



MINISTER  
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

*Elżbieta Rafalska*

DRP.III.40101.31.2016.SS

Warszawa, 14 lutego 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	15. 02. 2017
L.dz. ....	L. zał. ....

**Pani**

**Julia Przyłębska**

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego**

*Szanowne Pani Prezes*

W odpowiedzi na pismo Sygn. akt K 53/16 z dnia 14 grudnia 2016 r. dotyczące wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 grudnia 2016 r. Znak VII.501.277.2014.KM o stwierdzenie niezgodności przepisów:

1. art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2016, poz. 645, z późn. zm.; dalej jako: ustawa o promocji zatrudnienia) w zakresie, w jakim pomija wprowadzenie adekwatnego środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284, z późn. zm., dalej jako: EKPC);
2. art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
3. § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631; dalej jako: rozporządzenie), z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

przekazuję poniżej stanowisko w sprawie.

Zdaniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:

1. Przepis **art. 33 ust. 2b** ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2016, poz. 645, z późn. zm.) **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284, z późn. zm.);
2. Przepis **art. 34a ust. 3c** ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2016, poz. 645, z późn. zm.) **jest zgodny** z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
3. Przepis **§ 2 ust. 2 i 3** rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631) **jest zgodny** z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### Uzasadnienie

Ad. 1

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2016, poz. 645, z późn. zm.) z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

Zdaniem Wnioskodawcy, przypisanie do określonego profilu ma fundamentalne znaczenie dla uzyskania pomocy przez osobę bezrobotną. Wnioskodawca wskazuje, że przynależność do danego profilu może zamknąć osobie bezrobotnej możliwość skorzystania z określonej formy pomocy, mimo oferowania danej formy przez urząd. Rzecznik Praw Obywatelskich podaje, że zwracali się do niego obywatele, którzy ze względu na przypisanie do profilu nie mogli skorzystać z danej formy pomocy. Wnioskodawca, jako przykład podaje, że jedna ze skarżących nie mogła skorzystać z pomocy w postaci stażu,

mimo, że została wskazana przez pracodawcę jako odpowiednia osoba do jego odbycia. Jednakże skarżąca ta, nie miała ustalonego profilu pomocy II, co w opinii Wnioskodawcy uniemożliwiło jej skorzystanie z formy pomocy w postaci stażu. W innej sprawie przytoczonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, bezrobotny, dla którego ustalony był profil pomocy III, w opinii Wnioskodawcy nie mógł skorzystać z oferowanych przez urząd pracy szkoleń, gdyż zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zostały przewidziane wyłącznie dla osób z ustalonym profilem pomocy II.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich ustalenie dla osoby bezrobotnej profilu pomocy powoduje tak poważne konsekwencje, że konieczne jest zagwarantowanie realizacji praw konstytucyjnych, w tym prawa do odpowiedniego środka zaskarżenia. Brak takiej regulacji prowadzi, w ocenie Wnioskującego, do naruszenia wskazanego wzorca kontroli, wynikającego zarówno z Konstytucji, jak i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ocena Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w powyższym zakresie przedstawia się następująco.

Pomoc na rzecz osób bezrobotnych w wejściu lub powrocie na rynek pracy realizowana jest na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia określającej prawa i obowiązki osób bezrobotnych oraz zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Zgodnie z art. 2a ustawy o promocji zatrudnienia, przepisy ustawy chronią przestrzeganie zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy m.in.:

- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- udzielenie informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie,

- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe,
- ustalanie profili pomocy dla bezrobotnych,
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy,
- wydawanie decyzji o uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu bezrobotnego.

Ww. zadania realizowane są przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Ustawodawca dokonał w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia podziału form pomocy stosowanych przez urząd pracy na rzecz osób bezrobotnych na formy podstawowe oraz wspierające.

Podział ten urzeczywistnia art. 35 ustawy o promocji zatrudnienia, który wskazuje, że podstawowymi usługami rynku pracy są pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i organizacja szkoleń oraz art. 44 ww. ustawy o promocji zatrudnienia, określający instrumenty rynku pracy jako formy pomocy wspierające podstawowe usługi rynku pracy.

Podstawową i najważniejszą formą pomocy, dostępną dla wszystkich bezrobotnych jest pośrednictwo pracy. Zgodnie z art. 34 ustawy o promocji zatrudnienia, powiatowe urzędy pracy prowadzą pośrednictwo pracy, dla zarejestrowanych osób, a w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy:

- świadczą usługę poradnictwa zawodowego,
- inicjują, organizują i finansują szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych i staże oraz przyznają i wypłacają stypendia,
- inicjują i dofinansowują tworzenie dodatkowych miejsc pracy,
- inicjują oraz finansują w zakresie określonym w ustawie inne instrumenty rynku pracy,
- przyznają i wypłacają zasiłki oraz inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

Oznacza to, że przepisy ustawy o promocji zatrudnienia zarówno przed wdrożeniem profilowania pomocy, wdrożonego przepisami ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598; dalej: ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia), jak i po jego

wprowadzeniu nie zobowiązywały powiatowego urzędu pracy do obligatoryjnego stosowania instrumentów rynku pracy wobec każdego bezrobotnego. Jednoznacznie potwierdza to brzmienie treści przepisów dotyczących tej części pomocy realizowanej przez powiatowe urzędy pracy. Ustawodawca używa bowiem sformułowania „starosta może dokonywać (...)”, „starosta może zrefundować (...)”, „starosta może przyznać (...)”, „starosta może finansować (...)”, etc.

Na decyzję powiatowego urzędu pracy o zastosowaniu określonej w ustawie o promocji zatrudnienia formy pomocy np. instrumentu rynku pracy, wpływ ma wiele czynników. Jest to zarówno sytuacja, możliwości oraz potrzeby osób bezrobotnych, sytuacja na lokalnym rynku pracy oraz pula środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na aktywizację zawodową bezrobotnych.

Powiatowe urzędy pracy, realizując zadania państwa w zakresie polityki rynku pracy, zobowiązane są do wydatkowania środków publicznych, w tym pochodzących z Funduszu Pracy, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2016, poz. 1870, z późn. zm.), tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Należy pamiętać, że wydatkowanie środków publicznych wbrew zasadom określonym w ustawie o finansach publicznych wiąże się z odpowiedzialnością, m.in. karną, karną skarbową oraz odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ustawodawca wprowadzając rozwiązanie polegające na profilowaniu pomocy dla każdego bezrobotnego wyposażył powiatowe urzędy pracy w dodatkowy instrument umożliwiający wydatkowanie środków publicznych zgodnie z zasadą optymalizacji doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Mając na uwadze fakultatywność stosowania form pomocy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia wynikającą z brzmienia przepisów dotyczących poszczególnych instrumentów rynku pracy, należy zgodzić się z poglądem, że prawo bezrobotnego do zastosowania wobec niego określonych instrumentów rynku pracy, nie jest prawem bezwzględnym.

Profilowanie pomocy dla bezrobotnego, wprowadzone przepisami ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, służy

lepszemu świadczeniu efektywnej pomocy (w tym stosowaniu instrumentów rynku pracy) przez powiatowe urzędy pracy na rzecz osób bezrobotnych oraz lepszemu zarządzaniu środkami publicznymi przeznaczanymi na programy zapobiegania bezrobociu, nie ograniczając jednocześnie praw bezrobotnych.

W odróżnieniu od tradycyjnego sposobu walki z długookresowym bezrobociem, polegającego na uruchomieniu wielu bardzo kosztownych instrumentów w celu zmniejszenia liczby osób długotrwale pozostających bez pracy, profilowanie pomocy umożliwia ograniczanie napływu nowych osób do tej grupy<sup>1</sup>. Zapobieganie pozostawaniu w bezrobociu przeciwdziała wystąpieniu u bezrobotnych szeregu negatywnych skutków, co przekłada się na łatwiejsze ich przejście na rynek pracy.

Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych jest istotnym czynnikiem warunkującym skuteczność przedsięwzięć realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy. Umożliwia objęcie osób bezrobotnych odpowiednią pomocą we względnie krótkim czasie po tym, jak stały się bezrobotne. Pozwala również na minimalizację ryzyka powstania jałowych wydatków i maksymalizację skuteczności podejmowanych działań w skali zarówno mikro, jak i makro<sup>2</sup>.

Wczesna identyfikacja osób potencjalnie zagrożonych długotrwałym pozostawaniem bez pracy traktowana jest jako integralny element europejskiej aktywnej polityki rynku pracy. Mówi o tym Europejska Strategia Zatrudnienia, w której jednym ze sposobów wzrostu zatrudnialności jest stosowanie zasady wczesnej interwencji na rynku pracy i zapewnianie bezrobotnym pomocy dopasowanej do ich indywidualnych potrzeb. Profilowanie pomocy umożliwia powiatowym urządowi pracy zastosowanie form pomocy dostosowanych do sytuacji, potrzeb i możliwości osób bezrobotnych.

Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych, będące formalnym algorytmem postępowania, jest przykładem innowacyjnego narzędzia diagnozującego możliwości, silne i słabe strony osoby bezrobotnej oraz ułatwiającego dobór odpowiednich form pomocy dla

---

<sup>1</sup> European Commission (2001), *Study on Early Identification of High Risk Unemployed: Final Report and Annex Report I*, DG Employment and Social Affairs.

<sup>2</sup> Baranowska A., Bukowski M., Górski A., Lewandowski P., Magda I., Zawistowski J. (2005), *Instytucje rynku pracy*, w: *Zatrudnienie w Polsce 2005*, red. M. Bukowski, Warszawa: Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych Ministerstwa Gospodarki i Pracy

danej osoby bezrobotnej, a także instrumentem optymalnej alokacji środków przeznaczanych na walkę z bezrobociem<sup>3</sup>.

Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych, wdrożone przepisami ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, jest zbieżne z tendencjami rozwoju polityki rynku pracy w innych krajach Unii Europejskiej (UE) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), których cechą jest lepsze adresowanie usług rynku pracy dzięki indywidualizacji pomocy dla osób bezrobotnych oraz połączeniu usług i funkcji realizowanych przez pracowników urzędów pracy udzielających im pomocy.

W literaturze przedmiotu, m.in. w opracowaniu Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych Komisji Europejskiej wyodrębniono trzy podejścia do profilowania bezrobotnych: (1) ocena ryzyka przez pracownika służb zatrudnienia, (2) selekcja grupowa i (3) modelowanie ekonometryczne. W koncepcji pierwszej identyfikacja osób zagrożonych długim pozostawaniem bez pracy oparta jest wyłącznie na ocenie pracownika służb zatrudnienia, który w tym celu wykorzystuje posiadane doświadczenie i wiedzę. Jest to najprostsza forma profilowania bezrobotnych, ale jednocześnie najbardziej obciążona subiektywnością oceny. W koncepcji drugiej zagrożenie długotrwałym pozostawaniem bez pracy determinowane jest przynależnością bezrobotnego do danej grupy ryzyka. Wady takiego rozwiązania to ustalanie grup ryzyka na podstawie jednej cechy bezrobotnych oraz nieuwzględnianie przy określaniu grup ryzyka specyfiki lokalnego rynku pracy. Koncepcja trzecia polega na określeniu zagrożenia długookresowym bezrobociem przy pomocy modelu ekonometrycznego. Określone w ten sposób ryzyko długiego pozostawania bez pracy opiera się na wielu determinantach określających zarówno cechy, jak i sytuację osoby bezrobotnej, a także uwzględnia uwarunkowania lokalnego rynku pracy<sup>4</sup>.

Do 27 maja 2014 r. we wszystkich powiatowych urzędach pracy w Polsce, powszechnie wykorzystywana była koncepcja selekcji grupowej, bazująca na przepisach art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, 675 i 829). Zgodnie z tym przepisem wystarczyło, by osoba bezrobotna charakteryzowała się jedną z siedmiu wymienionych w ww. przepisie cech, by

---

<sup>3</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Raport z etapu I (wstępny), Projekt: *Analiza czynników wpływających na zwiększenie ryzyka długookresowego bezrobocia - opracowanie metodologii profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy do stosowania przez PSZ*, Nr umowy: U/44/B2.3/1.1/2011, Toruń, 2012

<sup>4</sup> „*Profilowanie bezrobotnych wymagających szczególnego wsparcia na lokalnym rynku pracy*”, pod red. Zenona Wiśniewskiego i Moniki Wojdyło-Preisner, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013

można było ją uznać za osobę będącą w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co dawało możliwość korzystania z wszystkich form pomocy oferowanych przez urząd pracy. W tej sytuacji znaczna większość zarejestrowanych bezrobotnych należała do grona osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy i trudno było mówić o precyzyjnym adresowaniu pomocy, w tym instrumentów aktywnej polityki rynku pracy.

Aby w większym stopniu zindywidualizować pomoc świadczoną bezrobotnym przez powiatowe urzędy pracy postanowiono sięgnąć po rozwiązanie związane z technikami lepszego adresowania pomocy bezrobotnym, opartymi na koncepcji profilowania pomocy.

W rozwiązaniu dotyczącym profilowania pomocy dla osób bezrobotnych wprowadzonym przepisami ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, wykorzystuje się wystandaryzowany kwestionariusz do gromadzenia informacji na temat osoby bezrobotnej ale ostateczna decyzja dotycząca profilu pomocy należy do pracownika urzędu pracy. Dzięki temu możliwe jest uzyskanie dobrych efektów dopasowania oferowanej pomocy do potrzeb osób bezrobotnych.

Należy pamiętać, że profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych nie jest celem samym w sobie, lecz sposobem lepszego planowania i organizowania pracy powiatowego urzędu pracy na rzecz osób bezrobotnych. Rozwiązanie to służy wyznaczaniu ogólnego kierunku działań podejmowanych na rzecz bezrobotnego i skutkuje wyższą jakością świadczonej pomocy oraz większą przejrzystością dostępu do usług i instrumentów rynku pracy wykorzystywanych do aktywizacji bezrobotnych.

Zgodnie z art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia, powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy, niezwłocznie po rejestracji, ustala dla bezrobotnego profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy określonych w ustawie. Natomiast bezrobotny ma obowiązek zgłaszania się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez urząd terminie w celu przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy proponowanej przez urząd lub w innym celu wynikającym z ustawy i określonym przez urząd pracy w tym potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy (art. 33 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia).



Obowiązujące przepisy ustawy o promocji zatrudnienia, nie przewidują wyrażenia przez bezrobotnego braku akceptacji dla ustalonego dla niego profilu pomocy, a tym samym środka zaskarżenia co do zakresu realizowanej na jego rzecz pomocy.

Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa zgłoszenie się obywatela po pomoc do publicznych służb zatrudnienia jest dobrowolne. Dobrowolne jest zatem korzystanie z pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia i bezrobotny może na etapie ustalania profilu pomocy z tej pomocy zrezygnować. Taka decyzja jednak wiąże się z utratą statusu bezrobotnego. Mówi o tym art. 33 ust. 4 pkt 1a ustawy o promocji zatrudnienia, w którym jako jedną z przesłanek do utraty statusu bezrobotnego wymieniono brak zgody bezrobotnego na ustalenie profilu pomocy.

Trzy profile pomocy oraz zakres form pomocy w ramach tych profili, określone zostały w ustawie o promocji zatrudnienia. Profile pomocy dostosowane są do sytuacji i potrzeb trzech różnych grup bezrobotnych (art. 33 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia).

Profil pomocy I dedykowany jest do bezrobotnych samodzielnych i aktywnych na rynku pracy, dla których podstawowym wsparciem powinno być pośrednictwo pracy tj. propozycja odpowiedniej pracy. W uzasadnionych przypadkach, wobec tych osób, urząd pracy może również stosować poradnictwo zawodowe oraz wybrane instrumenty rynku pracy (m.in. bon stażowy, bon zatrudnieniowy, szkolenia, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Uzasadnionym przypadkiem może być m.in. brak możliwości przedstawienia bezrobotnemu propozycji odpowiedniej pracy.

Profil pomocy II dedykowany jest do bezrobotnych, wymagających większej uwagi powiatowego urzędu pracy i intensywniejszego wsparcia. Wobec tych bezrobotnych powiatowy urząd pracy może stosować usługi i instrumenty rynku pracy określone w ustawie o promocji zatrudnienia, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ww. ustawy.

Profil pomocy III dedykowany jest do bezrobotnych znajdujących się w obiektywnie najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, czyli najbardziej oddalonych od rynku pracy, które ze względu na liczne problemy z wejściem lub powrotem na rynek pracy, najczęściej potrzebują długotrwałego i złożonego wsparcia powiatowego urzędu pracy. W grupie tej są zarówno tacy

bezrobotni, którzy z różnych powodów zagrożeni są wykluczeniem społecznym, jak i tacy, którzy z własnego wyboru nie są zainteresowani podjęciem legalnej pracy. Wobec bezrobotnych, dla których ustalony został profil pomocy III, powiatowy urząd pracy może stosować programy specjalne, w ramach których mogą być wykorzystywane rozmaite formy pomocy określone w ustawie o promocji zatrudnienia (m.in. szkolenia, staż, roboty publiczne, prace interwencyjne, grant na telepracę, refundacja kosztów opieki nad dzieckiem lub osobą zależną, koszty zakwaterowania, koszty przejazdu do miejsca zatrudnienia lub stażu, etc.), Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.

Zgodnie z art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia, powiatowy urząd pracy, udzielając pomocy bezrobotnemu, zobowiązany jest do przygotowania indywidualnego planu działania (IPD), dostosowanego do ustalonego profilu pomocy, w terminie nie późniejszym niż 60 dni od dnia ustalenia profilu pomocy. IPD przygotowywany jest zawsze przy udziale bezrobotnego i zawiera w szczególności działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy, działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego, terminy realizacji poszczególnych działań, terminy kontaktów z urzędem pracy oraz termin i warunki zakończenia realizacji IPD. Powiatowy urząd pracy może modyfikować IPD stosownie do zmieniającej się sytuacji bezrobotnego (art. 34a ust. 3a ustawy o promocji zatrudnienia).

Powiatowy urząd pracy planując pomoc dla bezrobotnego bierze zatem pod uwagę nie tylko aktualną sytuację bezrobotnego i jego możliwości ale również jego oczekiwania. Warto jednak pamiętać, że nie zawsze forma pomocy, którą bezrobotny uważa za najbardziej dla niego przydatną jest z punktu widzenia rzeczywistych jego możliwości i realnej sytuacji na lokalnym rynku pracy formą najlepszą. Dlatego, ostateczna decyzja o zastosowaniu poszczególnych form pomocy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia należy do powiatowego urzędu pracy, który zobowiązany jest udzielać pomocy każdemu bezrobotnemu w sposób celowy, w oparciu o analizę sytuacji bezrobotnego, z jednoczesnym zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Profilowanie pomocy w połączeniu z IPD oraz stałą opieką pracownika urzędu pracy pełniącego funkcję doradcy klienta służą temu, aby pomoc świadczona bezrobotnemu była dostosowana do jego sytuacji, potrzeb i możliwości, a tym samym zwiększała jego szanse

na podjęcie zatrudnienia. Należy również pamiętać, że aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu nie mogą być traktowane jako substytut pomocy społecznej, lecz faktycznie i w sposób mierzalny zwiększać prawdopodobieństwo znalezienia przez bezrobotnego trwałego zatrudnienia.

Odnosząc się do przykładu przywołanego we wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego bezrobotnej, dla której ustalony został profil pomocy I, i która w związku z tym nie mogła skorzystać z pomocy w formie stażu, wyjaśniam, że ustawodawca przewidział możliwość zastosowania stażu zarówno wobec bezrobotnego dla którego ustalono profil pomocy I, II, lub III. Wobec bezrobotnego z ustalonym profilem pomocy I urząd pracy może zastosować pomoc w formie bonu stażowego (art. 661), wobec bezrobotnego z ustalonym profilem pomocy II, urząd pracy może zastosować pomoc w formie stażu (art. 53) lub bonu stażowego (art. 661), natomiast wobec bezrobotnego z profilem pomocy III urząd pracy może zastosować staż (art. 53) w ramach realizacji programu specjalnego, o którym mowa w art. 66a ustawy o promocji zatrudnienia.

W odniesieniu do kolejnego przykładu wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącego bezrobotnego, dla którego ustalony został profil pomocy III, i który z tego powodu nie mógł skorzystać z oferowanych przez urząd pracy szkoleń, wyjaśniam, że przepisy ustawy o promocji zatrudnienia umożliwiają powiatowemu urzędowi pracy zastosowanie wobec bezrobotnego z ustalonym profilem pomocy III, wsparcia w formie szkolenia (art. 40 ust. 1) w ramach realizacji programu specjalnego, którego cechą jest łączenie instrumentów aktywizacji zawodowej z instrumentami integracji społecznej.

W kontekście profilowania pomocy warto również przyjrzeć się samej zasadzie równości. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich osób ze względu na cechy, jakimi się charakteryzują. Zasada równości wymaga bowiem, aby osoby traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt: K 8/97). Równość oznacza zatem - według Trybunału - także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych osób. Profilowanie pomocy zakłada różne traktowanie bezrobotnych, ale tylko wówczas jeśli znajdują się w obiektywnie różnej sytuacji. Zróznicowanie to jest uzasadnione, racjonalne i obiektywnie usprawiedliwione. Kierowanie tych samych form pomocy do osoby aktywnej i samodzielnej na rynku pracy oraz do osoby z różnych względów oddalanej od rynku pracy, którą cechuje

obiektywnie niższy potencjał zatrudnieniowy, byłoby niewłaściwe, niecelowe i nieracjonalne. Trzeba zdać sobie sprawę z tego, że im większe jest oddalenie bezrobotnego od rynku pracy tym większe wsparcie powinien on otrzymać. Aby to wsparcie było skuteczne, powiatowy urząd pracy musi najczęściej stosować długotrwałe i intensywne wsparcie polegające nie tylko na aktywizacji zawodowej, ale również mające na celu integrację społeczną. Dlatego, ustawodawca zróżnicował formy pomocy kierowane do bezrobotnego w ramach poszczególnych profili pomocy, nie pozostawiając jednocześnie żadnego bezrobotnego, niezależnie od ustalonego dla niego profilu pomocy, bez określonego w ustawie o promocji zatrudnienia wsparcia powiatowego urzędu pracy.

Należy jednak pamiętać, że zagrożenie bezrobociem jest zróżnicowane i dotyka w odmiennym stopniu różne grupy osób. Dlatego, ustawodawca, konstruując prawne instrumentarium walki z bezrobociem, dostrzegł potrzebę zróżnicowania zakresu pomocy dla poszczególnych grup osób, w różnym stopniu zagrożonych pozostawaniem poza zatrudnieniem.

Przykładem obrazującym potrzebę uwzględniania różnej sytuacji osób bezrobotnych jest art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, w którym ustawodawca wskazał 6 grup osób bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, którym przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych.

Zróżnicowanie zakresu pomocy udzielanej osobom bezrobotnym funkcjonuje również w ramach instrumentów rynku pracy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia. Przykładem takiego rozwiązania są m.in. przepisy art. 66k, 66l, 66m, 66n ustawy o promocji zatrudnienia, w których mowa jest o bonie szkoleniowym dla bezrobotnego do 30 roku życia, bonie stażowym dla bezrobotnego do 30 roku życia, bonie zatrudnieniowym dla bezrobotnego do 30 roku życia oraz bonie na zasiedlenie dla bezrobotnego do 30 roku życia. W przypadku tych form pomocy warunkiem umożliwiającym ich zastosowanie jest wiek bezrobotnego. Oznacza to, że prawo bezrobotnego do skorzystania z ww. form pomocy, nie jest prawem bezwzględnym.

Należy zgodzić się z poglądem, że istnieją znaczne różnice pomiędzy bezrobociem poszczególnych grup społecznych, co w konsekwencji oznacza, że z punktu widzenia

społeczno-ekonomicznego ludzie wobec bezrobocia nie są równi<sup>5</sup>. Szanse na uzyskanie zatrudnienia są skorelowane nie tylko z kondycją gospodarki, która w okresie dobrej koniunktury pozwala na utrzymanie optymalnego poziomu zatrudnienia oraz sprzyja powstawaniu nowych miejsc pracy, ale w dużej mierze z cechami społeczno-demograficznymi bezrobotnych, takimi jak: wiek, płeć, kwalifikacje zawodowe, staż pracy, okres pozostawania poza zatrudnieniem, stan zdrowia, sytuacja rodzinna czy miejsce zamieszkania. Potwierdzają to dane statystyczne dotyczące skali i struktury bezrobocia, które wskazują na zwiększone ryzyko bezrobocia wśród niektórych grup osób charakteryzujących się określonymi cechami. Zwiększone zagrożenie bezrobociem niektórych grup społecznych wymaga zatem wzmożonej i bardziej ukierunkowanej interwencji ze strony państwa w celu poprawy ich szans na znalezienie trwałego zatrudnienia, a także zapobieżenia wykluczeniu tych grup z rynku pracy<sup>6</sup>.

Ustawodawca uwzględniając różną sytuację i potrzeby osób bezrobotnych ustanowił jednocześnie generalną zasadę równego dostępu do pomocy powiatowego urzędu pracy przepisem art. 2a ustawy o promocji zatrudnienia, natomiast minister właściwy do spraw pracy uzupełnił tę regulację przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. 2014, poz. 667).

Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia, powiatowy urząd pracy zobowiązany jest świadczyć usługi rynku pracy bez zbędnej zwłoki, w sposób dostosowany do indywidualnych potrzeb i gwarantujący równy dostęp i równe traktowanie, który wyklucza jakąkolwiek dyskryminację oraz w warunkach zapewniających poufność rozmów.

Bezrobotny na każdym etapie współpracy z powiatowym urzędem pracy, również na etapie ustalania profilu pomocy, ma prawo do informacji dotyczącej czynników, na podstawie których dokonana zostanie analiza jego sytuacji i szanse na rynku pracy. Ponadto przepisy rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego umożliwiają bezrobotnemu, na każdym etapie pozostawania w rejestrze osób bezrobotnych, wystąpienie z wnioskiem do powiatowego urzędu pracy o ponowne ustalenie profilu pomocy jeśli uzna, że istnieją ku temu uzasadnione przesłanki. Może to być zmiana miejsca zamieszkania,

---

<sup>5</sup> Małgorzata Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej (w:) Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz, wyd. II*, red. Góral Zbigniew, WK, 2016.

<sup>6</sup> Tamże

zmiana sytuacji zdrowotnej, zmiana sytuacji rodzinnej, zmiana kwalifikacji zawodowych etc. A zatem, w zależności od sytuacji i potrzeb bezrobotnego, powiatowy urząd pracy może np. ustalić profil pomocy I i zastosować dedykowane dla niego formy pomocy, a jeśli okażą się nieskuteczne i nie doprowadzą bezrobotnego do podjęcia pracy, ponownie ustalić profil pomocy, np. profil pomocy II i zastosować inne określone w ustawie o promocji zatrudnienia formy pomocy, etc.

Mając na uwadze powyższe, trudno zgodzić się z nieudowodnioną tezą Wnioskodawcy, że „przynależność do danego profilu może zamknąć osobie bezrobotnej możliwość skorzystania z określonej formy pomocy”, a wręcz „powodować trwałe wyłączenie z rynku pracy”, i że w związku z tym powinna wymagać adekwatnego środka zaskarżenia.

Reasumując, należy zgodzić się, że zagwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i bezwzględnego w tym znaczeniu, że przysługuje zawsze i w każdej sytuacji. Nie można wymagać, aby z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynikało prawo do sądowej kontroli pod względem merytorycznym każdego aktu, czy działania. Czynność ustalenia profilu pomocy, która de facto jest rozmową z bezrobotnym, której rezultat nie ma przymiotu decyzji, czy orzeczenia, i która w żadnym stopniu nie pozbawia bezrobotnego możliwości uzyskania odpowiedniej pomocy ze strony państwa w zakresie aktywizacji zawodowej i nie narusza jego praw, nie wymaga w opinii Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wprowadzenia adekwatnego środka zaskarżenia.

Procedura sądowa nie wydaje się zdatna i adekwatna do weryfikacji prawidłowości przeprowadzonego wywiadu z bezrobotnym i ustalonego na jego podstawie profilu pomocy. Przyjęcie innego punktu widzenia prowadziłoby do stanu, w którym sąd stanąłby przed koniecznością dokonania oceny rozstrzygnięcia pracownika urzędu pracy opartego na przeprowadzonej rozmowie i udzielonych przez bezrobotnego odpowiedziach. Działanie takie nie mieści się w zakresie prawa do uzyskania „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”, o jakim stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji. Procedura sądowa nie jest odpowiednia do weryfikacji przeprowadzonego wywiadu i prawidłowości ustalonego profilu pomocy. Profil pomocy, ustalony w trakcie rozmowy z bezrobotnym, i będący rezultatem dokonania subsumpcji udzielonych przez bezrobotnego odpowiedzi do określonego wzorca odpowiedzi, nie konstytuuje „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wprowadzenie procedury odwoławczej w zakresie ustalonego profilu pomocy prowadziłoby w rezultacie do sytuacji, w której organ odwoławczy zobowiązany byłby dokonać oceny nieutrwalonej w postaci audio-wizualnej rozmowy pracownika urzędu pracy z bezrobotnym i dokonać stosownego rozstrzygnięcia. Prowadziłoby to do sytuacji, w której organ odwoławczy musiałby de facto sam ustalić procedurę ustalenia profilu pomocy. Warto również pamiętać, że ze względu na jawny charakter procedury odwoławczej, narażona byłaby prywatność osób bezrobotnych, która podczas ustalania profilu pomocy w urzędzie pracy chroniona jest § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy.

Należy się zgodzić z poglądem, że prawo do sądu ma charakter materialny, a do ochrony praw podmiotowych dochodzi się bezpośrednio w oparciu o roszczenia wynikające z tych praw. Prawo do sądu ma charakter wobec nich subsydiarny i można je realizować przez wykazanie istnienia interesu prawnego. Przyjęcie tej koncepcji pozwala uniknąć przekształcenia się skargi sądowej w *actio popularis* i sytuacji, w których każda sprawa, według oceny samej jednostki, musiałaby się stać przedmiotem postępowania sądowego<sup>7</sup>. Nie stanowi więc złamania istoty konstytucyjnego prawa do sądu to, że ustawodawca nie zawarł w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia środka zaskarżenia od ustalonego profilu pomocy, którego istota nie narusza interesu prawnego osoby bezrobotnej.

Z powyższych względów Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie podziela stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich o niezgodności przepisu art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2016, poz. 645, z późn. zm.) z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

---

<sup>7</sup> Jan Zimmermann, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* Rok LXVIII - Zeszyt 2 – 2006, s. 313.

Ad. 2 i Ad. 3

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631) z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak słusznie podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Standard ten uzupełnia przepis art. 51 Konstytucji, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, zaś władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Konstytucja gwarantuje również prawo jednostki do dostępu do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych, jak również prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Ocena Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w powyższym zakresie przedstawia się następująco.

W odniesieniu do wątpliwości w kwestii przetwarzania danych osobowych o bezrobotnych, uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 33 ust. 5-8 ustawy o promocji zatrudnienia informacje dotyczące osób zarejestrowanych są gromadzone przez powiatowe urzędy pracy oraz przetwarzane i udostępniane publicznym służbom zatrudnienia do celów określonych w ustawie. Jednocześnie w art. 35 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia wskazano, że publiczne służby zatrudnienia przetwarzają dane osobowe osób korzystających z usług rynku pracy w zakresie niezbędnym do realizacji tych usług.

Informacja o profilu pomocy ustalonym dla bezrobotnego na podstawie art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia jak i informacje zebrane w celu ustalenia profilu



pomocy są integralną częścią zbioru niezbędnych danych o osobach bezrobotnych przetwarzanych przez powiatowe urzędy pracy w lokalnych systemach teleinformatycznych i służą wyłącznie realizacji pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia na rzecz osób bezrobotnych.

Zabezpieczenie ww. informacji, ich transmisja pomiędzy bazami, usuwanie oraz dostęp osób bezrobotnych do tych informacji odbywa się na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j., Dz. U. 2016, poz. 922), oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j., Dz. U. 2016, poz. 1764).

Zgodnie z art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia minister właściwy do spraw pracy określił, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania profilu pomocy oraz postępowanie w ramach profili pomocy, mając na uwadze zwiększenie szans bezrobotnego na rynku pracy.

Mając na uwadze brzmienie ww. delegacji ustawowej, trudno zgodzić się z zarzutem Wnioskodawcy o blankietowym charakterze upoważnienia ustawowego. Ustawodawca nie pozostawił bowiem zbyt szerokiego zakresu swobody ministrowi właściwemu do spraw pracy co do treści rozporządzenia.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. 2014, poz. 631) określa szczegółowo jakie informacje o bezrobotnym wykorzystywane są przez urząd pracy podczas ustalania profilu pomocy, w jaki sposób i z wykorzystaniem jakich narzędzi urząd pracy ustala profil pomocy, w jaki sposób urząd pracy przechowuje informacje o profilu pomocy, w jakim okresie i w jaki sposób urząd realizuje i monitoruje IPD oraz kontaktuje się z bezrobotnym, a także w jakich sytuacjach urząd pracy ponownie ustala profil pomocy dla bezrobotnego.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego przy ustalaniu profilu pomocy powiatowy urząd pracy dokonuje analizy sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy biorąc pod uwagę dwie zmienne: oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy.

Powiatowy urząd pracy określając oddalenie bezrobotnego od rynku pracy bierze pod uwagę czynniki utrudniające bezrobotnemu wejście lub powrót na rynek pracy. Informacje, na podstawie których urząd pracy ustala oddalenie bezrobotnego od rynku pracy to: wiek, płeć, poziom wykształcenia, umiejętności, uprawnienia i doświadczenie zawodowe, stopień niepełnosprawności określony posiadany orzeczeniem o niepełnosprawności (informacja podawana przez bezrobotnego podczas rejestracji w urzędzie pracy), czas pozostawania bez pracy, miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy i dostępność do nowoczesnych form komunikowania się z powiatowym urzędem pracy i pracodawcami.

Natomiast określając gotowość bezrobotnego do wejścia lub powrotu na rynek pracy, powiatowy urząd pracy bierze pod uwagę czynniki wskazujące na potrzebę i chęć bezrobotnego do podjęcia pracy. Informacje, na podstawie których urząd pracy ustala gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy to: zaangażowanie w samodzielne poszukiwanie pracy, gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy, dyspozycyjność, powody skłaniające do podjęcia pracy, powody rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, dotychczasowa oraz aktualna gotowość do współpracy z powiatowym urzędem pracy, innymi instytucjami rynku pracy lub pracodawcami.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy, powiatowy urząd pracy uzyskuje informacje niezbędne do określenia oddalenia bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy z danych dostępnych w karcie rejestracyjnej bezrobotnego oraz w trakcie wywiadu prowadzonego z bezrobotnym przez pracownika powiatowego urzędu pracy.

Warto podkreślić, że osoba bezrobotna, która dobrowolnie rejestruje się w powiatowym urzędzie pracy i w wyniku tej rejestracji oczekuje od urzędu pracy udzielenia jej skutecznej pomocy określonej w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia, podaje informacje na swój temat w zakresie niezbędnym do udzielenia jej tej pomocy na podstawie obowiązujących przepisów prawa (ustawy i rozporządzeń), z którymi może zapoznać się przed podjęciem decyzji o chęci skorzystania z pomocy powiatowego urzędu pracy.

Aby ułatwić powiatowym urządowi pracy realizację obowiązku profilowania pomocy w części dotyczącej prowadzenia wywiadu z bezrobotnym, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z powiatowymi urzędami pracy przygotowało składające

się z 24 pytań pomocnicze narzędzie informatyczne pn. *Kwestionariusz do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych* (Załącznik 1).

Dodatkowym materiałem pomocniczym dla powiatowych urzędów pracy przygotowanym pod merytorycznym nadzorem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest podręcznik pn.: „*Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych*” (Załącznik 2). Autorami podręcznika są pracownicy powiatowych urzędów pracy oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, którzy wspólnie przygotowali *Kwestionariusz do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych*. Jak słusznie zauważył Wnioskodawca, podręcznik nie jest dokumentem prawnie wiążącym. Ma on charakter wyłącznie informacyjny i jednocześnie instrukcyjny. Przygotowany został, aby pomagać pracownikom powiatowych urzędów pracy w zrozumieniu koncepcji profilowania pomocy oraz wspierać ich w trakcie prowadzenia wywiadu z osobami bezrobotnymi. Podręcznik zawiera wszystkie te informacje, które ze względu na swój charakter nie były możliwe do zapisania w przepisach prawa np. sposób prowadzenia wywiadu z osobą bezrobotną, reagowanie na udzielane przez bezrobotnego odpowiedzi, pomaganie bezrobotnemu w przypadku trudności z udzieleniem odpowiedzi, wyjaśnianie wątpliwości bezrobotnego etc. Należy tu zwrócić uwagę, że wprowadzając profilowanie pomocy do praktyki działania urzędów pracy konieczne było przygotowanie pracowników do właściwej realizacji tego zadania. Pracownicy powiatowych urzędów pracy zostali objęci szkoleniami z podręcznik został im udostępniony, aby ułatwić im pracę.

Ponadto w § 4 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy, wskazano, że powiatowy urząd pracy przetwarza informacje niezbędne do określenia oddalenia bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy, z wykorzystaniem udostępnianych przez ministra właściwego do spraw systemów teleinformatycznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o promocji zatrudnienia. Rolę takiego systemu od 2011 r. pełni Oprogramowanie Syriusz<sup>Std</sup>, w którym zaimplementowany został w wersji elektronicznej *Kwestionariusz do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych*.

Jednocześnie w § 5 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy, zobowiązano powiatowy urząd pracy do odnotowywania w karcie rejestracyjnej bezrobotnego danych przetwarzanych w trakcie ustalania profilu pomocy i informacji o ustalonym profilu pomocy. Przechowywanie ww. danych i informacji odbywa się zgodnie z zasadami określonymi

w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. z 2012 r., poz. 1299).

Zasadność korzystania z informacji niezbędnych do ustalenia profilu pomocy potwierdzają doświadczenia innych krajów stosujących system profilowania pomocy oraz liczne badania, m.in. przeprowadzone w trakcie realizacji projektu pn.: „*Analiza czynników wpływających na zwiększenie ryzyka długookresowego bezrobocia*”, w ramach Działania 1.1 Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w którym instytucją inicjującą było Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wyniki badań jednoznacznie pokazały, że do czynników istotnie wpływających na ryzyko pozostawania bez pracy należą m.in.: płeć, wiek, wykształcenie, stan zdrowia, znajomość języka obcego, staż pracy, zawód wykonywany i wyuczony, liczba posiadanych zawodów, elastyczność zawodowa oraz miejsce zamieszkania<sup>8</sup>.

Należy również podkreślić, że większość z ww. informacji była i jest od wielu lat przetwarzana przez powiatowe urzędy pracy na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy. Zgodnie z § 5 ust. 6 ww. rozporządzenia osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako bezrobotny zobowiązana jest przekazać pracownikowi powiatowego urzędu pracy w trakcie rejestracji m.in. następujące dane: płeć, datę i miejsce urodzenia, adres zameldowania na pobyt stały lub czasowy oraz adres do korespondencji, wykształcenie, ukończone szkoły, zawody wyuczone, zawody wykonywane, kwalifikacje wyodrębnione w zawodach oraz zawód, w którym osoba ta chciałaby pracować i ma ku temu odpowiednie kompetencje i kwalifikacje potwierdzone stosownymi dokumentami lub udokumentowaną ciągłość pracy w okresie minimum 6 miesięcy, poziom znajomości języków obcych, posiadane uprawnienia zawodowe, rodzaj i stopień niepełnosprawności, jeżeli dotyczy, okresy zatrudnienia z podaniem nazwy pracodawcy, zajmowanego stanowiska pracy, wymiaru czasu pracy i podstawy wykonywania

---

<sup>8</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Raport z etapu III *Przeprowadzenie badań terenowych (ilościowych i jakościowych) z wykorzystaniem procedury profilowania bezrobotnych i użyciem modelu ekonometrycznego na sześciu wybranych lokalnych rynkach pracy*, Projekt: *Analiza czynników wpływających na zwiększenie ryzyka długookresowego bezrobocia - opracowanie metodologii profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy do stosowania przez PSZ*, Nr umowy: U/44/B2.3/1.1/2011, Toruń, 2013

pracy, okresy wykonywania innej pracy zarobkowej i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, inne okresy zaliczane do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych, o których mowa w ustawie.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy część z ww. informacji (np. wiek, płeć, doświadczenie zawodowe, niepełnosprawność itd.), podanych przez bezrobotnego w trakcie rejestracji w powiatowym urzędzie pracy i wprowadzonych do Oprogramowania Syriusz<sup>Std</sup>, jest wykorzystywana jako odpowiedź na 10 pierwszych pytań *Kwestionariusza do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych*, a tym samym nie wymaga powtórnego podawania tych samych informacji przez bezrobotnego.

Pozostałe informacje o bezrobotnym, określone w rozporządzeniu w sprawie profilowania pomocy, które powiatowy urząd pracy uzyskuje w trakcie wywiadu prowadzonego z bezrobotnym przez pracownika urzędu służą ustaleniu sytuacji bezrobotnego i mają na celu udzielenie mu odpowiedniej pomocy. Pytania takie jak: *Czy bezrobotny ma możliwość dojazdu do pracy (w tym do pracy w systemie zmianowym oraz w weekendy)?, Jak często bezrobotny jest gotów kontaktować się z urzędem pracy?, Jakie przyczyny utrudniają bezrobotnemu podjęcie pracy?, Co jest głównym powodem rejestracji bezrobotnego?, Od kiedy bezrobotny może podjąć pracę?, etc.*, nie wykraczają poza pytania standardowo zadawane od lat przez pracowników urzędów pracy w trakcie codziennej pracy z bezrobotnymi.

Uzyskiwane w ten sposób informacje były i nadal są odnotowywane w dokumentacji klientów urzędów pracy. Bez tych informacji urząd pracy nie byłby w stanie pomagać bezrobotnym. Różnica pomiędzy stanem wcześniejszym i aktualnym polega na tym, że po wprowadzeniu koncepcji profilowania pomocy dla bezrobotnego dane te gromadzone są we wszystkich powiatowych urzędach pracy w ustrukturyzowany sposób z wykorzystaniem *Kwestionariusza*.

Warto tu zwrócić uwagę, że nie budziły nigdy zastrzeżeń Wnioskodawcy, inne działania realizowane przez urzędy pracy, w trakcie których urzędy pracy korzystają z pogłębionych informacji dotyczących sytuacji osoby bezrobotnej. Dotyczy to np. poradnictwa zawodowego.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu bezrobotnym pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy, pomocy w planowaniu rozwoju kariery zawodowej, a także na przygotowywaniu do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy. Powiatowy urząd pracy świadczy pomoc w ramach poradnictwa zawodowego zgodnie z § 46 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy. Jedną z form poradnictwa zawodowego jest porada indywidualna. Polega ona na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu pracy z osobą zgłaszającą potrzebę pomocy w rozwiązaniu problemu zawodowego. Problem zawodowy może dotyczyć trudności z wyborem lub zmianą zawodu, wyborem miejsca pracy, planowaniem rozwoju zawodowego, wyborem kierunku kształcenia lub szkolenia, a także braku umiejętności poszukiwania pracy oraz obniżonej motywacji w zakresie aktywności zawodowej. Zgodnie z § 53 ww. rozporządzenia, urząd pracy w ramach porady indywidualnej ustala problem zawodowy, analizuje sytuację osoby bezrobotnej z uwzględnieniem jej zainteresowań, predyspozycji i kompetencji oraz uwarunkowań zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych, analizuje możliwości i ustala z bezrobotnym odpowiedni sposób rozwiązania problemu zawodowego.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku profilowania pomocy, powiatowy urząd pracy przetwarza informacje niezbędne do realizacji usługi poradnictwa zawodowego na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia określających zadania powiatowego urzędu pracy i zakres pomocy dla osób bezrobotnych. Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia nie wskazują szczegółowego katalogu informacji przetwarzanych w trakcie realizacji usługi poradnictwa zawodowego ponieważ są one pozyskiwane w trakcie rozmowy z bezrobotnym a ich zakres może być różny w odniesieniu do różnych osób bezrobotnych i wynikać z ich indywidualnej a niekiedy specyficznej sytuacji na rynku pracy, różnych problemów i różnych potrzeb.

W ocenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, żadne z pytań zadawanych w trakcie ustalania profilu pomocy nie narusza prawa bezrobotnego do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Informacje te są natomiast kluczowe dla powiatowego urzędu pracy, aby we właściwy sposób ustalić sytuację bezrobotnego na rynku pracy i zwiększyć jego szanse na wejście lub powrót na rynek pracy.

Reasumując, mimo braku w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia szczegółowego katalogu danych osobowych osób bezrobotnych przetwarzanych w celu ustalenia profilu pomocy, o którym mowa w art. 33 ust. 2b ww. ustawy, należy stwierdzić, że przetwarzanie tych danych osobowych przez powiatowy urząd pracy na podstawie art. 33 ust. 5-8 oraz art. 35 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia, jest niezbędne dla wykonania uprawnień i obowiązków przyznanych powiatowemu urzędowi pracy w przepisach art. 9 ww. ustawy. Przetwarzanie przedmiotowych danych jest niezbędne dla wykonania uprawnień organu administracji publicznej w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych i jako działanie niezbędne jest uzasadnione i dopuszczalne. Ustalenie sytuacji bezrobotnego jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych przez powiatowy urząd pracy dla dobra bezrobotnego i jest nieodzowne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów, określonych w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia, realizowanych przez powiatowy urząd pracy, a jednocześnie nie narusza praw i wolności osoby bezrobotnej.

Z powyższych względów, w ocenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przepis art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2016, poz. 645, z późn. zm.) jest zgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji; natomiast przepis § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631) jest zgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.



## Załączniki 2

1. Kwestionariusz do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych (w wersji papierowej).
2. Podręcznik „Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych”.