.p.)². Zadania te mają charakter zadań własnych wobec braku wyraźnego przepisu tej ustawy, który by nakładał na samorząd powiatu realizację zadań z zakresu administracji rządowej na polu rynku pracy³. Zgodnie z art. 4 ust. 4

ustawy o samorządzie powiatowym ustawy szczególne mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Zadania samorządu powiatowego można podzielić na dwie grupy: zadania o charakterze organizacyjnym i zadania o charakterze wykonawczym. Do tej pierwszej grupy zaliczyć można zadania polegające w szczególności na:

- opracowywaniu programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- inicjowaniu usług rynku pracy;
- tworzeniu klubów pracy, szkoleniach i przygotowaniu zawodowym dorosłych, projektach pilotażowych, organizowaniu szkoleń dorosłych.

Zadania o charakterze wykonawczym dotyczą przede wszystkim:

- pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- udzielania informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie;
- rejestrowania bezrobotnych i poszukujących pracy;
- przyznawania i wypłacania zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia, usług i instrumentów rynku pracy etc.⁴

Na podstawie art. 9 ust. 2 u.p.z.i.r.p. zadania samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy realizowane są przez powiatowe urzędy pracy. Przepis ten stanowi o ustawowym przekazaniu określonych kompetencji. Kompetencje te mają charakter wyłączny – w tym znaczeniu, iż realizacja wchodzących w ich zakres obowiązków określonych wprost w art. 9 ust. 1 ustawy powierzona została powiatowym urządům pracy z wyłączeniem innych podmiotów⁵.

Powiatowe urzędy pracy wchodzą w skład powiatowej administracji zespolonej. Zgodnie z zasadą zespolenia, podobnie jak na szczeblu wojewódzkim, w powiatach istnieje powiatowa administracja zespolona. Jej status i struktura są jednak odmienne od statusu i struktur zespolonej administracji w województwie przede wszystkim dlatego, że administracja zespolona w województwie obejmuje wyłącznie administrację rządową, a samorząd wojewódzki działa odrębnie od administracji rządowej. W powiecie natomiast administrację zespoloną tworzą podmioty administracji rządowej wraz z podmiotami administracji samorządowej. Według ustawy administrację tę stanowią łącznie:

a) podmioty samorządowe: starostwo powiatowe i powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz

b) podmioty administracji rządowej, którymi są jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Do jednostek administracji rządowej w powiecie należą: Policja, Państwowa Straż Pożarna, powiatowe inspektoraty weterynarii i państwowe inspektoraty nadzoru budowlanego⁶. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym organem zwierzchnim wobec powiatowej administracji zespolonej jest starosta, a nie zarząd powiatu, co oznacza, że zespolenie administracji zostało „połączone” z pozycją starosty⁷. Konstrukcja prawna zespolenia w administracji publicznej uznawana jest z zasadą organizacyjną aparatu administracyjnego. Posiada długą historię, wywodzona jest z czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a następnie epoki napoleońskiej, gdy jej wzorem był urząd prefekta. Konstrukcja zespolenia ma istotny wpływ na kształt struktur organizacyjnych w administracji rządowej; na to, który organ tej administracji działa we własnym imieniu oraz komu i na jakich zasadach podlega. Wpływa także na rozwiązania organizacyjno-ustrojowe samorządu powiatowego poprzez przypisanie powiatowi zadań związanych z zapewnieniem wykonywania zadań powiatowych służb, inspekcji i straży, ustanowienie starosty ich zwierzchnikiem i ustanowienie form tego zwierzchnictwa oraz ustawowe określenie „powiatowej administracji zespolonej”⁸.

W wyniku zespolenia administracji publicznej (samorządowej i rządowej) w powiecie dochodzi do kolejnego zatarcia granic pomiędzy zadaniami administracji samorządowej i rządowej, i organami zobowiązanymi do ich prawidłowego wykonania (czuwania nad takim ich wykonywaniem), wreszcie do podwójnego podporządkowania powiatowych służb, inspekcji i straży⁹.

W zakresie administracji urzędów pracy, na podstawie art. 9 ust. 5 u.p.z.i.r.p. starosta powołuje i odwołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy, wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy. W myśl art. 9 ust. 7 u.p.z.i.r.p. starosta może pisemnie upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu starosty spraw, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Natomiast utworzenie, likwidacja lub zmiana obszaru powiatowego urzędu pracy zgodnie z art. 9 ust. 3 u.p.z.i.r.p. wymaga zgody ministra właściwego do spraw pracy. W przypadku tej administracji występuje zespolenie osobowe i kompetencyjne, a także zespolenie finansowe. Statut urzędów pracy ustala rada powiatu – występuje więc również zespolenie organizacyjne częściowe¹⁰.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności

gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Pojęcie dialogu i współpracy jawi się z jednej strony jako płaszczyzna wspólnego opracowywania i podejmowania decyzji odnoszących skutek w stosunku do tych podmiotów, z drugiej zaś jako obowiązek umożliwienia tym podmiotom czynnego uczestnictwa w procesie kształtowania zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej. Nie będzie to więc tylko takie działanie (funkcja) państwa, które ograniczają się do tworzenia warunków funkcjonowania i ochrony mechanizmów rynkowych oraz kojarzenia interesów prywatnych z interesami publicznymi. Państwo będzie musiało uczestniczyć w funkcjonowaniu gospodarki rynkowej w taki sposób, aby swoim działaniem nie ograniczać możliwości innym podmiotom gospodarczym (osobom fizycznym i prawnym)¹¹. Art. 21 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy gwarantuje, iż polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach m.in. działalności rad zatrudnienia (obecnie rad rynku pracy). Uznać należy to za wyraz demokratycznego ustroju wolnorynkowego oraz realizacji norm zamieszczonych w Konstytucji RP.

Rady zatrudnienia funkcjonują jako zinstytucjonalizowana forma dialogu społecznego. Jednakże nie jest to instytucja nowa, gdyż istniała już na gruncie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 roku¹². Art. 22 u.p.z.i.r.p. stanowił podstawy prawne funkcjonowania Naczelnej Rady Zatrudnienia oraz wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia. Tematem rozważań w niniejszym artykule jest instytucja powiatowej rady zatrudnienia, stąd też pomijam w rozważaniach aspekt funkcjonowania rady na poziomie centralnym i regionalnym. Powiatowa rada zatrudnienia jest organem opiniodawczo-doradczym starosty w sprawach polityki prawa pracy. W nawiązaniu do ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw¹³, w miejsce powiatowej rady zatrudnienia ustanowiona została powiatowa rada rynku pracy, która pozostała organem opiniodawczo-doradczym starosty, jednakże nieznacznie zmodyfikowano jej kompetencje i sposób jej kreowania.

Powiatowa rada rynku pracy posiada kompetencje zbliżone do jej wojewódzkiego odpowiednika, do jej zadań należy m.in.:

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w powiecie, ocena racjonalności gospodarki środkami pracy;
- opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i finansowania innych fakultatywnych zadań;

- opiniowanie opracowywanych przez powiatowy urząd pracy propozycji przeznaczania środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu i sprawozdań z ich wykorzystania,
- składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie.

Ważnym zadaniem powiatowej rady rynku pracy jest ocenianie okresowych sprawozdań z działalności powiatowego urzędu pracy. Przed nowelizacją, powiatowa rada zatrudniania posiadała uprawnienie dotyczące wnioskowania o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy. Obecnie może jedynie opiniować wnioski o jego odwołanie; zmianę należy ocenić krytycznie, gdyż jest to ogranicza to możliwość wyciągnięcia konsekwencji przez radę z tytułu negatywnej oceny działalności urzędu. Uzyskanie przez starostę opinii powiatowej rady rynku pracy w sprawie odwołania dyrektora powiatowego urzędu pracy ma charakter obligatoryjny; nie jest ona wymagana jedynie w przypadkach przewidzianych w art. 52 i 53 kodeksu pracy, oraz w przypadku odwołania dyrektora powiatowego urzędu pracy na jego wniosek. Wcześniej, od 1 listopada 2005 r. odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy wymagało dodatkowej zgody powiatowej zatrudnienia wyrażone większością co najmniej 2/3 składu rady, od 26 października 2007 r. już tylko wyrażenia opinii przez radę¹⁴. Powiatowe rady rynku pracy opiniują również celowość realizacji programów specjalnych, proponowane przez starostę zmiany realizacji programów specjalnych, celowość realizacji Programu Aktywizacja i Integracja.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10, powiatowa rada zatrudnienia jest wyłącznie organem opiniodawczo-doradczym starosty w sprawach polityki rynku pracy. Jest również organem w istocie powoływanym przez starostę i jemu podległym, dlatego też nie jest organem współdziałającym w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a.¹⁵ Art. 106 k.p.a. reguluje zagadnienie instytucji współdziałania organów administracji publicznej w prawie procesowym. Procedura współdziałania znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji przez właściwy organ administracji publicznej od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), a jednocześnie nie wyłącza stosowania art. 106. Jako motywy ustanowienia obowiązku współdziałania wskazywana jest zgodnie z w literaturze chęć rozszerzenia kręgu podmiotów uczestniczących we współdecydowaniu o kreślonym problemie mającym charakter kompleksowy; jednocześnie wskazana jest mozaika form współdziałania wprowadzona przepisami nakazującym działać „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu”, „po zasięgnięciu opinii”¹⁶. W takiej sytuacji organ

właściwy do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający. Tryb współdziałania organów nie znajduje natomiast zastosowania w sytuacjach, gdy przepisy prawa materialnego uzależniają wydanie decyzji od przedstawienia właściwemu organowi przez stronę stosownych opinii, uzgodnień czy pozwoleń wydanych przez inne organy administracji¹⁷. Sformułowanie „przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ” należy rozumieć wyłącznie w sensie procesowym, tzn., że stanowisko innego organu jest formalną przesłanką wydania decyzji. Zwrot powyższy nie może być natomiast odczytywany jako ustanawiający jakąkolwiek zależność treściową (materialną) decyzji administracyjnej od stanowiska innego organu czy też związanie organu wydającego decyzję treścią tego stanowiska, bowiem nie jest ono wiążące dla organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie¹⁸. Użyte w przepisie art. 106 § 1 sformułowanie „inny organ” nie oznacza li tylko organu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., lecz każdy organ, który na mocy przepisów prawa materialnego jest obowiązany na żądanie organu administracji prowadzącego postępowanie zająć stanowisko w sprawie będącej przedmiotem tego postępowania¹⁹. Zajęcie stanowiska przez organ współdziałający następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Organ prowadzący postępowanie „główne” może zatem wydać decyzję administracyjną dopiero w chwili, gdy powyższe postanowienie jest ostateczne. Wydanie przez organ decyzji w sprawie, w której brak ostatecznego postanowienia organu współdziałającego, przesądza o wadliwości, która powinna stać się przyczyną uchylecia decyzji w postępowaniu odwoławczym. Niezasięgnięcie stanowiska innego organu stanowi kwalifikowaną wadliwość postępowania, będącego podstawą do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną w oparciu o art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.²⁰ Nie będzie natomiast podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w oparciu o art. 156 § 1 k.p.a., gdyż nie stanowi rażącego naruszenia prawa²¹. Art. 106 k.p.a. dotyczący procesowego współdziałania organów administracji publicznej nie odnosi się jednakże do organów powiązanych zależnością służbową, pozostających w stosunku nadrzędności i podporządkowania organizacyjnego. Przepis ten nie będzie miał zastosowania w sytuacji, gdy zarówno do wydania decyzji w postępowaniu głównym, jak i wydania uzgodnienia (zajęcia stanowisk) uprawniony jest ten sam organ, a więc będzie stosowany wyłącznie w wypadkach, gdy organ prowadzący postępowanie będzie zobowiązany lub uprawniony do dokonania uzgodnienia lub zasięgnięcia opinii innego organu²².

Stąd też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł, że powiatowa rada zatrudnienia jako organ w istocie powoływany przez starostę i podległy staroście, nie

będzie organem współdziałającym, a to oznacza, że brak opinii powiatowej rady zatrudnienia nie będzie podstawą do uchylenia decyzji starosty o umorzeniu należności (umorzenia pożyczki z Funduszu Pracy), który przed podjęciem decyzji obowiązany jest zasięgnąć opinii powiatowej rady zatrudnienia²³ (co wynika z art. 76 ust. 7 u.p.z.i.r.p.). Decyzja taka niewątpliwie będzie wadliwa, nie nosić będzie jednak za sobą sankcji powodującej jej nieważność bądź konieczność wznowienia postępowania. Sądy w swoich uzasadnieniach powołują się na to, że pod względem ustrojowym i organizacyjnym organy współdziałające w wykonywaniu swoich uprawnień mają być organami równorzędnymi, posiadającymi samodzielne i autonomiczne kompetencje. Stąd też w przypadku, gdy współdziałającym miałyby być organ podległy organowi decyzyjnemu, wydaje się, że chociażby ze względów ekonomii procesowej, współdziałanie w trybie przewidzianym przez k.p.a. jest zbyteczne. Osobiście jednak nie podzielam tego stanowiska. Moim zdaniem, współdziałanie jest rzeczywiście zbyteczne wyłącznie, gdy mamy do czynienia w istocie z tym samym organem, np. jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu miałyby zasięgać opinię/uzgadniać daną sprawę z właściwym miejscowo starostą, którym jest jednocześnie z mocy prawa. Wykładnię w myśl, której wyłączenie ze współdziałania dotyczyć ma również organów podległych, uważam za zbyt szeroką i dezawuuującą sens istnienia ciał doradczych istotnych z punktu widzenia dialogu społecznego; jest to niewątpliwie wypaczenie woli ustawodawcy.

W skład powiatowej rady rynku pracy wchodzi osoby powoływane przez starostę spośród działających na terenie powiatu:

- terenowych struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji²⁴, tzn. zgodnie z art. 6 tejsze ustawy zrzeszają zasadniczo więcej niż 300.000 członków (z zastrzeżeniami) będących pracownikami oraz działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)²⁵;

- społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych;

- organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

Przed nowelizacją w skład powiatowej rady zatrudnienia wchodziły również osoby powoływane przez starostę spośród działających na terenie powiatu jednostek samorządu terytorialnego. Po nowelizacji, znacznie ograniczono możliwość powoływania przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego w skład rady. Starosta może więc powołać w skład rady rynku pracy wyłącznie trzech przedstawicieli spośród organów

jednostek samorządu terytorialnego lub nauki o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania tej rady. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, powiatowa rada pracy winna być miejscem dialogu przede wszystkim właśnie z partnerami społecznymi, natomiast zgodnie z dotychczasowym uregulowaniem prawnym, jeżeli starosta skorzystał z takiej możliwości, większość w niej stanowić mogli np. radni i wójtowie gmin. Taki też cel przyświecał wnioskodawcom projektu nowelizacji. W uzasadnieniu projektu można przeczytać, że zmiany te miały na celu zwiększenie roli partnerów społecznych w procesie zarządzania środkami Funduszu Pracy, programowania i monitorowania polityki rynku pracy. Celem wprowadzonych zmian, co zaakcentowane zostało w uzasadnieniu do rządowego projektu z dnia 18 listopada 2013 r. nowelizacji u.p.z.i.r.p. (druk nr 1949) było także ograniczenie liczebności rady oraz podmiotów reprezentowanych w radzie, aby tym samym zwiększyć sprawność funkcjonowania tego gremium²⁶.

Tryb powołania członków powiatowej rady rynku pracy spośród kandydatów zgłoszonych przez uprawnione organizacje składa się z trzech etapów. W pierwszym, starosta zwraca się w formie pisemnej do organów i organizacji o zgłoszenie kandydata do rady rynku pracy w terminie 15 dni roboczych od dnia otrzymania zaproszenia. W drugim etapie, organy i organizacje zgłaszają kandydatów załączając do zgłoszenia opis kariery zawodowej kandydata oraz informacje potwierdzające osiągnięcia i doświadczenia w zakresie rynku pracy. W trzecim etapie, starosta wydaje odpowiednie zarządzenie o powołaniu powiatowej rady rynku pracy, informuje organy i organizacje, w terminie 30 dni roboczych od dnia zakończenia przyjmowania zgłoszeń, o terminie posiedzenia inauguracyjnego. Członek rady rynku pracy może zostać odwołany na wniosek organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady oraz z inicjatywy starosty, po zasięgnięciu opinii organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady. Ustawodawca nie rozstrzyga jednak, do kogo ten wniosek należy zgłosić oraz jakie okoliczności mogą uzasadniać jego złożenie. Biorąc pod uwagę to, iż podmiotem uprawnionym do powołania jest starosta, będzie on również kompetentny w sprawach związanych z odwołaniem. Ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „członek rady może zostać odwołany”, przyjęć należy, iż odrzucenie wniosku bądź jego uwzględnienie leży w sferze uznania organu uprawnionego do odwołania. Starosta jest uprawniony do odwołania członka rady rynku pracy także z własnej inicjatywy. W tym przypadku potrzebne jest jednak uprzednie zasięgnięcie opinii podmiotu zgłaszającego kandydata na członka rady. Opinia, zgodnie ze swoim charakterem prawnym, nie wiąże, jednakże jej przedstawienie powinno poprzedzać podjęcie decyzji o odwołaniu, stanowiąc warunek prawidłowego odwołania. Ze względu na brak przyczyn odwołania, wydaje się, iż

pojawiać się może niebezpieczeństwo zbyt częstej rotacji składu rady rynku pracy. Wobec tego, niewskazanie obiektywnych przesłanek odwołania członka rady ocenić należy dość krytycznie. Problem jest tym bardziej widoczny, gdyż ustawodawca nie rozstrzyga o prawie odwołania się od decyzji organu odwołującego członka rady rynku pracy²⁷.

Starosta może zapraszać do udziału w posiedzeniach powiatowej rady rynku pracy przedstawicieli organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radzie rynku pracy, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć. Członkowie powiatowej rady rynku pracy nie otrzymują wynagrodzenia za swoją pracę, jednakże na wniosek członków zamieszkałych poza miejscowością, w której odbywają się obrady rady, koszty ich przejazdów są refundowane ze środków Funduszu Pracy przez starostę. Ze środków Funduszy Pracy mogą być też finansowane również koszty szkoleń członków rady. Pracodawcy są obowiązani zwolnić pracownika od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniach rady. Za czas zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.

Zgodnie z ustawą, na czele rady stoi przewodniczący, wybierany spośród swoich członków na czas trwania kadencji²⁸. Sposób jego wyboru oraz kompetencje doprecyzowuje rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej, które stanowi, że przewodniczący rady rynku pracy w szczególności: ustala przedmiot i termin obrad rady, przewodniczy obradom rady, reprezentuje radę w kontaktach z innymi organami i instytucjami, zaprasza na posiedzenia rady przedstawicieli organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radzie, inicjuje i organizuje prace rady. Rozporządzenie przewiduje również instytucję wiceprzewodniczącego rady. Wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady następuje w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, przy obecności przynajmniej połowy członków rady rynku pracy. Przewodniczący zwołuje posiedzenia rady rynku pracy z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy liczby członków rady. Posiedzenia rady odbywają się co najmniej raz na kwartał, jednakże w uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość uzyskania opinii członków rady w trybie obiegowym. Uchwały w sprawach wymagających opinii rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków rady, natomiast w przypadku równej ilości głosów – decydujący głos należy do przewodniczącego. Głosowania rady mają charakter jawny, ale w przypadku umotywowanego wniosku członka rady przewodniczący zarządza głosowanie tajne²⁹.

Kadencja powiatowej rady rynku pracy trwa 4 lata. Nowelizacja z 14 marca 2014 r., która wprowadziła w miejsce rad zatrudnienia rady rynku pracy nie spowodowała jednak

rozwiązania dotychczasowych rad *ex lege* i konieczności powołania rady rynku pracy. Art. 14 ustawy nowelizującej zawiera przepis przejściowy, który stanowi, iż do momentu powołania rady rynku pracy, zadania tych rad wykonują rady zatrudnienia, działające w składzie i na zasadach określonych w przepisach dotychczasowych³⁰. Przepisy przejściowe, zwane również w teorii prawa, przepisami intertemporalnymi, są niezbędne z uwagi na bardzo częste zmiany w przepisach prawa administracyjnego. Wśród nich można wyróżnić kilka ważnych kategorii: przepisy znoszące dotychczasowe sytuacje prawne, przepisy przekształcające dotychczasowe sytuacje prawne według nowej ustawy, przepisy utrwalające dotychczasowe sytuacje prawne, przepisy pozwalające na wywodzenie z sytuacji dotychczasowych innych skutków niż założone w nowej regulacji prawnej, przepisy wypowiedzające się co do losu aktów wykonawczych. Normy przejściowe odgrywają bardzo istotną rolę w systemie prawa administracyjnego i w odpowiedniej skali są niezwykle potrzebne³¹. W obliczu zmian ustawowych, wynikających z nowelizacji z dnia 14 marca 2014 r., należałoby się zastanowić, czy wprowadzenie przepisu przejściowego stanowiącego, iż do momentu powołania rady rynku pracy, działa rada zatrudnienia w składzie i na zasadach dotychczasowych, było właściwe. Zwłaszcza, patrząc z praktycznego punktu widzenia, trudno wyobrazić sobie sytuację, w jakiej starostowie dążyć będą do przyspieszenia procedury powołania nowej rady, w związku z koniecznością istotnego odpolitycznienia składu rady.

Techniczną obsługę powiatowej rady rynku pracy zapewnia powiatowy urząd pracy. Może jednak się zdarzyć, że powiatowy urząd pracy obejmuje swoim obszarem działania kilka powiatów, będąc współfinansowanym z budżetów tych powiatów. Taką możliwość gwarantuje art. 9a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który stanowi podstawę prawną dla utworzenia jednego powiatowego urzędu pracy dla kilku powiatów. Wówczas powiat, którego jednostką organizacyjną jest urząd, otrzymuje dotacje celowe na wydatki bieżące z innych powiatów, w skład których nie wchodzi urząd. W każdej sytuacji finansowanie ma charakter obligatoryjny. Podstawę prawną owej współpracy stanowi dwustronne porozumienia³². Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 23 ust. 8 przewiduje, że w takiej sytuacji, gdy powiatowy urząd pracy realizuje zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej na obszarze przekraczającym granice powiatu, wówczas tworzy się jedną powiatową radę rynku pracy. Powoływana ona jest przez starostę sprawującego zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem pracy, w porozumieniu ze starostą powiatu dotującego. Przepisy w tym zakresie są mocno nieprecyzyjne, jak dowodzi praktyka – przedstawiciele rad zatrudnienia domagali się zmian ustawowych

w tym zakresie, wynika to z „Analizy działalności rad zatrudnienia i ich wpływu na kształtowanie polityki rynku pracy w okresie 2004-2008” przygotowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Proponowane zmiany nie zostały jednak uwzględnione przy okazji ostatniej nowelizacji.

Rady zatrudnienia, a obecnie rady rynku pracy utworzone blisko dwadzieścia lat temu powstały jako organ opiniodawczo-doradczy, mający stanowić zinstytucjonalizowaną formę prowadzenia dialogu społecznego przez organy obowiązane do polityki z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Zakres ich uprawnień przesądza, iż wypracowane przez nie opinie, rozwiązania, nie mają charakteru wiążącego, jednakże często stanowią ważne wskazanie dla organów zatrudnienia. Zmiany wprowadzone nowelizacją z 14 marca 2014 r., nie dokonały rewolucji, zmiana nazwy instytucji nie poszła za istotnym zwiększeniem jej kompetencji (wręcz w pewnym zakresie po raz kolejny zostały one okrojone – w zakresie utraty możliwości wnioskowania o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy). Istotnie jednak wprowadzono kosmetyczne rozwiązania organizacyjne, które pozwolą odpolitycznić radę i zbliżyć ją do idei, jaka przyświecała powołaniu rad zatrudnienia, to jest wspomnianego wyżej stworzenia ram instytucjonalnych dla dialogu społecznego z organizacjami, zarówno pracodawców, jak i pracowników.

¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.

³ *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2011, s.109-116.

⁴ *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 109-116.

⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. III AUa 337/07, LEX nr 466381.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 253.

⁷ K. Bandarzewski, *Zespolenie administracji na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 101.

⁸ *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 92-93.

⁹ *Ibidem*, s. 94.

¹⁰ K. Bandarzewski, op. cit., s. 123-124.

¹¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 202.

¹² *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 193-196.

¹³ Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

- ¹⁴ K.Bandarzewski, op. cit., s. 124.
- ¹⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10, LEX nr 993642.
- ¹⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2014, s. 246.
- ¹⁷ *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 156-157.
- ¹⁸ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2013, s. 639.
- ¹⁹ Ibidem, s. 638.
- ²⁰ *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, op. cit., s. 157-158.
- ²¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. II SA 1035/86, LEX nr 9907.
- ²² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 2007 r., sygn. II OSK 776/07, LEX nr 994616.
- ²³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10, LEX nr 993642.
- ²⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.
- ²⁵ Ibidem.
- ²⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E5DF87AE49E7C145C1257C300041F66F/%24File/1949-uzasadnienie.docx> [dostęp: 21.09.2015].
- ²⁷ *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 196-201.
- ²⁸ Ibidem.
- ²⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 630.
- ³⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 598.
- ³¹ J. Zimmermann, op. cit., s. 54.
- ³² *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 116-120.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., *Zespolenie administracji na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2011.
- System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.

Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 598.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 630.

Orzecznictwo

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. II SA 1035/86.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 2007 r., sygn. II OSK 776/07.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2011 r., sygn. II SA/Po 888/10.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. III AUa 337/07.

Internet

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E5DF87AE49E7C145C1257C300041F66F/%24File/1949-uzasadnienie.docx>

Kamil Burski: student IV roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, Prezes Koła Naukowego LEX Publica TBSP UJ, członek Kolegium Redakcyjnego Internetowego Przeglądu Prawniczego TBSP UJ. E-mail: kamil.burski@gmail.com.

