

USTAWA O PROMOCJI ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY

Komentarz

redakcja naukowa Zbigniew Góral

Edyta Bielak-Jomaa, Agata Drabek, Zbigniew Góral
Magdalena Paluszkiewicz, Ewa Staszewska
Mirosław Włodarczyk, Tatiana Wrocławska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

2. WYDANIE

AUTORZY

Edyta Bielak-Jomaa – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy, ochrony danych osobowych, zatrudnienia i bezrobocia. Od maja 2015 r. pełni funkcję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Agata Drabek – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Integracji Europejskiej i Marketingu Międzynarodowego Wydziału Organizacji i Zarządzania Politechniki Łódzkiej; autorka monografii o zatrudnieniu nielegalnym oraz innych publikacji z zakresu rynku pracy dotyczących m.in. profilowania pomocy dla bezrobotnych, bezrobotnych do 30. roku życia; ekspert w dziedzinie rynku pracy Regionalnego Związku Pracodawców Ziemi Łódzkiej „Lewiatan”.

Zbigniew Góral – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Pracy Uniwersytetu Łódzkiego; były prodziekan i dziekan Wydziału Prawa i Administracji oraz prorektor do spraw studenckich Uniwersytetu Łódzkiego; autor lub współautor ok. 150 publikacji z dziedziny indywidualnego i zbiorowego prawa pracy, zatrudnienia i bezrobocia oraz prawa urzędniczego.

Magdalena Paluszkiwicz – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka publikacji naukowych z zakresu prawa pracy, w tym monografii i artykułów, współautorka komentarza do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Ewa Staszewska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Studiów Podyplomowych Kady i Płace na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka licznych publikacji (w tym monografii i komentarzy) z zakresu prawa pracy, w szczególności dotyczących prawnych problemów bezrobocia i rynku pracy, wokół których koncentrują się jej zainteresowania naukowe.

Mirostław Włodarczyk – profesor nadzwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej oraz kierownik Zakładu Prawa Rynku Pracy w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; specjalista w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa rynku pracy; autor ponad 70 publikacji naukowych dotyczących źródeł prawa pracy, podmiotów i treści stosunku pracy, zatrudniania młodocianych i dzieci oraz regulacji prawnych rynku pracy.

Tatiana Wroclawska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka opracowań o zróżnicowanym charakterze (artykułów, referatów, komentarzy, glos), w tym monografii pt. *Prawo do strajku w prawie pracy państw bałtyckich w świetle prawa międzynarodowego. Implikacje dla Polski*, Poznań 2007; badania naukowe autorki koncentrują się na problematyce zatrudnienia oraz przeciwdziałania bezrobociu wśród osób starszych jako szczególnej grupy ryzyka na rynku pracy.

USTAWA O PROMOCJI ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY

Komentarz

redakcja naukowa Zbigniew Góral

Edyta Bielak-Jomaa, Agata Drabek, Zbigniew Góral

Magdalena Paluszkiewicz, Ewa Staszewska

Mirosław Włodarczyk, Tatiana Wrocławska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

2. WYDANIE

Stan prawny na 1 marca 2016 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Lewandowicz-Machnikowska

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Ewa Wiater

kamianie

Just Luk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krystyna Szych

Komentarze do poszczególnych artykułów opracowali:

Edyta Bielak-Jomaa: art. 20, art. 39c, art. 40–42a, art. 60, art. 61–61d, art. 67, art. 69a–70

Agata Drabek: art. 62, art. 84–102a, art. 111–120a

Zbigniew Góral: wprowadzenie, art. 1–2b, art. 33–34a, art. 35, art. 37, art. 39a, art. 39b,
art. 43, art. 53m, art. 54, art. 71–83, art. 121–125

Magdalena Paluszkiwicz: art. 6 (tezy 1–5), art. 8–10, art. 18–19k, art. 62a–62c, art. 66a–66c

Ewa Staszewska: art. 38–39, art. 49–53l, art. 55–59c, art. 60a–60d, art. 66k–66n

Mirosław Włodarczyk: art. 3–5, art. 11–17, art. 36–36e

Tatiana Wrocławska: art. 6 (tezy 6–11), art. 7, art. 21–32, art. 44–48a, art. 61e–61x, art. 66d–66j,
art. 103–110

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-375-1

2. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Wprowadzenie	29
Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 149 z późn. zm.)	33
Rozdział 1. Przepisy ogólne	35
Art. 1. [Zadania państwa. Zakres podmiotowy ustawy]	35
Art. 2. [Słownik pojęć ustawowych]	42
Art. 2a. [Treść zasady równego traktowania]	101
Art. 2b. [Postępowanie o naruszenie zasady równego traktowania]	102
Rozdział 2. Polityka rynku pracy	103
Art. 3. [Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia]	103
Art. 4. [Zadania ministra właściwego do spraw pracy]	107
Art. 5. [Koordynator publicznych służb zatrudnienia]	114
Rozdział 3. Instytucje rynku pracy	115
Art. 6. [Katalog instytucji, definicje]	115
Art. 7. (uchylony)	136
Rozdział 4. Publiczne służby zatrudnienia	137
Art. 8. [Zadania samorządu województwa]	137
Art. 8a. [Decyzje wydawane przez marszałka województwa w sprawach związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego]	156
Art. 9. [Zadania samorządu powiatu]	165
Art. 9a. [Powiatowy urząd pracy]	178

Art. 9b.	[Centra aktywizacji zawodowej i lokalne punkty informacyjno-konsultacyjne]	181
Art. 9c.	[Projekty pilotażowe]	183
Art. 9d.	[Wykonywanie pracy (ubezpieczenie) za granicą a organ właściwy do wydania decyzji w sprawie zasiłku dla bezrobotnych]	185
Art. 10.	[Zadania wojewody]	189
Rozdział 5. Ochotnicze Hufce Pracy	199
Art. 11.	[Nadzór]	199
Art. 12.	[Zadania Ochotniczych Hufców Pracy]	199
Art. 13.	[Współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego]	201
Art. 14.	[Jednostki, organy]	202
Art. 15.	(uchylony)	202
Art. 16.	[Szczegółowe zadania i organizacja]	202
Art. 17.	[Uzupełnianie wykształcenia ogólnego młodzieży]	202
Rozdział 6. Agencje zatrudnienia	207
Art. 18.	[Działalność agencji zatrudnienia]	207
Art. 18a.	[Zakres usług agencji zatrudnienia]	217
Art. 18b.	(uchylony)	218
Art. 18c.	[Wyłączenia obowiązku wpisu do rejestru]	218
Art. 18d.	[Podmiot prowadzący rejestr]	224
Art. 18e.	[Wniosek o wpis do rejestru]	226
Art. 18f.	[Forma elektroniczna wniosku]	228
Art. 18g.	[Dane podlegające wpisowi]	229
Art. 18h.	[Czynności weryfikacyjne]	230
Art. 18i.	[Certyfikat potwierdzający dokonanie wpisu podmiotu do rejestru]	232
Art. 18j.	[Zmiana danych w rejestrze]	233
Art. 18k.	[Opłata za wydanie certyfikatu]	234
Art. 18l.	[Przesłanki odmowy wpisu do rejestru]	235
Art. 18m.	[Przesłanki wykreślenia z rejestru]	238
Art. 18n.	[Wykreślenie z rejestru. Organ odwoławczy od decyzji dotyczącej wpisu do rejestru]	245
Art. 18o.	[Kontrola w zakresie przestrzegania warunków prowadzenia działalności agencji zatrudnienia]	246
Art. 18p.	[Zbiorcza informacja z województwa o działalności agencji zatrudnienia]	248

Art. 18r.	[Przetwarzanie danych o agencjach]	249
Art. 19.	[Podstawowe warunki prowadzenia agencji zatrudnienia]	249
Art. 19a.	[uchylony]	251
Art. 19b.	[Przetwarzanie danych osobowych przez agencję] . . .	251
Art. 19c.	[Zakaz dyskryminacji w zakresie działalności agencji zatrudnienia]	252
Art. 19d.	[Zakaz pobierania opłat. Obowiązek informowania o opłatach w przypadku kierowania do pracy za granicą]	256
Art. 19e.	[Obowiązek informowania o zmianach danych i w zakresie działalności agencji]	259
Art. 19f.	[Obowiązek informowania o działalności agencji] . . .	260
Art. 19g.	[Obowiązek informowania o numerze w rejestrze i oznaczania ofert pracy tymczasowej]	261
Art. 19ga.	[Obowiązek niezwłocznego zwrotu oryginałów dokumentów]	262
Art. 19h.	[Obowiązek współpracy agencji z organami zatrudnienia]	264
Art. 19i.	[Zawiadomienie składane przez przedsiębiorcę zagranicznego]	266
Art. 19j.	[Stosowanie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej]	267
Art. 19k.	[Delegacja ustawowa – wzory formularzy i certyfikatów]	268
Rozdział 7.	Instytucje szkoleniowe	269
Art. 20.	[Powołanie, zadania instytucji szkoleniowej]	269
Rozdział 8.	Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy . . .	279
Art. 21.	[Polityka rynku pracy]	279
Art. 22.	[Rada Rynku Pracy]	280
Art. 23.	[Skład rad rynku pracy]	287
Art. 24.	[Zlecanie wykonywania usług rynku pracy]	295
Art. 25–32.	[uchylone]	301
Rozdział 9.	Rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy oraz formy udzielanego wsparcia	303
Art. 33.	[Rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy]	303
Art. 34.	[Zadania powiatowych urzędów pracy]	344
Art. 34a.	[Indywidualny plan działania dla bezrobotnego]	345

Rozdział 10. Usługi rynku pracy	348
Art. 35. [Katalog usług rynku pracy]	348
Art. 36. [Pośrednictwo pracy – pojęcie, podmioty i zasady] ...	350
Art. 36a. [Pośrednictwo pracy w ramach sieci EURES – pojęcie i podmioty]	374
Art. 36b. [Przesłanki udzielenia akredytacji]	381
Art. 36c. [Przesłanki odmowy udzielenia akredytacji]	386
Art. 36d. [Umowa akredytacyjna]	386
Art. 36e. [Przesłanki i tryb pozbawienia akredytacji]	390
Art. 37. (uchylony)	392
Art. 38. [Poradnictwo zawodowe]	392
Art. 39. [Akademickie biuro karier]	403
Art. 39a. [Uprawnienia osób niezarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy]	406
Art. 39b. [Uprawnienia osoby powyżej 18. roku życia niezarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy] ..	406
Art. 39c. [Uprawnienia przedsiębiorcy niebędącego pracodawcą]	406
Art. 40. [Szkolenia finansowane z Funduszu Pracy]	407
Art. 41. [Dodatek szkoleniowy. Koszty szkolenia]	427
Art. 42. [Pożyczka na sfinansowanie kosztów szkolenia]	433
Art. 42a. [Finansowanie studiów podyplomowych]	435
Art. 43. [Finansowanie szkoleń poszukującego pracy]	438
Rozdział 11. Instrumenty rynku pracy	442
Art. 44. [Katalog instrumentów rynku pracy]	442
Art. 45. [Zwroty kosztów przejazdu, zakwaterowania]	446
Art. 46. [Podmioty prowadzące działalność gospodarczą – Fundusz Pracy]	457
Art. 47. [Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne]	490
Art. 48. [Dodatek aktywizacyjny]	498
Art. 48a. [Finansowanie kosztów przejazdu na targi pracy i giełdy pracy]	506
Art. 49. [Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy] ..	507
Art. 49a. [Zastosowanie programów specjalnych]	517
Art. 50. [Propozycja zatrudnienia, innej pracy zarobkowej] ...	518
Art. 51. [Prace interwencyjne]	523
Art. 52. (uchylony)	547
Art. 53. [Skierowanie do odbycia stażu]	547
Art. 53a. [Formy przygotowania zawodowego dorosłych]	565

Art. 53b.	[Program przygotowania zawodowego dorosłych] . . .	570
Art. 53c.	[Program praktycznej nauki zawodu dorosłych]	570
Art. 53d.	[Program przyuczenia do pracy dorosłych]	571
Art. 53e.	[Wymiar czasu odbywania przygotowania zawodowego]	573
Art. 53f.	[Warunki udzielenia dni wolnych od pracy]	575
Art. 53g.	[Stypendium]	575
Art. 53h.	[Skutki zawnionego przerwania programu przez uczestnika]	576
Art. 53i.	[Refundacja wydatków pracodawcy]	578
Art. 53j.	[Premia pracodawcy ze środków Funduszu Pracy] . . .	579
Art. 53k.	[Refundacja jako pomoc <i>de minimis</i>]	581
Art. 53l.	[Finansowanie kosztów przygotowania zawodowego]	581
Art. 53m.	[Szczegółowe przepisy]	582
Art. 54.	[Opłacane świadczenia]	583
Art. 55.	[Stypendium dla bezrobotnego bez kwalifikacji zawodowych z tytułu podjęcia dalszej nauki]	583
Art. 56.	[Prace interwencyjne]	587
Art. 57.	[Roboty publiczne]	590
Art. 58.	[Świadczenia przedemerytalne]	598
Art. 59.	[Prace interwencyjne dla osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia]	598
Art. 59a.	[Prace interwencyjne]	601
Art. 59b.	[Wykazy pracodawców i osób, z którymi zawarto umowy]	601
Art. 59c.	[Pomoc udzielana w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych jako pomoc <i>de minimis</i>]	603
Art. 60.	[Szczegółowy sposób i tryb organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych]	603
Art. 60a.	[Grant na utworzenie stanowiska pracy w formie telepracy]	604
Art. 60b.	[Świadczenie aktywizacyjne]	613
Art. 60c.	[Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne dla bezrobotnych do 30. roku życia podejmujących zatrudnienie po raz pierwszy w życiu]	619
Art. 60d.	[Dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie bezrobotnego, który ukończył 50. rok życia]	623
Art. 61.	[Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem]	628

Art. 61a. [Skierowanie do odbywania stażu]	637
Art. 61b. [Umowa na doprowadzenie skierowanego bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej roku]	638
Rozdział 11a. (uchylony)	643
Rozdział 11b. Pożyczki na utworzenie stanowiska pracy oraz pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej	646
Art. 61e. [Pożyczki na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej oraz źródła ich finansowania]	646
Art. 61f. [Stosowanie ograniczeń dotyczący pomocy <i>de minimis</i>]	647
Art. 61g. [Kategorie pośredników finansowych, ich zadania] ..	647
Art. 61h. [Warunki udzielania pożyczek na utworzenie stanowiska pracy oraz zasady ich spłaty]	647
Art. 61i. [Pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej]	648
Art. 61j. [Pożyczka na utworzenie stanowiska pracy dla osób, które otrzymały pożyczkę na prowadzenie działalności gospodarczej]	648
Art. 61k. [Warunki udzielania pożyczek dla podmiotów tworzących stanowisko pracy]	649
Art. 61l. [Warunki udzielenia pożyczek dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą]	649
Art. 61m. [Zabezpieczenia spłaty i zwrotu udzielonych pożyczek]	650
Art. 61n. [Podstawy do rozliczenia pożyczek]	650
Art. 61o. [Obowiązek zwrotu niespłaconej pożyczki]	650
Art. 61p. [Jednorazowe umorzenie należności z tytułu udzielonej pożyczki]	651
Art. 61q. [Całościowe bądź częściowe umorzenie niespłaconej należności z tytułu pożyczki]	652
Art. 61r. [Kwalifikacja prawna umorzenia należności]	652
Art. 61s. [Obowiązki pośredników finansowych oraz innych instytucji w zakresie usług doradczo-szkoleniowych; finansowanie usług]	652
Art. 61t. [Główne zadania Banku Gospodarstwa Krajowego] ..	653
Art. 61u. [Szczegółowe zadania Banku Gospodarstwa Krajowego]	653

Art. 61v. [Zadania pośredników finansowych]	654
Art. 61w. [Zadania starostów]	655
Art. 61x. [Obowiązki pożyczkobiorcy, zatrudniającego skierowanego bezrobotnego]	655
Rozdział 12. Świadczenia przysługujące rolnikom zwalnianym z pracy	682
Art. 62. [Zakres świadczeń. Warunki przyznania]	682
Rozdział 12a. Program Aktywizacja i Integracja	691
Art. 62a. [Inicjowanie, realizacja i uczestnicy Programu Aktywizacja i Integracja]	691
Art. 62b. [Czas trwania i zakończenie Programu Aktywizacja i Integracja]	693
Art. 62c. [Finansowanie Programu Aktywizacja i Integracja] ...	694
Rozdział 13. (uchylony)	704
Art. 63–66. (uchylone)	704
Rozdział 13a. Programy specjalne	705
Art. 66a. [Inicjowanie, realizowanie i finansowanie programów specjalnych]	705
Art. 66a ¹ . [Program specjalny, pomoc <i>de minimis</i>]	706
Art. 66b. [Delegacja ustawowa – szczegółowe zasady organizacji i realizacji programów specjalnych]	707
Rozdział 13b. Programy regionalne	718
Art. 66c. [Inicjowanie, realizowanie i finansowanie programów regionalnych]	718
Rozdział 13c. Zlecenie działań aktywizacyjnych	726
Art. 66d. [Zlecenie działań aktywizacyjnych]	726
Art. 66e. [Wybór powiatów do zlecenia działań aktywizacyjnych]	727
Art. 66f. [Umowa o świadczenie działań aktywizacyjnych] ...	727
Art. 66g. [Rekrutacja oraz kierowanie osób bezrobotnych] ...	729
Art. 66h. [Obowiązki realizatora działań aktywizacyjnych]	729
Art. 66i. [Wynagrodzenie realizatora działań aktywizacyjnych]	731
Art. 66j. [Zwrot środków]	732
Rozdział 13d. Dodatkowe instrumenty adresowane do bezrobotnych do 30. roku życia	746
Art. 66k. [Bon szkoleniowy]	748
Art. 66l. [Bon stażowy]	754

Art. 66m. [Bon zatrudnieniowy]	760
Art. 66n. [Bon na zasiedlenie]	768
Rozdział 14. Instrumenty dotyczące rozwoju zasobów ludzkich	776
Art. 67. (uchylony)	776
Art. 68–69. (uchylone)	778
Art. 69a. [Przeznaczenie środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego]	778
Art. 69b. [Finansowanie kosztów kształcenia]	782
Art. 70. [Pomoc dla zwalnianych grupowo pracowników]	787
Rozdział 15. Świadczenia dla bezrobotnych	796
Art. 71. [Warunki nabycia prawa do zasiłku]	797
Art. 72. [Wysokość zasiłku]	823
Art. 73. [Okres pobierania zasiłku]	830
Art. 73a. [Wykonywanie prac społecznie użytecznych]	836
Art. 74. [Obowiązek powiadomienia o zatrudnieniu]	838
Art. 75. [Wyłączenie prawa do zasiłku]	839
Art. 76. [Nienależne świadczenie pieniężne. Roszczenia]	852
Art. 77. [Dziedziczenie świadczeń]	864
Art. 77a. [Obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia]	865
Art. 78. [Zaliczenie świadczeń na poczet przyznanego przez organ rentowy świadczenia]	865
Art. 79. [Okres pobierania zasiłku a okres pracy]	868
Art. 80. [Udokumentowana niezdolność do pracy]	871
Art. 81. [Zaokrąglenie kwot zasiłków]	873
Art. 81a. [Wygaśnięcie decyzji w przedmiocie prawa do zasiłku i innych świadczeń z tytułu bezrobocia]	873
Art. 82. [Przeciętna stopa bezrobocia]	874
Art. 83. [Szczegółowy tryb przyznawania świadczeń]	874
Rozdział 16. Podejmowanie pracy za granicą u pracodawców zagranicznych oraz wykonywanie pracy przez cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej	876
Art. 84. [Praca za granicą]	876
Art. 85. [Kierowanie do pracy za granicą. Agencja pośrednictwa pracy]	877
Art. 86. [Okresy zatrudnienia obywateli polskich]	880
Art. 87. [Warunki wykonywania pracy przez cudzoziemca]	880

Art. 88.	[Przyrzeczenie i zezwolenie na pracę. Warunki]	908
Art. 88a.	[Strona w postępowaniu o wydanie zezwolenia lub o przedłużenie zezwolenia na pracę]	911
Art. 88b.	[Warunki wydania zezwolenia na pracę]	915
Art. 88c.	[Szczegółowe warunki wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca przez wojewodę]	916
Art. 88d.	[Uzyskanie zgody właściwego organu]	927
Art. 88e.	[Okres, na jaki wydawane jest zezwolenie na pracę]	927
Art. 88f.	[Elementy zezwolenia na pracę]	928
Art. 88g.	[Przesłanki wygaśnięcia obowiązku świadczenia pracy; przedłużenie zezwolenia na pracę a legalność pobytu]	931
Art. 88h.	[Obowiązki pracodawcy cudzoziemca]	933
Art. 88i.	[Obowiązki informacyjne podmiotu powierzającego cudzoziemcowi wykonywanie pracy]	936
Art. 88j.	[Przesłanki odmowy wydania zezwolenia]	938
Art. 88k.	[Przesłanki uchylecia wydanego zezwolenia]	940
Art. 88l.	[Skutki uchylecia wydanego zezwolenia]	941
Art. 88m.	[Wygaśnięcie zezwolenia na pracę]	941
Art. 89.	[Okresy zatrudnienia obywateli polskich w byłej NRD i byłej Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej]	942
Art. 90.	[Szczegółowe rozporządzenia wykonawcze]	943
Art. 90a.	[Wydanie zezwolenia na pracę – jednorazowa opłata]	947
Rozdział 17.	Pracownicy publicznych służb zatrudnienia	949
Art. 91.	[Pracownicy publicznych służb zatrudnienia]	949
Art. 92.	(uchylony)	966
Art. 93.	(uchylony)	969
Art. 94.	(uchylony)	970
Art. 95.	(uchylony)	972
Art. 96.	(uchylony)	973
Art. 97.	(uchylony)	976
Art. 98.	(uchylony)	978
Art. 99.	(uchylony)	980
Art. 99a.	(uchylony)	982
Art. 99b.	[Obowiązki doskonalenia kwalifikacji zawodowych]	984
Art. 99c.	[Dzień Pracownika Publicznych Służb Zatrudnienia]	984
Art. 100.	[Dodatek do wynagrodzenia]	984
Art. 101.	(uchylony)	988
Art. 102.	(uchylony)	988

Art. 102a. (uchylony)	988
Rozdział 18. Fundusz Pracy	990
Art. 103. [Charakter funduszu. Dysponent]	990
Art. 104. [Składki na Fundusz Pracy]	990
Art. 104a. [Ograniczenie oraz wyłączenie obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy]	993
Art. 104b. [Czasowe wyłączenie obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy]	993
Art. 104c. [Czasowe wyłączenie obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy]	993
Art. 105. [Podmioty wyłączone od opłacania składek na Fundusz Pracy]	994
Art. 106. [Przychody Funduszu Pracy]	994
Art. 106a. [Finansowanie działań z zakresu udziału publicznych służb zatrudnienia w sieci EURES]	995
Art. 106b. [Przeznaczanie środków Funduszu Pracy]	996
Art. 106c. [Przeznaczanie środków Funduszu Pracy]	997
Art. 107. [Pobór składek, terminy, odsetki]	997
Art. 108. [Przeznaczenie środków Funduszu Pracy]	998
Art. 109. [Zasady rozdziału funduszy, limity]	1007
Art. 109a. [Koszty szkoleń]	1016
Art. 109b. [Przekazanie środków na finansowanie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych]	1017
Art. 109c. [Przekazanie środków dla gmin na dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników]	1017
Art. 109d. [Środki Funduszu Pracy na pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych]	1018
Art. 109e. [Środki przekazywane na rachunek Banku Gospodarstwa Krajowego]	1018
Art. 109f. [Wsparcie udzielane przez powiatowe urzędy pracy] ..	1019
Art. 109g. [Dodatkowe środki przekazywane na rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego]	1020
Art. 110. [Stosowanie przepisów o finansach publicznych]	1020
Rozdział 19. Nadzór i kontrola	1049
Art. 111. [Zakres nadzoru sprawowanego przez wojewodę] ...	1049
Art. 112. [Zespół inspektorów]	1051

Art. 113. [Pouczenia, uwagi i wnioski]	1052
Art. 114. [Wyznaczenie wykonawcy zastępczego]	1054
Art. 114a. [Informacja o realizacji nadzoru]	1055
Art. 115. [Przepisy karne. Kary]	1056
Art. 116–118. (uchylone)	1057
Art. 118a. [Kontrola przeprowadzana przez Dysponenta Funduszu Pracy]	1067
Art. 118b. [Operacyjny audyt zewnętrzny]	1068
Rozdział 20. Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy	1070
Art. 119. [Zaniechanie obowiązku powiadomienia]	1070
Art. 120. [Cudzoziemiec – brak zezwolenia]	1075
Art. 120a. [Wyłączenie kary w przypadku nielegalnej pracy cudzoziemca]	1078
Art. 121. [Agencja zatrudnienia – naruszenie obowiązków] ...	1079
Art. 121a. [Pobieranie dodatkowej opłaty, odpowiedzialność] ...	1081
Art. 121b. [Niezawarcie umowy, odpowiedzialność]	1081
Art. 121c. [Nieprzedstawienie pisemnej informacji lub przedstawienie informacji niezgodnej ze stanem faktycznym]	1082
Art. 122. [Składki na Fundusz Pracy – naruszenie obowiązków] ..	1083
Art. 123. [Dyskryminacja przy zatrudnieniu]	1083
Art. 124. (uchylony)	1084
Art. 125. [Stosowanie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	1084
Rozdział 21. Zmiany w przepisach obowiązujących	1085
Art. 126–138. (pominięte).	1085
Rozdział 22. Przepisy przejściowe	1086
Art. 139. [Zasady przejściowe]	1086
Art. 140. [Roboty publiczne]	1087
Art. 141. [Zasiłki przedemerytalne, pogrzebowe]	1087
Art. 142. [Organy i osoby zatrudnione]	1088
Art. 143. [Instytucje szkoleniowe]	1089
Art. 144. [Ułatwienie zatrudniania absolwentom]	1089
Art. 145. [Odesłanie w przepisach prawa]	1089
Art. 146. [Właściwość przepisów do wszczętych spraw]	1089
Art. 147. [Zawód: pracownik socjalny]	1089
Art. 148. [Fundusz Pracy]	1090

Art. 149. [Przepisy wykonawcze]	1090
Art. 150. [Wydatki w 2004 r.]	1090
Art. 150a. [Prawo do zasiłku przedemerytalnego]	1090
Art. 150b. [Przedsiębiorstwa gospodarki rolnej]	1092
Art. 150c. [Świadczenia przedemerytalne a odsetki ustawowe] ..	1092
Art. 150d. [Prawo do świadczeń przedemerytalnych]	1092
Art. 150e. [Okresy zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej za granicą u pracodawców zagranicznych]	1094
Art. 150f. [Umowa o refundację części kosztów poniesionych przez pracodawcę w przypadku zatrudnienia przez niego skierowanych bezrobotnych]	1094
Art. 150g. [Finansowanie umów o refundację]	1095
Rozdział 23. Przepisy końcowe	1099
Art. 151. [Utrata mocy ustaw]	1099
Art. 152. [Wejście w życie ustawy]	1099
Bibliografia	1101
Skorowidz	1113

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

- decyzja nr 573/2014/UE – decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia (Dz. Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 32)
- decyzja nr 2012/733/UE – decyzja wykonawcza Komisji z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 odnośnie do kojarzenia ofert zatrudnienia i wniosków o zatrudnienie oraz ich równoważenia oraz ponownego ustanowienia EURES (Dz. Urz. UE L 328 z 28.11.2012, s. 21); uchylona
- EKS – Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

- konwencja nr 34 – Konwencja nr 34 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 29 czerwca 1933 r. dotycząca płatnych biur pośrednictwa pracy, http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/konwencje_i_zalacenia.html
- konwencja nr 88 – Konwencja nr 88 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 lipca 1948 r. dotycząca organizacji służby zatrudnienia
- konwencja nr 96 – Konwencja nr 96 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca płatnych biur pośrednictwa pracy (zrewidowana w 1949 r.), przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz. U. z 1955 r. Nr 38, poz. 236, zał.), http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/konwencje_i_zalacenia.html
- konwencja nr 111 – Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1958 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218, zał.), http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/konwencje_i_zalacenia.html
- konwencja nr 142 – Konwencja nr 142 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich, przyjęta w Genewie dnia 23 czerwca 1975 r. (Dz. U. z 1979 r. Nr 29, poz. 164, zał.), http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/konwencje_i_zalacenia.html
- konwencja nr 150 – Konwencja nr 150 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 26 czerwca 1978 r. dotycząca roli, zadań i organizacji administracji pracy, http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/konwencje_i_zalacenia.html
- konwencja nr 181 – Konwencja nr 181 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca prywatnych biur pośrednictwa

- pracy, przyjęta w Genewie dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 222, poz. 1448), http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/konwencje_i_zalecenia.html
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- nowela z 1998 r. – ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.)
- nowela z 2002 r. – ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 65 z późn. zm.)
- nowela z 2005 r. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 164, poz. 1366)
- nowela z 2007 r. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 176, poz. 1243)
- nowela z 2008 r. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33 z późn. zm.)
-

- nowela z 2010 r. – ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700 z późn. zm.)
- nowela z dnia 16 grudnia 2010 r. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1725 z późn. zm.)
- nowela z 2014 r. – ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. spółdz. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 21)
- p.s.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
- p.u.n. – ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 233 z późn. zm.)
- r.d.r.k.w. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1041)
- r.d.w. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie dodatku do wynagrodzenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz Ochotniczych Hufców Pracy (Dz. U. poz. 640)

-
- r.k.l.z. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie kontroli legalności zatrudnienia (Dz. U. Nr 36, poz. 245); uchylone
- r.o.h.p. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz. U. Nr 155, poz. 920)
- r.o.p.i. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. poz. 864)
- rozporządzenie nr 1030/2002 – rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 157 z 15.06.2002, s. 1, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 883/2004 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 492/2011 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L 141 z 27.05.2011, s. 1)
- rozporządzenie nr 1407/2013 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1)
- rozporządzenie nr 1408/2013 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europej-
-

- skiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 9)
- rozporządzenie 2016/589 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013 (Dz. Urz. UE L 107 z 22.04.2016, s. 1)
- r.p.d.z. – rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie pomocy w zakresie doradztwa zawodowego, przekwalifikowania, pośrednictwa pracy i odbywania praktyk zawodowych (Dz. U. poz. 1622)
- r.p.s. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. poz. 638)
- r.p.ś.r.d. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 639)
- r.p.z.d. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych (Dz. U. poz. 497)
- r.r.b. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 1299)
- r.r.i.s. – rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 października 2004 r. w sprawie rejestru instytucji szkoleniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 781)
- r.r.k.w.d. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub dopo-

-
- sażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 62, poz. 512 z późn. zm.); uchylone
- r.r.r.p. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy (Dz. U. poz. 630)
- r.s.z.d. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1905)
- r.ś.k.f.s. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz. U. poz. 639)
- r.t.n.l. – rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 20 października 2004 r. w sprawie trybu nadawania licencji zawodowych pośrednika pracy i doradcy zawodowego (Dz. U. Nr 238, poz. 2393); uchylone
- r.w.o.s. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160)
- r.w.p.c. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. poz. 588)
- r.w.r.u. – rozporządzenie 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. poz. 667)
- r.w.z.p.c. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i wa-
-

- runków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. Nr 141, poz. 1002 z późn. zm.); uchylone
- r.z.p.c. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. poz. 543)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- u.c. – ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239)
- u.e.r. – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 748 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 z późn. zm.)
- u.m.w.p. – ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2008)
- u.o.d.o. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2029)
- u.o.r.p. – ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 272 z późn. zm.)

-
- u.p.o.u.a. – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 169 z późn. zm.)
- u.p.p. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.)
- u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 617)
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)
- u.p.sam. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.)
- u.p.sam. z 1990 r. – ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269 z późn. zm.)
- u.p.z. – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 149 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164)
- u.r.z.n. – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.)
-

- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
- ustawa o PIP** – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 640 z późn. zm.)
- u.s.u.s.** – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 121 z późn. zm.)
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)
- u.ś.p.** – ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 372)
- u.ś.r.** – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.)
- u.ś.u.e.** – ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1422 z późn. zm.)
- u.u.c.o.** – ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.)
- u.u.s.r.** – ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 277)
- u.w.p.w.o.** – ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1525 z późn. zm.)
- u.z.** – ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446 z późn. zm.); uchylona

-
- u.z.b. – ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.); uchylona
- u.z.p.b. – ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 z późn. zm.); uchylona
- u.z.p.t. – ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 360)
- u.z.r.s.p. – ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 192 z późn. zm.)
- u.z.s. – ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 z późn. zm.)
- u.z.z. – ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1881)

2. Czasopisma i publikatory

- M.P.Pr. – Monitor Prawa Pracy
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA WSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSA – Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego
- OSNAPIUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – Państwo i Prawo
- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
-

Pol. Społ.	– Polityka Społeczna
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
PS	– Przegląd Sądowy
R. Pracy	– Rynek Pracy
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
Sł. Prac.	– Służba Pracownicza
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
St.Pr.PiPS	– Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

3. Inne

CIS	– Centrum Integracji Społecznej
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
ePUAP	– Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
EURES	– <i>European Employment Services</i>
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KFS	– Krajowy Fundusz Szkoleniowy
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OHP	– Ochotnicze Hufce Pracy
PESEL	– Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Spośród wielu przełomowych zmian, jakie nastąpiły w Polsce w związku z uruchomionymi w 1989 r. procesami transformacji ustrojowej, szczególną rolę odegrało pojawienie się autentycznego rynku pracy. Odejście od zasady administrowania tzw. zasobami pracy z pewnością przyniosło z perspektywy ogólnospołecznej wiele korzyści, do których należy zaliczyć m.in. zdynamizowanie gospodarki krajowej i wzrost przeciętnego poziomu zamożności obywateli. Zrodziło też jednak wielkie problemy, które wcześniej nie były znane, zwłaszcza w tej skali. Chodzi tu w pierwszej kolejności o zjawisko bezrobocia, we wszelkich jego przejawach. Oceniane na ogół negatywnie, zwłaszcza wtedy gdy przybiera masowe rozmiary, stanowi wielkie wyzwanie, przede wszystkim dla ekonomistów, ale również dla ustawodawcy, którego zadaniem jest dostarczenie prawnych instrumentów dla prowadzonej polityki rynku pracy (polityki zatrudnienia). Zmienność założeń i celów owej polityki jest podstawowym powodem labilności prawnych rozwiązań służących walce z bezrobociem. Ten obszar prawa pracy (gdym zwykle do tej gałęzi prawa jest zaliczany, choć zgłaszane są co do tego mniej lub bardziej daleko idące zastrzeżenia; zwłaszcza J. Jończyk, *Promocja zatrudnienia przeciw bezrobociu*, PiZS 2004, nr 9, s. 2 i n.) cechuje się w związku z tym wyjątkową dynamiką. Świadczy o tym już to, że w relatywnie krótkim okresie uchwalone zostały kolejno po sobie cztery ustawy dotyczące tej materii. Pierwsza z nich to ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446 z późn. zm.). Był to akt prawny, na którym zaciążyły brak wcześniejszych doświadczeń dotyczących zwalczania bezrobocia oraz błędy w rozpoznaniu skali

tego zjawiska w warunkach rodzącej się gospodarki rynkowej. Pomimo jego kilku nowelizacji nie wytrzymał próby czasu i bardzo szybko został zastąpiony nową regulacją prawną. Była to ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.). I to unormowanie okazało się krótkotrwałe. W niewielkim tylko stopniu uniknięto najbardziej oczywistych błędów, jakie popełniono w ustawie poprzedniej. Szybko ujawniły się inne mankamenty, które sprawiły, że siła oddziaływania ustanowionych przepisów na bezrobocie była znikoma. Kolejna ustawa, z dnia 14 grudnia 1994 r., nosząca tym razem tytuł „o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu” (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 z późn. zm.; jej tekst pierwotny został zamieszczony w Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1), była pod względem swojej systematyki i sposobu regulacji podobna do poprzedniej, choć przyjęte w niej rozwiązania były już z pewnością bardziej dojrzałe, co nie oznacza, że wolne od wad. Uwzględniała krytyczne oceny oraz reagowała na bieżące cele polityki zatrudnienia, została też poddana wiele razy rozległym nowelizacjom, czego efektem były jej kolejne teksty jednolite. Obowiązywała względnie długo, bo aż do 2004 r., i została zastąpiona ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst pierwotny został ogłoszony w Dz. U. Nr 99, poz. 1001). Z pewnością na wydaniu tego aktu prawnego zaważyły akcesja Polski do Unii Europejskiej oraz coraz bogatsze już doświadczenia w przeciwdziałaniu bezrobociu.

Obowiązująca ustawa różni się od poprzednich pod wieloma względami. Jest zdecydowanie bardziej obszerna, ma w dużym stopniu odmienną strukturę oraz przyświecają jej inne założenia, które znalazły swój wyraz już w tytule (przede wszystkim nie występuje w nim pojęcie bezrobocia). Język, w jakim została ona zredagowana, nie jest przy tym wystarczająco precyzyjny. Rozbudowane przepisy nie ułatwiają ich interpretacji, mają opisowy charakter, daleki niekiedy od wymogów stawianych strukturze normy prawnej, ustawodawca nie zawsze liczy się z potrzebą konsekwencji terminologicznej, a zarazem przecenia możliwości oddziaływania przez prawo na zjawiska charakterystyczne dla rynku pracy. Stosowania przepisów ustawy z pewnością również nie ułatwiają wielość aktów wykonawczych, a także jej powią-

zania – nie zawsze jasne – z innymi aktami prawnymi. W tym miejscu warto zwłaszcza wskazać ustawę z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 192 z późn. zm.), ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.). Wszystko to sprawia, że nie jest też zadaniem łatwym komentowanie zamieszczonych w niej regulacji. Warto w związku z tym zauważyć, że o ile poprzednie ustawy (pominąwszy bardzo krótko obowiązującą ustawę o zatrudnieniu) doczekały się nawet kilku obszernych opracowań o charakterze komentarza (w przypadku ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu były to m.in. komentarze W. Sanetry, *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1993, oraz Z. Górala i M. Włodarczyka, *Komentarz do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu*, Łódź 1992, a w przypadku ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – m.in. A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, oraz Z. Górala, *Komentarz do ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* (w:) *Prawo pracy*, red. Z. Salwa, t. 3, Warszawa 1998), o tyle obowiązujący akt prawny nie stał się tego rodzaju przedmiotem zainteresowania ze strony przedstawicieli doktryny prawa pracy, nie licząc komentarza przygotowanego przez D. Chlebosz i I. Wolińską (*Komentarz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Warszawa 2005), tuż po wejściu w życie ustawy, z inicjatywy resortu pracy (Departamentu Rynku Pracy), który zresztą ma nietypową dla takich przedsięwzięć strukturę (tematyczną, a nie opartą na systematyce ustawy). Niniejsza publikacja stanowi zatem próbę wypełnienia luki odczuwalnej dla wszystkich zainteresowanych problemami rynku pracy. Od czasu jej pierwszego wydania, pochodzącego z 2011 r., ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uległa bardzo istotnym zmianom, które sprawiły, że większość zawartych w niej przepisów zmieniła swój kształt prawny. Niekiedy są to zmiany o charakterze techniczno-językowym, ale dominują zmiany o zasadniczym

charakterze, wyrastające z nowego podejścia ustawodawcy do problemów pojawiających się na rynku pracy. Trzeba przy tym podkreślić, że od czasu uchwalenia w 2004 r. ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Zakres wprowadzanych zmian rodził konieczność sporządzania kolejnych tekstów jednolitych. Były one ogłaszane w 2008 r., w 2013 r. i wreszcie w 2015 r. został ogłoszony ostatni z nich (Dz. U. poz. 149)*. Także i po tej dacie były dokonywane zmiany. W okresie swojego obowiązywania ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy doczekała się bardzo bogatego orzecznictwa sądowego (zwłaszcza administracyjnego), świadczącego o ciągle utrzymujących się wątpliwościach interpretacyjnych. Wszystko to uzasadnia potrzebę uaktualnienia pierwotnego tekstu komentarza, uwzględniającego stan prawny obowiązujący od 2 stycznia 2016 r.

Zbigniew Góral

* Po zakończeniu prac redakcyjnych został opublikowany nowy tekst jednolity – Dz. U. z 2016 r. poz. 645 [przyt. red.].

USTAWA

z dnia 20 kwietnia 2004 r.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹

(tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 149; zm.: Dz. U. z 2015 r. poz. 357, poz. 1066, poz. 1217, poz. 1240, poz. 1268, poz. 1567, poz. 1582, poz. 1607, poz. 1767, poz. 1814, poz. 1830, poz. 2199)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- dyrektywy 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. o zniesieniu restrykcji dotyczących przemieszczania się oraz pobytu we Wspólnocie pracowników z państw członkowskich oraz ich rodzin (Dz. Urz. EWG L 257 z 19.10.1968),
- dyrektywy 90/364/EWG z dnia 28 lipca 1990 r. o prawie pobytu (Dz. Urz. EWG L 180 z 13.07.1990),
- dyrektywy 90/365/EWG z dnia 28 lipca 1990 r. o prawie pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, którzy zakończyli działalność zawodową (Dz. Urz. EWG L 180 z 13.07.1990),
- dyrektywy 93/96/WE z dnia 29 października 1993 r. o prawie pobytu studentów (Dz. Urz. EWG L 317 z 18.12.1993),
- dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, str. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 23),

-
- dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79),
 - dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, str. 23).

Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie – z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej – dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zadania państwa. Zakres podmiotowy ustawy]

1. Ustawa określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.
2. Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu:
 - 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia;
 - 2) rozwoju zasobów ludzkich;
 - 3) osiągnięcia wysokiej jakości pracy;
 - 4) wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej;
 - 5) zwiększania mobilności na rynku pracy.
3. Ustawa ma zastosowanie do:
 - 1) obywateli polskich poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawców zagranicznych;
 - 2) cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - a) obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej,
 - b) obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej,
 - c) obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać

- ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi,
- d) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy,
 - e) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały,
 - f) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
 - g) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 151 ust. 1 lub 2 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463 i 1004),
 - h) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 159 ust. 1, art. 160, art. 161, art. 176, art. 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 lub art. 187 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,
 - ha) posiadających zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, albo wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - i) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany,
 - j) korzystających w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej,
 - k) ubiegających się w Rzeczypospolitej Polskiej o udzielenie ochrony międzynarodowej i małżonków, w imieniu których występują z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, którzy posiadają zaświadczenie wydane na podstawie art. 35 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 680, z późn. zm.),
 - l) którym udzielono ochrony uzupełniającej w Rzeczypospolitej Polskiej;

- 3) cudzoziemców – członków rodzin cudzoziemców, o których mowa w pkt 2 lit. a–c;
 - 4) cudzoziemców – członków rodzin obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej posiadali zezwolenie na pobyt czasowy;
 - 5) cudzoziemców zamierzających wykonywać pracę lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niewymienionych w pkt 2–4.
4. Na zasadach określonych w ustawie zasiłki i inne świadczenia z tytułu bezrobocia przysługują osobom, o których mowa w ust. 3 pkt 1, 2 lit. a–g, i, j, l oraz pkt 3 i 4.
 5. Na zasadach określonych w ustawie osobom, o których mowa w ust. 3 pkt 2 lit. ha, przysługują zasiłki, o których mowa w rozdziale 15.
 6. Na zasadach określonych w ustawie osoby, o których mowa w ust. 3 pkt 2 lit. h oraz ha, mogą korzystać z usług rynku pracy z wyłączeniem prawa do świadczeń określonych w art. 41–42a.
1. W komentowanym przepisie, zamieszczonym w rozdziale zatytułowanym „Przepisy ogólne”, w sposób bardzo syntetyczny wyjaśniono cel i zakres przedmiotowy ustawy oraz sprecyzowano jej zakres podmiotowy. Jeśli chodzi o cel ustawy, jest nim określenie zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej – bez bliższego wskazywania adresatów tej ak-

tywizacji. Jak należy sądzić, takie sprecyzowanie celu tego aktu prawnego niezbyt dobrze harmonizuje z jego tytułem. Przede wszystkim pomija się w nim kwestie dotyczące walki z bezrobociem, a jest to ciągle główny przedmiot regulacji. Sformułowanie „łagodzenie skutków bezrobocia” też nie wydaje się najbardziej trafne, sugeruje bowiem, że w ustawie znalazły się przede wszystkim unormowania odnoszące się do tzw. socjalnego traktowania bezrobocia, czyli szeroko pojmowanych świadczeń z tytułu pozostawania bez pracy. Wprost nie stanowi się natomiast o sposobach przeciwdziałania bezrobociu, walki z tym zjawiskiem, choć z pewnością zawiera się to w pojęciu promocji zatrudnienia. Termin „zatrudnienie”, jakim posłużył się ustawodawca w tytule aktu prawnego i w art. 1 u.p.z., ma szersze, bliżej niewyjaśnione konotacje znaczeniowe, niż to wynika z definicji tego pojęcia zamieszczonej w art. 2 ust. 1 pkt 43 u.p.z. Z pewnością nie chodzi tu tylko o wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Istotna jest zawarta w komentowanym przepisie formuła, z której wynika, że zadania państwa w regulowanej ustawą sferze są realizowane przez instytucje rynku pracy, które mają zróżnicowany charakter i trudno je zakwalifikować w każdym przypadku jako agendy (organy) państwowe. Instytucje rynku pracy mają przy tym działać w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia (jest to nawiązanie do brzmienia art. 65 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., oraz art. 10 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.), rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy, wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej, a także zwiększania mobilności na rynku pracy. Przysiąc trzeba, że cele nie zawsze ze sobą współgrają (np. osiągnięcie pełnego zatrudnienia oraz wysokiej jakości pracy), a konkretne rozwiązania mogą sprzyjać realizacji tylko niektórych z nich.

2. Zakres podmiotowy ustawy jest bardzo szeroki i został wyjaśniony w sposób bardzo kazuistyczny. Przede wszystkim ustawa ma zastosowanie do obywateli polskich „poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową” na terytorium Polski oraz za granicą u pracodawców zagranicznych. Jest to o tyle nieprecyzyjne, że w usta-

wie znalazły się też przepisy adresowane do osób podejmujących działalność pozarolniczą i rolników zwalnianych z pracy. Ponadto ustawę stosuje się również do określonych kategorii cudzoziemców, którzy zamierzają wykonywać lub wykonują pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Znaleźli się wśród nich:

- 1) obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, co jest konsekwencją obowiązującej w Unii zasady swobodnego przemieszczania się pracowników;
- 2) obywatele państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej (Norwegii, Islandii i Lichtensteinu), na których także jest rozciągnięta zasada swobodnego przemieszczania się;
- 3) obywatele innych państw, którzy ze swobody przepływu pracowników mogą korzystać na podstawie umów zawartych z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi (umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską dotycząca handlu produktami rolnymi, Dz. Urz. UE L 114 z 30.04.2002, s. 132, z późn. zm., zawarta z Konfederacją Szwajcarską w dniu 21 czerwca 1999 r., która weszła w życie w dniu 1 czerwca 2002 r.);
- 4) osoby posiadające w Polsce status uchodźcy – zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.) cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju;
- 5) osoby posiadające w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały, które jest udzielane w przypadkach określonych w art. 195 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.). Chodzi tu m.in. o dzieci cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały, pozostające pod jego władzą rodzicielską, spełniające określone warunki dotyczące daty urodzenia lub dzieci obywatela polskiego, będące cudzoziemcami, pozostające pod jego władzą rodzicielską, osoby o polskim pochodzeniu zamierzające osiedlić się na terytorium Rzeczypo-

- spolitej Polskiej na stałe, osoby, którym udzielono na terytorium Rzeczypospolitej azyłu;
- 6) osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (art. 211 u.c.);
 - 7) osoby posiadające w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, spełniające warunki określone w art. 127 u.c., w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, jeśli spełniają warunki określone w art. 151 u.c., lub posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej udzielone przez inne państwo członkowskie Unii w okolicznościach wskazanych w art. 186 ust. 1 pkt 3 u.c.;
 - 8) osoby posiadające w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w celu kształcenia się na studiach stanowiących kontynuację lub uzupełnienie studiów podjętych na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeśli spełniają warunki określone w art. 144 u.c., lub w celu połączenia się z rodziną, jeśli spełniają warunki określone w art. 159 ust. 1 u.c., a także posiadające takie zezwolenie udzielone w innych okolicznościach określonych w art. 160, 161, 167, 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 lub w art. 187 u.c.;
 - 9) osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy, jeśli celem pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wykonywanie pracy oraz spełnione są warunki określone w art. 114 ust. 1 u.c. bądź też gdy wykonywanie pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej polega na pełnieniu przez cudzoziemca funkcji w zarządzie osoby prawnej, o ile są spełnione warunki określone w art. 126 u.c., a także osoby posiadające wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Polski, o jakiej stanowi art. 60 ust. 1 pkt 5 i 6 u.c.;
 - 10) cudzoziemcy posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany, które są udzielane na warunkach określonych w art. 348 i 351 u.c.;
 - 11) osoby korzystające w Polsce z ochrony czasowej – udziela się jej na okres nie dłuższy niż rok, po spełnieniu warunków określonych w art. 106 u.u.c.o.;

- 12) osoby ubiegające się w Rzeczypospolitej Polskiej o udzielenie ochrony międzynarodowej i ich małżonkowie, w imieniu których występują z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, posiadający zaświadczenie, które stanowi podstawę do wykonywania pracy w Polsce (art. 35 u.u.c.o.);
- 13) osoby, którym udzielono ochrony uzupełniającej w Polsce – ochrony takiej udziela się cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, wówczas gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko poważnej krzywdy (art. 15 u.u.c.o.).

Ponadto ustawa ma zastosowanie do:

- 1) cudzoziemców – członków rodziny cudzoziemców będących obywatelami państw Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii;
- 2) cudzoziemców – członków rodzin obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej przebywają na terytorium Polski (ich pobyt uważa się za legalny od dnia złożenia wniosku do dnia, w którym decyzja w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy lub stały stanie się ostateczna, a w przypadku złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej – od umieszczenia w dokumencie podróży stempla potwierdzającego złożenie tego wniosku), jeśli przed złożeniem stosownego wniosku posiadali zezwolenie na pobyt czasowy;
- 3) cudzoziemców zamierzających wykonywać pracę lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niewymienionych w przedstawionym wyżej wykazie.

W trzech ostatnich ustępach komentowanego przepisu znajdujemy wskazanie uprawnień przewidzianych w ustawie (do zasiłku dla bezrobotnych, do zasiłków i innych świadczeń określonych w ustawie oraz do korzystania z usług rynku pracy), które przysługują poszczególnym

kategoriom osób objętych zakresem podmiotowym ustawy. Wyznacza to zatem skalę dyferencjacji ich statusu prawnego.

Art. 2. [Słownik pojęć ustawowych]**1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:**

- 1) akademickim biurze karier – oznacza to jednostkę działającą na rzecz aktywizacji zawodowej studentów i absolwentów szkoły wyższej, prowadzoną przez szkołę wyższą lub organizację studencką, do której zadań należy w szczególności:
 - a) dostarczanie studentom i absolwentom szkoły wyższej informacji o rynku pracy i możliwościach podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
 - b) zbieranie, klasyfikowanie i udostępnianie ofert pracy, staży i praktyk zawodowych,
 - c) prowadzenie bazy danych studentów i absolwentów uczelni zainteresowanych znalezieniem pracy,
 - d) pomoc pracodawcom w pozyskiwaniu odpowiednich kandydatów na wolne miejsca pracy oraz staże zawodowe,
 - e) pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy;
- 2) bezrobotnym – oznacza to osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1 i 2 lit. a–g, lit. i, j, l oraz osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha, która bezpośrednio przed rejestracją jako bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy, oraz osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 3 i 4, niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałe-

go lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- a) ukończyła 18 lat,
- b) nie osiągnęła wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, z późn. zm.),
- c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego,
- ca) nie nabyła prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy, w wysokości co najmniej najniższej emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- d) nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 i 827 oraz z 2015 r. poz. 5), o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe,
- e) nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych,

- nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie,
- f) nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis:
- zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo
 - nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej,
- g) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego,
- h) nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- i) nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego,
- j) nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,
- k) nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego, o którym mowa w art. 70 ust. 6,
- l) nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników,

- m) nie pobiera na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłku dla opiekuna;
- 2a) (uchylony)
- 3) bezrobotnym do 25 roku życia – oznacza to bezrobotnego, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25 roku życia;
- 4) bezrobotnym powyżej 50 roku życia – oznacza to bezrobotnego, który w dniu zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 rok życia;
- 5) bezrobotnym długotrwale – oznacza to bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych;
- 6) bezrobotnym bez kwalifikacji zawodowych – oznacza to bezrobotnego nieposiadającego kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu;
- 7) cudzoziemcu – oznacza to osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego;
- 8) członku rodziny – oznacza to:
- a) osobę pozostającą z obywatelem polskim lub cudzoziemcem, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2, w związku małżeńskim uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) zstępnego, obywatela polskiego lub cudzoziemca, w wieku do 21 lat lub pozostającego na jego utrzymaniu;
- 9) dodatku aktywizacyjnym – oznacza to kwotę wypłaconą osobie, która będąc bezrobotnym posiadającym prawo do zasiłku, podjęła samodzielnie lub w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy zatrudnienie lub inną pracę zarobkową;
- 9a) doświadczeniu zawodowym – oznacza to doświadczenie uzyskane w trakcie zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 6 miesięcy;

- 9aa) działaniach aktywizacyjnych – oznacza to pakiet działań mających na celu podjęcie i utrzymanie przez bezrobotnego odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej;
- 9b) EURES – oznacza to europejskie służby zatrudnienia państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c, realizujące działania obejmujące w szczególności pośrednictwo pracy wraz z doradztwem w zakresie mobilności na rynku pracy;
- 10) (uchylony)
- 10a) indywidualnym planie działania – oznacza to plan działań obejmujący podstawowe usługi rynku pracy wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia bezrobotnego lub poszukującego pracy;
- 11) innej pracy zarobkowej – oznacza to wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych;
- 12) koszcie szkolenia – oznacza to:
- a) uprzednio uzgodnioną należność przysługującą instytucji szkoleniowej,
 - b) koszt ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków w przypadku osób nieposiadających prawa do stypendium oraz osób posiadających prawo do stypendium, o którym mowa w art. 41 ust. 3b,
 - c) koszty przejazdu, a w przypadku gdy szkolenie odbywa się w miejscowości innej niż miejsce zamieszkania, także koszty zakwaterowania i wyżywienia,
 - d) koszty badań lekarskich i psychologicznych wymaganych w przepisach odrębnych,
 - e) koszty egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych lub tytułów zawodowych oraz koszty uzyskania licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu;
- 12a) minimalnym wynagrodzeniu za pracę – oznacza to kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników przysługującą za pracę w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy ogłasza-

- ną na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 157, poz. 1314);
- 13) nielegalnym zatrudnieniu lub nielegalnej innej pracy zarobkowej – oznacza to:
- a) zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków,
 - b) niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego,
 - c) podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy,
- d-f) (uchylone);
- 14) nielegalnym wykonywaniu pracy przez cudzoziemca – oznacza to wykonywanie pracy przez cudzoziemca, który nie jest uprawniony do wykonywania pracy w rozumieniu art. 87 ust. 1 lub nie posiada zezwolenia na pracę, nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, lub którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem art. 88f ust. 1a–1c, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114, art. 126, art. 127 lub art. 142 ust. 3, z zastrzeżeniem art. 119 i art. 135 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;
- 15) (uchylony)
- 16) odpowiedniej pracy – oznacza to zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, które podlegają ubezpieczeniom społecznym i do wykonywania których bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może je wykonywać po poprzednim szkoleniu albo przygotowaniu zawodowym dorosłych, a stan zdrowia pozwala mu na ich wykonywanie oraz łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami

transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin, za wykonywanie których osiąga miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy;

- 16a) ofercie pracy – oznacza to wolne od wymagań naruszających zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, w rozumieniu przepisów prawa pracy, zgłoszenie przez pracodawcę do powiatowego urzędu pracy co najmniej jednego wolnego miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w określonym zawodzie lub specjalności w celu uzyskania pomocy w znalezieniu odpowiedniego pracownika;
- 17) organach zatrudnienia – oznacza to ministra właściwego do spraw pracy oraz wojewodów, marszałków województw i starostów;
- 18) organizacji pozarządowej – oznacza to niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyjątkiem partii politycznych i utworzonych przez nie fundacji;
- 19) osobie samotnie wychowującej dzieci – oznacza to osobę samotnie wychowującą co najmniej jedno dziecko w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 20) osobie współpracującej – oznacza to osobę współpracującą z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz zleceńbiorcami w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych;
- 21) osobie zależnej – oznacza to osobę wymagającą ze względu na stan zdrowia lub wiek stałej opieki, połączoną więzami rodzinnymi lub powinowactwem z osobą objętą usługami lub instrumentami rynku pracy lub pozostającą z nią we wspólnym gospodarstwie domowym;
- 21a) partnerstwie transgranicznym EURES – oznacza to działania sieci EURES w regionach przygranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, realizowane przez służby zatrudnienia oraz inne pod-

- mioty z państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c, uprawnione do realizacji działań sieci EURES;
- 21b) podmiocie powierzającym wykonywanie pracy przez cudzoziemca – oznacza to jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej lub osobę fizyczną, która na podstawie umowy lub innego stosunku prawnego powierza wykonywanie pracy cudzoziemcowi;
- 22) poszukującym pracy – oznacza to osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1–3, lub cudzoziemca – członka rodziny obywatela polskiego, poszukujących zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie, zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy;
- 22a) powierzeniu cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy – oznacza to powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi, który nie jest uprawniony do wykonywania pracy w rozumieniu art. 87 ust. 1 lub nie posiada zezwolenia na pracę, nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, lub którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem art. 88f ust. 1a–1c, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114, art. 126, art. 127 lub art. 142 ust. 3, z zastrzeżeniem art. 119 i art. 135 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub bez zawarcia umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej w wymaganej formie;
- 23) pozarolniczej działalności – oznacza to pozarolniczą działalność w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych;
- 23a) pracach społecznie użytecznych – oznacza to prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej;

- 24) przychodach – oznacza to przychody z innego tytułu niż zatrudnienie, inna praca zarobkowa, działalność gospodarcza, zasiłek lub inne świadczenie wypłacane z Funduszu Pracy, podlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 25) pracodawcy – oznacza to jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają one co najmniej jednego pracownika;
- 26) pracach interwencyjnych – oznacza to zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie bezrobotnych;
- 26a) projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego – oznacza to projekty realizowane przez powiatowe urzędy pracy na podstawie umowy zawartej pomiędzy zarządem województwa a ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, prefinansowane w całości ze środków Funduszu Pracy przeznaczonych w roku budżetowym na realizację przez samorządy powiatowe programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- 27) pożyczce szkoleniowej – oznacza to pożyczkę udzieloną z Funduszu Pracy na sfinansowanie kosztów szkolenia podejmowanego bez skierowania powiatowego urzędu pracy na to szkolenie;
- 27a) praktycznej nauce zawodu dorosłych – oznacza to formę przygotowania zawodowego dorosłych umożliwiającą uzyskanie:
- a) świadectwa czeladniczego,
 - b) świadectw potwierdzających kwalifikacje w zawodzie,
 - c) dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminów potwierdzających wszystkie kwalifikacje wyodrębnione w danym zawodzie przez osoby posiadające:
 - wykształcenie zasadnicze zawodowe albo
 - zdany egzamin eksternistyczny z zakresu wymagań określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla zasadniczej szkoły zawodowej, albo
 - wykształcenie średnie;

- 27b) programach specjalnych – oznacza to zespół działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy;
- 27c) projektach pilotażowych – oznacza to przedsięwzięcia inicjowane i realizowane przez publiczne służby zatrudnienia samodzielnie lub we współpracy z innymi instytucjami rynku pracy, polegające na wdrażaniu nowych metod, narzędzi i sposobów pomocy bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom w celu przygotowywania rozwiązań o charakterze systemowym;
- 28) 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;
- 29) przyczynach dotyczących zakładu pracy – oznacza to:
- a) rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn niedotyczących pracowników, zgodnie z przepisami o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników lub zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 i 1662), w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z tych przyczyn u pracodawcy zatrudniającego mniej niż 20 pracowników,
 - b) rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z powodu ogłoszenia upadłości pracodawcy, jego likwidacji lub likwidacji stanowiska pracy z przyczyn ekonomicznych, organizacyjnych, produkcyjnych albo technologicznych,
 - c) wygaśnięcie stosunku pracy lub stosunku służbowego w przypadku śmierci pracodawcy lub gdy odrębne przepisy przewidują wygaśnięcie stosunku pracy lub stosunku służbowego w wyniku przejścia zakładu pracy lub jego czę-

- ści na innego pracodawcę i niezaproponowania przez tego pracodawcę nowych warunków pracy i płacy,
- d) rozwiązanie stosunku pracy przez pracownika na podstawie art. 55 § 1¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy z uwagi na ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków wobec pracownika;
- 29a) przygotowaniu zawodowym dorosłych – oznacza to instrument aktywizacji w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych, realizowany bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończonego egzaminem;
- 29b) przyuczeniu do pracy dorosłych – oznacza to formę przygotowania zawodowego dorosłych, umożliwiającą uzyskanie wybranych umiejętności lub kwalifikacji zawodowych potwierdzonych zaświadczeniem lub świadectwem;
- 30–31) (uchylone)
- 32) robotach publicznych – oznacza to zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty – z wyłączeniem prac organizowanych w urzędach pracy – gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków;
- 33) (uchylony)
- 34) stażu – oznacza to nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą;
- 35) stypendium – oznacza to kwotę wypłacaną z Funduszu Pracy bezrobotnemu lub innej uprawnionej osobie w okresie odbywania szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, stu-

- diów podyplomowych, stażu oraz w okresie nauki w szkole ponadgimnazjalnej albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych;
- 36) staroście – oznacza to starostę powiatu lub prezydenta miasta na prawach powiatu, sprawującego zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem pracy;
- 36a) specyficznych elementach wspierających zatrudnienie – oznacza to finansowanie z Funduszu Pracy racjonalnych wydatków innych niż usługi i instrumenty rynku pracy, niezbędnych do realizacji działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników programu specjalnego, adekwatnych do uwarunkowań lokalnego rynku pracy;
- 37) szkoleniu – oznacza to pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia;
- 38) składkach na ubezpieczenia społeczne – oznacza to składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, finansowane z własnych środków płatnika tych składek;
- 39) (uchylony)
- 40) wykonywaniu pracy przez cudzoziemca – oznacza to zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej lub pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych, które uzyskały wpis do rejestru przedsiębiorców na podstawie przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym lub są spółkami kapitałowymi w organizacji;
- 41) zasiłku – oznacza to zasiłek dla bezrobotnych;
- 42) (uchylony)
- 43) zatrudnieniu – oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą;
- 43a) zezwoleniu na pracę – oznacza to decyzję właściwego organu, uprawniającą cudzoziemca do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na warunkach określonych w ustawie oraz w tej decyzji;
- 44) zwolnieniu monitorowanym – oznacza to rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących za-

kładu pracy, w związku z którym są świadczone usługi rynku pracy dla pracowników będących w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego, a także zagrożonych wypowiedzeniem;

- 45) żołnierzach rezerwy – oznacza to osoby zwolnione z zawodowej służby wojskowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym status żołnierza rezerwy przysługuje przez okres 36 miesięcy od dnia zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej.

2. Nie stanowi przeszkody do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego:

- 1) wykonywanie przez wolontariuszy świadczeń odpowiadających świadczeniu pracy na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeżeli wolontariusz przedstawi właściwemu powiatowemu urzędowi pracy porozumienie z korzystającym;
- 2) odbywanie praktyki absolwenckiej na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich (Dz. U. Nr 127, poz. 1052), jeżeli praktykant przedstawi właściwemu powiatowemu urzędowi pracy umowę o praktykę absolwencką.

3. Koszty badań lekarskich lub psychologicznych mających na celu:

- 1) stwierdzenie zdolności bezrobotnego do wykonywania pracy, uczestnictwa w szkoleniu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych, odbywania stażu, wykonywania prac społecznie użytecznych,
- 2) określenie szczególnych predyspozycji psychofizycznych wymaganych do wykonywania zawodu

– przeprowadzanych na wniosek powiatowego urzędu pracy, są finansowane z Funduszu Pracy.

1. Tak jak w poprzednich ustawach, również w ustawie komentowanej zdecydowano się zamieścić słowniczek pojęć w niej występujących. Jest to zabieg, który z jednej strony służyć ma ekonomii legislacyjnej (jego celem jest bowiem uniknięcie wielokrotnych powtórzeń, związanych z wyjaśnianiem pojęć występujących w wielu jednostkach systemowych aktu prawnego, co pozwala na większą zwięzłość przepi-

sów prawnych), a z drugiej strony ma ułatwić lekturę tekstu ustawy, zwiększać stopień jej klarowności. Wydaje się, że obydwa te cele zostały zrealizowane w sposób daleki od doskonałości. Dzieje się tak przede wszystkim za sprawą rozmiarów owego słowniczka. Zawiera on, po dokonanych nowelizacjach, ponad 50 definicji (wyjaśnień), a więc znacznie więcej niż słowniczki zamieszczane we wcześniejszych ustawach, które już oceniano jako rozbudowane ponad granice potrzeb. Sprawia to, że korzystający z ustawy jest zmuszony do ciągłego sięgania do art. 2 u.p.z., co zamiast ułatwiać interpretację przepisu, często dodatkowo utrudnia proces interpretacji. Również sposób dokonywania objaśnień nie zawsze przekonuje. Niekiedy mamy bowiem do czynienia z definicjami niezwykle złożonymi, o skomplikowanej strukturze wewnętrznej. Tak jest w przypadku fundamentalnego dla unormowań zamieszczonych w ustawie pojęcia bezrobotnego. Są również i takie definicje, które niczego same nie wyjaśniają, odsyłają bowiem do innych aktów prawnych (np. definicje osoby współpracującej lub pozarolniczej działalności, w których odsyła się do „przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych”). Warto na marginesie podkreślić, że ustawie nie są niestety obce odesłania o piętrowym charakterze. W innych przypadkach ustawodawca definiuje pojęcie, które w dalszych przepisach zostało wyjaśnione ponownie prawie w identycznej stylistyce (np. definicja przyuczenia do pracy dorosłych). W słowniczku uwzględniono też pojęcia, które wyjaśnienia raczej nie wymagają (np. starosta) bądź też (co wydaje się szczególnie bezzasadne) które w dalszych unormowaniach pojawiają się tylko jednokrotnie lub tylko w jednej części systematyki ustawy (np. akademickie biuro karier lub specyficzne elementy wspierające zatrudnienie). Bez szkody dla przejrzystości czy zwięzłości regulacji mogłyby one zatem być wyjaśnione w przepisie, w którym występują. W niektórych definicjach zwraca uwagę ignorowanie tego, co powinno wynikać dla nich z innych aktów prawnych (np. wyjaśniając przyczyny dotyczące zakładu pracy, ustawodawca wskazuje na rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn niedotyczących pracowników, w myśl przepisów, które odnoszą się tylko do stosunków pracy: ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników oraz kodeksu pracy). Przy uwzględnieniu powyższego

w dalszych uwagach do art. 2 u.p.z. skomentowane zostaną jedynie te pojęcia, które mają istotne znaczenie dla wykładni dalszych przepisów ustawy, decydują bowiem o kształcie najważniejszych konstrukcji prawnych w niej zawartych. W stosunku do pozostałych wystarczające będą komentarze zamieszczone do szczegółowych unormowań, w których pojęcia te występują.

2. Dla komentowanej ustawy szczególną rangę ma definicja bezrobotnego. Dzieje się tak z kilku co najmniej powodów. Przede wszystkim ze względu na zakres podmiotowy tego aktu prawnego. I choć obecnie w tytule ustawy (inaczej niż w tytułach ustaw obowiązujących poprzednio) nie wskazuje się bezrobocia, nie ulega jednak wątpliwości, że to bezrobotni są głównym adresatem większości jej unormowań. Daje się temu wyraz już w art. 1 u.p.z. (por. komentarz do tego przepisu). Biorąc pod uwagę, że przeciwdziałanie bezrobociu i łagodzenie jego skutków stanowi najpoważniejsze obciążenie finansowe Funduszu Pracy, należy uznać, że sposób zdefiniowania bezrobotnego ma wyjątkowo dużą doniosłość. Przyjęta przez ustawodawcę konwencja terminologiczna musi uwzględniać cele polityki rynku pracy. Istotna jest zwłaszcza konstatacja, że nadmiernie liberalne ukształtowanie przesłanek definicji umożliwia uzyskanie statusu bezrobotnego przez osoby zainteresowane nie tyle podjęciem zatrudnienia, ile raczej otrzymywaniem świadczeń z Funduszu Pracy. Z kolei nadmiernie restrykcyjna definicja może eliminować z kręgu beneficjentów tych świadczeń osoby, które – jako ofiary bezrobocia przymusowego – powinny je uzyskiwać. Innymi słowy, w zależności od definicji bezrobotnego, rozmiary bezrobocia, któremu ustawodawca chce przeciwdziałać, mogą nie znajdować społeczno-gospodarczego uzasadnienia, są bowiem zbyt wysokie lub zbyt niskie. Śledząc sposób definiowania bezrobotnego w kolejnych ustawach i ich licznych nowelizacjach, trudno nie zauważyć stałej tendencji do zaostrażania kryteriów definicyjnych. Prowadzi to do pewnego rozziewu między rzeczywistością skalą bezrobocia a jego wymiarem prawnym.

Począwszy od ustawy o zatrudnieniu, mamy do czynienia z tym samym schematem konstruowania definicji bezrobotnego. Wyodrębnia

się w niej dwie części. W pierwszej z nich wskazuje się na swego rodzaju przesłanki pozytywne, a więc na warunki, które muszą być spełnione, by można było uzyskać (lub zachować) ten status. Druga część zawiera zespół przesłanek negatywnych, a więc okoliczności, które uniemożliwiają nabycie (zachowanie) tego statusu, pomimo wystąpienia przesłanek pozytywnych. Warto przy tym podkreślić, że w zastosowanym zabiegu ustawodawca nie jest w pełni konsekwentny. Częściowo zatem przesłanki nazwane „negatywnymi” zawierają się w treści przesłanek „pozytywnych” lub stanowią ich dookreślenie (np. wymóg zdolności do podjęcia zatrudnienia przesądza o tym, że bezrobotnym nie może być osoba pobierająca zasiłek chorobowy). Niezależnie od tego, zwraca uwagę to, że definicja jest niezmiernie rozbudowana i kazuistyczna. Dotyczy to zwłaszcza drugiej jej części, która rozrasta się w następstwie niemal każdej zmiany przepisów. Część pierwsza jest bardziej stabilna, choć nie oznacza to, że nie jest poddawana żadnym modyfikacjom. Trzeba jednak stwierdzić, że zasadniczo nie odbiega ona od standardów uwzględnianych w normach prawa międzynarodowego i obcych porządkach prawnych². Najważniejszą różnicą jest to, że ustawodawca polski pomija jako warunek bycia bezrobotnym uprzednie pozostawanie w zatrudnieniu czy też wykonywanie innej pracy zarobkowej. Na wymóg ten wskazuje się natomiast w układzie warunkującym prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Warto bowiem skonstatować, że również w unormowaniach międzynarodowych uznaje się za potrzebne rozciągnięcie ochrony przewidzianej dla bezrobotnych także na niektóre kategorie osób wchodzące dopiero na rynek pracy (np. na absolwentów) bądź też powracające na ów rynek po dłuższej przerwie (np. po okresie poświęconym na wychowywanie dzieci).

- 2.1. W komentowanym przepisie, definiując pojęcie bezrobotnego, ogranicza się zakres podmiotowy tego pojęcia tylko do wskazanych przez ustawodawcę osób, do których mają zastosowanie przepisy ustawy. Oznacza to przede wszystkim, że **status bezrobotnego może przy-**

² Por. chociażby Konwencję nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 21 czerwca 1988 r. dotyczącą popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem (w:) *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, red. R.A. Henczel, R. Lemiezszevska, M.D. Stefańska, t. 2, Warszawa 1996, s. 1230 i n.

sługiwać obywatelom polskim. Poza tym o przyznanie tego statusu mogą ubiegać się także cudzoziemcy, do których ma zastosowanie ustawa, z wyłączeniem tych posiadających zezwolenie na pobyt czasowy bądź też wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o których stanowi art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. h i ha (jednak w tym ostatnim przypadku bezrobotnym może być osoba, która bezpośrednio przed rejestracją w charakterze bezrobotnego była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy) oraz lit. k u.p.z. Bezrobotnymi mogą być także członkowie rodzin cudzoziemców objętych zasadą swobody przepływu osób oraz cudzoziemcy będący członkami rodzin obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy bądź po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii, o ile przed złożeniem stosownych wniosków posiadali zezwolenie na pobyt czasowy.

Skonfrontowanie przepisu art. 1 u.p.z., wyznaczającego zakres podmiotowy zastosowania ustawy, z ustawową definicją bezrobotnego pozwala dojść do wniosku, że poza obywatelami polskimi status prawny bezrobotnego mogą mieć niemal wszyscy cudzoziemcy objęci ustawą, z wyłączeniem tych, o których stanowi art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. h, częściowo lit. ha, k oraz art. 1 ust. 3 pkt 5 u.p.z. Trzeba przyznać, że regulacja prawna dotycząca tej materii jest tak kazuistyczna i obfitująca w odesłania do innych przepisów, że trudno uznać ją za w pełni czytelną.

- 2.2.** W ustawowej definicji bezrobotnego uczyniono wyraźne zastrzeżenie, że ze statusu tego mogą korzystać tylko **osoby pozostające poza zatrudnieniem lub niewykonyjące innej pracy zarobkowej**. Pociąga to za sobą istotne konsekwencje. Jakakolwiek aktywność mająca na celu uzyskiwanie zarobków, mieszcząca się w ramach tego, co uznawane jest w ustawie za zatrudnienie lub inną pracę zarobkową

(por. na ten temat w dalszej części komentarza do art. 2), skutkuje albo niemożliwością zarejestrowania się w charakterze bezrobotnego, albo też stanowi przesłankę utraty tego statusu. Potwierdzenie tego znajdujemy w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 13 stycznia 2015 r., III SA/Kr 1633/14, LEX nr 1625658, podkreśla się zatem, że „fakt zatrudnienia (zarobkowania) lub podjęcia w czasie zarejestrowania w Urzędzie Pracy jakiegokolwiek pracy zarobkowej, bez względu na wysokość wynagrodzenia, skutkuje brakiem możliwości uzyskania lub utratą statusu bezrobotnego”, ponieważ „jeżeli osoba bezrobotna aktywizuje swoją sytuację zawodową, to nie może zarazem pozostawać osobą o statusie bezrobotnego”. Podobne stwierdzenia formułuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 9 sierpnia 2010 r., II SA/Op 354/10, LEX nr 666351. Z kolei w wyroku z dnia 17 września 2013 r., II SA/Ol 566/13, LEX nr 1373791, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie dodaje, że fakt zatrudnienia bądź też wykonywania innej pracy zarobkowej przez osobę uznaną za bezrobotnego nie może budzić żadnych wątpliwości.

Obowiązująca w omawianym tu zakresie regulacja nie przekonuje. Nie wydaje się bowiem, że praca dorywcza, krótkotrwała, przynosząca niewielkie dochody zmienia na tyle materialne położenie osoby ją podejmującej i jej pozycję społeczną, że przestaje ona być bezrobotną. Może to uzasadniać ograniczenia w dostępie do świadczeń zasiłkowych, ale przecież nie wyczerpują one pomocy adresowanej do bezrobotnych. Aktualne unormowanie różni się od rozwiązań prawnych obowiązujących w Polsce w przeszłości, w myśl których podjęcie pracy nieprzynoszącej określonego poziomu dochodów nie wyłączało możliwości stosowania przepisów dotyczących bezrobotnych. Przede wszystkim jednak nie uwzględnia pewnych standardów występujących w prawie międzynarodowym, znajdujących swoje odzwierciedlenie również w ustawodawstwie socjalnym wielu państw obcych. Chodzi tu o pojęcie bezrobocia częściowego, znanego choćby przepisom Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego z dnia 16 kwietnia 1964 r.³

³ *Wybór konwencji Rady Europy*, oprac. K. Drzewicki, Warszawa 1999, s. 509 i n.

czy konwencji nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy⁴. Zwykle obejmuje się nim trzy sytuacje: przejściowe zredukowanie normalnego czasu pracy, powodujące utratę dotychczasowych zarobków, zawieszenie lub zmniejszenie zarobków z powodu przejściowego wstrzymania działalności firmy, brak możliwości podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. Osoba dotknięta bezrobociem częściowym jest podmiotem określonych uprawnień, w tym również zasiłkowych, choć z oczywistych powodów w szerszym zakresie. W polskiej ustawie pewnym śladem tych regulacji jest gwarancja przyznana osobom tracącym – na okres krótszy niż 365 dni – status bezrobotnego na skutek podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, prawa do zasiłku na czas skrócony o okres pobierania tego świadczenia przed utratą statusu bezrobotnego, o ile tylko zarejestrują się jako bezrobotni w ciągu 14 dni od dnia zaprzestania zatrudnienia bądź wykonywania innej pracy zarobkowej (art. 73 ust. 5 u.p.z.). Wskazując na komentowaną przesłankę warunkującą bycie bezrobotnym, ustawodawca zastrzegł (art. 2 ust. 2 u.p.z.), że nie jest przeszkodą do nabycia oraz posiadania tego statusu wykonywanie świadczeń przez wolontariuszy (pod warunkiem przedstawienia powiatowemu urzędowi pracy porozumienia zawartego z korzystającym z tych świadczeń) oraz odbywanie praktyk absolwenckich (pod warunkiem przedstawienia umowy o praktykę absolwencką). Nie wydaje się, aby zastrzeżenie to było potrzebne, a to ze względu na charakter pracy wolontariusza oraz praktykanta. I w jednym (por. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn. zm.), i w drugim przypadku (art. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich, Dz. U. Nr 127, poz. 1052) nie mamy do czynienia z zatrudnieniem lub wykonywaniem innej pracy zarobkowej w rozumieniu przyjętym w ustawie⁵. Warto jednak zwrócić uwagę na zmierzające we właściwym kierunku uregulowanie, zgodnie z którym odpłatne odbywanie praktyki (może być ona bowiem odbywana również nieodpłatnie), choć nie pozbawia statusu bezro-

⁴ Z. Góral, *Prawne pojęcie bezrobotnego*, St. Pr.-Ek. 1996, nr 53, s. 34.

⁵ Por. też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 kwietnia 2014 r., IV SA/GI 721/13, LEX nr 1520835, oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 czerwca 2013 r., II SA/Ke 440/13, LEX nr 143523.

botnego, może spowodować utratę prawa do zasiłku, jeśli praktykant otrzymuje z tego tytułu miesięcznie świadczenie pieniężne w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę. Byłoby wskazane rozszerzenie tego rodzaju reguły także na inne sytuacje podejmowania ograniczonej aktywności zawodowej wobec braku możliwości podjęcia pracy „pełnowymiarowej”.

- 2.3. Następną przesłanką definicji bezrobotnego jest **zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej**. W odniesieniu do zatrudnienia (a więc wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy o pracę nakładczą) w ustawie czyni się zastrzeżenie, że ma to być zdolność i gotowość do bycia zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie (nie jest to wystarczająco precyzyjne, jeśli zważy się na to, że wymiar czasu pracy niekoniecznie musi być odnoszony do zawodu, ale może być zależny od zajmowanego stanowiska bądź uciążliwości lub szkodliwości wykonywanej pracy⁶). Wyjątek od tego stanowi wymóg stawiany niepełnosprawnym. Mogą oni zatem uzyskać status bezrobotnego, jeśli są zdolni i gotowi do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy. Warto zauważyć, że w poprzednio obowiązującej ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu warunek „zdolności i gotowości” wiązano wyłącznie z podejmowaniem zatrudnienia. Oznaczało to, że nie może być bezrobotna osoba, która – co prawda – nie miała zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, ale była zdolna i gotowa do wykonywania innej pracy zarobkowej. W obecnej definicji bezrobotnego dokonano w tym zakresie modyfikacji, uwzględniając w niej wyraźnie zdolność i gotowość do wykonywania innej pracy zarobkowej, nie odwołując się ze zrozumiałych względów do czasu pracy jako miernika wymiaru, w jakim jest ona wykonywana. W rezultacie należałoby uznać, że brak możliwości zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, np. ze względu na obowiązki rodzinne, nie przekreśla uzyskania statusu bezrobotnego, jeśli tylko określona osoba jest zdolna i gotowa do zawarcia np. jakiegokol-

⁶ Por. też M.B. Rycak, *Wymiar i rozkład czasu pracy*, Warszawa 2008, s. 20 i n.

wiek umowy-zlecenia czy umowy o dzieło. Nie jest jednak pewne, czy taka właśnie była intencja ustawodawcy.

Brak jest w komentowanej ustawie bliższych wyjaśnień, na czym polegać mają wskazane w definicji „zdolność” i „gotowość”. Gdy chodzi o **zdolność**, możliwe są dwa ujęcia. Pierwsze z nich to zdolność w znaczeniu prawnym, innymi słowy: zdolność do bycia stroną stosunku prawnego, w ramach którego jest realizowane zatrudnienie lub wykonywana inna praca zarobkowa. W przypadku stosunku pracy owa zdolność uregulowana jest w art. 22 § 2 k.p., który wskazuje ukończenie 18. roku życia jako jedynej jej przesłanki. Przyznanie tej zdolności wyjątkowo także młodocianym z punktu widzenia komentowanej ustawy nie ma znaczenia wobec dalej sformułowanego warunku (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.z.), zgodnie z którym bezrobotnym może być tylko osoba, która ukończyła 18 lat (por. na ten temat uwagi zamieszczone w dalszej części komentarza do art. 2). Według drugiego ujęcia chodzi o zdolność do podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej w znaczeniu psychofizycznym. Wydaje się, że ustawodawca ma przede wszystkim na uwadze tę konwencję terminologiczną⁷. Wynika to już z tej części definicji, w której wskazuje warunek uzyskania statusu bezrobotnego przez niepełnosprawnych, a ponadto z treści art. 2 ust. 3 u.p.z., nawiązującej do badań lekarskich lub psychologicznych, mających na celu stwierdzenie zdolności bezrobotnego do pracy. Tak jak na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów, tak i na gruncie przepisów obecnych pewna wątpliwość rodziła się w związku z pytaniem o wpływ na status bezrobotnego czasowej niezdolności do pracy. Ta kwestia jednoznacznie przedstawia się w odniesieniu do niezdolności do pracy mającej miejsce już po zarejestrowaniu się w charakterze bezrobotnego. Zgodnie z art. 33 ust. 4 u.p.z., pozbawienie tego statusu następuje dopiero wtedy, gdy bezrobotny pozostaje niezdolny do pracy wskutek choroby przez nieprzerwany okres 90 dni, a zgodnie z art. 80 ust. 1 u.p.z., zasiłki dla bezrobotnych przysługują również za udokumentowany okres niezdolności do pracy, za który na podsta-

⁷ Tak też WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 października 2007 r., III SA/Po 663/07, LEX nr 424105.

wie odrębnych przepisów pracownicy zachowują prawo do wynagrodzenia lub przysługują im zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa. Dopiero nieprzedstawienie zaświadczenia o niezdolności do pracy w wymaganej formie skutkuje pozbawieniem statusu bezrobotnego z pierwszym dniem niezdolności do pracy (art. 80 ust. 2 u.p.z.). Mając to na względzie, należy dojść do wniosku, że wspomniana wyżej wątpliwość dotyczy jedynie tego, czy czasowa niezdolność do pracy uniemożliwia zarejestrowanie określonej osoby jako bezrobotnej. Skoro w definicji bezrobotnego wskazuje się ogólnie na niezdolność do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, to należy przyjąć, że chodzi tu również o przypadek niezdolności czasowej⁸. Warto dodać, że skoro zasadniczym warunkiem, który powinna spełniać osoba uznana za bezrobotną, jest jej zdolność i gotowość do podjęcia proponowanego jej zatrudnienia, to nie zachodzi to „w odniesieniu do osoby kwalifikującej się do rehabilitacji”⁹.

Posiadanej zdolności do podjęcia zatrudnienia (innej pracy zarobkowej) musi towarzyszyć **gotowość** zmiany swojego statusu. Należy przez to rozumieć rzeczywistą wolę pracowania i znajdowanie się w sytuacji umożliwiającej rozpoczęcie pracy w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą lub innej umowy cywilnoprawnej. Potwierdzeniem tego jest orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo, w wyroku z dnia 13 stycznia 2001 r., I OSK 1231/11, LEX nr 1120579, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że pojęcie gotowości do podjęcia zatrudnienia „oznacza sytuację, gdy osoba ma zamiar, chęć i możliwość wykonywania pracy i jednocześnie nie występują żadne przeszkody po stronie tej osoby, aby świadczyć pracę”. Samo zarejestrowanie się w urzędzie pracy, nawet przy spełnianiu innych przesłanek, przez osoby, których celem jest jedynie uzyskiwanie świadczeń zasiłkowych związanych z bezrobociem, klóciłoby się z celem ustawodawcy, jakim jest przeciwdziałanie wyłącznie bezrobociu przymusowemu. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyj-

⁸ Zachowują tu swoją aktualność poglądy sformułowane na gruncie poprzednich przepisów, por. m.in. T. Bińczycza-Majewska, glosa do wyroku NSA z dnia 24 marca 1993 r., II SA 359/93, PS 1994, nr 11–12, s. 129.

⁹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 września 2010 r., II SA/Op 188/10, LEX nr 754141.

ny w Gliwicach w wyroku z dnia 4 kwietnia 2014 r., IV SA/GI 721/13, LEX nr 1520835, „istotą definicji osoby bezrobotnej jest założenie, że chodzi tu o osobę, która poszukuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z zamiarem i gotowością jej podjęcia”, przy czym owej gotowości „nie można sprowadzać wyłącznie do czynników subiektywnych istniejących po stronie zainteresowanego. Gotowość do podjęcia pracy musi być oceniana również w kategoriach obiektywnych, co należy rozumieć, że musi oznaczać rzeczywistą, faktyczną i aktualną możliwość podjęcia pracy”.

Bezrobotnymi mogą być zatem tylko takie osoby, które mają wolę podjęcia pracy. Weryfikatorem tak pojmowanej gotowości jest przede wszystkim pozostawanie do dyspozycji urzędu pracy, przez co należy rozumieć zgłaszanie się w urzędzie bez zbędnej zwłoki i korzystanie z usług świadczonych przez ten urząd. Znajduje to swoje potwierdzenie w art. 33 ust. 3 u.p.z., zgodnie z którym bezrobotny ma obowiązek zgłaszania się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym 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, w tym potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy”. Brak gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w różnych jego przejawach, może stanowić podstawę odmowy zarejestrowania w charakterze bezrobotnego, a w przypadku osoby już zarejestrowanej stanowi przyczynę pozbawienia tego statusu (por. komentarz do art. 33 ust. 4). Warto jednak w tym miejscu mieć na uwadze treść art. 75 ust. 3 u.p.z. Zgodnie z tym przepisem nie zostaje pozbawiona statusu bezrobotnego osoba, która w okresie nie dłuższym niż 10 dni przebywa za granicą, lub będąca w innej sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia (ustawodawca pomija w tym miejscu gotowość do podjęcia innej pracy zarobkowej), o ile o zamierzonym pobycie lub pozostawaniu w innej sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia powiadomiła urząd pracy (por. też komentarz do tego przepisu). W przypadku wielokrotnego korzystania z tej możliwości przez bezrobotnego łączny okres zgłoszonego pobytu za granicą oraz braku gotowości do pracy z innego powodu nie może przekroczyć 10 dni w ciągu roku kalenda-

rzowego. Trzeba podkreślić, że bezrobotny nie ma wówczas obowiązku podawania powodu braku przejawiania gotowości do podjęcia zatrudnienia, a tym bardziej powodu usprawiedliwiającego ów brak gotowości. Przepis ten uchyla zatem w sytuacjach, których dotyczy, obowiązek zgłaszania się bezrobotnego w terminie wskazanym przez urząd, co w konsekwencji oznacza brak możliwości zastosowania sankcji przewidzianej w art. 33 ust. 4 u.p.z. (pozbawienie statusu bezrobotnego w razie niestawiennictwa bezrobotnego w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie bez powiadomienia w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa).

Kończąc ten wątek, wypada zauważyć, że przesłanka gotowości do podjęcia zatrudnienia bądź innej pracy zarobkowej znajduje też swój wyraz w tej części definicji bezrobotnego, która zawiera przesłanki negatywne. Wśród nich wskazuje się takie sytuacje, które pozwalają na przyjęcie domniemania braku gotowości w rozumieniu wyżej przedstawionym. Tak jest choćby w przypadku osoby tymczasowo aresztowanej czy posiadającej wpis do ewidencji działalności gospodarczej. Istotną rolę w dookreśleniu omawianej przesłanki odgrywa też orzecznictwo sądowe. Jako przykład można wskazać wydany w dniu 29 kwietnia 2008 r., IV SA/GI 907/07, LEX nr 501803, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zgodnie z którym „pełnienie funkcji w zarządzie spółki prawa handlowego, nawet w przypadku niepozbierania wynagrodzenia z tego tytułu, powoduje brak pełnej gotowości do podjęcia zatrudnienia”. Sądy administracyjne wypowiadały się w tej kwestii również w innych wyrokach. I tak np. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Go 258/14, LEX nr 1465372, wyrażono zapatrywanie, że „odmowa przyznania statusu osoby bezrobotnej nastąpić może tylko wówczas, gdy w konkretnym przypadku organ ustali, że pełnienie funkcji członka zarządu spółki prawa handlowego, np. z uwagi na prowadzenie przez spółkę działalności gospodarczej, wyklucza możliwość podjęcia zatrudnienia”. Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę na wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 marca 2012 r., III SA/Łd 104/12, LEX nr 1139516, dotyczący możliwości uzyskania statusu bezrobotnego przez likwidatora spółki. W takim przypadku ma miejsce domniemanie, zgodnie z którym

osoba pełniąca tę funkcję nie może być uznana za gotową do podjęcia zatrudnienia. Domniemanie to może być obalone „tylko przez złożenie rezygnacji z przedmiotowej funkcji”. Organ orzekający nie jest przy tym zobligowany do przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia, na jakim etapie prowadzone jest postępowanie likwidacyjne czy też jaka jest dyspozycyjność osoby ubiegającej się o przyznanie statusu bezrobotnego, bądź też przyczyn, dla których nie zrzekła się ona funkcji likwidatora, zwłaszcza wtedy, gdy jest to prawnie dopuszczalne i obiektywnie możliwe.

- 2.4.** Gotowość do podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej oznacza, że określona osoba wyraża wolę rzeczywistego skorzystania z pomocy świadczonej przez służby zatrudnienia. Do uzyskania statusu bezrobotnego nie jest to jednak wystarczające. Konieczne jest jeszcze **poszukiwanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej**. Nie wydaje się, aby o takiej czynnej postawie świadczyło wyłącznie utrzymywanie kontaktu z urzędem pracy i oczekiwanie na propozycje pomocy składane przez ten urząd. Choć ustawodawca na to wyraźnie nie wskazuje, chodzi tu także o podejmowanie własnych działań, które zwiększają szanse na uzyskanie zatrudnienia (innej pracy zarobkowej). Bezrobotny musi zatem wykazać własną aktywność, której celem byłaby utrata posiadanego statusu. O tym, jakie mają być konkretne przejawy owej aktywności i jak może ona być weryfikowana, nie dowiadujemy się z ustawy. W efekcie o zachowaniu statusu bezrobotnego w praktyce decydować będzie spełnianie weryfikowalnej przesłanki, jaką jest scharakteryzowana wyżej gotowość do podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015 r., I OSK 1607/13, LEX nr 1646152, w którym m.in. podniesiono, że bezrobotny zainteresowany uzyskaniem pracy musi, „stawiając się w powiatowym urzędzie pracy, co jest jego obowiązkiem, wykazać swą dyspozycyjność, by organ zatrudnienia mógł ocenić jego gotowość i zdolność do podjęcia pracy”. Podobne stanowisko zajęł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 lutego 2012 r., II SA/Rz 899/11, LEX nr 1121497. Stwierdził tam, że warunkiem zachowania statusu bezrobotnego jest pozostawanie w dyspozycji urzędu pracy i wykazy-

wanie gotowości do podjęcia pracy lub też podwyższania lub zmiany swoich kwalifikacji. Aby uznać, że warunki te są spełnione, nie jest wystarczające tylko zgłaszanie się w urzędzie pracy w wyznaczonych terminach w celu podpisania stosownego oświadczenia. Przede wszystkim konieczne jest „reagowanie na wszelkie propozycje pracy czy szkolenia”.

- 2.5. Zgodnie z zamieszczoną w komentowanym artykule definicją bezrobotnym może być wyłącznie **osoba nieucząca się w szkole**. Nie przekreślają jednak uzyskania tego statusu nauka w szkole dla dorosłych, przystąpienie do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły bądź też studiowanie w szkole wyższej w formie studiów niestacjonarnych (wieczorowych lub zaocznych). Warto podkreślić, że wiele osób uczących się w szkołach nie może być bezrobotnymi już ze względu na nieukończenie 18. roku życia, co jest odrębną przesłanką wykluczającą ten status. Warunek nieuczenia się w szkole ma w związku z tym znaczenie tylko dla osób pełnoletnich, a zwłaszcza dla studentów studiów stacjonarnych. W ich przypadku racjonalizacją wyłączenia statusu bezrobotnego jest to, że ze względu na obowiązki studenckie trudno byłoby im uczynić zadość warunkowi gotowości do podjęcia „pełnowymiarowego” zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Jak to podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r., II SA/Ol 1011/13, LEX nr 1407086, „tej samej osobie nie może jednocześnie przysługiwać przymiot studenta studiów stacjonarnych i bezrobotnego”. Nie do końca to przekonuje w przypadku odbywania stacjonarnych studiów doktoranckich, zwłaszcza jeśli nie jest z nimi związane otrzymywanie stypendium. Wyeliminowanie możliwości bycia przez te osoby bezrobotnymi oznacza przy tym nie tylko brak prawa do zasiłku, lecz także do skorzystania z niektórych innych usług świadczonych przez urzędy pracy. Bez wątpienia osoby te mogą wykonywać i często poszukują innej pracy zarobkowej, która nie koliduje z tokiem studiów, a niekiedy wręcz podnosi stopień ich efektywności (łączenie teorii z praktyką).

- 2.6. Ostatnią z przesłanek wymienionych w pierwszej części definicji bezrobotnego jest **zarejestrowanie się** w tym charakterze **we właściwym**

powiatowym urzędzie pracy. Jest to istotny warunek formalny pozwalający na zweryfikowanie warunków pozostałych. O właściwości urzędu decyduje miejsce zameldowania stałego lub czasowego osoby rejestrującej się. Ma to swoje uzasadnienie w ciągle aktualnym obowiązku meldunkowym. Warto jednak przytoczyć w tym miejscu wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2007 r., II SA/Sz 210/07, LEX nr 379795, zgodnie z którym „przerwa w dopełnieniu przez stronę obowiązku meldunkowego nie stanowi podstawy faktycznej do pozbawienia jej statusu osoby bezrobotnej”. Bardziej szczegółowo procedura rejestracyjna została uregulowana w przepisach wykonawczych, a dokładnie – w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 1299). Mamy tu do czynienia w istocie z pewną modyfikacją regulacji ustawowej. Rozporządzenie zawiera bowiem unormowanie dotyczące również osób w ogóle niezameldowanych. Dokonują one rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, na którego obszarze działania przebywają. W tym przypadku decydujące jest zatem miejsce pobytu. Zgodnie z tezą wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., II SA/Wa 2502/04, LEX nr 164755, „zameldowanie jest (...) rejestracją miejsca pobytu, a ustawodawca nie wiąże ustalenia w zakresie właściwości urzędu pracy z bezwzględnym obowiązkiem zameldowania osoby bezrobotnej”.

- 2.7. Druga część definicji bezrobotnego, bardzo rozbudowana i kazuistyczna, zawiera wskazania okoliczności, które sprawiają, że statusu tego nie można uzyskać (zachować), pomimo spełniania przesłanek zawartych w pierwszej części. W pierwszej kolejności zostały określone granice wiekowe warunkujące ów status. Granicą dolną jest **ukończenie 18 lat**. Osoby młodsze nie mogą być zatem bezrobotnymi. Z punktu widzenia tej regulacji najwięcej wątpliwości rodzi pozycja prawna zajmowana na rynku pracy przez młodocianych, a więc – zgodnie z obowiązującymi przepisami – osób między 16. a 18. rokiem życia. Istotne jest przy tym, że młodociani mają zdolność do bycia pracownikiem, choć na warunkach szczególnych, określonych w przepisach działu dziewiątego kodeksu pracy. Jeśli zatem młodociani nie mają kwalifikacji zawodowych, ich zatrudnienie może od-

bywać się tylko na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego albo też na podstawie zwykłej („zarobkowej”) umowy o pracę, ale wyłącznie przy pracach lekkich. Młodociani posiadający kwalifikacje zawodowe mogą być zatrudniani w ramach normalnego stosunku pracy, z wyłączeniem prac objętych wykazem prac wzbronionych dla młodocianych bądź też na tych stanowiskach, których zajmowanie jest związane z warunkiem ukończenia 18 lat (np. urzędniczych). Nie wchodząc w szczególności, wystarczy w tym miejscu skonstatować, że młodociany może być stroną stosunku pracy, mieć zatem status pracownika. Analiza kolejnych polskich aktów prawnych zawierających przepisy o bezrobociu ukazuje tymczasem stałą tendencję do coraz bardziej restrykcyjnego stanowiska ustawodawcy co do możliwości korzystania przez młodocianych ze statusu bezrobotnego. Pomijając pierwszą ustawę (z 1989 r.), regulacja zamieszczona w dwóch kolejnych coraz bardziej odchodzi od założenia, że posiadana przez młodocianych zdolność do bycia stroną stosunku pracy powinna przesądzać również o zdolności prawnej do bycia bezrobotnym. Obydwie jednak, wskazując na wymóg ukończenia 18 lat, wyjątkowo dopuszczały możliwość zarejestrowania w charakterze bezrobotnego osób, które tej granicy wiekowej nie przekroczyły. Obowiązująca ustawa, wskazując na to, że bezrobotnym może być tylko osoba, która ukończyła 18 lat, nie przewiduje już żadnych wyjątków od tego warunku. Oznacza to, że młodociany, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji na rynku pracy się znajduje, nie może mieć statusu bezrobotnego, choć może podjąć zatrudnienie. Tym samym, nie jest on beneficjentem różnego rodzaju usług i świadczeń adresowanych właśnie do bezrobotnych. Poszukując *ratio legis* takiego unormowania, należy przypuszczać, że ustawodawca wyszedł z założenia, iż uczestnictwo młodocianych w rynku pracy jest podporządkowane ich przygotowaniu zawodowemu, co jest celem nadrzędnym nawiązywanych z nimi stosunków pracy. Bezrobocie nie jest zatem w ich przypadku skutkiem przymusowego pozostawania poza zatrudnieniem, traktowanym przede wszystkim jako źródło zarobkowania. Wydaje to się korespondować z jednej strony z konstytucyjną regulacją, zgodnie z którą nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP), a z drugiej – z obowiązkiem alimentacyjnym

ciążącym w stosunku do dzieci na rodzicach¹⁰. Jeśli można byłoby zgodzić się z tezą, że niezarobkowy charakter zatrudnienia wykonywanego w ramach umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego uzasadnia wyłączenie młodocianych z kręgu osób, dla których dostępny jest status bezrobotnego, o tyle nie przekonuje takie wyłączenie w stosunku do osób, które dysponując kwalifikacjami zawodowymi, są w stanie podjąć zatrudnienie w celu uzyskiwania zarobku. Prowadzi to do dość paradoksalnej sytuacji. Młodociany posiadający kwalifikacje zawodowe niekiedy jest w stanie wykazać się okresem zatrudnienia warunkującym powstanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych (wskazany w art. 71 ust. 1 pkt 2 u.p.z.), nie nabędzie jednak tego prawa z powodu wyłączenia możliwości zarejestrowania się w charakterze bezrobotnego¹¹. Konkludując, wypada stwierdzić, że tendencja do coraz bardziej restrykcyjnego traktowania w definicji bezrobotnego osób, które nie ukończyły 18. roku życia, ma głównie powody ekonomiczne. Celem ustawodawcy jest wyłączenie w stosunku do nich usług rynku pracy, a zwłaszcza świadczeń zasiłkowych. Nie oznacza to oczywiście likwidacji problemu bezrobocia ludzi niepełnoletnich jako dostrzegalnego zjawiska społecznego. Pozbawienie dostępu do statusu bezrobotnego osób, które mają zdolność do bycia pracownikiem, jest zatem zabiegiem mało przekonującym, zwłaszcza w stosunku do tych osób, które mogą podejmować zatrudnienie o zarobkowym charakterze. Z tego punktu widzenia należałoby postulować powrót przynajmniej do poprzedniej regulacji, umożliwiającej rejestrację w charakterze bezrobotnego tzw. młodocianych absolwentów, a więc osób, które posiadają już przygotowanie zawodowe.

- 2.8.** Sposób wyznaczenia górnej granicy wieku bycia bezrobotnym został poddany istotnej korekcie. Według pierwotnej wersji ustawy bezrobotnym nie mogła być osoba, która ukończyła 60 lat w przypadku kobiet oraz 65 lat w przypadku mężczyzn. W świetle wówczas obowiązujących przepisów ubezpieczeniowych było to równoznaczne z osiągnię-

¹⁰ Artykuł 133 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.).

¹¹ Por. na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy A. Kosut, *Komentarz...*, s. 18.

ciem wieku emerytalnego, choć ustawodawca tego *expressis verbis* nie zawarł w komentowanej regulacji. To wyłączenie z kręgu bezrobotnych nie było zatem spowodowane posiadaniem innego niż wynagrodzenie źródła utrzymania, jakim mogło być świadczenie emerytalne. Nabycie prawa do emerytury stanowiło bowiem odrębną przesłankę negatywną, na którą wskazywano w komentowanej definicji. Intencją ustawodawcy było zatem pozbawienie statusu bezrobotnego osoby, która osiągnęła wiek 60/65 lat, niezależnie od tego, czy wiązało się to z możliwością otrzymywania emerytury. Innym hipotetycznym powodem wskazania wieku emerytalnego jako okoliczności wyłączającej status bezrobotnego mogłoby być uznanie, że wiek ten jest równoznaczny z utratą zdolności do pracy, i to w sensie psychofizycznym. Warto w związku z tym zwrócić uwagę, że zdolność do pracy jest już uwzględniona wśród pozytywnych przesłanek bycia bezrobotnym. Nie ulega wątpliwości, że gdyby zdolność ta była utożsamiana wyłącznie z prawną zdolnością do bycia pracownikiem, to odwołanie się do wieku emerytalnego byłoby bezpodstawne. Owa zdolność nie jest bowiem limitowana żadną górną granicą wiekową. Przesłanka zdolności do pracy musi być zatem łączona z psychofizycznymi możliwościami wykonywania pracy, i to w pełnym wymiarze czas pracy. Można byłoby więc przyjąć, że o ile w każdym innym przypadku należałoby dowodzić istnienia tej zdolności bądź wykazywać jej brak (w celu uzyskania lub zakwestionowania statusu bezrobotnego), o tyle osiągnięcie wieku emerytalnego traktowane jest przez ustawodawcę zawsze jako równoznaczne z utratą zdolności do pracy¹². W świetle najnowszych tendencji w orzecznictwie Sądu Najwyższego kwestionujących możliwość traktowania osiągnięcia wieku emerytalnego jako przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, znajdujących coraz powszechniej akceptację w doktrynie prawa pracy¹³, taka interpretacja intencji ustawodawcy konstruującego definicję bezrobotnego przestawała przekonywać. Nie można zatem wyprowadzać zbyt daleko idących wniosków z konstatacji, że

¹² Por. B. Wagner, *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy*, PiZS 2001, nr 3, s. 21.

¹³ Por. Z. Hajn, *Dopuszczalność wypowiedzenia stosunku pracy ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego lub nabycie prawa do emerytury (w:) Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 277 i n.

osiągnięcie wieku emerytalnego często zbiega się z utratą zdolności do pracy i powoduje zaprzestanie kariery zawodowej. Na płaszczyźnie prawnej za ważniejsze należy uznać, że osiągnięcie wieku emerytalnego, nawet jeśli towarzyszy temu nabycie prawa do emerytury, nie stanowi przeszkody w podjęciu zatrudnienia i przyczyny uzasadniającej jego utratę. Rzutuje to na ocenę trafności przyjętej definicji bezrobotnego. Wskazanie w niej wieku emerytalnego w stosunku do osób, które pomimo osiągnięcia tego wieku są zdolne do pracy, może być rozważane jako przejaw dyskryminacji ze względu na wiek, a biorąc pod uwagę zróżnicowanie tego wieku dla kobiet i mężczyzn również ze względu na płeć. W tej sytuacji uzasadnienia w wyłączeniu z kręgu bezrobotnych osób, które ukończyły 60/65 lat, należałoby poszukiwać w racjach polityki zatrudnienia, a konkretnie – polityki przeciwdziałania bezrobociu. Innymi słowy, punkt ciężkości należałoby przenieść na płaszczyznę społeczną, uznając, że posiadanie statusu bezrobotnego przez osoby w wieku emerytalnym, a co za tym idzie – korzystanie z wszelkich form pomocy przewidzianej dla bezrobotnych, w warunkach szczupłości środków finansowych pochodzących z zasobów publicznych, jakie na to przeciwdziałanie mogą być przeznaczone, jest społecznie nieracjonalne, zwłaszcza jeśli zważy się na to, że osiągnięcie wieku emerytalnego najczęściej jest równoznaczne z nabyciem prawa do emerytury. Wydaje się, że ten argument ma pewną siłę przekonywania w odniesieniu do ukształtowania przesłanek prawa do zasiłku dla bezrobotnych (może przemawiać za wyłączeniem osób, które osiągnęły wiek emerytalny, z kręgu uprawnionych do tego zasiłku), załamuje się jednak w stosunku do osób, które pomimo osiągnięcia tego wieku nie nabyły uprawnień emerytalnych.

Powyższe uwagi w pewnym tylko stopniu straciły na aktualności w związku ze zmianą wprowadzoną do komentowanej tu części definicji na skutek nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁴. Obecnie zatem ustawodawca wskazuje nie

¹⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.

zróznicowany dla kobiet i mężczyzn wiek jako negatywną przesłankę definicyjną, ale stanowi wprost o osiągnięciu wieku emerytalnego. W świetle powołanej wyżej nowelizacji stopniowo wiek ten jest zrównywany dla obydwu płci. Pełne jego zrównanie nastąpi w roku 2040. Wówczas wiek emerytalny wyniesie dla wszystkich 67 lat. Do tego jednak czasu będzie on dla kobiet i mężczyzn różny. Warto podkreślić, że w najbliższym czasie mogą nastąpić w tym zakresie istotne zmiany, o ile zostaną zrealizowane zapowiedzi nowej ekipy rządowej. Niewykluczony jest powrót do wcześniejszych zasad dotyczących wieku emerytalnego, ze wszystkimi tego konsekwencjami, również dotyczącymi definicji bezrobotnego.

- 2.9. Jak wyżej podkreślono, nabycie **prawa do emerytury** jest odrębną przesłanką negatywną wskazaną w definicji bezrobotnego. Dotyczy to również nabycia **prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy** (art. 57 i n. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 748 z późn. zm.), **renty szkoleniowej** (art. 60 u.e.r.), **renty socjalnej** (ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 982 z późn. zm.) bądź też **renty rodzinnej** w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 65 i n. u.e.r.). W odniesieniu do wszystkich tych świadczeń ustawodawca przyjmuje, że już nabycie do nich prawa jest okolicznością eliminującą możliwość uzyskania lub zachowania statusu bezrobotnego, które to prawo musi być stwierdzone stosowną decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Znajduje to potwierdzenie w wyroku WSA w Łodzi z dnia 22 października 2008 r., III SA/Łd 219/08, LEX nr 477198, zgodnie z którym „kwestia nabycia uprawnienia rentowego z tytułu niezdolności do pracy pozostaje w ścisłym związku ze statusem osoby bezrobotnej, bowiem uzyskanie takiego prawa wyklucza możliwość bycia uznanym za osobę bezrobotną”. Można z tego zasadnie wnosić, że bez znaczenia jest to, czy świadczenie jest faktycznie otrzymywane (pobierane). Poszukując *ratio legis* dla tego unormowania, należy przypuszczać, że chodziło o przekonanie, zgodnie z którym prawo do wskazanych wyżej świadczeń stanowi dostateczną gwarancję zdobywania (lub możliwości zdobycia) środków utrzymania pomimo pozostawania

poza zatrudnieniem lub pomimo niewykonywania innej pracy zarobkowej. Dodatkowo, we wszystkich tych przypadkach z posiadaniem statusu bezrobotnego kolidują mniej lub dalej idące ograniczenia zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia (innej pracy zarobkowej).

Podobne uzasadnienie ma, jak się wydaje, wyłączenie statusu bezrobotnego w odniesieniu do osób, które po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej bądź zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności pobierają **nauczycielskie świadczenie kompensacyjne**¹⁵, **zasiłek przedemerytalny**¹⁶, **świadczenie przedemerytalne**¹⁷, **świadczenie rehabilitacyjne** (por. art. 18 i n. ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 372), **zasiłek chorobowy** (por. art. 4 i n. u.ś.p.), **zasiłek macierzyński** (por. art. 29 i n. u.ś.p.) bądź też **zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego** (por. art. 30 ust. 3 u.ś.p.). Warto zauważyć, że w odróżnieniu od regulacji dotyczącej emerytur i rent, w przypadku tych świadczeń pozbawienie statusu bezrobotnych ustawodawca łączy nie z nabyciem do nich prawa, lecz z ich pobieraniem.

W wyniku 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 z późn. zm.) została dodatkowo uwzględniona jeszcze jedna przesłanka negatywna, której spełnienie powoduje brak możliwości nabycia statusu bezrobotnego lub jego utratę. Chodzi o nabycie prawa do **emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy**. W tym jednak przypadku istotne znaczenie ma wysokość tego świadczenia.

¹⁵ Por. ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800 z późn. zm.).

¹⁶ Wprowadzony ustawą z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 687); od dnia 1 stycznia 2002 r. unormowanie dotyczące zasiłku uchylono, respektując jednak to, że pewna grupa osób nabyła już do niego prawo przed tą datą.

¹⁷ Por. ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 170 z późn. zm.).

Bezrobotnym nie można być, jeśli jego wysokość przekracza najniższą emeryturę albo rentę. W 2015 r. była to kwota 880,45 zł.

- 2.10.** Kolejna grupa przesłanek negatywnych dotyczy osób w różny sposób związanych z produkcją rolną. Przede wszystkim statusu bezrobotnego nie mogą mieć **właściciele lub posiadacze samoistni bądź też zależni nieruchomości rolnej**. Dla ustalenia znaczenia pojęcia „nieruchomość rolna” miarodajny jest przepis art. 46¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), zgodnie z którym chodzi tu o nieruchomości, które „są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Warto zaznaczyć, że w przypadku właściciela bez znaczenia jest, czy nieruchomość znajduje się w jego posiadaniu (a więc czy faktycznie nią włada). Zachowuje tu aktualność orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów. I tak, zgodnie z tezą wyroku z dnia 15 marca 1995 r., SA/Gd 3078/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 73, właściciel, któremu odjęto w trybie art. 931 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.) zarząd zajęłą nieruchomością rolną, nie może uzyskać statusu bezrobotnego. Wyłączenie tego statusu następuje też w odniesieniu do samoistnych lub zależnych posiadaczy nieruchomości rolnej. W przypadku posiadacza samoistnego bez znaczenia jest, że oddał on nieruchomość rolną w posiadanie zależne¹⁸. W literaturze przedmiotu dopuszcza się jednak możliwość bycia bezrobotnym przez dzierżyciela zastępczego, władającego nieruchomością w imieniu właściciela lub posiadacza¹⁹. Poza przymiotem właściciela lub posiadacza nieruchomości rolnej w definicji bezrobotnego wskazuje się także pewne limity odnoszące się do wielkości tej nieruchomości (bez względu na rodzaj produkcji, do jakiej jest ona wykorzystywana). Tym limitem

¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 listopada 1990 r., II SA 746/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 66.

¹⁹ A. Kosut, *Komentarz...*, s. 21.

jest powierzchnia użytków rolnych przekraczająca 2 hektary przeliczeniowe (ustalane na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych, wynikających z ewidencji gruntów budynków, zgodnie z zasadami ustalonymi w przepisach ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 617). Wychodzi się przy tym z założenia, że własność lub posiadanie mniejszej nieruchomości rolnej nie kolidują ze statusem bezrobotnego, o ile tylko mogą być spełnione inne wymogi definicyjne. W takim przypadku głównym źródłem utrzymania zwykle jest bowiem zatrudnienie bądź wykonywanie innej pracy zarobkowej. Dodajmy, że wskazane wyżej kryterium obszarowe należy odnosić także do współwłaściciela nieruchomości rolnej. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 6 grudnia 2006 r., I OSK 692/06, ONSA WSA 2007, nr 4, poz. 104, „statusu bezrobotnego nie może uzyskać ten współwłaściciel, którego udział we współwłasności nieruchomości rolnej odpowiadać będzie części nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 hektarów przeliczeniowych” (należałoby tu uczynić jednak sprostowanie – zgodnie z definicją bezrobotnego powierzchnia ta ma przekraczać tę wielkość). W tym kontekście w odniesieniu do majątku wspólnego małżonków Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 17 stycznia 2014 r., I OSK 185/13, LEX nr 145136. Przyjął w nim, że przy obliczaniu powierzchni użytków rolnych znajdujących się w tym majątku należy uznać, w zw. z art. 43 § 1 k.r.o., że na każdego z małżonków przypada równa część własności tych użytków. Mamy tu zatem do czynienia z domniemaniem, „że powierzchnia użytków rolnych znajdujących się w majątku wspólnym małżonków (przy wspólności ustawowej) w połowie przypada jednemu z nich, a w drugiej połowie – drugiemu”.

Powierzchnia użytków rolnych przekraczająca 2 hektary przeliczeniowe ma też znaczenie dla wyłączenia statusu bezrobotnego w odniesieniu do **osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym**. Wyjaśnienia tego, kto jest domownikiem, należy szukać w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 277). Jeśli chodzi o domownika (art. 6 pkt 2 u.u.s.r.), jest nim osoba bliska

rolnikowi (do posiadania tego statusu nie wystarczy być właścicielem lub posiadaczem nieruchomości rolnej, ale trzeba osobiście i na własny rachunek prowadzić działalność rolniczą), która ukończyła 16 lat, pozostawała w okresie pracy w gospodarstwie rolnym we wspólnym gospodarstwie z rolnikiem lub zamieszkiwała na terenie jego gospodarstwa lub w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracowała w tym gospodarstwie rolnym, nie będąc związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Zamieszkiwanie poza gospodarstwem przez znaczną część roku oraz wykonywanie w nim pracy jedynie dorywczo (np. w okresie ferii) nie stanowi przeszkody w nabyciu statusu bezrobotnego. Na gruncie dawniej obowiązujących przepisów o bezrobociu dalece niejasna była sytuacja współmałżonka rolnika²⁰. Obecnie nie jest to już przedmiotem kontrowersji. Współmałżonek – jako osoba podlegająca ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy w gospodarstwie rolnym – nie może być bezrobotnym. Jak jednak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2015 r., I OSK 100/14, LEX nr 1773488, małżonek rolnika niepracujący na stałe w gospodarstwie rolnym mieści się w ustawowej definicji bezrobotnego. Warto przy tym podkreślić, że przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stosuje się do małżonka, chyba że nie pracuje on w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym (art. 5 u.u.s.r.). W związku z tym, że wówczas nie podlega rolniczym ubezpieczeniom emerytalno-rentowym, nie stosuje się do niego również wyłączenia przewidzianego w definicji bezrobotnego²¹.

W sposób szczególny zostały potraktowane w definicji bezrobotnego **osoby prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej** (należy tu mieć na uwadze m.in. uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro* oraz fermową hodowlę i chów drobiu

²⁰ Por. T. Bińczycka-Majewska, *Rolnicy a system zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia*, PiZS 1994, nr 9, s. 52–53.

²¹ Tak też A. Kosut, *Komentarz...*, s. 20.

rzeźnego i nieśnego). W tym przypadku bez znaczenia jest obszar użytków rolnych, istotne zaś jest uzyskiwanie przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Stanowi to negatywną przesłankę w układzie warunkującym status bezrobotnego, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej (a więc różnica między przychodem a poniesionymi kosztami) obliczony dla ustalenia tego podatku nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 hektarów przeliczeniowych, który jest ustalany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym (art. 18 u.p.r.). Statusu bezrobotnego nie mogą też uzyskać osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie (por. uwagi wyżej).

- 2.11. Z woli ustawodawcy ze statusem bezrobotnego koliduje posiadanie **wpisu do ewidencji działalności gospodarczej**. Stylistyka tego wyłączenia w kolejnych regulacjach prawnych dotyczących bezrobocia zmieniała się. W ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu akcent był położony na prowadzenie takiej działalności. Pozwalało to na przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym nie może być bezrobotnym tylko osoba faktycznie prowadząca działalność gospodarczą. Potwierdzeniem tego była uchwała SN z dnia 9 września 1993 r., III AZP 12/93, OSNC 1994, nr 3, poz. 63, z tezą, że osoba, która uzyskała wpis do ewidencji działalności gospodarczej, lecz działalności tej faktycznie nie podjęła w okresie, w którym była zarejestrowana jako bezrobotna, nie traci statusu bezrobotnego. W ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz w pierwotnej wersji komentowanej ustawy przyjmowano, że bezrobotnym nie może być osoba podejmująca działalność gospodarczą od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia jej wyrejestrowania. Sformułowanie takie było źródłem poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Na jego tle wyrażano zapatrywanie o istnieniu domniemania, zgodnie z którym osoba wpisana do ewidencji działalność gospodarczą podejmuje, chyba że udowodni, że działalności tej faktycznie nie podjęła. Za taką interpretacją wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uchwale z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 5/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 47. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się też roz-

strzygnięcia dalej idące. I tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał w wyroku z dnia 9 listopada 2006 r., II SA/Wa 1494/06, LEX nr 295073, że „podjęcie działalności gospodarczej» wiąże się z faktycznym jej podjęciem, z wystawieniem pierwszej faktury, a więc wiąże się z bezpośrednim przystąpieniem danego podmiotu gospodarczego do obrotu gospodarczego”. Z drugiej jednak strony podkreślano, że „samo zawieszenie działalności gospodarczej jest niewystarczające do uzyskania statusu osoby bezrobotnej”²². Stan prawny w omawianej materii zmienił się w istotny sposób w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 176, poz. 1243). Decydujące znaczenie nadano zatem posiadaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (o jakim stanowi się w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.). Już ta okoliczność uniemożliwiała bycie bezrobotnym, bez względu na to, czy działalność gospodarcza była podjęta i prowadzona (została zawieszona), a tym bardziej bez względu na to, czy przynosi jakiegokolwiek dochody. Potwierdzały to w swoich wyrokach sądy administracyjne (por. m.in. wyrok NSA z dnia 7 września 2010 r., I OSK 674/10, LEX nr 745291, i wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 stycznia 2011 r., III SA/Łd 551/10, LEX nr 758239). Trudno byłoby jednak stwierdzić, że orzecznictwo dotyczące tej kwestii było w pełni jednolite. Na przykład w wyroku WSA w Krakowie z dnia 10 listopada 2010 r., III SA/Kr 385/10, LEX nr 756942, podkreślono, że „samo posiadanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej nie wyklucza posiadania statusu osoby bezrobotnej jedynie w takiej sytuacji, gdy działalność nigdy, tj. od dnia dokonania wpisu do dnia wyrejestrowania nie zostanie podjęta”, a w wyroku WSA w Łodzi z dnia 24 listopada 2010 r., III SA/Łd 524/10, LEX nr 758239, zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym błędem byłoby dokonanie wyłącznie literalnej wykładni art. 2 ust. 1 pkt lit. f komentowanej ustawy, normę tam wyrażoną należy bowiem odczytywać, „mając na uwadze cel ustawy i uwzględniając regulacje prawne, związane z wpisem do ewidencji działalności gospodarczej”.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1973/05, LEX nr 276499.

Pewnym powrotem do dawniej obowiązujących przepisów, a zwłaszcza ich interpretacji sądowej, jest nowelizacja z dnia 16 grudnia 2010 r.²³ W jej wyniku status bezrobotnego można uzyskać również po złożeniu wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, o ile został złożony wniosek o zawieszenie jej wykonywania i okres tego zawieszenia jeszcze nie upłynął, a także do dnia podjęcia działalności gospodarczej wskazanego we wniosku o wpis do ewidencji. Warto podkreślić, że również na gruncie ostatniej nowelizacji bogate jest orzecznictwo sądowe, co świadczy o utrzymujących się wątpliwościach interpretacyjnych. Przykładem orzeczenia, w których znajduje swoje jednoznaczne odbicie nowy stan prawny, jest wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2014 r., III SA/Gd 335/14, LEX nr 1486131. Stwierdza się w nim, że „tylko formalne wykreślenie działalności gospodarczej z ewidencji, zawieszenie tej działalności lub jej nierozpoczęcie stanowi pozytywną przesłankę do uzyskania i posiadania statusu osoby bezrobotnej”. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2014 r., III SA/Kr 775/13, LEX nr 1502703. W orzecznictwie pojawiają się także interpretacje dalej idące, bazujące na ścisłym rozumieniu komentowanego unormowania ustawowego. Podkreśla się zatem, że bezrobotnym może zostać tylko osoba, która była wpisana do ewidencji działalności gospodarczej, o ile taka działalność do dnia jej wyrejestrowania nie została podjęta. Jednak podjęcie takiej działalności, nawet przed rejestracją w charakterze bezrobotnego w urzędzie pracy, skutkuje tym, że zaprzestanie prowadzenia działalności przed ową rejestracją bez wcześniejszego jej wyrejestrowania powoduje niemożność uznania danej osoby za osobę bezrobotną, a w przypadku zarejestrowania się stanowi przesłankę wznowienia postępowania²⁴. Na jeszcze inny aspekt rozważanego w tym miejscu zagadnienia zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 18 lutego 2015 r., II SA/Ke 9/15, LEX nr 1661535. Zauważa się tam, że posiadanie statusu bezrobotnego nie jest powiązane z faktem rzeczywistego wykonywania działalności gospodarczej, lecz

²³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2010 r. Nr 257, poz. 1725 z późn. zm.

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2014 r., IV SA/Gl 1188/12, LEX nr 1532065.

z okolicznością formalnego wpisu do ewidencji tej działalności. Nie można zatem uzyskać statusu bezrobotnego, jeśli nie została wyrejestrowana działalność gospodarcza, nawet wtedy gdy nie była ona podjęta od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji. Jak na to wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 listopada 2014 r., I OSK 1699/13, LEX nr 1540718, późniejszy dzień podjęcia działalności gospodarczej może być wskazany we wniosku o wpis do ewidencji tej działalności. Do tego czasu możliwe jest posiadanie statusu bezrobotnego. Niepodjęcie działalności, począwszy od tego dnia, nie oznacza, że można ten status uzyskać. Warto wreszcie zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 31 maja 2012 r., I OSK 2298/11, LEX nr 1264705. Podkreślono tam, że celem art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f komentowanej ustawy jest wyłączenie z grona osób bezrobotnych osób prowadzących działalność gospodarczą, przy czym za takie należy uważać osoby wpisane do ewidencji tej działalności. Cel ten jest trudny do osiągnięcia, gdy bada się faktyczne wykonywanie działalności gospodarczej, w związku z czym przyjmuje się domniemanie wynikające z wpisu do ewidencji.

- 2.12. Również wszelka inna aktywność, oprócz prowadzenia działalności gospodarczej, o ile wiąże się z **podleganiem na podstawie odrębnych przepisów obowiązkowi ubezpieczenia społecznego**, stanowi przesłankę uniemożliwiającą korzystanie ze statusu bezrobotnego. Dokonując tego wyłączenia, ustawodawca zakłada, że nie tylko koliduje ona z przejawianiem gotowości do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, lecz także zwykle stanowi źródło wystarczających dochodów. W aktualnym stanie prawnym zakres podmiotowy obowiązku ubezpieczenia społecznego jest bardzo szeroki i wynika z art. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 121 z późn. zm.). Poza pracownikami, osobami wykonującymi pracę nakładczą, osobami wykonującymi pracę w ramach umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług obowiązkiem tym są objęci m.in. członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osoby z nimi współpracujące (w szczególności na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, twórcy i artyści,

osoby wykonujące wolne zawody), posłowie i senatorowie oraz posłowie do Parlamentu Europejskiego, stypendyści sportowi, stypendyści Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, duchowni, żołnierze niezawodowi, osoby odbywające służbę zastępczą, funkcjonariusze Służby Celnej. Niezależnie od tytułu nałożenia obowiązku ubezpieczenia społecznego wyklucza on możliwość bycia bezrobotnym (jedyne wyjątki czyni się w odniesieniu do osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników, które mogą być bezrobotnymi, chyba że status ten zostaje wyłączony z innych powodów). Warto jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do wielu kategorii osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia społecznego o braku możliwości posiadania statusu bezrobotnego decydują też (przede wszystkim) inne okoliczności wskazane w definicji z art. 2 u.p.z.

- 2.13. Z dość oczywistych powodów nie może być bezrobotnym osoba, która jest **tymczasowo aresztowana lub odbywa karę pozbawienia wolności**. Przede wszystkim w tych przypadkach nie zachodzi zasadnicza przesłanka warunkująca posiadanie tego statusu, jaką jest gotowość do podjęcia zatrudnienia/innej pracy zarobkowej w rozumieniu przedstawionym we wcześniejszych wyjaśnieniach do komentowanego przepisu. Z taką gotowością możemy jednak mieć do czynienia w razie przerwy w odbywaniu kary. Wówczas nic nie stoi na przeszkodzie zarejestrowaniu się w charakterze bezrobotnego. W świetle jednak obowiązującej od 2007 r. wersji omawianego uregulowania nawet odbywanie tej kary nie musi zawsze oznaczać braku owej gotowości. Warto bowiem zwrócić w tym miejscu uwagę na przepisy nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960 z późn. zm.)²⁵, w następstwie których dokonano stosownej zmiany również w definicji bezrobotnego, a obecnie w rozdziale VIIa ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.) o systemie dozoru elektronicznego.

²⁵ Została ona uchylona przez ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396).

2.14. Odrębną przesłanką wyłączającą status bezrobotnego jest **uzyskiwanie miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę**. Oceniając to wyłączenie, wypada skonstatować, że świadczy ono o przyjęciu przez polskiego ustawodawcę niezbyt przekonującego założenia, zgodnie z którym dla statusu tego ważniejszy jest (jeśli są spełnione inne warunki) brak środków utrzymania niż utrata zarobków związanych z brakiem możliwości wykonywania pracy. Dla ustalenia znaczenia słowa „przychód” miarodajne jest wyjaśnienie zamieszczone w innym miejscu komentowanego słowniczka pojęć (nie wydaje się to najwłaściwsze z punktu widzenia techniki legislacyjnej). Zgodnie zatem z art. 2 ust. 1 pkt 24 u.p.z. chodzi tu o przychody z innego tytułu niż zatrudnienie, inna praca zarobkowa, zasiłek lub inne świadczenia wypłacane z Funduszu Pracy, o ile podlegają opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych (por. art. 10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.). Ustawodawca dodatkowo wskazuje próg przychodów, którego przekroczenie powoduje dopiero skutek w postaci niemożności bycia bezrobotnym. Jest nim połowa minimalnego wynagrodzenia, określanego w myśl przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2008). Począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., wynagrodzenie to wynosi 1850 zł. Próg ten nie dotyczy przychodów z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Do przychodów tych w orzecznictwie administracyjnym zalicza się również wypłacane przez byłego pracodawcę co miesiąc odszkodowanie z tytułu zawarcia w trakcie trwania stosunku pracy umowy o zakazie konkurencji. Przychody te, „jako bardzo ściśle i nierozzerwalnie związane ze stosunkiem pracy, powinny być uznane za przychody pochodzące z zatrudnienia”²⁶. Statusu bezrobotnego nie można łączyć z zatrudnieniem czy wykonywaniem innej pracy zarobkowej, niezależnie od wysokości osiąganych z tego tytułu przychodów, co wynika jednoznacznie z komentowanej definicji bezrobotnego. Znajduje to swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie zatem z wyrokiem NSA w Warsza-

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2015 r., II SA/Wa 650/14, LEX nr 165083.

wie z dnia 6 maja 2008 r., I OSK 1123/07, LEX nr 471501, „twierdzenia, jakoby z literalnego brzmienia przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. h ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynikało zezwolenie dla osoby bezrobotnej do uzyskiwania przychodów z tytułu wykonywania umowy zlecenia, umowy agencyjnej czy umowy o dzieło przy jednoczesnym zachowaniu warunku, aby nie przekraczały one miesięcznie wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia, są nieuprawnione”. Trzeba też podkreślić, że bez względu na swoją wysokość nie skutkują pozbawieniem statusu bezrobotnego przychody uzyskane z tytułu odsetek lub inne przychody od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

- 2.15. Wśród przesłanek negatywnych w definicji bezrobotnego ustawodawca wskazuje także pobieranie innych świadczeń. Po pierwsze, należy do nich **zasiłek stały przewidziany w ustawie o pomocy społecznej**. Zgodnie z art. 37 u.p.s. ów zasiłek przysługuje następującym osobom: pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego, osobie samotnie gospodarującej oraz pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, również niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Wydaje się, że wyłączenie to znajduje swoje uzasadnienie przede wszystkim w braku zdolności do pracy, a nie w posiadaniu – ze względu na niewielką wysokość zasiłku – innego źródła utrzymania. W orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się, że osoba niezdolna do pracy nie może korzystać ze statusu bezrobotnego, może natomiast uzyskać w określonym przypadku zasiłek stały, natomiast osoba, której przyznano zasiłek stały, nie może korzystać ze statusu osoby bezrobotnej z uwagi na brzmienie komentowanego tu przepisu²⁷. Po drugie, status bezrobotnego jest wyłączony w odniesieniu do osoby pobierającej **świadczenia pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do**

²⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2013 r., III SA/Gd 405/13, LEX nr 1572245.

zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Chodzi tu o świadczenia przewidziane w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.). Ważne jest przy tym, że nie pozbawia statusu bezrobotnego samo ubieganie się o nie, lecz dopiero fakt ich pobierania²⁸. O ile zasiłek stały przysługuje osobom niezdolnym do pracy, o tyle ta kategoria świadczeń jest przyznawana osobom do pracy zdolnym. Zgodnie z art. 17 u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu albo opiekunowi prawnemu dziecka, w razie rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Uwarunkowanie otrzymywania tego świadczenia w sposób wyraźny wskazuje na to, że podmiot do niego uprawniony sam wyłącza się z rynku pracy w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem. Z podobnym uwarunkowaniem mamy do czynienia w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego, który – zgodnie z art. 16a u.ś.r. – przysługuje osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli w związku ze sprawowaniem stałej opieki nad wskazanymi w przepisach osobami niepełnosprawnymi i w okolicznościach tam przewidzianych nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Osoba taka nie może być zatem bezrobotnym już dlatego, że nie poszukuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i nie jest gotowa do ich podjęcia. Niezbyt przekonujące jest również uwzględnienie wśród przesłanek negatywnych w definicji bezrobotnego pobierania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Warto zwrócić uwagę, że świadczenie to przysługuje osobie, która utraciła prawo do zasiłku dla bezrobotnych jedynie na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. W chwili utraty prawa do zasiłku musiała zatem spełniać wszystkie warunki bycia bezrobotnym, a samotne wychowywanie dziecka nie było przeszkodą w zachowaniu tego statusu w okresie

²⁸ W odniesieniu do świadczenia pielęgnacyjnego takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 24 października 2008 r., I OSK 1758/07, LEX nr 501328.

pobierania zasiłku. Konkludując, trzeba stwierdzić, że utrata prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania z pewnością uzasadnia dodatek do zasiłku rodzinnego dla osoby samotnie wychowującej dziecko, trudno jednak dopatrzeć się w tej sytuacji racjonalnego uzasadnienia również dla pozbawienia tej osoby statusu bezrobotnego, który nie wyczerpuje się przecież w prawie do zasiłku przewidzianym w komentowanej ustawie. Po trzecie, nie może być bezrobotnym osoba, która **pobiera zasiłek dla opiekuna** na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 162). Po czwarte, nie jest możliwe posiadanie statusu bezrobotnego przez osobę, która **po ustaniu zatrudnienia pobiera świadczenie szkoleniowe**. Zgodnie z art. 70 ust. 6 u.p.z. świadczenie takie jest przyznawane przez pracodawcę na wniosek pracownika i przysługuje po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego na czas udziału pracownika w szkoleniach przez maksymalny okres 6 miesięcy. Szukając uzasadnienia dla tego wyłączenia, należy zauważyć, że świadczenie szkoleniowe zastępuje w pewnym przynajmniej zakresie wynagrodzenie za pracę, a udział byłego pracownika w szkoleniu może być przeszkodą w przejawianiu gotowości do podjęcia zatrudnienia.

3. Drugim pojęciem, obok pojęcia bezrobotnego, związanym z kręgiem beneficjentów usług przewidzianych w ustawie jest pojęcie **poszukującego pracy**. Ustalając wzajemne relacje zachodzące między tymi pojęciami, nie sposób nie zauważyć, że o ile każdy bezrobotny jest jednocześnie poszukującym pracy (na co wskazuje się wprost w definicji ustawowej), o tyle nie każdy poszukujący pracy jest bezrobotnym. Status poszukującego pracy jest określony w sposób zdecydowanie mniej restrykcyjny niż status bezrobotnego, co wiąże się przede wszystkim ze znacznie węższym zakresem pomocy przewidzianej w ustawie, z jakiej ci pierwsi mogą skorzystać. W gruncie rzeczy podstawową usługą kierowaną również do nich jest pośrednictwo pracy (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.). Ponadto osoby te mogą korzystać z poradnictwa zawodowego (art. 38 ust. 1 pkt 1 u.p.z.), z pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy (art. 39 ust. 2 u.p.z.), ze szkoleń, ale już pod pewnymi dodatkowymi warunkami (art. 43 u.p.z.), z tym samym zastrzeżeniem – z pro-

gramów specjalnych (art. 49a u.p.z.) oraz z przygotowania zawodowego dorosłych (art. 53a ust. 1 u.p.z.).

Podobnie jak w przypadku definicji bezrobotnego, również w definicji poszukującego pracy ustawodawca nawiązuje do zakresu podmiotowego komentowanej ustawy. Status ten mogą zatem posiadać osoby podlegające tej ustawie, z wyłączeniem cudzoziemców zamierzających wykonywać pracę lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nienależących do innych kategorii cudzoziemców wskazanych w art. 1 ust. 3 pkt 1–3 u.p.z., a więc m.in. niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, obywatele państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, obywatele innych państw mogących korzystać ze swobody przepływu osób w ramach Unii Europejskiej, uchodźców, cudzoziemców posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na osiedlenie się. Bez względu na uwarunkowania swojej sytuacji prawnej, status poszukującego pracy może także uzyskać każdy cudzoziemiec będący członkiem rodziny obywatela polskiego. Z punktu widzenia zakresu podmiotowego zastosowania komentowanej ustawy definicja poszukującego pracy jest bardziej liberalna niż definicja bezrobotnego (obejmuje ona wszystkie osoby wskazane w art. 1 ust. 3 pkt 2 i 3 u.p.z., podczas gdy statusu bezrobotnego nie mogą mieć niektóre z nich).

Poza odesłaniem do art. 1 u.p.z. w definicji poszukującego pracy znajdujemy jedynie dwa warunki: poszukiwanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie (biorąc pod uwagę, że celem wszelkich form pomocy przewidzianych w tym akcie prawnym jest w ostatecznym rachunku podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, nie wydaje się, aby to zastrzeżenie było potrzebne) oraz zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy. Skonfrontowanie tego unormowania z bardzo rozbudowaną definicją bezrobotnego prowadzi do wielu wniosków. Przede wszystkim poszukującym pracy nie musi być osoba, która pozostaje poza zatrudnieniem lub nie wykonuje innej pracy zarobkowej. Oznacza to, że w tym charakterze może zarejestrować się osoba już zatrudniona (wykonująca inną pracę zarobkową), która poszukuje innej pracy lub

zamierza podjąć pracę dodatkową. W ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wskazywano to *expressis verbis* (art. 2 ust. 1 pkt 15 u.z.p.), przyjmując, że poszukującym pracy – poza osobą niezatrudnioną – może być także osoba zatrudniona zgłaszająca „zamiar i gotowość podjęcia zatrudnienia w wyższym wymiarze czasu pracy, albo dodatkowego lub innego zatrudnienia”. Obecna, bardziej syntetyczna formuła prowadzi do podobnych konkluzji, z pewną jednak różnicą – wcześniej poszukującym pracy nie mogła zostać osoba zatrudniona, a zgłaszająca zamiar i gotowość do podjęcia innej pracy zarobkowej, jak również osoba już wykonująca inną pracę zarobkową chcąc zmienić tego rodzaju pracę lub podjąć ją jako dodatkową. Nie ma żadnych przeszkód, aby zarejestrować jako poszukującego pracy osobę uczącą się w szkole (niezależnie od tego, jaka to szkoła), bez znaczenia jest dysponowanie zdolnością i gotowością do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (można poszukiwać pracy w bardzo nawet niewielkim wymiarze czasowym), nie uniemożliwiają rejestracji w tym charakterze także wszelkie okoliczności będące negatywną przesłanką bycia bezrobotnym. W szczególności oznacza to, że poszukującym pracy może być osoba, która ukończyła wiek emerytalny, niezależnie od tego, czy nabyła prawo do emerytury. To samo dotyczy osób niepełnoletnich, choć w tym przypadku nie przekonuje abstrahowanie przez ustawodawcę od ich zdolności prawnej do bycia zatrudnionym (co wskazywano w poprzedniej ustawie) lub wykonywania innej pracy zarobkowej.

W porównaniu z warunkami uzyskania statusu bezrobotnego mniejsze są też obostrzenia związane z rejestracją osób poszukujących pracy. I w tym przypadku są one szczegółowo unormowane w rozporządzeniu w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy. Przewiduje ono prowadzenie w powiatowym urzędzie pracy dwóch rejestrów odrębnych dla tych kategorii osób. Nie wskazuje się tego, jaki powiatowy urząd pracy jest właściwy do dokonania rejestracji, a to z tego powodu, że zarejestrować się można w kilku urzędach. W celu przeciwdziałania praktyce rejestrowania się osób, które nie utrzymują kontaktów z urzędem, w określonych w art. 33 ust. 4a u.p.z. sytuacjach dopuszcza się możliwość pozbawienia statusu poszukującego pra-

cy, przewidując, że ponowna rejestracja jest możliwa po 120-dniowym okresie karencyjnym (art. 33 ust. 4b u.p.z.).

4. W kontekście unormowań dotyczących pomocy udzielanej przez podmioty działające na rynku pracy szczególnie duże znaczenie ma kategoria zwana **odpowiednią pracą**. Warto zatem zauważyć, że celem pośrednictwa pracy (realizowanego zarówno przez powiatowe urzędy pracy, jak i agencje zatrudnienia) jest udzielenie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia. Powiatowe urzędy pracy w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy podejmują inne działania mające na celu pomoc osobom zarejestrowanym w tych urzędach. Starosta może pozbawić statusu bezrobotnego osobę, która bez uzasadnionej przyczyny odmówiła przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy. Przesłanką nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest m.in. brak propozycji odpowiedniej pracy, a odmowa przyjęcia takiej propozycji skutkuje pozbawieniem prawa do tego świadczenia.

Mając na względzie to, że od sposobu pojmowania odpowiedniej pracy zależą zadania ciężące na publicznych służbach zatrudnienia i innych podmiotach świadczących usługi na rynku pracy oraz prawa i obowiązki przede wszystkim bezrobotnych, lecz także poszukujących pracy, za dość wymowne należy uznać zmiany, jakich w tym zakresie dokonywał polski ustawodawca²⁹. Warto zatem zauważyć, że już w pierwszych aktach prawnych zakres tego pojęcia odbiegał od standardów przyjmowanych w prawie międzynarodowym i w systemach prawnych państw obcych (np. abstrahowanie od poziomu wynagrodzenia otrzymywanego przed utratą pracy). W kolejnych unormowaniach kierunek dokonywanych zmian był dość jednoznaczny – wymogi stawiane pod adresem odpowiedniej pracy stawały się, co do zasady, coraz mniej restrykcyjne i prowadziły do osłabienia pozycji osób pozbawionych zatrudnienia. W definicjach odpowiedniej pracy (względnie odpowiedniego zatrudnienia – jak to przyjmowano

²⁹ Por. szerzej M. Włodarczyk, „Odpowiednie zatrudnienie” w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, PiZS 1998, nr 7–8, s. 35 i n.

w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) pojawiały się trzy aspekty owej odpowiedniości, które można byłoby określić mianem: kwalitatywnego, zdrowotnego i geograficznego. Pierwszy dotyczył relacji pracy i stopnia przygotowania do jej wykonywania. Pierwotnie przyjmowano, że chodzi tu o pracę odpowiadającą poziomowi wykształcenia bezrobotnego, do której ma on przygotowanie zawodowe lub może ją wykonywać po uprzednim przygotowaniu zawodowym lub przekwalifikowaniu (ustawa o zatrudnieniu). W następnej ustawie (o zatrudnieniu i bezrobociu) odpowiedność pracy odnoszono już nie do poziomu wykształcenia, lecz wyłącznie do przygotowania zawodowego, pozwalającego na wykonywanie pracy, ewentualnie po uprzednim przyuczeniu do zawodu lub przekwalifikowaniu, co znacznie osłabiło sytuację prawną bezrobotnego, skazanego na przyjmowanie propozycji znacznie odbiegających nie tylko od jego aspiracji, lecz także osiągniętej już pozycji zawodowej, determinowanej poziomem posiadanego wykształcenia³⁰. W ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu pojawiła się kolejna modyfikacja, wskazywano w niej bowiem wystarczające kwalifikacje lub możliwość wykonywania zatrudnienia po uprzednim szkoleniu. Dokonana zmiana sprawiła, że służby zatrudnienia mogły jeszcze łatwiej wywiązywać się z obowiązku udzielenia pomocy w znalezieniu odpowiedniej pracy, zwłaszcza w odniesieniu do osób o wyższych kwalifikacjach, a tym drugim z kolei znacznie trudniej było nie przyjmować składanych propozycji z powołaniem się na argument nieodpowiedniości pracy. Trzeba przy tym podkreślić, że dla oceny tego, czy zatrudnienie było odpowiednie, nie miały znaczenia kwalifikacje związane z wykonywaniem dotychczasowej pracy. W efekcie zatrudnienie mogło być oceniane jako odpowiednie pomimo tego, że prowadziłyby to do wyraźnej degradacji społeczno-zawodowej adresata składanej przez urząd pracy propozycji. Znajdowało to swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. I tak, w uzasadnieniu jednego z orzeczeń wyrażono zapatrywanie, zgodnie z którym w warunkach wysokiego bezrobocia osoby pozbawione pracy „nie mogą stawiać nadmiernych wymagań co do propo-

³⁰ Por. Z. Góral, M. Włodarczyk, *Komentarz...*, s. 24.

zycji pracy³¹. W tym samym jednak miejscu zaprezentowano pogląd, niezbyt przystający do obowiązującego wówczas stanu prawnego, że pojęcie odpowiedniego zatrudnienia „głównie dotyczy wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, aby np. nie zaproponować osobie z wykształceniem wyższym pracy na stanowisku pracownika niewykwalifikowanego, dla którego wymagane jest jedynie wykształcenie podstawowe”. Dodajmy, że wątpliwości pojawiały się również w związku z tym, że pojęcie odpowiedniego zatrudnienia należało odnosić nie tylko do tego, które jest realizowane w ramach stosunku pracy, lecz także w ramach stosunku służbowego (a więc np. w policji czy wojsku). Pomijając inne zastrzeżenia, trzeba stwierdzić, że charakter tych ostatnich sprawia, że podejmowanie decyzji o wstąpieniu do służby w warunkach przymusu ekonomicznego, będącego następstwem zagrożenia utratą np. zasiłku dla bezrobotnych, musi budzić opory³². W zakresie tu omawianym niewiele zmienił się stan prawny na gruncie obowiązującej ustawy, co każe podtrzymać zgłoszone wyżej wątpliwości. Przewiduje się zatem, że praca odpowiednia jest równoznaczna z zatrudnieniem (obecnie także z inną pracą zarobkową), do wykonywania którego bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub (co jest nowością) doświadczenie zawodowe bądź może je wykonywać po uprzednim szkoleniu albo (co stanowi również *novum*) po przygotowaniu zawodowym dorosłych. Drugi z wyróżnionych wyżej aspektów odpowiedniego zatrudnienia był uwzględniany w kolejnych aktach prawnych w nieznacznie tylko odbiegającej od siebie stylistyce. Pomijając różną stylistykę, trzeba stwierdzić, że w polskiej regulacji prawnej od początku uwzględniany był ten aspekt odpowiedniej pracy, który odnosi się do możliwości zdrowotnych bezrobotnego. W obecnych przepisach przewiduje się zatem, że dla uznania pracy za odpowiednią konieczne jest, aby stan zdrowia bezrobotnego pozwalał na wykonywanie zaproponowanego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. To samo dotyczy również trzeciego, geograficznego aspek-

³¹ Wyrok NSA z dnia 27 marca 1996 r., II SA 3163/95, niepubl.; por. Z. Mańk, *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Komentarz, wyjaśnienia, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1997, s. 116.

³² Z. Góral, *Komentarz...*, s. III/F/35.

tu. Ustawodawca zwraca zatem uwagę na to, by proponowane miejsce wykonywania pracy nie było zbyt odległe od miejsca zamieszkania. W obowiązującym przepisie znajdujemy wymóg, aby łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego, bez względu na to, kto jest przewoźnikiem (dawniej wskazywano wyłącznie środki komunikacji publicznej), nie przekraczał 3 godzin. Ważnym nowym elementem w definicji odpowiedniej pracy jest wskazanie, że taki charakter może mieć wyłącznie zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, o ile podlegają ubezpieczeniom społecznym, a uzyskiwane z ich tytułu miesięczne wynagrodzenie brutto jest równe kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Tego rodzaju wymóg pozwala na zrealizowanie dwóch celów. Po pierwsze, dostarcza bezrobotnym gwarancji, że nie będzie dla nich rodzić negatywnych konsekwencji odmowa przyjęcia zatrudnienia/innej pracy zarobkowej, jeśli nie wiąże się z nimi odpowiedni poziom wynagrodzenia (co jest szczególnie istotne w odniesieniu do innych prac zarobkowych, których nie dotyczy ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę). Po drugie, przyjęcie propozycji takiego zatrudnienia/innej pracy zarobkowej gwarantuje, po spełnieniu pozostałych warunków (zwłaszcza okresu ich wykonywania), uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych w razie utraty pracy.

5. W wielu unormowaniach komentowanej ustawy występują pojęcia zatrudnienia oraz innej pracy zarobkowej. Bez wątplenia od sposobu ich rozumienia zależy zakres zastosowania ustawy, zwłaszcza jeśli uwzględni się to, że pojęcia te stanowią istotny element definicji bezrobotnego. Przyjęta przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 11 i 43 u.p.z. konwencja terminologiczna oparta jest, jak można sądzić, na założeniu, zgodnie z którym zatrudnienie jest wyznacznikiem roli społeczno-zawodowej o znamionach większej trwałości, a inna praca zarobkowa jest to jedynie tytuł uzyskiwania dochodów, który takiej roli nie determinuje. Warto w tym miejscu zauważyć, że w literaturze przedmiotu można też spotkać się z innymi konwencjami terminologicznymi, w ramach których wyróżnia się zatrudnienie pracownicze oraz zatrudnienie typu administracyjnoprawnego i cywilnoprawnego.

Gdy chodzi o definicję **zatrudnienia**, trzeba stwierdzić, że na gruncie komentowanej ustawy obejmuje ono trzy relacje prawne, w ramach których wykonywana jest praca: stosunek pracy, stosunek służbowy oraz umowę o pracę nakładczą. Sposób pojmowania stosunku pracy jest wyznaczony przepisami prawa pracy. Zgodnie zatem z art. 22 k.p. „przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”. Stosunek pracy może być przy tym realizowany na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania i spółdzielczej umowy o pracę. Stosunek służbowy jest przedmiotem regulacji z zakresu prawa administracyjnego. Wobec braku bliższych wyjaśnień w komentowanej definicji warto posiłkować się regulacją zawartą w art. 301 i 302 k.p., z której wynika, że należy mieć tu na uwadze służbę wojskową oraz służbę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Agencji Kontrywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Więziennej, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto trzeba uwzględnić zatrudnienie funkcjonariuszy Służby Celnej. Objęcie pojęciem „zatrudnienie” także umowy o pracę nakładczą jest uzasadnione przede wszystkim tym, że chałupnicy mają pod wieloma względami status podobny do statusu pracowniczego, co sprawia, że znajduje do nich odpowiednie zastosowanie wiele przepisów prawa pracy (por. art. 303 § 1 k.p.).

Termin „**inna praca zarobkowa**” ustawodawca odniósł w pierwszej kolejności do przypadków wykonywania pracy w ramach więzi cywilnoprawnych. Przede wszystkim chodzi tu o umowę agencyjną (art. 758 i n. k.c.), umowę-zlecenia (art. 734 i n. k.c.) i umowę o dzieło (art. 627 i n. k.c.). We wcześniej obowiązujących przepisach był to zamknięty katalog umów, co budziło pewne wątpliwości. W szczególności niezbyt jasno przedstawiała się kwestia umów o świadczenie usług, do których przepisy o zleceniu są stosowane jedynie odpowiednio (art. 750 k.c.). Katalog umów wskazanych w obecnych unormowaniach nie ma już charakteru wyczerpującego. Ustawodawca traktuje bowiem

jako inną pracę zarobkową wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, jedynie wyróżniając spośród nich umowę agencji, zlecenia i o dzieło. W odniesieniu do tej ostatniej zachowują aktualność pewne zastrzeżenia zgłaszane na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów³³. Warto zatem podkreślić, że wykonywanie pracy na tej podstawie nie tylko nie rodzi trwałego zobowiązania (mamy tu do czynienia ze zobowiązaniem rezultatu), lecz także w zasadzie nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (z wyjątkiem umowy o dzieło zawartej z pracodawcą, z którym określona osoba pozostaje w stosunku pracy). Inną pracą zarobkową jest również – zgodnie z ustawową definicją – wykonywanie pracy w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych³⁴.

6. W dość szczególny sposób zostało potraktowane w ustawowym słowniczku pojęcie **przyczyn dotyczących zakładu pracy**. Chodzi tu o mające taki charakter przyczyny ustania stosunku pracy w wyróżnionych przez ustawodawcę okolicznościach. Przyjęta w tym przypadku konwencja terminologiczna wydaje się nadmiernie odchodzić od znaczeń przypisywanych podobnym terminom na gruncie innych przepisów prawnych, pominiawszy jej niezbyt udaną stronę językową („przyczyny dotyczące zakładu pracy oznaczają rozwiązanie stosunku pracy...”). Definiowane pojęcie obejmuje cztery różne sytuacje, w których dochodzi do ustania zatrudnienia. Po pierwsze, jest to „rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn niedotyczących pracowników, zgodnie z przepisami o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników”, a jeśli pracodawca zatrudniał mniej niż 20 pracowników – zgodnie z przepisami kodeksu pracy. Ustawodawca odsyła tu do dwóch unormowań (do ustawy o szczególnych warunkach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników oraz do kodeksu pracy), z których żadne nie dotyczy stosunków służbowych, a ponadto posługuje

³³ Por. A. Kosut, *Komentarz...*, s. 28–29.

³⁴ Por. art. 138 i n. ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 21).

się określeniem „pracownik” jako strony tych ostatnich, gdy tymczasem pracownik może być stroną tylko stosunku pracy. Po drugie, jest to rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z powodu ogłoszenia upadłości pracodawcy, jego likwidacji lub likwidacji stanowiska pracy z przyczyn ekonomicznych, organizacyjnych, produkcyjnych albo technologicznych. Bez wątplenia wszystkie te przyczyny nie dotyczą „pracownika” i dlatego mieszczą się już w pierwszej z wymienionych sytuacji. Poszukując uzasadnienia dla tego unormowania, należy zatem przyjąć, że chodzi w nim o wszelkie przypadki rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z powodów tu wymienionych, które są dokonywane na innej podstawie niż ustawa z dnia 13 marca 2003 r.³⁵ bądź kodeks pracy. Może to być choćby art. 71 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 z późn. zm.), zgodnie z którym rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej następuje „w razie likwidacji urzędu”. Po trzecie, jest to wygaśnięcie stosunku pracy lub stosunku służbowego w przypadku śmierci pracodawcy bądź też w przypadku, gdy odrębne przepisy przewidują taki skutek jako następstwo przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę i niezaproponowania przez tego pracodawcę nowych warunków pracy i płacy. Przede wszystkim trudno łączyć wygaśnięcie stosunku służbowego ze śmiercią pracodawcy, gdyż tego rodzaju konsekwencja wchodzi w grę tylko wtedy, gdy pracodawcą jest osoba fizyczna, co w przypadku stosunków służbowych jest niemożliwe. Jeśli pracodawcą jest jednostka organizacyjna, możliwe jest przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę. W takim przypadku nowy pracodawca powinien zaproponować pracownikom przejmowanym zatrudnionym na innej podstawie niż umowa o pracę nowe warunki pracy i płacy. W razie ich niezgodnienia lub niezaproponowania nowych warunków przez pracodawcę przejmującego dochodzi jednak, zgodnie z art. 23¹ § 5 k.p., nie do wygaśnięcia, lecz do rozwiązania stosunku pracy (po upływie okresu równego okresowi wypowiedzenia). Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba stwierdzić, że ten fragment definicji jawi

³⁵ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 192 z późn. zm.

się w znacznej części jako mało klarowny. Najbardziej jednoznaczna jest czwarta sytuacja. Chodzi tu o rozwiązanie stosunku pracy przez pracownika z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków przez pracodawcę (art. 55 § 1¹ k.p.). Istotne jest, że skutki takiego rozwiązania zostały zrównane ze skutkami rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez pracodawcę.

Dla wszystkich omówionych wyżej sytuacji wspólne jest to, że odnoszą się one do przypadków zakończenia stosunku pracy z przyczyn, które nie zostały wywołane przez pracownika bądź funkcjonariusza (choć ustawodawca tym określeniem się nie posługuje), w związku z czym utrata pracy nie powinna pozbawiać ochrony przewidzianej w komentowanej ustawie. Inne względy zadecydowały o wyodrębnieniu pojęcia „**zwolnienie monitorowane**” (art. 2 ust. 1 pkt 44 u.p.z.). Chodzi tu również o rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy (w rozumieniu wyżej scharakteryzowanym), ale w związku z usługami rynku pracy świadczonymi dla pracowników będących jeszcze w okresie wypowiedzenia bądź też dla tych, którzy są zagrożeni wypowiedzeniem. Warto jednak zauważyć, że w dalszym przepisie (art. 70 u.p.z.) ustawodawca nie jest zbyt konsekwentny, przewidując, że w przypadku zwolnienia monitorowanego pracodawca powinien podjąć określone działania także w okresie 6 miesięcy po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego. W tym świetle daleko idące wątpliwości rodzi pytanie o celowość zamieszczania definicji zwolnienia monitorowanego – pojęcia, które w ustawie występuje tylko jednokrotnie.

7. Z punktu widzenia funkcjonowania rynku pracy istotne znaczenie mają definicje **nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej**. W poprzednio obowiązującej ustawie te pojęcia były również definiowane, przy czym sposób, w jaki to uczyniono, spotykał się z zastrzeżeniami³⁶. Zwracano m.in. uwagę na niedostateczne zhar-

³⁶ Por. m.in. A. Tomanek, *Uwagi w sprawie nielegalnego zatrudnienia według ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, PiZS 1995, nr 11, s. 43 i n., oraz M. Śmigiel, *Definicja nielegalnego zatrudnienia w rozumieniu ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Sl. Prac. 1995, nr 9, s. 16 i n.

monizowanie przyjętej definicji z innymi uregulowaniami. Dotyczyło to zwłaszcza pierwszej sytuacji objętej definicją, związanej z niezachowaniem formy pisemnej aktu, na podstawie którego świadczona jest praca. Obecne unormowanie tylko częściowo jest wolne od tej wady. Trafnie zatem za przesłankę nielegalności uznaje się – nie tak jak poprzednio – nie zawarcie **umowy** na piśmie, lecz **niepotwierdzenie na piśmie w wymaganym terminie jej rodzaju i warunków**, co jest w dużej mierze skorelowane z treścią art. 29 § 2 k.p. Warto jednak podkreślić, że takie zachowanie podlega penalizacji nie na mocy komentowanej ustawy jako przypadek nielegalnego zatrudnienia, ale jako wykroczenie, którego dopuszcza się pracodawca przeciwko prawom pracownika (art. 281 pkt 2 k.p.). Rodzi to więc pytanie, czy ustawodawca zasadnie zakwalifikował takie zachowanie jako zatrudnienie nielegalne. Inna wątpliwość dotyczy odwołania się w komentowanym przepisie do określenia „umowa” bez żadnego wyjaśnienia tego pojęcia. Bezzasadne byłoby przyjęcie, że chodzi tu również o umowy cywilnoprawne. Przede wszystkim przeczy temu posłużenie się przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 13 u.p.z. terminem „zatrudnienie przez pracodawcę” i pominięcie zwrotu „inna praca zarobkowa”. Należałoby zatem wnosić, że ten przypadek nielegalnego zatrudnienia ogranicza się tylko do umowy o pracę. Ewentualne rozciągnięcie go także na umowę o pracę nakładczą jest wątpliwe z tego powodu, że przepisy nie przewidują obowiązku jej potwierdzenia na piśmie. Tym bardziej należy pominąć pozaumowne podstawy zatrudnienia: tak pracowniczego, jak i służbowego. W odniesieniu do tych pierwszych jest to jednak nie do końca zrozumiałe, jeśli zważy się na to, że kodeksowy przepis ustanawiający obowiązek potwierdzenia na piśmie rodzaju i warunków zawartej umowy należy, zgodnie z art. 29 § 5 k.p., odpowiednio stosować do stosunków pracy nawiązanych na innej podstawie niż umowa o pracę.

Drugą postacią nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej jest **niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego**. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że obowiązek zgłoszenia tych osób do ubezpieczeń społecznych ciąży na płatniku składek i powinien być dopełniony w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia (art. 36

ust. 2 i 4 u.s.u.s.). I w tym przypadku sankcja niedopełnienia tego obowiązku nie została określona w komentowanej ustawie, lecz wynika z przepisów ubezpieczeniowych (por. art. 98 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s.).

Trzeci rodzaj zachowania kwalifikowanego jako nielegalne polega na **podjęciu przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy**. Jest to następstwem nałożonego na bezrobotnych obowiązku zawiadamiania urzędu pracy o tym fakcie w ciągu 7 dni od jego zaistnienia (art. 74 u.p.z.). W tej części definicja nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej nie jest dość precyzyjna. Przede wszystkim poza zatrudnieniem i inną pracą zarobkową uwzględnia się w niej podjęcie działalności, bliżej nie wyjaśniając tego pojęcia. Kierując się treścią art. 74 u.p.z., należałoby przyjąć, że chodzi tu o pozarolniczą działalność, tylko bowiem taką działalność w tym przepisie wskazuje się wprost (inne „działalności” mogą co najwyżej być ukryte w formule „inne okoliczności powodujące utratę statusu bezrobotnego albo utratę prawa do zasiłku”, które powinny być także ujawnione w urzędzie pracy). Nie ułatwia interpretacji jeszcze inne sformułowanie, jakim posłużył się ustawodawca w art. 119 ust. 2 u.p.z. Stanowi tu się o wykroczeniu polegającym na podjęciu przez bezrobotnego bez zawiadomienia urzędu pracy – poza zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową – „działalności gospodarczej”. Pomijając ów zamęt terminologiczny, trzeba stwierdzić, że z pewnością działalność z art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. c u.p.z. nie jest równoznaczna z zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową, niezręcznością zatem jest uznanie jej podjęcia bez powiadomienia urzędu pracy za nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową.

Do 2011 r. ustawodawca uznawał za nielegalne również **zatrudnienie lub powierzenie innej pracy zarobkowej bezrobotnemu bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy**. W tym przypadku chodziło nie o zachowanie bezrobotnego, lecz o zachowanie podmiotu, na rzecz którego praca jest świadczona. I w tym przypadku brak było dostatecznej harmonizacji z innymi uregulowaniami ustawowymi. Przede wszystkim uznanie za nielegalne zatrudnienia lub

powierzenia innej pracy zarobkowej bezrobotnemu bez powiadomienia urzędu pracy wydaje się konsekwencją istnienia obowiązku takiego powiadomienia. Obowiązek ów był wyraźnie ustanowiony w dawnym art. 36 ust. 7 u.p.z. Pracodawca był zatem obowiązany zawiadomić właściwy urząd w formie pisemnej o zatrudnieniu osoby zarejestrowanej jako bezrobotna lub o powierzeniu jej innej pracy zarobkowej. W związku z tym pozostawała regulacja zawarta w ust. 6 tego przepisu, statuująca obowiązek uzyskiwania pisemnego oświadczenia o pozostawaniu lub niepozostawaniu w rejestrze bezrobotnych. Obydwa te przepisy zostały jednak uchylone w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33 z późn. zm.). Nie spowodowało to jednak równoczesnej modyfikacji definicji zatrudnienia nielegalnego i nielegalnej innej pracy zarobkowej, co mogło dziwić tym bardziej, że w następstwie tej samej nowelizacji odstąpiono od penalizacji omawianego zachowania pracodawcy (uchylenie art. 119 ust. 1 u.p.z.). Dopiero w wyniku nowelizacji z 16 grudnia 2010 r. wyeliminowano tę oczywistą niekonsekwencję.

Uchylony został też przepis przewidujący kolejną przesłankę, uwzględnianą w dotychczas obowiązującej definicji nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej, jakim było powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi nieposiadającemu zezwolenia na pracę lub powierzenie wykonywania pracy na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu. Warto podkreślić, że do cudzoziemców odnosi się kolejne pojęcie definiowane w słowniczku: **nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca**. Obejmuje ono swoim zakresem wykonywanie pracy przez cudzoziemca, który nie jest uprawniony do wykonywania pracy w sytuacjach określonych w art. 87 u.p.z. lub nie ma zezwolenia na pracę (chyba że na podstawie przepisów szczególnych jest z tego zwolniony), a także wykonywanie pracy w sytuacji, gdy nie uprawnia go do tego podstawa pobytu. Ponadto z nielegalnym wykonywaniem pracy przez cudzoziemca mamy do czynienia wówczas, gdy wykonuje on pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pra-

cę (z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w art. 88f u.p.z.) bądź gdy wykonuje on pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pobyt czasowy, co jest przewidziane w przepisach ustawy o cudzoziemcach. Z kolei o **powierzeniu cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy** (o czym dotychczas stanowił uchylony przepis art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. e u.p.z.) w rozumieniu wyżej przedstawionym traktuje dodany do komentowanego przepisu pkt 22a. Pojęcie to obejmuje także powierzenie cudzoziemcowi pracy bez zawarcia umowy albo umowy cywilnoprawnej w wymaganej formie. Zgodnie z art. 88h ust. 1 pkt 3 u.p.z. podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, od którego jest wymagane zezwolenie na pracę, jest obowiązany do zawarcia z nim umowy w formie pisemnej oraz przedstawienia cudzoziemcowi przed podpisaniem umowy jej tłumaczenia na język dla niego zrozumiały. Skutkiem niedopełnienia tej powinności jest obowiązek (art. 88h ust. 4 pkt 1 u.p.z.) niezwłocznego dopełnienia czynności, o której stanowi się w powołanym wyżej przepisie, co trudno uznać za w pełni klarowną regulację (zwłaszcza w kontekście skutków prawnych zawarcia umowy z pominięciem wymaganej formy).

8. W komentowanych przepisach ustawodawca stosunkowo często posługuje się pojęciem **pracodawcy**, zarówno w kontekście jego uprawnień, jak i obowiązków związanych z różnymi aspektami funkcjonowania rynku pracy. Definicja pracodawcy sformułowana na użytek ustawy w zasadzie pokrywa się z definicją zawartą w art. 3 k.p. Przyjmuje się zatem, że pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one co najmniej jednego pracownika. W definicji kodeksowej różna jest jedynie liczba mnoga, w jakiej stanowi się o osobach zatrudnianych („jeżeli zatrudniają one pracowników”). Różnica ta ma jednak znaczenie wyłącznie werbalne. W literaturze przedmiotu nie budzi raczej wątpliwości, że pomimo takiej stylistyki art. 3 k.p. pracodawcą jest podmiot zatrudniający nawet jednego pracownika³⁷. Chodzi tu przy tym wyłącznie o określenie strony stosunku pracy. W komentowanej usta-

³⁷ Por. np. J. Wratny, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 8.

wie pojęcie pracodawcy wydaje się odnoszone także do innych stosunków prawnych. Przede wszystkim dotyczy to stosunków służbowych (por. m.in. uwagi do definicji „przyczyn dotyczących zakładu pracy”). Warto też podkreślić, że z niektórych usług rynku pracy (z pośrednictwa pracy oraz poradnictwa zawodowego) mogą korzystać przedsiębiorcy (w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), którzy nie są pracodawcami, a więc nie zatrudniają przynajmniej jednego pracownika (art. 39c u.p.z.).

Art. 2a. [Treść zasady równego traktowania]

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.

Komentowany przepis został wprowadzony ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700 z późn. zm.). Celem tej ustawy była implementacja do prawa polskiego standardów równościowych, ustanowionych w dyrektywach wskazanych w zmienionym na skutek tej samej nowelizacji odnośniku do tytułu komentowanej ustawy. Warto podkreślić, że już wcześniej w unormowaniach tego ostatniego aktu prawnego znajdowała swoje odzwierciedlenie zasada równego traktowania (por. np. art. 10 ust. 5, art. 19c, 36 ust. 4 pkt 3 oraz ust. 5e pkt 1, art. 38 ust. 2 pkt 3 u.p.z.). Znaczenie noweli z 2010 r. polega na ogólnym wskazaniu, że celem ustawy o promocji zatrudnienia jest ochrona przestrzegania zasady równego traktowania w dostępie do wszelkich usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy i korzystaniu z nich. Warto zauważyć, że ten obszar przeciwdziałania naruszeniom owej zasady został wymieniony w art. 4 pkt 4 lit. a noweli z 2010 r. Można w związku z tym zadać pytanie, czy nie mamy do czynienia z pewnym nadmiarem regulacji dotyczących tego samego zagadnienia. Jest to o tyle istotne, że regulacje te nie są ze sobą dostatecznie dobrze zharmonizowane, co może być źródłem wątpliwości

interpretacyjnych. Chodzi tu zwłaszcza o odwoływanie się do różnych zabronionych kryteriów różnicowania. W unormowaniach noweli z 2010 r. powołane zostały kryteria wymieniane w dyrektywach europejskich (płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna). W innych przepisach komentowanej ustawy zestaw tych kryteriów różni się w pewnym stopniu. Znajdujemy wśród nich również przekonania polityczne oraz przynależność związkową. Rodzi się zatem wątpliwość co do możliwości stosowania środków ochrony przewidzianej w noweli z 2010 r. do przypadków naruszenia zasady równego traktowania ze względu na te właśnie kryteria.

Art. 2b. [Postępowanie o naruszenie zasady równego traktowania]

Do postępowań o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700 oraz z 2013 r. poz. 675).

Zgodnie z komentowanym przepisem do postępowań o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Nie jest to jednak unormowanie wystarczająco precyzyjne, skoro – zgodnie art. 14 ust. 1 noweli z 2010 r. – do postępowań o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Wydaje się zatem, że zawarte w komentowanym przepisie odesłanie należy interpretować szerzej. Chodzi w nim zapewne o stosowanie m.in. unormowań dotyczących prawa do odszkodowania, ciężaru dowodów (nakazu uprawdopodobnienia faktu naruszenia tej zasady przez tego, kto stawia taki zarzut) i innych przepisów zawartych w rozdziale 2 noweli z 2010 r. I w tym przypadku mamy jednak do czynienia z brakiem należytej harmonizacji między regulacjami zawartymi w różnych aktach prawnych.

ROZDZIAŁ 2

Polityka rynku pracy

Art. 3. [Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia]

1. Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia, zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, zwanego dalej „Krajowym Planem Działań”, oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych.
2. Projekt Krajowego Planu Działań przygotowuje minister właściwy do spraw pracy przy współdziałaniu w szczególności: ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.
3. Krajowy Plan Działań określa w szczególności:
 - 1) cele i kierunki działań zgodne z priorytetami polityki państwa w dziedzinie rynku pracy;
 - 2) przewidywaną wysokość środków finansowych, w tym Funduszu Pracy oraz budżetu państwa, na dofinansowanie działań wynikających z Krajowego Planu Działań;
 - 3) wskaźniki efektywności Krajowego Planu Działań.
4. Samorząd województwa na podstawie Krajowego Planu Działań, uwzględniając strategię rozwoju województwa, w tym w zakresie

polityki społecznej, o których mowa w przepisach o samorządzie województwa i przepisach o pomocy społecznej, przygotowuje co-rocennie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający priorytetowe grupy bezrobotnych i osób wymagających wsparcia – po zasięgnięciu opinii powiatów wchodzących w skład województwa oraz wojewódzkiej rady dialogu społecznego, o której mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), zwanej dalej „ustawą o Radzie Dialogu Społecznego”.

5. Rada Ministrów w ramach Krajowego Planu Działań może przyjmując rządowe programy promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, mające na celu aktywizację zawodową bezrobotnych.

6. (uchylony)

1. Przepis zawiera definicję polityki rynku pracy dla potrzeb regulacji zawartej w ustawie. Przedmiotowe pojęcie zostało zdefiniowane przez wyliczenie zadań państwa, które w ramach tej polityki powinny być realizowane. Ten sam katalog zadań został wskazany w art. 1 ust. 1 u.p.z. jako zakres jej przedmiotowej regulacji. Na politykę rynku pracy składają się zatem trzy rodzaje tych zadań: promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa (art. 3 ust. 1 u.p.z.). Uznanie, że owe działania tworzą politykę rynku pracy, należy wyprowadzić z tytułu komentowanego rozdziału oraz sformułowanych w piśmiennictwie definicji tej polityki.

Otóż w literaturze – zwłaszcza ekonomicznej i socjologicznej – polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy pojawiają się obok siebie bardzo często. W różny też sposób są pojmowane, choć też niekiedy uważane są za synonimy; zazwyczaj jednak polityka rynku pracy podporządkowywana jest polityce zatrudnienia. Polityka zatrudnienia rozumiana jest zwykle jako działalność władz państwowych i społecznych zmierzająca do równoważenia popytu i podaży pracy, ułatwiająca gospodarowanie zasobami pracy w organizacjach, podejmowanie jednostkowych decyzji zatrudnieniowych oraz ochrona tych, którzy nie mogą być uczestnikami gry rynkowej. Polityka ta decyduje o kształcie rynku pracy za pomocą systemu decyzji prawnych i pozaprawnych, a ponie-

waż coraz częściej dotyczy ona rynku pracy, zastępowana jest przez politykę rynku pracy³⁸. Polityka zatrudnienia wyznacza więc ramy dla funkcjonowania rynku pracy, tj. realizowania polityki tego rynku. Jako reprezentatywny można przytoczyć pogląd, w myśl którego polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy powinny być stosowane komplementarnie, tworząc wraz z polityką społeczno-gospodarczą integralną strategię rynku pracy. Polityka rynku pracy w zasadzie nie tworzy miejsc pracy, a główny jej cel to krótkookresowe dopasowanie struktury podaży do popytu i przeciwdziałanie nierównowadze w określonych segmentach rynku pracy. Tak rozumiana polityka rynku pracy koncentruje się z jednej strony na polepszaniu sprawności funkcjonowania rynku pracy, doradztwa zawodowego i lepszej informacji, zwiększając *clearing* na tym rynku i mobilność pracowników, zaś z drugiej – na socjalnym zabezpieczeniu osób dotkniętych bezrobociem³⁹. W tym ujęciu polityka zatrudnienia zajmuje się popytem i podażą na pracę oraz środkami globalnego sterowania; polityka rynku pracy zaś ogranicza się do instrumentów stosowanych przez urzędy zatrudnienia⁴⁰.

2. Politykę rynku pracy tworzą więc wskazane w przepisie trzy rodzaje zadań: promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacja zawodowa. Ich szczegółowa treść powinna wynikać z regulacji zawartych w ustawie. Przystępując do próby ustalenia zakresu przedmiotowego każdej z tych kategorii, zaznaczyć jednak trzeba, że ustawodawca nie dokonał precyzyjnej delimitacji wskazanych trzech sfer realizacji polityki rynku pracy. W szczególności nie dokonano tego w art. 1 ust. 2 u.p.z., wskazując, jakie cele mają przyświecać instytucjom rynku pracy zobowiązanym do realizacji tych zadań. Z kolei ze sformułowania art. 3 ust. 5 u.p.z. „rządowe programy promocji

³⁸ Por. A. Francik, A. Pochtowski, *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, Kraków 1993, s. 58.

³⁹ S. Borkowska, *Dziesięć tez w sprawie przeciwdziałania bezrobociu*, *Gospodarka Narodowa* 1995, nr 5.

⁴⁰ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, Warszawa 1990, s. 30; J. Andrycz, J. Bernais, *Polityka rynku pracy w Polsce w świetle ustawodawstwa o zatrudnieniu w latach dziewięćdziesiątych* (w): *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 1998, s. 362.

zatrudnienia (...), mające na celu aktywizację zawodową bezrobotnych” można wnioskować, że promocja zatrudnienia jest kategorią nadrzędną wobec aktywizacji zawodowej. Analogiczny wniosek wynika ze sformułowania art. 4 ust. 1 pkt 6 u.p.z., gdzie jest mowa o zadaniach „w zakresie promocji zatrudnienia, w tym (...) łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej” – tutaj także łagodzenie skutków bezrobocia potraktowane zostało jako część promocji zatrudnienia. W rezultacie należy przyjąć, że ustawodawca zdefiniował politykę rynku pracy za pomocą określeń opisowych, niepowiązanych z konkretnymi ich desygnatami, przy tym częściowo się pokrywającymi. Oznacza to, że zakwalifikowanie szczegółowych regulacji ustawy do jednego ze wskazanych zadań nie będzie rodzić skutków prawnych.

3. W dalszej części przepisu wskazany został tryb przygotowania realizacji owej polityki rynku pracy przez opisanie sposobu tworzenia jej programu, którym jest Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia. W opisie tym ustawodawca zwraca przede wszystkim uwagę na podmioty zaangażowane w jego tworzenie i na treść tego dokumentu. Otóż, Krajowy Plan Działań uchwalany jest corocznie przez Radę Ministrów. Jego projekt przygotowuje minister właściwy do spraw pracy przy współudziale kierowników innych resortów – wyliczenie współpracujących resortów jest przykładowe, więc należy przyjąć, że cały skład rządu powinien brać udział w przygotowaniu przedmiotowego projektu. Wskazane jednak resorty – gospodarki, oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, rozwoju wsi oraz rozwoju regionalnego – powinny w założeniu ustawodawcy odgrywać role kluczowe. W swojej treści Krajowy Plan Działań powinien uwzględniać wytyczne wynikające z Europejskiej Strategii Zatrudnienia, będącej od czasu przyjęcia strategii lizbońskiej płaszczyzną koordynacji poszczególnych krajowych polityk zatrudnienia państw członkowskich Unii Europejskiej. Kolejnym wyznacznikiem treści Krajowego Planu Działań powinny stać się też inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa oraz partnerów społecznych (co do zakresu ostatnio wskazanego pojęcia zob. rozdział 8). Krajowy Plan Działań po przyjęciu staje się podstawą do opracowania przez samorząd województwa regionalnego planu

działań na rzecz bezrobocia (art. 3 ust. 4 u.p.z.) oraz do przyjęcia przez Radę Ministrów rządowych programów promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu (art. 3 ust. 5 u.p.z.).

Art. 4. [Zadania ministra właściwego do spraw pracy]

1. Minister właściwy do spraw pracy realizuje zadania na rzecz rynku pracy przez:

- 1) przygotowywanie i koordynację realizacji Krajowego Planu Działań;**
- 2) koordynację publicznych służb zatrudnienia, w szczególności przez:**
 - a) realizowanie zadań wynikających z funkcji dysponenta Funduszu Pracy,**
 - b) określanie instrumentów stymulujących rozwój kształcenia ustawicznego rozumianego jako kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do bezrobotnych, poszukujących pracy, pracowników i pracodawców,**
 - c) tworzenie, rekomendowanie i upowszechnianie narzędzi, metod i zasobów informacyjnych na potrzeby poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy, organizacji szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych lub innych form pomocy określonej w ustawie,**
 - d) realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c, w szczególności działań wynikających z udziału w sieci EURES, w tym koordynowanie sieci EURES na terenie Rzeczypospolitej Polskiej poprzez udzielanie akredytacji do prowadzenia pośrednictwa pracy sieci EURES, zwanej dalej „akredytacją”, przygotowanie, zatwierdzanie, monitorowanie i ocenę realizacji planów działań sieci EURES oraz sprawozdań z ich realizacji, a także koordynowanie partnerstw transgranicznych EURES na terenie działania tych partnerstw,**
 - e) reprezentowanie publicznych służb zatrudnienia wobec publicznych służb zatrudnienia innych państw,**

- f) realizowanie postanowień i koordynowanie działań wynikających z umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi w zakresie przepływu pracowników,
 - g) upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie zlecenia działań aktywizacyjnych, o których mowa w art. 66d;
- 3) (uchylony)
 - 4) zapewnianie jednolitości stosowania prawa, w szczególności przez udzielanie wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy;
 - 5) sporządzanie i przedkładanie Radzie Ministrów, okresowych sprawozdań z realizacji Krajowego Planu Działań;
 - 6) planowanie i realizowanie we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego zadań w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, realizowanych przez instytucje rynku pracy wynikających z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w zakresie należącym do kompetencji ministra właściwego do spraw pracy;
 - 7) dążenie do uzyskania wysokiego poziomu i rozwoju zasobów ludzkich, w szczególności przez:
 - a) prowadzenie badań i analiz rynku pracy oraz upowszechnianie ich wyników, w tym prowadzenie corocznej analizy dotyczącej oceny funkcjonowania urzędów pracy w celu poprawy efektywności ich działania,
 - b) ustalanie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy,
 - c) koordynowanie opracowywania i rekomendowanie standardów kwalifikacji zawodowych dla zawodów występujących w klasyfikacji zawodów i specjalności,
 - d) koordynowanie opracowywania i rekomendowanie modułowych programów szkoleń zawodowych dla potrzeb rynku pracy,
 - e) prowadzenie i udostępnianie internetowych baz danych z zakresu rynku pracy, w szczególności dotyczących ofert pracy, instytucji szkoleniowych, klasyfikacji zawodów

- i specjalności, standardów kwalifikacji zawodowych, modułowych programów szkolenia zawodowego,
 - f) inicjowanie, realizowanie i koordynowanie projektów pilotażowych,
 - g) upowszechnianie informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie oraz pomocy świadczonej przez publiczne służby zatrudnienia,
 - h) realizację zadań związanych z Krajowym Funduszem Szkoleniowym, o którym mowa w art. 69a ust. 1, zwanym dalej „KFS”, w szczególności ustalanie, w porozumieniu z Radą Rynku Pracy, priorytetów, wzoru podziału środków KFS i planu ich wydatkowania,
 - i) podejmowanie decyzji w sprawie priorytetów wydatkowania środków z rezerwy KFS lub o przeznaczeniu rezerwy KFS, w przypadku gdy Rada Rynku Pracy nie ustali tych priorytetów lub nie zdecyduje o przeznaczeniu rezerwy KFS w terminie do dnia 30 czerwca danego roku;
- 8) wprowadzanie i rozwijanie w publicznych służbach zatrudnienia systemów teleinformatycznych zapewniających spójny system obsługi rynku pracy oraz prowadzenie i udostępnianie internetowej bazy ofert pracy.

¹. Minister właściwy do spraw pracy publikuje corocznie na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra:

- 1) katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej, rozumianych jako usługi i instrumenty rynku pracy finansowane ze środków Funduszu Pracy, dla których w danym roku będą określone wskaźniki, o których mowa w pkt 2 lit. b i c;
- 2) informację, uzyskaną na podstawie badań statystycznych prowadzonych wspólnie przez ministra właściwego do spraw pracy i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zgodnie z przepisami o statystyce publicznej, o:
 - a) wydatkach Funduszu Pracy poniesionych na finansowanie przez samorządy powiatowe podstawowych form aktywizacji zawodowej,
 - b) wskaźnikach efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej, rozumianej jako udział pro-

centowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej,

- c) wskaźnikach efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej, rozumianej jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione;

- 3) inne opracowania przedstawiające efekty działań urzędów pracy w aktualnej sytuacji na rynku pracy.

1a. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego realizuje zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c, w zakresie świadczeń dla bezrobotnych, w szczególności przez:

- 1) pełnienie funkcji instytucji łącznikowej;
- 2) prowadzenie punktu kontaktowego, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, str. 1, z późn. zm.), służącego do wymiany danych w ramach Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego w zakresie świadczeń dla bezrobotnych.

1b. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może przetwarzać dane osobowe, jeżeli jest to niezbędne do prowadzenia punktu kontaktowego, o którym mowa w ust. 1a pkt 2, w tym do realizacji praw lub obowiązków wynikających z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

2. Minister właściwy do spraw pracy, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób postępowania w zakresie ogłaszania opisu minimalnych wymagań dla systemu teleinformatycznego lub oprogra-

mowania stosowanego w publicznych służbach zatrudnienia zawierającego strukturę, wymaganą minimalną funkcjonalność, wymagania standaryzujące w zakresie bezpieczeństwa, wydajności i rozwoju systemu oraz zakres komunikacji między elementami struktury systemu, w tym zestawienie struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114),

- 2) sposób postępowania w zakresie stwierdzania zgodności oprogramowania z opisem minimalnych wymagań oraz ogłaszania terminu dostosowania oprogramowania,
- 3) sposób postępowania w zakresie ogłaszania opisu wymagań określających minimalny zakres informacji o rynku pracy udostępnianej przez publiczne służby zatrudnienia oraz standardów obowiązujących w zakresie prezentacji tej informacji na stronach internetowych publicznych służb zatrudnienia

– mając na uwadze zapewnienie spójności systemów teleinformatycznych stosowanych w publicznych służbach zatrudnienia, w szczególności w zakresie jednorodności zakresu i rodzaju danych, która umożliwi ich scalanie w zbiór centralny, a także zachowanie zgodności z minimalnymi wymaganiami i sposobem stwierdzania zgodności oprogramowania, określonymi na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

3. Publiczne służby zatrudnienia używają oprogramowania, które jest zgodne z wymaganiami określonymi przez ministra właściwego do spraw pracy w przepisach wydanych na podstawie ust. 2.

4. Minister właściwy do spraw pracy może tworzyć rejestry centralne zawierające dane dotyczące rynku pracy, instytucji rynku pracy, projektów, udzielonej pomocy i świadczeń, a także dane dotyczące poszukujących pracy, bezrobotnych, pracodawców i ofert pracy, gromadzone przez publiczne służby zatrudnienia na podstawie przepisów ustawy, oraz może przetwarzać te dane na zasadach określonych w przepisach o ochronie danych osobowych.

5. Publiczne służby zatrudnienia przekazują dane do rejestrów centralnych utworzonych na podstawie ust. 4 oraz mogą z nich korzystać w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawie, wykorzystując oprogramowanie, o którym mowa w ust. 3, lub narzędzia określone w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. c.

6. Dane z rejestru utworzonego na podstawie ust. 4 mogą być udostępniane w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne innym podmiotom realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań. Dostęp do danych osobowych jest nadzorowany i rejestrowany zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych.

7. Minister właściwy do spraw pracy w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych:

- 1) określa – na podstawie oceny ryzyka powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – sektory działalności na poziomie sekcji, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), o szczególnym natężeniu powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przygotowuje – na podstawie informacji przekazanych przez Straż Graniczną i Państwową Inspekcję Pracy – i przekazuje Komisji Europejskiej:
 - a) co roku, do dnia 30 czerwca – informacje o liczbie przeprowadzonych w poprzednim roku kontroli w zakresie powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz procentowym udziale podmiotów powierzających wykonywanie pracy tym cudzoziemcom w każdym sektorze, o którym mowa w pkt 1,
 - b) co trzy lata – sprawozdania z realizacji ustawy określającej skutki powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom