

USTAWA O RYNKU PRACY I SŁUŻBACH ZATRUDNIENIA

Komentarz

redakcja naukowa

Krzysztof W. Baran, Magdalena Paluszkiewicz

Edyta Bielak-Jomaa, Izabela Florczak, Łukasz Łaguna
Magdalena Paluszkiewicz, Agnieszka Rabięga-Przyłęcka, Jakub Rumian
Ewa Staszewska-Kozłowska, Mirosław Włodarczyk, Tatiana Wrocławska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O RYNKU PRACY I SŁUŻBACH ZATRUDNIENIA

Komentarz

redakcja naukowa
Krzysztof W. Baran, Magdalena Paluszkiewicz

Edyta Bielak-Jomaa, Izabela Florczak, Łukasz Łaguna
Magdalena Paluszkiewicz, Agnieszka Rabiega-Przyłęcka, Jakub Rumian
Ewa Staszewska-Kozłowska, Mirosław Włodarczyk, Tatiana Wrocławska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 1 stycznia 2026 r.

Recenzent

Dr hab. Jan Piątkowski, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części komentarza napisali:

Edyta Bielak-Jomaa – dział V (art. 47–54); dział VII rozdział 3 (art. 99–113, art. 125–134);
dział VII rozdział 17 (art. 217)

Izabela Florczak – dział I rozdział 1 (art. 1 ust. 3); dział IX rozdział 3 (art. 337);
dział IX rozdział 4 (art. 338–340)

Łukasz Łaguna – dział IV (art. 43–46); dział XIV (art. 423–461)

Magdalena Paluszkiewicz – dział I rozdział 1 (art. 2 pkt 1); dział III rozdział 1 (art. 16–24);
dział III rozdział 3 (art. 34–36); dział VI (art. 55–68); dział VII rozdział 12 (art. 209);
dział VII rozdział 13 (art. 210); dział VII rozdział 14 (art. 211); dział VII rozdział 15 (art. 212–215);
dział VII rozdział 16 (art. 216); dział VII rozdział 18 (art. 218–256); dział IX rozdział 1 (art. 305–329)

Agnieszka Rabiega-Przyłęcka – dział III rozdział 2 (art. 25–29); dział III rozdział 3 (art. 30–33, art. 37);
dział III rozdział 4 (art. 38–42); dział XI (art. 354–361)

Jakub Rumian – dział VII rozdział 6 (art. 147–196); dział XII (art. 362–368)

Ewa Staszewska-Kozłowska – dział VII rozdział 3 (art. 114–124); dział VII rozdział 4 (art. 135–142);
dział VII rozdział 5 (art. 143–146); dział VII rozdział 9 (art. 201); dział VII rozdział 10 (art. 202–204)

Mirosław Włodarczyk – dział I rozdział 1 (art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 pkt 9, 14, 24, 28, 38, 51, art. 3, art. 4);
dział II (art. 5); dział VII rozdział 1 (art. 69–80); rozdział 2 (art. 81–98);
dział VIII (art. 257–304); dział IX rozdział 2 (art. 330–336); dział X (art. 341–353)

Tatiana Wrocławska – dział II (art. 6–15); dział VII rozdział 7 (art. 197);
dział VII rozdział 8 (art. 198–200); dział VII rozdział 11 (art. 205–208)

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-129-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów _____	7
O Autorach _____	11

Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia

Dział I. Przepisy ogólne (art. 1–4) _____	15
Dział II. Polityka rynku pracy i dialog społeczny (art. 5–15) _____	53
Dział III. Publiczne służby zatrudnienia _____	71
Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 16–24) _____	71
Rozdział 2. Zadania ministra właściwego do spraw pracy (art. 25–29) _____	86
Rozdział 3. Zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy realizowane w województwie, w tym funkcjonowanie WUP (art. 30–37) _____	100
Rozdział 4. Zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy realizowane w powiecie, w tym funkcjonowanie PUP (art. 38–42) _____	125
Dział IV. Indywidualne konta oraz prowadzenie i udostępnianie dokumentacji w systemie teleinformatycznym (art. 43–46) _____	139
Dział V. Przetwarzanie danych osobowych (art. 47–54) _____	150
Dział VI. Rejestracja oraz status bezrobotnego i poszukującego pracy (art. 55–68) _____	182
Dział VII. Formy pomocy kierowane do bezrobotnych, poszukujących pracy i osób niezarejestrowanych _____	212
Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 69–80) _____	212
Rozdział 2. Pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe (art. 81–98) _____	219
Rozdział 3. Rozwój umiejętności i podnoszenie kwalifikacji (art. 99–134) _____	246
Rozdział 4. Zatrudnienie subsydiowane (art. 135–142) _____	321
Rozdział 5. Wsparcie zatrudnienia osób w szczególnej sytuacji (art. 143–146) _____	354
Rozdział 6. Wspieranie przedsiębiorczości i tworzenia nowych stanowisk pracy (art. 147–196) _____	365
Rozdział 7. Zlecanie zadań agencjom zatrudnienia (art. 197) _____	451
Rozdział 8. Wsparcie dla długotrwale bezrobotnych (art. 198–200) _____	466
Rozdział 9. Pakiet aktywizacyjny (art. 201) _____	475
Rozdział 10. Wsparcie dla osób do 30. roku życia (art. 202–204) _____	477
Rozdział 11. Dodatkowe formy pomocy (art. 205–208) _____	483
Rozdział 12. Programy specjalne (art. 209) _____	502

Rozdział 13. Programy regionalne (art. 210)	506
Rozdział 14. Projekty pilotażowe (art. 211)	510
Rozdział 15. Program aktywizacyjny dla osób niepełnosprawnych lub opiekunów osób niepełnosprawnych (art. 212–215)	514
Rozdział 16. Program wsparcia w sytuacji szczególnej (art. 216)	523
Rozdział 17. Zwolnienia monitorowane (art. 217)	525
Rozdział 18. Świadczenia dla bezrobotnych (art. 218–256)	531
Dział VIII. Fundusz Pracy	614
Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 257)	614
Rozdział 2. Przychody Funduszu Pracy (art. 258)	614
Rozdział 3. Składka na Fundusz Pracy (art. 259–265)	616
Rozdział 4. Finansowanie z Funduszu Pracy świadczeń obowiązkowych i form pomocy (art. 266–272)	619
Rozdział 5. Finansowanie zadań fakultatywnych oraz wynagrodzeń pracowników z Funduszu Pracy (art. 273–283)	622
Rozdział 6. Środki Funduszu Pracy na finansowanie zadań w ramach KFS (art. 284–289)	626
Rozdział 7. Umowy dotyczące finansowania zadań z Funduszu Pracy (art. 290–299)	628
Rozdział 8. Zadania finansowane z Funduszu Pracy (art. 300)	632
Rozdział 9. Inne postanowienia dotyczące Funduszu Pracy (art. 301–304)	636
Dział IX. Agencje zatrudnienia	638
Rozdział 1. Agencje zatrudnienia (art. 305–329)	638
Rozdział 2. Akredytacja (art. 330–336)	680
Rozdział 3. Kierowanie cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez agencje zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 337)	689
Rozdział 4. Podejmowanie pracy za granicą u pracodawców zagranicznych (art. 338–340)	694
Dział X. OHP (art. 341–353)	704
Dział XI. Nadzór i kontrola (art. 354–361)	717
Dział XII. Przepisy karne (art. 362–368)	727
Dział XIII. Zmiany w przepisach (art. 369–422)	749
Dział XIV. Przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe (art. 423–461)	750
Bibliografia	781
Skorowidz	791

Wykaz skrótów

Akty prawne

- EKS** – Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- konwencja nr 88 MOP** – Konwencja nr 88 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca organizacji służby zatrudnienia, przyjęta w San Francisco 9.07.1948 r. (nieratyfikowana)
- konwencja nr 111 MOP** – Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjęta w Genewie 25.06.1958 r. (Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218)
- konwencja nr 168 MOP** – Konwencja nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, przyjęta w Genewie 21.06.1988 r. (nieratyfikowana)
- konwencja nr 181 MOP** – Konwencja nr 181 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca prywatnych biur pośrednictwa pracy, przyjęta w Genewie 19.06.1997 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 222, poz. 1448)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
- k.p.w.** – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2025 r. poz. 860 ze zm.)
- nowelizacja z 19.12.2008 r.** – ustawa z 19.12.2008 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 ze zm.)
- pr. przed.** – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.)
- p.w.u.r.a.** – ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)
- RODO** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Uz. UE L 119, s. 1, ze sprost.)

- rozporządzenie nr 883/2004** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 2016/589** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z 13.04.2016 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 1296/2011 (Dz.Urz. UE L 107, s. 1, ze zm.)
- r.s.t.o.s.** – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 30.10.2025 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu organizowania stażu dla bezrobotnych (Dz.U. poz. 1536)
- r.w.o.s.** – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20.08.2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz.U. Nr 142, poz. 1160), akt uchylony
- r.w.r.u.d.** – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 21.11.2025 r. w sprawie wniosków i realizacji umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej oraz o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (Dz.U. poz. 1645)
- u.ABW** – ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2025 r. poz. 902 ze zm.)
- u.c.** – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2025 r. poz. 1079 ze zm.)
- u.d.p.p.w.** – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.)
- u.e.r.** – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1749 ze zm.)
- u.e.s.** – ustawa z 5.08.2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 806)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- u.i.d.p.** – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 1703)
- u.k.a.r.** – ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2026 r. poz. 158)
- u.KDR** – ustawa z 5.12.2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1512 ze zm.)
- u.PIP** – ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm.)
- u.p.s.** – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.)
- u.pr.sam.** – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- u.p.z.** – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 214 ze zm.), akt uchylony
- u.r.p.** – ustawa z 20.03.2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. poz. 620 ze zm.)
- u.r.t.** – ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2025 r. poz. 1452 ze zm.)
- u.r.z.s.n., ustawa rehabilitacyjna** – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684)

- u.s.u.s., ustawa systemowa** – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.)
- u.ś.o.z.** – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1461 ze zm.)
- u.ś.p., ustawa zasiłkowa** – ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 501 ze zm.)
- u.w.d.p.p.** – ustawa z 20.03.2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 621 ze zm.)
- u.w.r.s.p.** – ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 49 ze zm.)
- u.z.d.** – ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411 ze zm.)
- u.z.s.** – ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1718)
- u.z.s.p.** – ustawa z 5.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 170)

Zbiory orzeczeń i czasopisma

- MPP** – Monitor Prawa Pracy
- NZS** – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNKW** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
- OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- PiZS** – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- PPH** – Przegląd Prawa Handlowego
- PS** – Przegląd Sądowy
- RPEiS** – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Sam. Teryt.** – Samorząd Terytorialny
- Śl. Prac.** – Służba Pracownicza
- SPE** – Studia Prawno-Ekonomiczne

Inne skróty

- ALMP** – *active labour market policy* (aktywna polityka rynku pracy)
- BGK** – Bank Gospodarstwa Krajowego
- BHP** – Bezpieczeństwo i Higiena Pracy
- BUR** – Baza Usług Rozwojowych
- CEIDG** – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
- CIS** – centrum integracji społecznej
- EFG** – Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwolnionych Pracowników
- EFS+** – Europejski Fundusz Społeczny Plus

- EFTA – European Free Trade Association (Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu)
- EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
- ePUAP – Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
- EURES – European Employment Services (Europejskie Służby Zatrudnienia)
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- IPD – indywidualny plan działania
- IPZS – indywidualny program zatrudnienia socjalnego
- KAS – Krajowa Administracja Skarbowa
- KFS – Krajowy Fundusz Szkoleniowy
- KIS – klub integracji społecznej
- KRK – Krajowy Rejestr Karny
- KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
- KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- MRPiPS – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OHP – Ochotnicze Hufce Pracy
- PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
- PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- PSZ – publiczne służby zatrudnienia
- PUP – powiatowy urząd pracy
- RIS – Rejestr Instytucji Szkoleniowych
- SN – Sąd Najwyższy
- SO – sąd okręgowy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UODO – Urząd Ochrony Danych Osobowych
- UPO – urzędowe poświadczenie odbioru
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- WUP – wojewódzki urząd pracy
- uzasadnienie projektu ustawy**, – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, X kadencja, druk sejm. nr 948
- druk sejm. nr 948**
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

O Autorach

Krzysztof W. Baran [ORCID: 0000-0001-5165-8265] – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Rady Doskonałości Naukowej pierwszej i drugiej kadencji; autor i redaktor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkudziesięciu monografii, komentarzy i podręczników; redaktor naczelny wielotomowego Systemu Prawa Pracy, senior partner w kancelarii specjalizującej się w prawie pracy.

Magdalena Paluszkiewicz [ORCID: 0000-0002-7454-927X] – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; uczestniczka i główna wykonawczyni w naukowych projektach badawczych; autorka ekspertyz prawnych oraz publikacji naukowych z zakresu prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych, dotyczących m.in. prawnej problematyki zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zatrudnieniu, prawa rynku pracy, zabezpieczenia społecznego ryzyka bezrobocia, a także nietypowych form zatrudnienia.

Edyta Bielak-Jomaa [ORCID: 0000-0002-9217-7959] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; była Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych; kierownik Centrum Ochrony Danych Osobowych i Zarządzania Informacją UŁ; członkini Komitetu Etycznego CULEXP Proof of Concept; autorka opracowań naukowych, komentarzy i opinii prawnych z zakresu ochrony danych osobowych, prawa pracy i prawa rynku pracy, uczestniczka szeregu projektów badawczych poświęconych problematyce ochrony danych osobowych; zainteresowania naukowe obejmują przede wszystkim zagadnienia ochrony danych osobowych, szczególnie pracowników, danych medycznych, zastosowanie technologii w stosunkach pracy oraz ich wpływu na prywatność i inne prawa pracownika, ochronę sygnalistów, przeciwdziałanie przemocy w miejscu pracy, prawnych regulacji stosowania neuronarzędzi w prawie pracy oraz problematykę zarządzania algorytmicznego.

Izabela Florczak [ORCID: 0000-0003-3167-3382] – doktor nauk prawnych; adiunktka w Katedrze Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; radca prawny; koordynatorka Polskiej Sieci Naukowej Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego COOPERANTE; zastępczyni Kierownika Centrum Studiów Migracyjnych Uniwersytetu Łódzkiego; autorka publikacji z zakresu prawa zatrudnienia, w szczególności podstaw prawnych zatrudnienia, zatrudnienia migrantów i prekaryzacji zatrudnienia.

Łukasz Łaguna [ORCID: 0000-0001-5692-5262] – doktor nauk prawnych, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, adwokat, doradca restrukturyzacyjny oraz certyfikowany audytor ISO 27001.

Agnieszka Rabięga-Przyłęcka [ORCID: 0000-0001-7358-4340] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; radca prawny, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Łodzi, wykonuje praktykę radcy prawnego; członek Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; autorka i współautorka wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

Jakub Rumian [ORCID: 0000-0002-9482-4929] – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie; od lat prowadzi zajęcia z zakresu prawa pracy dla studentów oraz aplikantów w OIRP w Warszawie; swoje zainteresowania naukowe skupia na problematyce czasu pracy i zbiorowego prawa pracy oraz przenikaniu się tych dwóch obszarów, ze szczególnym uwzględnieniem autonomicznej możliwości i granic wpływania na sferę czasu pracy; autor publikacji poświęconych tej tematyce.

Ewa Staszewska-Kozłowska [ORCID: 0000-0002-5807-4630] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Kierownik Studiów Podyplomowych Kadry i Płace na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; wykładowca w Instytucie Mediów i Produkcji Muzycznej Akademii Muzycznej im. Grażyny i Kiejstuta Bacewiczów w Łodzi; autorka licznych publikacji z zakresu prawa pracy, w tym monografii i komentarzy, ze szczególnym uwzględnieniem prawnych problemów bezrobocia i rynku pracy, które stanowią główny obszar jej zainteresowań naukowych; autorka ekspertyz i opinii prawnych oraz wykonawca w naukowych projektach badawczych.

Mirosław Włodarczyk [ORCID: 0000-0002-1974-1584] – doktor habilitowany nauk prawnych. Profesor Uniwersytetu Łódzkiego; Kierownik Katedry Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autor publikacji naukowych dotyczących źródeł prawa pracy, podmiotów i treści stosunku pracy, zatrudniania młodocianych i dzieci oraz regulacji rynku pracy.

Tatiana Wrocławska [ORCID: 0000-0001-6780-8897] – doktor nauk prawnych, adiunktka w Katedrze Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych oraz Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; członkini i współzałożycielka Centrum Porównawczego Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (COMPASS); od lat zapewnia merytoryczne wsparcie w projekcie Centrum Wspierania Rad Pracowników; autorka opracowań naukowych, w których szczególną uwagę kieruje na prawa osób należących do grup narażonych na nadużycia w zatrudnieniu (ze względu na wiek, płeć, niepełnosprawność); członkini interdyscyplinarnych oraz międzynarodowych projektów naukowych, w których swoje aktualne zainteresowania badawcze koncentruje na problematyce zrównoważonej pracy w cyklu życia oraz wydłużaniu aktywności zawodowej osób starszych.

Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia¹

(Dz.U. poz. 620; zm.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1746, poz. 1794)

¹ Niniejsza ustawa:

1) w zakresie swojej regulacji wdraża:

- a) dyrektywę Rady 2000/43/WE z 29.06.2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1499 z 29.05.2024),
- b) dyrektywę Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, s. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79),
- c) dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004, s. 77; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 46),
- d) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11.05.2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016, s. 21 oraz Dz. Urz. UE L 382 z 28.10.2021, s. 1),
- e) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z 5.07.2006 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, s. 23 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1500 z 29.05.2024),
- f) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z 19.11.2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz. Urz. UE L 327 z 05.12.2008, s. 9),
- g) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337 z 20.12.2011, s. 9 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1347 z 22.05.2024),
- h) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13.12.2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz. Urz. UE L 343 z 23.12.2011, s. 1),
- i) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26.02.2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 375 oraz Dz. Urz. UE L 2024/1233 z 30.04.2024),
- j) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z 16.04.2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, s. 8),
- k) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z 15.05.2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz. Urz. UE L 157 z 27.05.2014, s. 1),
- l) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z 20.10.2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylecia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz. Urz. UE L 382 z 28.10.2021, s. 1, Dz. Urz. UE L 155 z 18.06.2009, s. 17 oraz Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016, s. 21);

2) służy stosowaniu:

- a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z 13.04.2016 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, Dz. Urz. UE L 186 z 11.07.2019, s. 21 oraz Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, s. 21),
- b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, s. 1, Dz. Urz. UE L 54 z 24.02.2018, s. 18, Dz. Urz. UE L 344 z 29.12.2010, s. 1, Dz. Urz. UE L 338 z 22.12.2010, s. 35, Dz. Urz. UE L 149 z 08.06.2012, s. 4, Dz. Urz. UE L 349 z 19.12.2012, s. 45, Dz. Urz. UE L 346 z 20.12.2013, s. 27, Dz. Urz. UE L 366 z 20.12.2014, s. 15, Dz. Urz. UE L 76 z 22.3.2017, s. 13 oraz Dz. Urz. UE C 170 z 06.05.2021, s. 4).

Dział I. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy]

1. Ustawa określa zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.

2. Zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy są realizowane w celu:

- 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia;
- 2) rozwoju zasobów ludzkich;
- 3) wzmacniania integracji i solidarności społecznej;
- 4) 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 pracę za granicą u pracodawców zagranicznych;
- 2) cudzoziemców poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową 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 z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi,
 - d) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz. Urz. UE L 29 z 31.01.2020, str. 7, z późn. zm.) oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej umowy,
 - 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 status uchodźcy,
 - h) którym udzielono ochrony uzupełniającej w 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) będących stronami postępowania w sprawie udzielenia 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 2025 r. poz. 223, 389 i 619),
 - l) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 137a lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2024 r. poz. 769, 1222 i 1688 oraz z 2025 r. poz. 619),
 - m) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 151 ust. 1, art. 151b ust. 1, art. 159 ust. 1, art. 160, art. 161, art. 161b ust. 1, art. 176, art. 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 i 7 lub art. 187 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub posiadających wizę krajową w celu odbycia

- studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich albo kształcenia się w szkole doktorskiej, z adnotacją „student”, lub wizę krajową w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych,
- n) posiadających zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo 1a, 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,
 - o) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej wizę wydaną w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 185a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, albo przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach ruchu bezwizowego w związku z wnioskiem wpisanym do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej, o której mowa w art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 621),
 - p) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej wizę wydaną w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 23 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 186 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;
- 3) cudzoziemców towarzyszących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi, o którym mowa w pkt 2 lit. a–c, jako członkowie rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 633 i 1688 oraz z 2025 r. poz. 619);
 - 4) cudzoziemców – członków rodzin cudzoziemców, o których mowa w pkt 2 lit. g–j;
 - 5) 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)¹ *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, art. 206 ust. 1 pkt 2 lub art. 222a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, 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;*
 - 6) cudzoziemców towarzyszących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelowi polskiemu jako członek rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy 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.

¹ Art. 1 ust. 3 pkt 5 zmieniony przez art. 10 ustawy z 21.11.2025 r. (Dz.U. poz. 1794) zmieniającej nin. ustawę z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 17 ustawy zmieniającej.

Mirosław Włodarczyk

1. W komentowanym przepisie wyróżnić należy dwa aspekty regulacji zawartej w ustawie, a mianowicie jej zakres przedmiotowy (ust. 1–2) oraz podmiotowy (ust. 3). Gdy idzie o ten pierwszy, został on ustalony przez wskazanie zadań państwa obejmujących trzy obszary działalności. Pierwszy dotyczy aktywności zawodowej, drugi – wspierania zatrudnienia, trzeci natomiast odnosi się do zadań w zakresie rynku pracy (ust. 1). Realizacja owych zadań we wskazanych zakresach ma służyć z kolei osiągnięciu celów przyjętej regulacji, którymi mają być określone w ust. 2: pełne i produktywne zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, wzmacnianie integracji i solidarności społecznej oraz zwiększanie mobilności na rynku pracy.

Przyjęte w ustawie rozumienie zakresu przedmiotowego oraz celów ustawy odwołuje się do ogólnych pojęć, które należy wypełnić treścią, analizując szczegółowe regulacje komentowanego aktu prawnego – ustawodawca bowiem użytych określeń nie zdefiniował. Odnosząc się w pierwszej kolejności do owych zadań państwa, można rozpocząć od refleksji, iż tytuł ustawy w sposób bardzo ogólny został powiązany z tak określonym jej zakresem przedmiotowym. Tytuł ustawy wiąże bowiem sprawy rynku pracy i służb zatrudnienia – co można uznać za wskazówkę, iż te ostatnie powinny stać się głównym podmiotem działań na rynku pracy. Rynekowi pracy w tym kontekście przypisać by należało charakter statyczny – jako obszarowi, na którym działają służby zatrudnienia. Z kolei rodzaje zadań państwa powinny być rozumiane jako zespół czynności, działań – co pozwala przypisać im charakter dynamiczny. Brak zdefiniowania owych rodzajów zadań pozwala przypisać im treść powszechnie przyjętą w praktyce społecznej oraz piśmiennictwie fachowym. Zarazem jednak trudno będzie ustalić, czy wskazane zakresy pojęć są względem siebie rozbieżne i jedynie na gruncie ustawy wzajemnie się uzupełniają, czy też zachodzą na siebie i w jakim zakresie. Analiza szczegółowych regulacji ustawy nie pozwala uznać, że rozstrzygnięcie powyższej wątpliwości może mieć istotne znaczenie dla rozumienia uregulowanych w tym akcie konkretnych instytucji prawnych.

Analogiczną opinię należy sformułować w odniesieniu do wskazanych w ust. 2 celów komentowanej regulacji, których oczekiwany stopień realizacji przez szczegółowe konstrukcje zawarte w tym akcie może być zróżnicowany. Różny jest też charakter poszczególnych celów. Bez wątpienia pełne i produktywne zatrudnienie stanowi ważny element treści prawa do pracy, wskazanego m.in. w art. 65 Konstytucji RP. Silne oddziaływania na funkcjonowanie rynku pracy odnieść też należy do rozwoju zasobów ludzkich oraz zwiększenia mobilności na rynku pracy (choć drugi z nich może być również komponentem tego pierwszego). Znacząco inny aspekt oddziaływania na rynek pracy widoczny jest natomiast w ramach wzmocnienia integracji i solidarności społecznej. Przyjęte w ustawie sformułowanie celów nie zostało również powiązane z konkretnymi konstrukcjami prawnymi zawartymi w ustawie – poszczególne z nich mogą więc realizować jeden, ale również wszystkie spośród nich. To zaś oznacza, że przyjęty w ust. 2 katalog jedynie posiłkowo może być wykorzystany podczas analizy prawnej szczegółowych regulacji tego aktu.

Analiza treści art. 1 ust. 1 i 2 u.r.p. w połączeniu z jej tytułem pozwala sformułować refleksję, iż ustawodawca w komentowanym akcie posługuje się tymi samymi terminami w różnych znaczeniach. Przykładowo można wskazać takie terminy, jak „rynek pracy” czy „zatrudnienie”. Gdy idzie o pierwszy z nich, wyżej już wskazano, że w innym znaczeniu występuje on w tytule ustawy i w innym w art. 1 ust. 1. Termin „zatrudnienie” używany w ust. 1 czy 2 tego artykułu bez wątpienia nie jest zbieżny z jego definicją zawartą w art. 2 pkt 51 u.r.p.¹

Izabela Florczak

2. Ustęp 3 art. 1 komentowanej ustawy określa krąg podmiotów objętych zakresem jej stosowania. Ustawodawca przyjął szeroką formułę, obejmując nie tylko obywateli polskich, lecz także zróżnicowaną grupę cudzoziemców – zarówno tych posiadających status rezydenta długoterminowego, jak i osoby przebywające w Polsce w ramach procedur o charakterze

¹ Por. Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2016, s. 38.

ochronnym. Pomimo kazuistycznego charakteru przepisu możliwe jest wyróżnienie kilku podstawowych kategorii adresatów jego regulacji.

3. W pierwszej kolejności ustawa znajduje zastosowanie do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, czy podejmują oni zatrudnienie czy inną pracę zarobkową na terytorium Polski, czy też u pracodawców zagranicznych poza jej granicami (pkt 1). W tym zakresie ustawodawca posługuje się formułą obejmującą zarówno osoby aktywnie poszukujące pracy, jak i te, które ją podejmują.
4. Najobszerniejszą część przepisu stanowi pkt 2, obejmujący swoją dyspozycją cudzoziemców poszukujących lub podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium RP. Pomimo rozbudowanego katalogu możliwe jest pogrupowanie tej kategorii według kryterium podstawy legalnego pobytu lub przynależności państwowej, co ułatwia rekonstrukcję *rationis legis* oraz systematyzację uprawnień osób objętych komentowaną ustawą.

5. Zakresem podmiotowym ustawy zostali objęci cudzoziemcy korzystający ze swobody przepływu osób, do których zalicza się:
 - obywateli państw członkowskich UE (lit. a),
 - obywateli EOG nienależących do UE (lit. b),
 - obywateli państw trzecich korzystających z uprawnień do swobodnego przepływu osób na podstawie umów międzynarodowych (lit. c),
 - obywateli Zjednoczonego Królestwa objętych przepisami Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej² wraz z członkami ich rodzin (lit. d).

Uprawnienia tej kategorii cudzoziemców znajdują swoją podstawę w innej zasadzie swobody przepływu osób, względnie w postanowieniach umów międzynarodowych zapewniających równoważny status. W praktyce przekłada się to na brak wymogu uzyskania zezwoleń na pracę oraz uprzywilejowany dostęp do krajowego rynku pracy, co potwierdza regulacja art. 1 ust. 4 pkt 6 lit. a oraz b u.w.d.p.p.

6. W dalszej kolejności przepis wskazuje na grupy cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Są to zarówno te osoby, które uzyskały odpowiednie zezwolenia pobytowe, jak i te objęte różnymi formami ochrony międzynarodowej. Wszystkie one zostały objęte pełnym zakresem stosowania ustawy. Wymienione grupy cudzoziemców można podzielić na:
 - 1) osoby o stabilnym statusie pobytowym:
 - a) posiadacze zezwolenia na pobyt stały (lit. e),
 - b) posiadacze statusu rezydenta długoterminowego UE (lit. f);
 - 2) osoby objęte ochroną międzynarodową i humanitarną, w tym osoby:
 - a) posiadające status uchodźcy (lit. g),
 - b) objęte ochroną uzupełniającą (lit. h),
 - c) posiadające zgodę na pobyt humanitarny lub tolerowany (lit. i),
 - d) korzystające z ochrony czasowej (lit. j),
 - e) będące w toku postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej (lit. k);

² Dz.Urz. UE L 29, s. 7, ze zm.

- 3) posiadaczy określonych tytułów pobytowych, w tym osoby:
 - a) realizujące cel pobytu związany m.in. z łączeniem rodzin, studiami, pracą, w tym wymagającą wysokich kwalifikacji oraz naukową (lit. l–m),
 - b) posiadające zezwolenia na pobyt czasowy lub wizę wydaną w celu wykonywania pracy (lit. n),
 - c) korzystające z instrumentów uprawniających do pobytu w związku z pracą sezonową (lit. o),
 - d) których podstawę pobytu stanowią względy humanitarne, interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe (lit. p).
7. Kolejna grupa, do której znajduje zastosowanie komentowana ustawa, obejmuje cudzoziemców będących członkami rodzin cudzoziemców i obywateli RP, którzy na podstawie odpowiednich tytułów pobytowych mogą przebywać w Polsce. Tą regulacją ustawodawca rozszerzył zakres komentowanej ustawy również na osoby pozostające w relacjach rodzinnych z cudzoziemcami wykonującymi pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o ile przebywają one w Polsce na podstawie legalnego tytułu pobytowego przewidzianego w przepisach szczególnych, zwłaszcza w ustawie o cudzoziemcach. Do kategorii członków rodzin objętych przepisami ustawy zaliczają się cztery kategorie osób. Pierwszą z kategorii osób, zgodnie z art. 1 ust. 3 pkt 3 u.r.p., są członkowie rodzin cudzoziemców korzystających ze swobody przepływu osób. Zakres pojęcia członka rodziny w pkt 3 jest szerszy niż w definicji przyjętej w komentowanej ustawie (art. 2 pkt 3). Obejmuje on bowiem nie tylko małżonka i zstępnych, lecz także wstępnych oraz partnerów, a nawet inne osoby bliskie, jeśli pozostają we wspólnym gospodarstwie i wymagają wsparcia.

Drugą kategorią osób, do których zgodnie z art. 1 ust. 3 pkt 4 ustawa znajduje zastosowanie, są członkowie rodzin cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową lub posiadających inne tytuły pobytowe przewidziane w pkt 2 lit. g–j. W tym kontekście pojęcie członka rodziny należy odczytywać w nawiązaniu do definicji przyjętej w art. 2 pkt 3. Definicja legalna tego terminu została zawarta w art. 2 pkt 3 u.r.p. i ma charakter enumeratywny, obejmując dwie podstawowe kategorie osób. Z tego względu do prawidłowego ustalenia zakresu podmiotowego komentowanej ustawy niezbędne jest odkodowanie znaczenia tego pojęcia.

Po pierwsze, członkiem rodziny jest małżonek obywatela polskiego lub cudzoziemca, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 u.r.p. Kluczowe znaczenie ma tutaj zastrzeżenie ustawodawcy, że związek małżeński musi być uznawany przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji nie każde małżeństwo zawarte poza granicami kraju wywoła skutki na gruncie prawa polskiego. W szczególności dotyczy to instytucji nieznanymi polskiemu porządkowi prawnemu, jak np. małżeństwa poligamiczne.

Po drugie, członkiem rodziny jest „zstępny”, tj. dziecko, wnuk lub dalszy potomek obywatela polskiego albo cudzoziemca. W tym przypadku ustawodawca posłużył się pojęciem cudzoziemca w ujęciu ogólnym, a nie węższym sformułowaniem „cudzoziemiec, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2”. Świadczy to o szerszym zakresie zastosowania niż w odniesieniu do małżonka, gdzie zakres został ograniczony wyłącznie do małżonka cudzoziemca wymienionego w art. 1 ust. 3 pkt 2 u.r.p. Ustawodawca przewidział, że zstępny może zostać uznany za członka rodziny w oparciu o dwie równorzędne przesłanki, z których wystarczające jest spełnienie jednej. Pierwsza z nich to kryterium wieku, zgodnie z którym status członka rodziny przysługuje zstępnemu, który nie ukończył 21. roku życia. Druga przesłanka znajduje zastosowanie niezależnie od wieku i polega na pozostawaniu zstępnego

na utrzymaniu obywatela polskiego lub cudzoziemca. Tym samym ustawodawca wyraźnie wskazuje, że nawet po przekroczeniu granicy wieku 21 lat możliwe jest zachowanie statusu członka rodziny, jeżeli dana osoba faktycznie pozostaje na utrzymaniu cudzoziemca. Kryterium wieku ma charakter bezwzględny, natomiast po jego przekroczeniu decydujące znaczenie zyskuje przesłanka pozostawania na utrzymaniu, którą należy interpretować w kontekście realiów faktycznych, w szczególności utrzymania finansowego i materialnego, a nie wyłącznie formalnego.

Definicja ta ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ determinuje zakres osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia rynku pracy oraz do określonych świadczeń przewidzianych w ustawie. Ustawodawca w sposób celowy ograniczył ją do najbliższej rodziny, małżonka i zstępnych, pomijając np. wstępnych (rodziców) czy rodzeństwo.

Warto zauważyć, że przyjęte ujęcie jest zbieżne z rozwiązaniami znanymi prawu Unii Europejskiej, w szczególności dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG³, która również definiuje członka rodziny m.in. jako małżonka oraz zstępnych do 21. roku życia lub pozostających na utrzymaniu.

Relacja między art. 1 ust. 3 a definicją członka rodziny zawartą w art. 2 pkt 3 polega na tym, że dopiero łączne odczytanie obu tych regulacji pozwala ustalić pełny zakres podmiotowy komentowanej ustawy. Artykuł 1 ust. 3 wskazuje bowiem kategorie cudzoziemców, do których stosuje się przepisy, natomiast definicja legalna precyzuje, które osoby mogą zostać uznane za członków rodzin wymienionych tam podmiotów. W rezultacie krąg beneficjentów ustawy obejmuje nie tylko cudzoziemców spełniających przesłanki wskazane w art. 1 ust. 3, lecz także ich najbliższych, tj. małżonków oraz zstępnych spełniających ustawowe kryteria.

Trzecią kategorią osób kwalifikowanych jako „członkowie rodzin”, do których stosuje się przepisy komentowanej ustawy, są cudzoziemcy będący członkami rodzin obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenia na: pobyt czasowy, pobyt stały lub pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, a także osoby, które po złożeniu wniosku o udzielenie takich zezwoleń przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W odniesieniu do tej grupy zastosowanie znajdują przesłanki określone w definicji członka rodziny zawartej w art. 2 pkt 3, obejmujące małżonka oraz zstępnych, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu obywatela polskiego, o których mowa powyżej.

Czwartą kategorią osób kwalifikowanych jako „członkowie rodzin”, do których stosuje się przepisy komentowanej ustawy, są cudzoziemcy towarzyszący obywatelom polskim w charakterze członków rodziny. Podstawą ich kwalifikacji jest art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁴, który określa, kto może zostać uznany za członka rodziny obywatela polskiego w kontekście legalnego pobytu na terytorium RP.

³ Dz.Urz. UE L 158, s. 77.

⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1164 ze zm.

8. Należy podkreślić, że art. 1 ust. 3 u.r.p. nie posługuje się jednolitą definicją pojęcia członka rodziny. Ustawodawca wprowadza bowiem zróżnicowane rozwiązania definicyjne w zależności od tego, której kategorii cudzoziemców dotyczy przepis. I tak w pkt 3 i 6 komentowanego przepisu odwołano się wprost do definicji członka rodziny zawartej w art. 2 pkt 4 ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Natomiast w pkt 4 i 5 użyte pojęcie należy rozumieć zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w art. 2 pkt 3 u.r.p. W konsekwencji zakres osób, które mogą korzystać z uprawnień wynikających z ustawy jako członkowie rodziny, nie jest jednolity, lecz zależy od rodzaju więzi rodzinnej oraz od statusu prawnego cudzoziemca, z którym dana osoba pozostaje w relacji.
9. Zastosowany przez ustawodawcę katalog podmiotów objętych zakresem podmiotowym ustawy ma charakter zamknięty, co oznacza, że przepisy ustawy mają zastosowanie wyłącznie do osób wyraźnie w nim wskazanych. Choć w obrębie poszczególnych punktów wymieniane są różnorodne tytuły pobytowe, ich zakres również został enumeratywnie określony. Konstrukcja ta służy ujednoczeniu dostępu do usług rynku pracy oraz instrumentów wsparcia oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia. Analogiczne konstrukcje, choć z nieco innymi zakresami podmiotowymi, były przyjęte w ustawie z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 1 ust. 3) oraz ustawie z 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (art. 1 ust. 2).

Art. 2. [Definicje]

Ileokroć w ustawie jest mowa o:

- 1) bezrobotnym – oznacza to osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1 lub pkt 2 lit. a–l, n oraz p, lub osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 3, 5 lub 6, niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem osoby uczącej się w szkole dla dorosłych, branżowej szkole II stopnia w formie stacjonarnej lub zaocznej, w szkole policealnej w formie stacjonarnej lub zaocznej, lub przystępującej do egzaminów eksternistycznych z zakresu programu nauczania szkoły dla dorosłych lub branżowej szkoły II stopnia, lub kształcącej się na studiach niestacjonarnych, lub uczącej się w szkole artystycznej realizującej wyłącznie kształcenie artystyczne, niemającą stałego źródła dochodu, 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, zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy, zwanym dalej „PUP”, jeżeli:
 - a) ukończyła 18 lat,
 - b) nie ukończyła 60 lat – kobieta lub 65 lat – mężczyzna,
 - c) nie jest wpisana do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, zwanej dalej „CEIDG”, jako prowadząca działalność gospodarczą albo
 - d) zgłosiła do CEIDG wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia nadal trwa, albo
 - e) we wniosku o wpis do CEIDG określiła dzień podjęcia działalności gospodarczej i nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis, dnia podjęcia tej działalności,
 - f) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego,
 - g) nie nabyła na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 i 1572 oraz z 2025 r. poz. 620) prawa do zasiłku stałego,
 - h) nie jest członkiem zarządu, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub likwidatorem spółki kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 i 96),

- i) nie jest prokurentem lub pełnomocnikiem przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, prowadzącego działalność gospodarczą rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222 i 1871 oraz z 2025 r. poz. 222),
 - j) nie jest współnikiem spółki jawnej, partnerem lub członkiem zarządu w spółce partnerskiej, komplementariuszem w spółce komandytowej, komplementariuszem lub członkiem rady nadzorczej w spółce komandytowo-akcyjnej, prokurentem lub likwidatorem spółki osobowej w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych,
 - k) nie jest dyrektorem w radzie dyrektorów, o której mowa w art. 300⁷³ ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych,
 - l) nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników,
 - m) nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia lub obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w państwach wymienionych w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–d,
 - n) nie prowadzi działalności gospodarczej w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie na podstawie zgłoszenia do rejestru lub bez takiego zgłoszenia, jeżeli prawo danego państwa takiego zgłoszenia nie wymaga;
- 2) bezrobotnym bez kwalifikacji zawodowych – oznacza to bezrobotnego nieposiadającego świadectwa ukończenia szkoły kształcącej w zawodzie potwierdzającego posiadanie kwalifikacji zawodowych lub dyplomu ukończenia szkoły kształcącej w zawodzie, świadectwa potwierdzającego kwalifikację w zawodzie, dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, certyfikatu kwalifikacji zawodowej, dyplomu zawodowego, świadectwa czeladniczego, dyplomu mistrzowskiego lub dyplomu ukończenia studiów;
 - 3) 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) zstępного, obywatela polskiego lub cudzoziemca, w wieku do 21 lat lub pozostającego na jego utrzymaniu;
 - 4) długotrwale bezrobotnym – oznacza to bezrobotnego zarejestrowanego łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu;
 - 5) dodatku aktywizacyjnym – oznacza to świadczenie wypłacone osobie, która, będąc bezrobotnym posiadającym prawo do zasiłku, podjęła samodzielnie zatrudnienie, inną pracę zarobkową albo rozpoczęła działalność gospodarczą;
 - 6) doświadczeniu zawodowym – oznacza to doświadczenie uzyskane w trakcie zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej, prowadzenia działalności gospodarczej lub odbywania stażu przez okres co najmniej 3 miesięcy;
 - 7) EURES – oznacza to europejską sieć służb zatrudnienia państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c, realizującą działania obejmujące w szczególności pośrednictwo pracy wraz z doradztwem w zakresie mobilności na rynku pracy;
 - 8) giełdzie pracy – oznacza to zorganizowaną przez PUP lub wojewódzki urząd pracy, zwany dalej „WUP”, formę bezpośredniego kontaktu pracodawcy z wieloma kandydatami do pracy, dobranymi spośród osób zarejestrowanych w PUP i osób niezarejestrowanych, w tym osób biernych zawodowo, w celu pozyskania do pracy kandydatów odpowiadających wymaganiom tego pracodawcy;
 - 9) innej pracy zarobkowej – oznacza to wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o świadczenie usług, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu, albo umowy o pomocy przy zbiorach, o której mowa w art. 91a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2025 r. poz. 197 i 620), lub w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych;
 - 10) instytucji szkoleniowej – oznacza to publiczny lub niepubliczny podmiot prowadzący na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną;
 - 11) jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej – oznacza to jednostki organizacyjne pomocy społecznej, o których mowa w art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
 - 12) klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy – oznacza to wykaz grup zawodów oraz zawodów i specjalności występujących na rynku pracy, ustrukturalizowany zgodnie z Międzynarodowym Standardem Klasyfikacji Zawodów ISCO;
 - 13) minimalnym wynagrodzeniu za pracę – oznacza to kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników przysługującą za pracę w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy ogłaszaną na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773);
 - 14) 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 ubezpieczeń społecznych;
- 15) ofercie pracy – oznacza to co najmniej jedno wolne miejsce zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej;
- 16) opiece osoby niepełnosprawnej – oznacza to:
- a) matkę lub ojca,
 - b) opiekuna faktycznego dziecka, przez którego rozumie się osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka,
 - c) rodzinę zastępczą spokrewnioną albo rodzinę zastępczą niezawodową w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r. poz. 49),
 - d) rodzica zastępczego zawodowego albo prowadzącego rodzinny dom dziecka niepobierającego z tego tytułu wynagrodzenia w przypadkach, o których mowa w art. 54 ust. 6 oraz art. 62 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
 - e) małżonka,
 - f) inną osobę, na której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodziny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809) ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności
- opiekującą się dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, lub osobą niepełnosprawną ze znacznym stopniem niepełnosprawności;
- 17) osobie biernej zawodowo – oznacza to osobę, która ukończyła 18 lat i w danej chwili nie tworzy zasobów siły roboczej, ponieważ nie jest zatrudniona, nie wykonuje innej pracy zarobkowej oraz nie prowadzi działalności gospodarczej i nie jest zarejestrowana w PUP jako bezrobotny albo poszukujący pracy;
- 18) osobie do 30. roku życia – oznacza to osobę, która do dnia zastosowania wobec niej formy pomocy nie ukończyła 30. roku życia;
- 19) osobie niepełnosprawnej – oznacza to osobę, o której mowa w art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, z późn. zm.);
- 20) osobie niezarejestrowanej – oznacza to osobę, która nie jest zarejestrowana w PUP jako bezrobotny albo poszukujący pracy;
- 21) osobie samotnie wychowującej dzieci – oznacza to jednego z rodziców albo opiekuna prawnego, wychowującego co najmniej jedno dziecko, będącego panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, lub osobą pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności, jeżeli ten rodzic albo opiekun prawny w roku podatkowym samotnie wychowuje dziecko:
- a) małoletnie,
 - b) bez względu na jego wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywało zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
 - c) do ukończenia 25. roku życia uczące się w szkole, o której mowa w przepisach o systemie oświaty, przepisach o szkolnictwie wyższym i nauce lub w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie;
- 22) osobie zależnej – oznacza to osobę wymagającą ze względu na stan zdrowia lub wiek stałej opieki, połączoną więzami rodzinnymi lub powinowactwem z osobą objętą formą pomocy określoną w ustawie, lub pozostającą z nią we wspólnym gospodarstwie domowym;
- 23) partnerstwie transgranicznym EURES – oznacza to działania sieci EURES w regionach przygranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, realizowane przez służby zatrudnienia oraz inne podmioty z państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c, uprawnione do realizacji działań sieci EURES;
- 24) poszukującym pracy – oznacza to osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3, która ukończyła 18 lat i poszukuje zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy, zarejestrowaną w PUP;
- 25) powracającym z zagranicy – oznacza to osobę, która jest obywatelem polskim, niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, niemającą stałego źródła dochodu, spełniającą warunki określone w pkt 1 lit. a–l, i która w okresie ostatnich 24 miesięcy zamieszkiwała co najmniej 12 miesięcy za granicą;
- 26) pozarolniczej działalności – oznacza to pozarolniczą działalność albo współpracę przy prowadzeniu tej działalności w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych;

- 27) pracach interwencyjnych – oznacza to zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie bezrobotnych;
- 28) pracodawcy – oznacza to jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają one co najmniej jednego pracownika;
- 29) pracy niesubsydiowanej – oznacza to zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej lub prowadzenie działalności gospodarczej, bez dofinansowania ze środków Funduszu Pracy;
- 30) programach finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy – oznacza to działania mające na celu wspieranie aktywności zawodowej, podjęcia i utrzymania zatrudnienia przez wykorzystanie form pomocy określonych w ustawie, finansowane lub dofinansowane z rezerwy Funduszu Pracy pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy;
- 31) programach specjalnych – oznacza to działania mające na celu wspieranie aktywności zawodowej, podjęcia i utrzymania zatrudnienia przez wykorzystanie specyficznych elementów wspierających zatrudnienie, samodzielnie lub w połączeniu z formami pomocy określonymi w ustawie;
- 32) projekcie EFS+ – oznacza to projekt obejmujący formy pomocy określone w ustawie, finansowany z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, realizowany przez PUP, prefinansowany z kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie form pomocy ustalonych przez ministra właściwego do spraw pracy;
- 33) projekcie pilotażowym – oznacza to przedsięwzięcie polegające na wdrażaniu nowych metod, narzędzi i sposobów aktywności zawodowej i wsparcia zatrudnienia w celu przygotowywania nowych rozwiązań o charakterze systemowym, finansowane z rezerwy Funduszu Pracy pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy;
- 34) 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631 i 1674);
- 35) przedsiębiorcy – oznacza to przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- 36) przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – oznacza to realizację przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 166 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego 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.);
- 37) przychodach – oznacza to przychody z innego tytułu niż zatrudnienie, inna praca zarobkowa, działalność gospodarcza, zasiłek dla bezrobotnych lub inne świadczenie wypłacane z Funduszu Pracy, podlegające opodatkowaniu na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, 340, 368 i 620);
- 38) przyczynach dotyczących zakładu pracy – oznacza to:
 - a) rozwiązanie stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn nie dotyczących pracowników, zgodnie z przepisami o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników lub zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277), w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z tych przyczyn u pracodawcy zatrudniającego mniej niż 20 pracowników,
 - b) rozwiązanie stosunku pracy, spółdzielczego 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, spółdzielczego 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 części na innego pracodawcę i niezaproponowania przez tego pracodawcę nowych warunków pracy i płacy,
 - d) rozwiązanie stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy przez pracownika na podstawie art. 55 § 1 i 1¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy;
- 39) robotach publicznych – oznacza to zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty, gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, przedsiębiorstwa społeczne, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 113 i 1635 oraz z 2025 r. poz. 620), zwane dalej „przedsiębiorstwami społecznymi”, spółdzielnie socjalne, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych

- (Dz. U. z 2025 r. poz. 178 i 620), a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni społecznych, spółek wodnych i ich związków;
- 40) składkach na ubezpieczenia społeczne – oznacza to składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, finansowane z własnych środków płatnika tych składek;
 - 41) specyficznych elementach wspierających zatrudnienie – oznacza to finansowanie z Funduszu Pracy racjonalnych wydatków innych niż formy pomocy określone w ustawie, niezbędnych do realizacji działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników programu specjalnego, adekwatnych do uwarunkowań lokalnego rynku pracy;
 - 42) stałym źródle dochodu – oznacza to:
 - a) nabycie prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty społecznej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę lub świadczenia pieniężnego, o którym mowa w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia (Dz. U. poz. 658), zwanego dalej „świadczeniem pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych”, lub renty inwalidzkiej przyznawanej na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2024 r. poz. 1121, 1243, 1562 i 1871) lub ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2025 r. poz. 305),
 - b) nabycie po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego,
 - c) nabycie prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanego 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) uzyskiwanie 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 lub rachunkach członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej,
 - e) nabycie na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323, 858, 1615 i 1871 oraz z 2025 r. poz. 619 i 620) prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego,
 - f) nabycie na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2024 r. poz. 246) prawa do zasiłku dla opiekuna,
 - g) pobieranie po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego, o którym mowa w art. 217 ust. 6;
 - 43) staroście – oznacza to starostę powiatu lub prezydenta miasta na prawach powiatu, sprawującego zwierzchnictwo nad PUP;
 - 44) stażu – oznacza to nabywanie przez bezrobotnego wiedzy i umiejętności przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą;
 - 45) szkoleniu – oznacza to pozaszkolne zajęcia mające na celu nabycie wiedzy i umiejętności, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania pracy;
 - 46) targach pracy – oznacza to zorganizowaną przez WUP lub PUP formę bezpośredniego kontaktu wielu pracodawców z wieloma kandydatami do pracy w celu prezentacji ofert pracy i pozyskania do pracy kandydatów odpowiadających wymaganiom poszczególnych pracodawców;
 - 47) wskaźniku efektywności kosztowej podstawowych form pomocy – oznacza to stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form pomocy do liczby osób, które w trakcie lub nie później niż w okresie 180 dni od dnia zakończenia realizacji podstawowych form pomocy w roku budżetowym wykonywały pracę niesubsydiowaną przez co najmniej 90 dni;
 - 48) wskaźniku efektywności zatrudnieniowej podstawowych form pomocy – oznacza to udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub nie później niż w okresie 180 dni od dnia zakończenia realizacji podstawowych form pomocy w roku budżetowym wykonywały pracę niesubsydiowaną przez

co najmniej 90 dni, w stosunku do liczby osób, które w danym roku zakończyły realizację tych form pomocy;

- 49) zadaniach fakultatywnych – oznacza to działania wspierające realizację przez publiczne służby zatrudnienia i Ochotnicze Hufce Pracy, zwane dalej „OHP”, określonych w ustawie zadań w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy, finansowane ze środków Funduszu Pracy;
- 50) zasiłku – oznacza to zasiłek dla bezrobotnych;
- 51) zatrudnieniu – oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy o pracę nakładczą.

1) Bezrobotny

Magdalena Paluszkiewicz

1. Definicja bezrobotnego jest jednym z najważniejszych pojęć uregulowanych w komentowanym akcie – wyznacza bowiem krąg osób uprawnionych, a także zakres form pomocy w podejmowaniu i utrzymaniu zatrudnienia określonych w ustawie (najszerszy katalog przewidziano właśnie dla osób bezrobotnych, węższy dla osób mających status poszukującego pracy, najwęższy dla osób niezarejestrowanych). Niechlubną tradycją jest nadmierna kazystryka tej definicji, choć należy dostrzec pewne próby jej uproszczenia (np. przez wprowadzenie kategorii stałego źródła dochodu) i uporządkowania (zmieniono kolejność warunków wymienionych w pierwszej części definicji). W porównaniu z definicją legalną bezrobotnego na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia⁵ ustawodawca dokonał również kilku istotnych modyfikacji, polegających na usunięciu niektórych elementów warunkujących omawiany status, jak również na dodaniu nowych. Oznacza to możliwość wykorzystywania w pewnym zakresie dorobku doktryny i orzecznictwa, wypracowanego w poprzednim stanie prawnym w procesie interpretacji definicji bezrobotnego przyjętej w komentowanej ustawie.

Pod względem konstrukcyjnym omawiana definicja wpisuje się w dotychczasową tradycję regulacyjną⁶, obejmując przesłanki pozytywne, które muszą zostać spełnione przez osobę fizyczną ubiegającą się o status bezrobotnego, oraz przesłanki negatywne, których wystąpienie uniemożliwia nabycie i posiadanie tego statusu, nawet jeśli zostały spełnione przesłanki pozytywne. Jak trafnie dostrzeżono w doktrynie, nie jest to jednak podział w pełni rozłączny, ponieważ część przesłanek negatywnych zawiera się w przesłankach pozytywnych, ewentualnie stanowi ich dookreślenie⁷, np. wymóg zdolności do podjęcia zatrudnienia przesądza o tym, że statusu bezrobotnego nie nabędzie osoba mająca prawo do zasiłku chorobowego lub do świadczenia rehabilitacyjnego; z kolei wiek wymagany od osoby bezrobotnej wyznacza ukończenie 18. roku życia, ale nieukończenie stosownie do płci 60. albo 65. roku życia. Z tych względów przesłanki te będą omawiane co do zasady w kolejności wynikającej z brzmienia przepisu.

Jak zostało trafnie potwierdzone w judykaturze, określone w definicji legalnej bezrobotnego przesłanki pozytywne i negatywne muszą zostać spełnione łącznie, żeby osoba mogła posiadać status bezrobotnego. Nie jest to więc materia pozostawiona uznaniu organów orzekających⁸. Muszą one być spełnione nie tylko na etapie rejestracji, lecz także w późniejszym

⁵ Por. art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z.

⁶ Por. art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z 29.12.1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z.

⁷ Z. Góral, *Definicja bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, PiZS 2011/5, s. 23.

⁸ Wyroki NSA: z 28.06.2011 r., I OSK 338/11, LEX nr 1082732; z 1.03.2017 r., I OSK 3204/15, LEX nr 2338915; wyrok WSA w Olsztynie z 26.10.2017 r., II Sa/Ol 743/17, LEX nr 2395636; wyrok WSA w Warszawie z 10.06.2019 r.,

okresie. Jak trafnie wskazał NSA w wyroku z 1.03.2017 r., I OSK 3204/15⁹, „wszystkie niezbędne wymogi muszą być spełnione łącznie, co oznacza, że brak któregokolwiek z nich wyklucza nabycie czy zachowanie omawianego statusu. Nie jest możliwe odstąpienie od nich nawet ze względu na szczególne uwarunkowania konkretnej sprawy. Kwestie statusu bezrobotnego, nie zależą od uznania organów orzekających”.

2. Jeśli chodzi o krąg osób fizycznych, które mogą posiadać status bezrobotnego zgodnie z ustawą, są to zarówno obywatele polscy (poszukujący i podejmujący zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz pracę za granicą u pracodawców zagranicznych), jak i cudzoziemcy, do których ma zastosowanie ustawa, z wyłączeniem tych wymienionych w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. m oraz o u.r.p. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym zrezygnowano również w odniesieniu do cudzoziemców, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. n, z warunku nieprzerwanego zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy bezpośrednio przed rejestracją jako bezrobotny.

Status bezrobotnego mogą posiadać także wymienione w przepisie trzy grupy cudzoziemców zaliczanych do członków rodziny. Po pierwsze, są to cudzoziemcy towarzyszący cudzoziemcom objętym zasadą swobody przepływu osób (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a–c) jako członkowie rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Po drugie, są to cudzoziemcy będący członkami rodzin obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy bądź po złożeniu wniosku: o udzielenie takiego zezwolenia, o udzielenie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, którzy przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 u.c. albo na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta, jeżeli przed złożeniem wniosków o wyżej wymienione zezwolenia posiadali zezwolenie na pobyt czasowy. I wreszcie po trzecie, są to cudzoziemcy towarzyszący na terenie RP obywatelowi polskiemu jako członek rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

3. Katalog warunków, od których zależy nabycie i posiadanie statusu bezrobotnego, otwiera – podobnie jak w poprzednim stanie prawnym – negatywna przesłanka pozostawania poza zatrudnieniem i niewykonywania innej pracy zarobkowej. Warto zwrócić uwagę, że oba te pojęcia zostały doprecyzowane na potrzeby ustawy. Legalną definicję zatrudnienia zawarto w art. 2 pkt 51 u.r.p., z kolei inna praca zarobkowa została uregulowana w art. 2 pkt 9 u.r.p. Co istotne, ustawodawca abstrahuje od rozmiaru tego zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, jak również od wysokości uzyskiwanego z nich dochodu¹⁰, co może mieć znaczenie przy kształtowaniu dostępu do świadczeń pieniężnych w razie bezrobocia, natomiast nie powinno tak kategorycznie wpływać na możliwość korzystania z form pomocy bezpośrednio wpływających na możliwość podjęcia pracy zarobkowej. Choć więc wymienione w ustawie zadania

II Sa/Wa 2005/18, LEX nr 2779066.

⁹ LEX nr 2338915.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 28.06.2011 r., I OSK 338/11, LEX nr 1082732.

państwa są realizowane m.in. w celu pełnego zatrudnienia (art. 1 ust. 2 pkt 1), nadal poza zakresem jej regulacji pozostaje sytuacja częściowego bezrobocia¹¹, któremu poświęcono odpowiednie postanowienia Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego (European Code of Social Security)¹² oraz Konwencji nr 168 MOP dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem z 21.06.1988 r.¹³

3.1. Bezrobotną może być osoba co do zasady nieucząca się w szkole. Ustawodawca łagodzi jednak ten warunek, wymieniając w zamkniętym katalogu przypadki pobierania nauki, które nie wpływają negatywnie na nabycie i posiadanie statusu bezrobotnego. Status ten może więc uzyskać i utrzymać osoba:

- ucząca się w szkole dla dorosłych,
- ucząca się w szkole branżowej II stopnia w formie stacjonarnej lub zaocznej,
- ucząca się w szkole policealnej w formie stacjonarnej lub zaocznej,
- kształcząca się na studiach niestacjonarnych,
- ucząca się w szkole artystycznej realizującej wyłącznie kształcenie artystyczne,
- przystępująca do egzaminów eksternistycznych z zakresu nauczania szkoły dla dorosłych lub branżowej szkoły II stopnia.

Przy wykładni tego fragmentu definicji należy w szczególności zwrócić uwagę na warunki dotyczące wieku osób bezrobotnych – będą to więc osoby, które ukończyły 18 lat (art. 2 pkt 1 lit. a), ale nie ukończyły odpowiednio 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni), co zasługuje na podkreślenie w związku z nauką w szkole dla dorosłych oraz z kształceniem na studiach niestacjonarnych. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym możliwość korzystania ze statusu bezrobotnego uzyskały osoby uczące się w szkole artystycznej, realizującej wyłącznie kształcenie artystyczne, oraz przystępujące do egzaminów eksternistycznych z zakresu nauczania szkoły branżowej II stopnia. Osoby uczące się w formie dziennej lub studiujące w formie stacjonarnej mogą uzyskać status poszukującego pracy, ewentualnie korzystać z rozwiązań ustawowych jako osoby niezarejestrowane.

3.2. Kolejną przesłanką negatywną, którą musi spełniać osoba bezrobotna, jest nieposiadanie stałego źródła dochodu. Przy tym nie jest to zupełnie nowa przesłanka, ale kategoria utworzona w celu uporządkowania oraz uproszczenia tej rozbudowanej i nadmiernie kazuistycznej definicji. Jak bowiem wynika ze słownikowej definicji zawartej w art. 2 pkt 42 u.r.p., w zbiorczej kategorii „stałego źródła dochodu” zawarto znane już z uchylonej ustawy o promocji zatrudnienia okoliczności uniemożliwiające posiadanie statusu bezrobotnego, jak nabycie prawa do enumeratywnie wymienionych świadczeń (emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanego 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 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych)

¹¹ Szerzej o tym bezrobociu: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005, s. 140 i 408–409; K. Jaworska, *Socjalne traktowanie bezrobocia*, Olsztyn 2016, s. 29–30; Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 60–61.

¹² European Treaty Series no. 48, <https://rm.coe.int/168006b65e> (dostęp: 25.08.2025 r.), nieratyfikowany, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=048> (dostęp: 25.08.2025 r.).

¹³ Nieratyfikowana, zob. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO (dostęp: 16.01.2026 r.).

lub ich pobieranie (świadczenia szkoleniowego po ustaniu zatrudnienia) czy uzyskiwanie określonych przychodów (w wysokości przekraczającej miesięcznie połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę¹⁴, z pewnymi wyłączeniami, o których poniżej). W tym kontekście warto również odnotować legalną definicję przychodu (art. 2 pkt 37 u.r.p.), zgodnie z którą są to przychody z innego tytułu niż zatrudnienie, inna praca zarobkowa, działalność gospodarcza, zasiłek dla bezrobotnych lub inne świadczenie wypłacane z Funduszu Pracy, podlegające opodatkowaniu na podstawie ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁵. Definicja ta stanowi odwzorowanie regulacji występującej na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia (art. 2 ust. 1 pkt 24 u.p.z.), toteż dotychczasowy dorobek judykatury zachowuje aktualność w procesie jej interpretacji. W szczególności nie jest uprawnione na gruncie tej regulacji twierdzenie, jakoby z literalnego brzmienia art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. h u.p.z. wynikało zezwolenie dla osoby bezrobotnej na uzyskiwanie przychodów z tytułu wykonywania umowy zlecenia, umowy agencyjnej czy umowy o dzieło przy jednoczesnym zachowaniu warunku, aby nie przekraczały one miesięcznie połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę¹⁶. Przepis ten ogranicza zakres pojęcia bezrobotnego w taki sposób, że wskazuje, iż bezrobotnym jest nie tylko ten, kto nie pozostaje w zatrudnieniu i nie wykonuje innej pracy zarobkowej, lecz także ten, kto nie uzyskuje przychodu z innych źródeł, nieprzekraczającego połowy minimalnego wynagrodzenia¹⁷. Co więcej, za przychody w rozumieniu ustawy przyjęto w judykaturze np. wypłacane przez byłego pracodawcę co miesiąc odszkodowanie z tytułu zawarcia w trakcie trwania stosunku pracy umowy o zakazie konkurencji¹⁸, jak również dywidendę¹⁹.

W dalszej kolejności należy przejść do omówienia odrębności od ustawy o promocji zatrudnienia. Katalog świadczeń, do których nabycie prawa uniemożliwia posiadanie statusu bezrobotnego, uzupełniono w art. 2 pkt 42 lit. a o świadczenie pieniężne przysługujące członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, przyznawane na podstawie ustawy z 8.02.2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia²⁰, a także o rentę inwalidzką przyznawaną na podstawie ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin²¹ lub ustawy z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin²². Co więcej, w przypadku niektórych świadczeń przesłanką wyłączającą jest teraz samo nabycie prawa do nich, niezależnie od tego, czy są one pobierane. Dotyczy to nabycia po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalno-

¹⁴ Sposób określenia tego wynagrodzenia reguluje ustawa z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773).

¹⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.

¹⁶ Wyrok NSA z 6.05.2008 r., I OSK 1123/07, LEX nr 471501.

¹⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.12.2022 r., II SA/Bd 1322/21, LEX nr 3559171.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 25.02.2015 r., II SA/Wa 650/14, LEX nr 1655083.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 19.05.2016 r., II SA/Lu 326/16, LEX nr 2105014.

²⁰ Dz.U. poz. 658.

²¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1121 ze zm.

²² Dz.U. z 2025 r. poz. 305 ze zm.

ści, prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, a także nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub prawa do zasiłku dla opiekuna. Ponadto w wyniku rozszerzenia definicji legalnej pozarolniczej działalności (art. 2 pkt 26 u.r.p.) na współpracę przy jej prowadzeniu – również nabycie po ustaniu tej współpracy prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, jako stałego źródła dochodu, uniemożliwi nabycie i posiadanie statusu bezrobotnego.

Na gruncie komentowanej ustawy nie stanowi już natomiast przeszkody w uzyskaniu i utrzymaniu statusu bezrobotnego pobieranie przez osobę dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Wśród zmian ułatwiających nabycie i posiadanie statusu bezrobotnego należy wskazać również możliwość uzyskiwania miesięcznej przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych nie tylko na rachunkach bankowych, lecz także na rachunkach członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (art. 2 pkt 1 lit. d).

Poza katalogiem sytuacji uznawanych za posiadanie stałego źródła dochodu pozostawiono nabycie prawa do zasiłku stałego na podstawie przepisów o pomocy społecznej. Jest to jednak nadal niezależna przesłanka negatywna, uniemożliwiająca nabycie statusu bezrobotnego²³.

Skoro jednym z głównych celów ustawy ma być dążenie do aktywizowania osób biernych zawodowo²⁴, powstaje pytanie, czy nie należałoby odstąpić od uzależniania statusu bezrobotnego od nieposiadania źródeł stałego dochodu, co zresztą od dawna jest postulowane przez przedstawicieli doktryny²⁵. Brak środków utrzymania może i powinien mieć znaczenie przy nabywaniu uprawnień zasiłkowych, co znajduje potwierdzenie w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, który uzależnia prawo do zabezpieczenia społecznego, a więc prawo do świadczeń na wypadek bezrobocia, takich zwłaszcza jak zasiłek, od nieposiadania innych źródeł utrzymania. Zabezpieczeniem społecznym nie są natomiast aktywne formy pomocy oferowane bezrobotnym, które wpisują się w realizację przez władze publiczne zobowiązań do prowadzenia określonej polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy²⁶ (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP).

3.3. Kolejny, tym razem sformułowany od strony pozytywnej, wymóg stawiany osobie bezrobotnej to zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej. Rozpoczynając od kwestii językowych, należy zauważyć, że błędnie posłużono się alternatywą rozłączną „albo” – odczytując bowiem literalnie komentowany przepis, należałoby przyjąć, że statusu bezrobotnego nie będą posiadać osoby zdolne i gotowe zarówno do podjęcia zatrudnienia, jak i do innej pracy zarobkowej. Taka wykładnia jest jednak niedopuszczalna ze względów celowościowych, które każą objąć ochroną w razie bezrobocia przede wszystkim

²³ Zob. art. 2 pkt 1 lit. g oraz uwaga 3.10.

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 6.

²⁵ Z. Góral, *Prawne pojęcie bezrobotnego*, SPE 1996/53, s. 35; Z. Góral, *Definicja...*, s. 29; A. Kosut, *Prawne pojęcie bezrobotnego* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 458.

²⁶ W. Sanetra, *Bezrobocie jako zagadnienie prawa pracy* [w:] *Prawo pracy a bezrobocie*, red. L. Florek, M. Latos-Miłkowska, Warszawa 2003, s. 126; M. Paluszkiewicz, *Prawo do zasiłku dla bezrobotnych* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 1132.

osoby wymienione w poprzednim zdaniu. Bardziej uzasadnione byłoby więc użycie w tym fragmencie definicji alternatywy łącznej „lub”. W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na z pozoru drobny zabieg językowy w legalnej definicji zatrudnienia (art. 2 pkt 51 u.r.p.), polegający na zastąpieniu – w porównaniu z regulacją ustawy o promocji zatrudnienia – spójnika „oraz” alternatywną łączną „lub”. Z literalnej wykładni definicji bezrobotnego na gruncie poprzedniej ustawy wynikało bowiem, że osoba ubiegająca się o omawiany status powinna być zdolna i gotowa nie tylko do realizacji stosunku pracy czy umowy o pracę nakładczą, ale również stosunku służbowego. Innymi słowy, brak zdolności i gotowości do podjęcia którejkolwiek z tych form zatrudnienia uniemożliwiał nabycie statusu bezrobotnego. W doktrynie unormowanie to uznawano za wysoce kontrowersyjne, głównie ze względu na właściwości stosunków zatrudnienia administracyjnoprawnego, a zwłaszcza szczególnie stopień dyspozycyjności funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. W rezultacie uzależnianie nabycia i posiadania statusu bezrobotnego od gotowości do podejmowania stosunków służbowych oceniano jako zbyt mocno ingerujące w wolność jednostki, w szczególności jeśli weźmie się pod uwagę, że często decyzja o wstąpieniu do służby będzie podejmowana w warunkach przymusu ekonomicznego i pod groźbą utraty uprawnień zasiłkowych²⁷.

O ile pojęcia zatrudnienia i innej pracy zarobkowej zostały zdefiniowane w słowniczku do ustawy (odpowiednio art. 2 pkt 51 i 9), o tyle ciężar wyjaśnienia zdolności i gotowości do ich podjęcia nadal spoczywa na doktrynie i orzecznictwie, których dorobek w tym zakresie zachowuje aktualność na gruncie komentowanej ustawy.

W doktrynie utrwalił się pogląd, w myśl którego zdolność do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej może być rozpatrywana w dwóch aspektach: prawnym i psychofizycznym²⁸. W tym pierwszym chodzi o zdolność do bycia stroną stosunku prawnego, w ramach którego jest realizowane zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, a więc w zależności od prawnej podstawy świadczenia pracy – przede wszystkim o wiek osoby fizycznej, a niekiedy również określony zakres zdolności do czynności prawnych (zatrudnienie niepracownicze)²⁹. W odniesieniu do zatrudnienia na podstawie stosunku pracy tzw. zdolność pracownicza nie jest jednolicie postrzegana w doktrynie prawa. Zgoda panuje co do przesłanki wieku – w myśl art. 22 § 2 k.p. jest nim co do zasady ukończenie 18. roku życia (pomijam osoby młodociane w rozumieniu art. 190 k.p. ze względu na brak możliwości posiadania statusu bezrobotnego z powodu niespełnienia przesłanki z art. 2 pkt 1 lit. a u.r.p.), natomiast niektórzy przedstawiciele doktryny formułują jeszcze dodatkowy warunek: co najmniej ograniczonej zdolności do czynności prawnych³⁰, co prowadzi do wyeliminowania z grona potencjalnych pracowników osób ubezwłasnowolnionych całkowicie³¹. Jest to interpretacja niezgodna z art. 12 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13.12.2006 r.³², zgodnie z którym osoby te mają zdolność prawną,

²⁷ Z. Góral, *Prawne pojęcie...*, s. 43; M. Paluszkiwicz, *O pomocy w podejmowaniu zatrudnienia w ramach stosunków służbowych na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022/29(4), s. 420–423.

²⁸ Z. Góral, *Definicja...*, s. 24; E. Staszewska [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015, art. 11, s. 298–299.

²⁹ Niekiedy przepisy prawa precyzują dalej idące wymagania w zakresie zdolności prawnej w odniesieniu do niektórych zawodów (np. sędziowie, lekarze) lub miejsca wykonywania pracy (np. samorząd terytorialny, służba cywilna).

³⁰ Zob. Z. Salwa, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1977, s. 121–122; T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy. Część I ogólna*, Katowice 1979, s. 246; U. Jackowiak, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *Prawo pracy. Podręcznik dla studentów prawa*, red. U. Jackowiak, Warszawa 2009, s. 130.

³¹ Zob. A. Fórmankiewicz, *Refleksje nad możliwością podjęcia zatrudnienia przez osobę ubezwłasnowolnioną*, RPEiS 2016/2.

³² Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze sprost.

na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia. Przychyłam się więc do poglądu, zgodnie z którym dla pracowniczej zdolności prawnej nie ma znaczenia brak zdolności do czynności prawnych, co jednak od osób ubezwłasnowolnionych całkowicie będzie wymagać działania w sferze stosunku pracy za pośrednictwem przedstawiciela ustawowego lub opiekuna³³ (art. 22 § 3 k.p. w zw. z art. 300 k.p. i art. 13 § 2 k.c.). Zatrudnianie osób ubezwłasnowolnionych powinno raczej mieć miejsce w warunkach pracy chronionej, obejmującej specjalistyczną opiekę medyczną, rehabilitacyjną i niezbędne przystosowania techniczno-organizacyjne do potrzeb osób niepełnosprawnych³⁴.

W ujęciu drugim zdolność do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej dotyczy aspektu pozaprawnego, można więc w tym przypadku mówić o zdolności w sensie biologicznym. Podobnie jak na gruncie poprzedniej ustawy wątpliwości nie powstają w odniesieniu do wpływu czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby na już posiadany status bezrobotnego. Zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 7 u.r.p. przesłanką pozbawienia statusu bezrobotnego jest bowiem niezdolność do pracy wskutek choroby przez nieprzerwany okres 180 dni. Bezrobotny zachowuje również prawo do zasiłku i stypendium za okres udokumentowanej niezdolności do pracy, za który na podstawie odrębnych przepisów pracownicy zachowują prawo do wynagrodzenia lub przysługują im zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa (art. 238 ust. 1 u.r.p.). Jeżeli jednak bezrobotny nie przedstawi zaświadczenia lekarskiego o niezdolności do pracy wskutek choroby w wymaganej formie, traci swój status z pierwszym dniem niezdolności do pracy (art. 65 ust. 1 pkt 8 u.r.p.). Powstaje jednak pytanie, czy czasowa niezdolność do pracy wyklucza możliwość rejestracji w charakterze bezrobotnego, zwłaszcza że takiej sytuacji nie przewidziano wprost w art. 61 ust. 2 ani art. 64 u.r.p. Z jednej strony wnioskowanie o ten status powinno świadczyć o zamiarze i gotowości do poszukiwania pracy (choć ustawodawca odstąpił od uzależniania statusu bezrobotnego od aktywnego poszukiwania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej), a czasowa niezdolność do pracy z powodu choroby może istotnie ograniczać dyspozycyjność wymaganą od osoby bezrobotnej. Z drugiej strony – jak wyżej zaznaczono – na posiadany już status bezrobotnego niezdolność do pracy z powodu choroby wpływa dopiero wówczas, gdy w sposób nieprzerwany trwa dłużej niż 180 dni, co mogłoby skłaniać do wniosku, że trwająca krócej niezdolność do pracy z powodu choroby nie stanowi przeszkody do uzyskania tego statusu. Wydaje się jednak, że w omawianym tu przypadku choroba jest przeszkodą w zarobkowaniu, co oznacza, że osoba ubiegająca się o status bezrobotnego nie jest obiektywnie zdolna do podjęcia pracy³⁵, a w szczególności nie jest w stanie skorzystać z istniejącej oferty odpowiedniego dla niej zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Co więcej, gdy osoba czasowo niezdolna do pracy z powodu choroby jest uprawniona do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w postaci zasiłku chorobowego czy świadczenia rehabilitacyjnego, nie nabędzie statusu bezrobotnego ze względu na posiadanie stałego źródła dochodu w rozumieniu art. 2 pkt 42 lit. b u.r.p.

³³ M. Włodarczyk, *Problem podmiotowości pracowniczej*, PiZS 1983/4, s. 2; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 121; M. Gersdorf, M. Raczkowski [w:] M. Gersdorf, W. Ostaszewski, K. Rączka, M. Raczkowski, A. Zwolińska, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 22, s. 192.

³⁴ Zob. M. Paluszkiwicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 645–646.

³⁵ Na tę przesłankę wskazuje się w normach prawa międzynarodowego – zob. art. 20 Konwencji nr 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie 18.06.1952 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775), art. 10 konwencji nr 168 MOP.

Wątpliwości dotyczące spełniania wymogu zdolności w sensie biologicznym do podjęcia zatrudnienia (a więc zgodnie z art. 2 pkt 51 u.r.p. stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy o pracę nakładczą) mogą również powstawać w odniesieniu do osób posiadających orzeczenia o trwałej niezdolności (całkowitej lub częściowej) do pracy, pracy w gospodarstwie rolnym, służby, wydawane do celów rentowych, a także w odniesieniu do osób legitymujących się orzeczeniami o stopniu niepełnosprawności czy orzeczeniami o grupie inwalidzkiej, które zachowały ważność. Orzeczenia te nie przesądzą o tym, że osoby, które się nimi legitymują, nie mogą podejmować żadnego zatrudnienia i w konsekwencji uzyskać statusu bezrobotnego³⁶. Jak trafnie wskazał WSA w Opolu w wyroku z 10.02.2009 r., II SA/Op 637/08³⁷, który zachował ważność, „osoby cechujące się naruszoną sprawnością organizmu nie powinny być w żadnym zakresie wyłączane i pozbawiane możliwości prowadzenia aktywnego życia zawodowego, pod warunkiem oczywiście dostosowania go do swoich możliwości fizycznych i umysłowych [...]. Uznanie osoby za niezdolną do pracy nie wyklucza posiadania przez nią statusu bezrobotnego, gdy przyczyną braku zatrudnienia nie jest niezdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy, lecz brak odpowiednich stanowisk na rynku pracy”. Podkreślona w tych orzeczeniach niezdolność do pracy odnosi się bowiem do każdego zatrudnienia w innych warunkach niż specjalnie stworzone na stanowiskach pracy odpowiednio przystosowanych do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu³⁸. W tym kontekście warto zasygnalizować, że ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przewiduje różne formy zatrudnienia tych osób, zarówno na otwartym, jak i chronionym rynku pracy. Trzeba również podkreślić, że zachowanie zdolności do pracy w warunkach ukształtowanych tą ostatnią ustawą nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy dla celów rentowych (art. 13 ust. 4 u.e.r.).

Przechodząc do gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, należy stwierdzić, że na gruncie dotychczasowej regulacji prawnej w doktrynie i orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym obejmuje ona rzeczywistą wolę pracowania i znajdowanie się w sytuacji umożliwiającej wykonywanie pracy³⁹. Wyróżniano więc dwa aspekty tej gotowości: subiektywny i obiektywny⁴⁰.

Przykładami sytuacji wyłączających gotowość do pracy mogą być te wskazane przez ustawodawcę jako przesłanki negatywne pojęcia bezrobotnego, a więc np. tymczasowe aresz-

³⁶ Inaczej na gruncie poprzednich regulacji prawnych: D. Śmigiel, *Definicja bezrobotnego w ujęciu normatywnym*, PiZS 1994/2, s. 53; Z. Góral, *Prawne pojęcie...*, s. 39; E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 2012, s. 95. Szerzej na temat zdolności do pracy osób z niepełnosprawnościami w kontekście możliwości podjęcia zatrudnienia: M. Paluszkiwicz, *Osoba niepełnosprawna...*, s. 648–652; M. Paluszkiwicz, *O pomocy...*, s. 421–423.

³⁷ LEX nr 545662.

³⁸ Wyrok SN z 8.12.2000 r., II UKN 134/00, OSNP 2002/15, poz. 369. Pogląd o konieczności odnoszenia się do normalnych warunków pracy jest również utrwalony w doktrynie: T. Bińczycka-Majewska, *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, PiZS 1995/5, s. 3; W. Koczur, *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych* [w:] *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. B.M. Cwiertniak, Opole 1998, s. 385; H. Pławucka, *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, PiZS 1998/1, s. 4; M. Bartnicki, M. Suchacki [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, LEX 2019, art. 12.

³⁹ Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 63; E. Staszewska, *Środki prawne...*, s. 95–96; wyrok NSA: z 18.11.2010 r., I OSK 1008/10, LEX nr 787107; z 13.01.2012 r., I OSK 1231/11, LEX nr 1120579; z 1.03.2017 r., I OSK 3204/15, LEX nr 2338915; wyrok WSA w Krakowie z 18.10.2023 r., III SA/Kr 950/23, LEX nr 3630171.

⁴⁰ Z. Góral, *Prawne pojęcie...*, s. 41; zob. np. wyrok WSA w Lublinie z 13.02.2014 r., III SA/Lu 761/13, LEX nr 1508339; wyrok WSA w Gliwicach z 4.04.2014 r., IV SA/Gl 721/13, LEX nr 1520835; wyrok WSA w Rzeszowie z 3.03.2016 r., II SA/Rz 923/15, LEX nr 2023546; wyrok WSA w Warszawie z 11.02.2025 r., II SA/Wa 1211/24, LEX nr 3884757.

towanie czy faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej objętej wpisem do CEIDG⁴¹. W judykaturze jako sytuacje powodujące brak gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej wskazuje się w szczególności pełnienie funkcji: likwidatora spółki⁴², zarządcy sukcesyjnego⁴³, w zarządzie stowarzyszenia, nawet w przypadku niepobierania wynagrodzenia z tego tytułu⁴⁴, prezesa spółki prawa handlowego, nawet w przypadku niepobierania wynagrodzenia z tego tytułu⁴⁵, członka w radzie nadzorczej⁴⁶, w zarządzie spółki prawa handlowego, nawet w przypadku niepobierania wynagrodzenia z tego tytułu⁴⁷. „Domniemanie, że osoba pełniąca funkcję członka zarządu spółki nie może być uznana za gotową do podjęcia zatrudnienia i tym samym nie kwalifikuje się do grona bezrobotnych, może być obalone tylko przez złożenie rezygnacji z przedmiotowej funkcji⁴⁸”. Część z tych rozstrzygnięć została uwzględniona w komentowanej ustawie przez rozszerzenie katalogu aktywności uniemożliwiających posiadanie statusu bezrobotnego⁴⁹.

Warunek gotowości do pracy musi być spełniony zarówno w dniu rejestracji w charakterze bezrobotnego, jak i przez cały czas korzystania z omawianego statusu⁵⁰. Ponadto zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury do obowiązków organów administracji publicznej nie należy badanie zakresu dyspozycyjności osoby ubiegającej się o przyznanie jej statusu bezrobotnego⁵¹. W doktrynie i orzecznictwie dotychczas zgodnie przyjmowano, że 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 urząd⁵². Warto jednak zauważyć, że komentowana ustawa – inaczej niż ustawa o promocji zatrudnienia – nie formułuje wprost obowiązku zgłaszania się przez bezrobotnego do właściwego powiatowego urzędu pracy w celu potwierdzenia tej gotowości⁵³. Na bezrobotnym spoczywa jedynie obowiązek utrzymywania kontaktu z PUP co najmniej raz na 90 dni w celu potwierdzenia zainteresowania pomocą określoną w ustawie i dowiadujemy się o tym pośrednio, analizując katalog przypadków pozbawienia tego statusu zawarty w art. 65 ust. 1 pkt 11 u.r.p. Powstaje zatem pytanie, czy *verba legis* „zainteresowanie pomocą określoną w ustawie” można utożsamiać z dotychczasowym „potwierdzeniem gotowości do podjęcia pracy”. Ponieważ ustawodawca nie definiuje owego „zainteresowania”, należy odwołać się do jego definicji słownikowej, w myśl której jest to „chęć dowiedzenia się o czymś

⁴¹ Słusznie Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 65.

⁴² Wyrok WSA w Łodzi z 21.03.2012 r., III SA/Łd 104/12, LEX nr 1139516.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z 2.03.2021 r., III SA/GI 627/20, LEX nr 3168021.

⁴⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 29.04.2025 r., II SA/Ol 185/25, LEX nr 3860671.

⁴⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z 27.09.2017 r., II SA/Sz 775/17, LEX nr 2374059; wyrok WSA w Gliwicach z 11.07.2017 r., IV SA/GI 1145/16, LEX nr 2333448.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 21.06.2018 r., IV SA/GI 1182/17, LEX nr 2520205.

⁴⁷ Wyroki NSA: z 1.03.2017 r., I OSK 3283/15, LEX nr 2275325; z 22.01.2025 r., I OSK 1932/24, LEX nr 3834055; wyrok WSA w Rzeszowie z 15.07.2019 r., II SA/Rz 502/19, LEX nr 2715171.

⁴⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 21.03.2012 r., III SA/Łd 104/12, LEX nr 1139516; wyrok NSA z 14.01.2025 r., I OSK 1941/24, LEX nr 3831399.

⁴⁹ Por. art. 2 pkt 1 lit. h u.r.p.

⁵⁰ Wyroki NSA: z 13.10.2023 r., I OSK 1056/23, LEX nr 3643650; z 24.10.2024 r., I OSK 1589/24, LEX nr 3789080; z 9.01.2025 r., I OSK 1940/24, LEX nr 3852077; z 14.01.2025 r., I OSK 1843/24, LEX nr 3832239.

⁵¹ Zob. wyroki NSA: z 28.06.2011 r., I OSK 338/11, LEX nr 1082732; z 9.11.2016 r., I OSK 619/15, LEX nr 2146823; z 16.01.2018 r., I OSK 2666/17, LEX nr 2464419; z 14.05.2019 r., I OSK 4159/18, LEX nr 2728302; z 6.07.2021 r., I OSK 1982/19, LEX nr 3198489; z 14.01.2025 r., I OSK 1941/24, LEX nr 3831399.

⁵² Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 64; wyrok WSA w Krakowie z 18.10.2023 r., III SA/Kr 950/23, LEX nr 3630171.

⁵³ Por. art. 33 ust. 3 u.p.z.

lub zobaczenia czegoś”⁵⁴. „Zainteresować się” oznacza z kolei „wzbudzić chęć zajęcia się czymś lub posiadania czegoś ze względu na związane z tym korzyści”⁵⁵. Racjonalny ustawodawca nie określa tych samych desygnatów różnymi pojęciami, a podstawowa analiza językowa potwierdza, że nie są to określenia synonimiczne. W pojęciu zainteresowania dominuje aspekt subiektywny, zupełnie został tu natomiast pominięty element obiektywnej możliwości podjęcia pracy. Ma to określone konsekwencje – powstaje bowiem pytanie, w jaki sposób można na gruncie komentowanej ustawy potwierdzać tę gotowość, skoro bezrobotny, utrzymując kontakty z PUP, wykazuje swoje zainteresowanie pomocą, co nie musi przecież oznaczać, że ma obiektywną możliwość podjęcia pracy. Warto przy tym zwrócić uwagę, że brak gotowości do pracy nadal stanowi podstawę pozbawienia statusu bezrobotnego zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 1 u.r.p. Ponadto art. 75 ust. 3 u.p.z. wprowadzał istotne wyjątki od wymogu pozostawania w gotowości, wskazując pobyt za granicą nieprzekraczający 10 dni oraz inne okoliczności powodujące brak gotowości do podjęcia zatrudnienia⁵⁶, o ile tylko o zamierzonym pobycie lub pozostawaniu w innej sytuacji skutkującej brakiem tej gotowości został powiadomiony powiatowy urząd pracy. Tymczasem komentowana ustawa w art. 65 ust. 1 pkt 10 jako przesłankę pozbawienia statusu bezrobotnego ustanawia niezawiadomienie PUP o zamierzonym pobycie za granicą, o którym mowa w jej art. 229, lub przekroczenie 30 dni tego pobytu; nie wspomina natomiast wprost o braku w tym okresie gotowości do podjęcia pracy ani o innych sytuacjach powodujących brak tej gotowości. Dopiero z art. 229 u.r.p. wynika, że bezrobotny, który w okresie nie dłuższym niż 30 dni przebywa za granicą, nie zostaje pozbawiony statusu bezrobotnego, jeżeli o zamierzonym pobycie za granicą zawiadomił PUP. Mimo więc braku gotowości do podjęcia pracy w tym okresie osoba korzysta dalej z ochrony prawnej przewidzianej dla bezrobotnych. Z podobną konstrukcją mamy do czynienia w przypadku wykonywania wolontariatu, praktyki absolwenckiej oraz pełnienia bez wynagrodzenia funkcji członka statutowych władz organizacji pozarządowej, o czym mowa w art. 64 u.r.p.

Na podstawie dotychczasowej regulacji prawnej (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z.) utrwalił się również pogląd, zgodnie z którym potwierdzeniem elementu subiektywnego gotowości do pracy osoby bezrobotnej, a więc rzeczywistej woli jej podjęcia, było poszukiwanie przez nią zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej⁵⁷. W komentowanej regulacji ustawodawca od tego wymogu odstąpił. Rezygnacja z tego warunku, w świetle choćby ukształtowania prawa do zasiłku dla bezrobotnych (art. 218 u.r.p.), który nie przysługuje już w razie braku możliwości podjęcia pracy odpowiedniej lub skorzystania z innej formy pomocy określonej w ustawie, jest bardzo niefortunna. Nie rekompensuje tego braku wymóg zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia. Wszystkie te okoliczności wskazują na rezygnację przez ustawodawcę z wymogu wykazania aktywnej postawy przez bezrobotnego. Co więcej, rozwiązanie to abstrahuje od standardów międzynarodowych, w których objęcie ochroną prawną w razie bezrobocia jest uzależnione m.in. od faktycznego poszukiwania pracy⁵⁸. Tylko bowiem tego rodzaju zachowanie świadczy

⁵⁴ Słownik języka polskiego PWN, hasło: zainteresowanie, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zainteresowanie.html> (dostęp: 26.08.2025 r.).

⁵⁵ Słownik języka polskiego PWN, hasło: zainteresować się, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zainteresowa%C4%87;2542480.html> (dostęp: 26.08.2025 r.).

⁵⁶ Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z 6.08.2008 r., III SA/Gd 255/08, LEX nr 507806, mogła to być jakakolwiek sytuacja, np. choroba, wyjazd do innego miasta, kłopoty rodzinne czy też doksztalcanie, która ogranicza gotowość bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia.

⁵⁷ Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 66.

⁵⁸ Zob. art. 1 ust. 2 Konwencji nr 122 MOP dotyczącej polityki zatrudnienia, przyjętej w Genewie 9.07.1964 r. (Dz.U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31), art. 10 ust. 1 konwencji nr 168 MOP.

w pełni o przymusowym charakterze bezrobocia⁵⁹. Konkludując, odstąpienie od stawiania bezrobotnemu wymogu poszukiwania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w komentowanej regulacji może sprzyjać sytuacjom, w których pomoc określona w ustawie będzie oferowana osobom niepodjęającym żadnego wysiłku w celu podjęcia aktywności zarobkowej.

3.4. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie i judykaturze, na podstawie dotychczasowej regulacji prawnej gotowość do podjęcia zatrudnienia powinna być odnoszona do określonych kryteriów o charakterze kwantytatywnym⁶⁰, a więc do zatrudnienia co do zasady pełnowymiarowego⁶¹. Poglądy te zachowują aktualność na gruncie komentowanej ustawy. W myśl komentowanego art. 2 pkt 1 ma być to bowiem zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie. W odniesieniu do innej pracy zarobkowej ze zrozumiałych względów nie stosuje się czasu pracy jako miernika rozmiaru, w jakim jest ona świadczona. Mimo to należy się przychylić do zapatrywania, zgodnie z którym regulacja ta jest dość nieprecyzyjna, zważywszy na to, że wymiar czasu pracy w zatrudnieniu może być uzależniony również od zajmowanego stanowiska bądź uciążliwości wykonywanej pracy⁶². W sposób szczególny kryterium kwantytatywne zostało ukształtowane w odniesieniu do osób niepełnosprawnych (legalna definicja w art. 2 pkt 19 u.r.p.), co stanowi zgodny ze standardami międzynarodowymi przejaw dyferencjacji statusu prawnej osoby bezrobotnej⁶³. Ów status w przypadku tych osób uzależnia się od zdolności i gotowości wyłącznie do podjęcia zatrudnienia (bez innej pracy zarobkowej) co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy⁶⁴. Warto podkreślić, że tzw. pragmatyki służbowe nie przewidują możliwości zatrudnienia funkcjonariusza czy żołnierza w niepełnym wymiarze⁶⁵. Jednak ze względu na legalną definicję zatrudnienia (art. 2 pkt 51 u.r.p.), w której poszczególne podstawy prawne świadczenia pracy połączono alternatywą łączną „lub”, brak zdolności i gotowości do podjęcia stosunku służbowego w pełnym wymiarze nie będzie negatywnie wpływać na nabycie i posiadanie statusu osoby bezrobotnej przez osoby z niepełnosprawnościami, które są zdolne i gotowe do podjęcia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy stosunku pracy lub umowy o pracę nakładczą.

Dla właściwego ukształtowania wymogu gotowości do podjęcia pracy istotne znaczenie miało w dotychczasowych regulacjach prawnych również kryterium jakościowe, a więc rodzaj pracy, oraz warunki i miejsce jej wykonywania⁶⁶, czego normatywnym wyrazem była kategoria pracy odpowiedniej⁶⁷ (odpowiedniego zatrudnienia⁶⁸), występująca we wszystkich regulacjach dotyczących rynku pracy po zmianie ustrojowej. Pomimo występowania tej kategorii w uzasadnieniu projektu ustawy⁶⁹ komentowana ustawa nie posługuje się pojęciem

⁵⁹ Z. Góral, *Prawne pojęcie...*, s. 41.

⁶⁰ Z. Góral, *Prawne pojęcie...*, s. 42.

⁶¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 24.01.2019 r., IV SA/Gl 963/18, LEX nr 2621792.

⁶² Trafnie Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 61.

⁶³ Zob. np. art. 6 ust. 2 konwencji nr 168 MOP.

⁶⁴ Szerzej zob. M. Paluszkiewicz, *Osoba niepełnosprawna...*, s. 646–654.

⁶⁵ Szerzej zob. M. Paluszkiewicz, *O pomocy...*, s. 423.

⁶⁶ Szerzej zob. Z. Góral, *Prawne pojęcie...*, s. 42–43.

⁶⁷ Por. art. 2 ust. 1 pkt 16 u.p.z.; art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy z 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.); art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy z 29.12.1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446 ze zm.).

⁶⁸ Por. art. 2 pkt 11 ustawy z 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.); M. Włodarczyk, „Odpowiednie zatrudnienie” w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, PiZS 1998/7–8, s. 35 i n.

⁶⁹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 6, 36, 42.

odpowiedniej pracy (zatrudnienia), co jest niezgodne ze standardami międzynarodowymi⁷⁰. Od bezrobotnego należałoby bowiem oczekiwać gotowości do podjęcia nie jakiegokolwiek zatrudnienia, ale takiego, które uwzględni w dostateczny sposób jego kwalifikacje, stan zdrowia oraz aspekt przestrzenny związany ze świadczeniem pracy.

- 3.5. Kolejną przesłanką pozytywną warunkującą status bezrobotnego jest rejestracja w powiatowym urzędzie pracy. Tradycyjnie należy przyjąć, że jest to warunek formalny umożliwiający przede wszystkim zweryfikowanie, czy osoba ubiegająca się o ten status spełnia wszystkie pozostałe wymogi wskazane w ustawie. Dotychczas już w definicji legalnej bezrobotnego wskazywano, w którym powiatowym urzędzie pracy należy dokonać rejestracji – jego właściwość wyznaczało miejsce zameldowania stałego lub czasowego osoby wnioskującej o status bezrobotnego. W komentowanej ustawie ta informacja została zamieszczona w art. 55 ust. 2, z którego wynika, że rejestracji można dokonać w dwóch formach: w sposób elektroniczny oraz tradycyjny. W tym drugim przypadku dokonuje jej PUP właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o rejestrację. Zgodnie z założeniami projektodawców możliwość wyboru PUP, który dokona rejestracji, ma służyć ułatwieniu kontaktu bezrobotnego z tym urzędem⁷¹, z drugiej strony intencją nowego unormowania jest m.in. wprowadzenie regulacji, które zwiększą efektywność działania publicznych służb zatrudnienia w zakresie świadczenia usług dla klientów⁷². Przyjmując ten argument, należy jednak również zwrócić uwagę na potencjalne zagrożenia dla sprawnej realizacji zadań publicznych z zakresu polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, wynikających z komentowanej ustawy. Jak trafnie wskazywano na gruncie poprzedniej regulacji prawnej, miejsce zameldowania jest jasnym kryterium wpływającym zarówno na status bezrobotnego, jak i na istotę działań, do których powołane są urzędy pracy. Chodzi m.in. o wiedzę, ile osób na danym terenie jest zarejestrowanych jako bezrobotni i poszukujący pracy, ile osób i jak długo pobiera ustawowe świadczenia, jaką pomoc należy im zapewnić. Kryterium to pozwala na właściwe zaplanowanie zadań i środków oraz kontrolę działań podejmowanych przez zarejestrowanych, zapewnienie odpowiedniej ilości środków finansowych i innych instrumentów prawnych; służy zapobieganiu nadużyciom w korzystaniu ze środków publicznych na koszt podatników⁷³. Ponadto wprowadzone obecnie rozwiązanie może sprzyjać dużej fluktuacji osób bezrobotnych pomiędzy poszczególnymi PUP (dodatkowo, jeśli się zważy na regulację art. 70 zdanie pierwsze u.r.p., zgodnie z którym starosta świadczy pomoc z uwzględnieniem sytuacji i potrzeb osoby, której udzielana jest pomoc, biorąc pod uwagę możliwość zastosowania form pomocy), co rodzi w pewnej mierze ryzyko „turystyki świadczeniowej”, ale również może potęgować trudności w ustaleniu optymalnego stanu zatrudnienia w poszczególnych PUP⁷⁴ z uwagi na konieczność zapewnienia określonego standardu świadczonych form pomocy⁷⁵.

⁷⁰ Art. 10 ust. 1 Konwencji nr 44 MOP dotyczącej zapewnienia bezrobotnym nie z własnej winy odszkodowań lub zasiłków, przyjętej w Genewie 4.06.1934 r., <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k044.html> (dostęp: 18.01.2026 r.), art. 21 ust. 2 konwencji nr 168 MOP.

⁷¹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 22.

⁷² Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 1.

⁷³ Wyroki NSA: z 2.06.2016 r., I OSK 1191/15, LEX nr 2106406; z 22.02.2022 r., I OSK 1473/21, LEX nr 3325135.

⁷⁴ W uzasadnieniu projektu ustawy podano konkretne dane z końca 2023 r. Na jednego doradcę zawodowego w PUP przypadało 113–2571 zarejestrowanych bezrobotnych; na jednego pośrednika pracy – 43–891 zarejestrowanych bezrobotnych; na jednego pracownika kluczowego (bezpośrednio pracującego z klientami) zatrudnionego w PUP – 29–367 zarejestrowanych bezrobotnych (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 2). Por. np. wymogi określone w art. 94 u.r.p.

⁷⁵ Delegacja do wydania przepisów wykonawczych w tym zakresie wynika z art. 98 pkt 3 u.r.p. Obecnie minimalną liczbę pracowników realizujących w WUP i PUP poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy, w tym pośrednictwo pracy

3.6. Po omówieniu przesłanek zawartych w pierwszej części definicji legalnej bezrobotnego należy przejść do analizy zamkniętego katalogu dodatkowych warunków, wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. a–n. Otwiera go wymóg dotyczący wieku, którego granice określono w lit. a i b. Minimalna granica wieku umożliwiająca posiadanie statusu bezrobotnego została ustalona na wzór poprzednich regulacji na 18 lat i należy wiązać ją z przepisami prawa pracy, które wyznaczają zdolność do bycia pracownikiem⁷⁶. Nie dotyczy to jednak młodocianych (zgodnie z art. 190 § 1 k.p. to osoby w wieku 15–18 lat), którzy mimo że mogą realizować zatrudnienie pracownicze w celu przygotowania zawodowego lub przy pracach lekkich na zasadach określonych w dziale dziewiątym Kodeksu pracy, nie nabędą statusu bezrobotnego. Rozwiązanie to – zwłaszcza w odniesieniu do tych młodocianych, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe – budzi w doktrynie uzasadnione kontrowersje. Zapewne względy ekonomiczne uzasadniają w ocenie ustawodawcy ograniczenie dostępu tych osób do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia oraz do świadczeń pieniężnych w razie bezrobocia, nawet gdy są one w stanie udokumentować okres wymagany do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych⁷⁷. Do czasu ukończenia 18. roku życia młodociani zainteresowani pomocą w podjęciu zatrudnienia będą mogli natomiast korzystać jako osoby niezarejestrowane⁷⁸ ze wsparcia obejmującego np. pośrednictwo pracy (art. 81 u.r.p.), w tym w ramach sieci EURES (art. 86 u.r.p.), czy poradnictwo zawodowe (art. 87 u.r.p.).

Górna granica wieku umożliwiająca posiadanie statusu bezrobotnego – podobnie jak w ustawie o promocji zatrudnienia – została zróżnicowana w oparciu o kryterium płci i ustalona na 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Ukończenie tego wieku oznacza, że osoba mająca dotąd status bezrobotnego przestaje spełniać warunki określone w komentowanym przepisie, co stanowi podstawę do pozbawienia tego statusu na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 u.r.p. Choć *explicite* nie zostało to wskazane w analizowanej normie, wiek został wyznaczony na tym samym poziomie co tzw. powszechny wiek emerytalny⁷⁹. Rozwiązanie polegające na powiązaniu górnej granicy wieku umożliwiającej posiadanie statusu bezrobotnego z powszechnym wiekiem emerytalnym nie jest nowe. Jego utrzymywanie w komentowanej ustawie należy jednak uznać za kontrowersyjne, zważywszy na to, że – jak słusznie zauważa się w doktrynie⁸⁰ – powoduje ono, że kobiety mogą korzystać ze statusu bezrobotnego krócej niż mężczyźni. Przepis ten prowadzi więc do bezpośredniej dyskryminacji kobiet ze względu na wiek i płeć w dostępie do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia, a więc w realizacji prawa do pracy. Natomiast samo osiągnięcie wieku emerytalnego, jeśli już wiąże się z nabyciem prawa do emerytury⁸¹, które jest *nota bene* jako stałe źródło dochodu odrębną przesłanką negatywną warunkującą status bezrobotnego, nie powoduje jednak utraty zdolności prawnej do bycia pracownikiem. Oceniane rozwiązanie nie pozostaje również bez wpływu na wysokość emerytur przyznawanych kobietom w nowym systemie emerytalnym,

w ramach sieci EURES, oraz minimalną liczbę pracowników realizujących w OHP pośrednictwo pracy w ramach sieci EURES, uwzględniając konieczność zapewnienia szerokiej dostępności tych form pomocy dla bezrobotnych, poszukujących pracy i osób niezarejestrowanych, w tym osób biernych zawodowo, określają § 54–56 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 30.10.2025 r. w sprawie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego świadczonego przez urzędy pracy oraz Ochotnicze Hufce Pracy (Dz.U. poz. 1549).

⁷⁶ Por. art. 22 § 2 k.p.

⁷⁷ Zob. szerzej A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 18; Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 68–70.

⁷⁸ Zob. art. 2 pkt 20 u.r.p.

⁷⁹ Por. art. 24 i 27 u.e.r. odpowiednio w tzw. nowym i wygasającym systemie emerytalnym.

⁸⁰ Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 71–72; A. Kosut, *Prawne pojęcie...*, s. 433–434.

⁸¹ Warunek konieczny i wystarczający w tzw. nowym powszechnym systemie emerytalnym – por. art. 24 u.e.r.

która jest przecież uzależniona od kapitału emerytalnego zgromadzonego ze składek emerytalnych (lub kapitału początkowego), konsumowanego w częściach wyznaczonych przez stale wydłużające się średnie miesiące życia. Z uwagi na to oraz na zmiany na rynku pracy wywołane przez procesy demograficzne (dodatkowo malejącą dzietność) pożądane byłoby, aby osoby w wieku emerytalnym, które są zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, mogły korzystać ze wsparcia przewidzianego dla osób bezrobotnych, z ewentualnym zastrzeżeniem dotyczącym prawa do świadczeń pieniężnych (zasiłek, stypendium) w przypadku pobierania emerytury. W świetle komentowanej ustawy osoby, które przekroczyły granicę wieku wskazaną w art. 2 pkt 1 lit. b, mogą korzystać z określonego wsparcia jako osoby poszukujące pracy (np. w art. 141 u.r.p.) albo osoby niezarejestrowane.

- 3.7. Grupa przesłanek określonych w art. 2 pkt 1 lit. c–e dotyczy nieprowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej. W pewnym sensie uzupełniają więc one warunek niezatrudnienia (art. 2 pkt 51 u.r.p.) i niewykonywania innej pracy zarobkowej (art. 2 pkt 9 u.r.p.). Choć stylistyka komentowanej regulacji uległa zmianie, wydaje się, że ma ona charakter klaweryfikujący i cel regulacji jest zbliżony z rozwiązaniami wprowadzonymi do definicji bezrobotnego nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z 2010 r.⁸² Argumentując *a rubrica*, należy zauważyć, że sprowadza się on do wyłączenia możliwości posiadania statusu bezrobotnego przez osobę, która faktycznie prowadzi działalność gospodarczą, na co wskazują *explicite* sytuacje uregulowane w art. 2 pkt 1 lit. d i e.

Komentowane przepisy obejmują w związku z tym trzy sytuacje. Po pierwsze, osoba nie jest wpisana do CEIDG jako prowadząca działalność gospodarczą (lit. c). Jak przyjmuje się w zachowującym aktualność dorobku judykatury, wpis ten rodzi bowiem domniemanie prawne faktycznego prowadzenia takiej działalności⁸³, które może jednak zostać obalone przez wykazanie, że nie została ona podjęta⁸⁴. Należy jedynie zasygnalizować, że faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej może wyczerpywać również inną przesłankę negatywną posiadania statusu bezrobotnego, którą jest podleganie ubezpieczeniom społecznym (art. 2 pkt 1 lit. l *a contrario*). Z sytuacją taką nie będziemy mieć jednak do czynienia, gdy osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 2 pkt 1 lit. l u.r.p. w zw. z art. 5a ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁸⁵). Po drugie, osoba ubiegająca się o status bezrobotnego złożyła wniosek do CEIDG o zawieszenie prowadzonej działalności gospodarczej i okres tego zawieszenia nadal trwa (lit. d). Po trzecie wreszcie, osoba we wniosku o wpis do CEIDG określiła dzień podjęcia działalności gospodarczej i nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis, dnia podjęcia tej działalności (lit. e).

- 3.8. Katalog przesłanek negatywnych – w porównaniu z ustawą o promocji zatrudnienia – został uzupełniony o inne jeszcze sposoby prowadzenia działalności gospodarczej, tzn. jako: współ-

⁸² Ustawa z 16.12.2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1725); na temat wątpliwości interpretacyjnych w odniesieniu do poprzedniego stanu prawnego i jego zmian: Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 78–81 i powołane tam orzecznictwo.

⁸³ Uchwała NSA w Warszawie (7) z 16.12.1996 r., OPS 5/96, ONSA 1997/2, poz. 47; wyrok NSA z 26.09.2018 r., I OSK 764/18, LEX nr 2610636.

⁸⁴ Uchwała NSA w Warszawie (7) z 16.12.1996 r., OPS 5/96, ONSA 1997/2, poz. 47; wyrok NSA z 31.05.2012 r., I OSK 2298/11, LEX nr 1264705; wyrok WSA w Gliwicach z 23.01.2014 r., IV SA/GI 1188/12, LEX nr 1532065.

⁸⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 1770.

nik spółki jawnej, partner spółki partnerskiej, komplementariusz w spółce komandytowej lub w spółce komandytowo-akcyjnej (art. 2 pkt 1 lit. j). Co więcej, przeszkodą w posiadaniu statusu bezrobotnego jest również prowadzenie działalności gospodarczej w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie na podstawie zgłoszenia do rejestru lub bez takiego zgłoszenia, jeżeli prawo danego państwa takiego zgłoszenia nie wymaga (art. 2 pkt 1 lit. n).

Również pełnienie określonych funkcji w spółkach kapitałowych i osobowych (prokurent, likwidator – art. 2 pkt 1 lit. h i j) lub ich organach (członek zarządu, członek rady nadzorczej w spółce kapitałowej – art. 2 pkt 1 lit. h, dyrektor w radzie dyrektorów w prostej spółce akcyjnej – art. 2 pkt 1 lit. k, członek zarządu spółki partnerskiej, członek rady nadzorczej w spółce komandytowo-akcyjnej – art. 2 pkt 1 lit. j) stanowi bezwzględną przeszkodę w posiadaniu statusu bezrobotnego. Ponadto osoby umocowane do reprezentowania przedsiębiorców – osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców (pełnomocnik, prokurent – art. 2 pkt 1 lit. i) – nie mogą łączyć powierzonych im funkcji ze statusem bezrobotnego. Jak można przypuszczać na podstawie dotychczasowego dorobku judykatury⁸⁶, są to aktywności powodujące brak gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Warto też zaznaczyć, że w przepisach tych nie wspomniano o pobieraniu wynagrodzenia z tytułu pełnionych funkcji, co każe przyjąć, że jest to kwestia irrelevantna przy ocenie spełnienia komentowanej przesłanki.

Nie powinno umknąć uwadze, że na gruncie komentowanej ustawy nie jest już przeszkodą w posiadaniu statusu bezrobotnego podejmowanie aktywności związanej z produkcją rolną. Oznacza to, że właściciele lub posiadacze samoistni lub zależni nieruchomości rolnych, podobnie jak osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym, mogą posiadać status bezrobotnego, i to niezależnie od powierzchni użytków rolnych, podobnie jak producenci działów specjalnych produkcji rolnej. Zgodnie z intencją projektodawców rozwiązanie to ma wspierać rozwiązywanie problemu bezrobocia ukrytego na wsi⁸⁷. Wzbudza ono jednak wątpliwości w kontekście równego traktowania w dostępie do pomocy w podejmowaniu pracy przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, które nie uzyskują statusu bezrobotnego⁸⁸. Odpadło bowiem zasadniczo przekonujące założenie, że niewielkie rozmiary gospodarstwa rolnego i związana z nim skala działalności rolniczej uzasadniają traktowanie takich rolników indywidualnych podobnie jak osoby wykonujące pracę najemną, pomimo że ta forma aktywności zarobkowej bardziej zbliżona jest do działalności na własny rachunek⁸⁹. Wymienione osoby będą mogły posiadać status bezrobotnego pod warunkiem kumulatywnego spełnienia pozostałych warunków przewidzianych w art. 2 pkt 1, w tym nieposiadania stałego źródła dochodu. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że regulacja zawarta w art. 2 pkt 42 lit. d u.r.p. będzie odnosić się głównie do producentów działów specjalnych produkcji rolnej (jako podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych).

- 3.9. Podobnie jak na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia okolicznością uniemożliwiającą posiadanie statusu bezrobotnego, głównie ze względu na brak gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w warunkach wolnościowych, jest tymczasowe aresztowanie

⁸⁶ Zob. uwaga 3.3.

⁸⁷ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 34.

⁸⁸ Por. art. 2 pkt 1 lit. c–e u.r.p.

⁸⁹ Z. Góral, *Dyferencjacja statusu prawnego bezrobotnych [w:] Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego przygotowana z inicjatywy Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 203.

lub odbywanie kary pozbawienia wolności (art. 2 pkt 1 lit. f u.r.p.). Tymczasowe aresztowanie osoby mającej status bezrobotnego powoduje więc niespełnienie przesłanek określonych w definicji legalnej i stanowi podstawę pozbawienia tego statusu⁹⁰ zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 1 u.r.p. Dotyczy to również odbywania kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest ona wykonywana poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, którego zasady określa w szczególności rozdział VIIa części ogólnej ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy⁹¹. Jak trafnie przyjął NSA w wyroku z 25.03.2014 r., który zachował aktualność, regulacja ta nie piętnuje osób pozbawionych wolności, ale nakazuje badać w sposób obiektywny, czy dana osoba może aktywnie poszukiwać i podjąć zatrudnienie lub inną pracę zarobkową. Przyjęte ograniczenie nie ma zatem również charakteru nieproporcjonalnego do ustanowionych przez ustawodawcę celów. Regulacja ta wskazuje również na możliwość swobodnego (choć w podstawowym zakresie) poruszania się poza aresztem czy zakładem karnym. Zatem sam fakt tymczasowego aresztowania, w związku z przesłanką negatywną uznania za osobę bezrobotną określoną w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. g u.p.z., nie wiąże się ze skutkami, które mają charakter dyskryminujący, świadczący o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej i godzący w rodzinę skarżącego w sposób sprzeczny z Konstytucją RP⁹².

- 3.10. Kolejną negatywną przesłanką posiadania statusu bezrobotnego jest nabycie prawa do zasiłku stałego na podstawie ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej. W porównaniu z ustawą o promocji zatrudnienia samo nabycie prawa do tego świadczenia, bez względu na to, czy jest ono pobierane, stanowi bezwzględną przeszkodę w nabyciu i posiadaniu statusu bezrobotnego. W doktrynie wyrażono przekonywający pogląd, że w systemie pomocy społecznej nie ma świadczeń o stałym charakterze, na co wskazuje np. konieczność cyklicznego aktualizowania wywiadu środowiskowego, który jest podstawą przyznania świadczenia i jego realizacji, czy wpływ zmiany sytuacji dochodowej strony na prawo do świadczenia lub jego wysokość⁹³. Jednakże podobnie niestały charakter mają inne świadczenia, jak w szczególności renta z tytułu niezdolności do pracy, do której prawo może powstawać na podstawie okresowych orzeczeń o niezdolności do pracy, czy renta szkoleniowa, której celem jest okresowe zabezpieczenie możliwości zaspokajania potrzeb w czasie przekwalifikowania zawodowego. Pomimo okresowego charakteru tych świadczeń znalazły się one w katalogu stałych źródeł dochodu, w przeciwieństwie do zasiłku stałego. Powstaje więc pytanie, czy pozostawienie zasiłku stałego poza katalogiem świadczeń zaliczanych do stałego dochodu nie świadczy o tym, że znaczenie w tym przypadku mają nie tyle dysponowanie środkami na zaspokojenie podstawowych potrzeb egzystencjonalnych, ile określone przeszkody w podjęciu pracy występujące po stronie beneficjentów tego świadczenia⁹⁴.

W myśl art. 37 ust. 1 u.p.s. zasiłek stały przysługuje spełniającym jeszcze inne warunki osobom niezdolnym do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnym pracy. Niezdolność do pracy z tytułu wieku została zdefiniowana w art. 6 pkt 7 u.p.s. jako osiągnięcie wieku emerytalnego określonego w art. 24 ust. 1 oraz art. 27 u.e.r. Skoro tak, osoba uprawniona do zasiłku stałego w tych okolicznościach nie nabędzie statusu bezrobotnego lub utraci go z powodu

⁹⁰ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 11.01.2006 r., III SA/Gd 695/05, LEX nr 878095; wyrok WSA we Wrocławiu z 5.06.2025 r., IV SA/Wr 540/24, LEX nr 3892580.

⁹¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 911 ze zm.

⁹² Zob. uzasadnienie wyroku NSA z 25.03.2014 r., I OSK 375/13, LEX nr 1487807.

⁹³ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 37, s. 199.

⁹⁴ Zob. Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 2, s. 84. Pogląd ten zachowuje aktualność na gruncie bieżącego stanu prawnego.

ukończenia wieku 60 (w przypadku kobiety) lub 65 lat (w przypadku mężczyzny), co wynika z art. 2 pkt 1 lit. b u.r.p. I choć to określony wiek stanowi kryterium niekorzystnego traktowania osób fizycznych (polegającego na pozbawieniu statusu bezrobotnego), należy przyjąć, że ustawodawca chce w ten sposób osiągnąć zgodny z prawem cel polegający na realizowaniu polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu wobec osób w tzw. wieku produkcyjnym. Ponieważ osoby w wieku emerytalnym mają zapewnione źródło utrzymania w postaci emerytury albo świadczeń z pomocy społecznej (w tym zasiłku stałego), a wspomniane polityki są finansowane z ograniczonych zasobów publicznych, należy również przyjąć, że środki służące do osiągnięcia tego celu są właściwe i konieczne (proporcjonalne).

Całkowita niezdolność do pracy została z kolei zdefiniowana w art. 6 pkt 1 u.p.s. jako całkowita niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak już była o tym mowa⁹⁵, legitymowanie się orzeczeniami tego rodzaju nie przesądza automatycznie, że nie został spełniony warunek zdolności do pracy (w aspekcie biologicznym). Orzeczenia o niezdolności do pracy, a wcześniej o zaliczeniu do grup inwalidzkich, są wydawane dla potrzeb rentowych, nie zaś dla potrzeb rynku pracy. Co więcej, osoby posiadające te orzeczenia są również osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu ustawy rehabilitacyjnej (na mocy jej art. 1 i 62), więc w zakresie dostępu do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia powinny być traktowane na równi z osobami legitymującymi się orzeczeniami odpowiednio o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Warto bowiem przypomnieć, że w pierwszej części definicji bezrobotnego uwzględnia się tę cechę, formułując wymóg zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia w co najmniej połowie wymiaru czasu pracy. Gdyby więc uznać, że *ratio legis* pozostawienia zasiłku stałego poza kategorią stałego źródła dochodu jest inny powód niż posiadanie środków utrzymania, będzie to prowadziło do pośredniej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, skoro świadczenie to przysługuje osobom uznanym za całkowicie niezdolne do pracy, a więc niepełnosprawnym. Trudno też przyjąć, że w przypadku osoby uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy przeszkodą w nabyciu i posiadaniu statusu bezrobotnego jest stałe źródło dochodu, a w przypadku osoby uprawnionej do zasiłku stałego jest nią całkowita niezdolność do pracy, skoro w obu przypadkach zostały wydane te same orzeczenia przez te same podmioty orzecznicze, a o rodzaju świadczenia decyduje wyłącznie to, które warunki ustawowe zostały spełnione przez osobę uprawnioną. Nie przekonuje więc w aktualnym stanie prawnym przytoczony pogląd o występowaniu innych przeszkód w podejmowaniu zatrudnienia u osób uprawnionych do zasiłku stałego, które uzasadniałyby wyłączenie tego świadczenia z ustawowego katalogu stałego źródła dochodu.

- 3.11. Odrębną przesłanką wyłączającą status bezrobotnego jest podleganie, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników. Jest to warunek znany już z ustawy o promocji zatrudnienia (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. l), toteż wszelkie ustalenia doktryny i judykatury, które go dotyczą, zachowują aktualność. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w formie obowiązkowej określa ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – dla ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w art. 6–6c i 9, dla ubezpieczenia chorobowego w art. 11 ust. 1, dla wypadkowego zaś w art. 12. Zgodnie z literalnym brzmieniem komentowanego przepisu nie będzie więc przeszkodą do nabycia i po-

⁹⁵ Zob. uwaga 3.3.

siadania statusu bezrobotnego dobrowolnie podleganie ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu na zasadach określonych w art. 7 u.s.u.s. Jak trafnie wskazał NSA w wyroku z 8.06.2017 r., I OSK 1819/16⁹⁶, treść art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. l u.p.z. nie stanowi, że podleganie ubezpieczeniu społecznemu zachodzi wówczas, gdy obejmuje łączne podleganie wszystkim rodzajom ubezpieczenia. Przepis ten jest sformułowany w sposób jednoznacznie powołujący się na liczbę pojedynczą przy określeniu ubezpieczenia, które powoduje, że określona osoba nie może być uznana za bezrobotną. Zgodnie z jego brzmieniem jeżeli osoba wnioskująca o przyznanie jej statusu bezrobotnego podlega jednemu z rodzajów ubezpieczeń społecznych określonych w ustawie systemowej, nie może być uznana za bezrobotną. Również wykładnia funkcjonalna wskazuje, że przepis ten wyklucza możliwość przyjęcia stanowiska, iż tylko łączne podleganie wszystkim ubezpieczeniom oznacza, że nie można danej osobie przyznać statusu bezrobotnego.

Ponieważ obowiązek ubezpieczenia społecznego wiąże się z posiadaniem określonego przez ustawodawcę tytułu, którym jest przede wszystkim aktywność zarobkowa, ewentualnie pobierane świadczenie, komentowaną regulację należy traktować jako uzupełnienie omówionych już warunków niepozostawania w zatrudnieniu i niewykonywania innej pracy zarobkowej (ze względu na ograniczenie gotowości do podjęcia pracy) oraz nieposiadania stałego źródła utrzymania.

Istotne odstępstwo dotyczy podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Jego znaczenie wzrosło wraz z rozszerzeniem zakresu osób prowadzących działalność rolniczą, które mogą nabyć i posiadać status bezrobotnego. Zniesiono bowiem występujące na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia ograniczenia dla właścicieli lub posiadaczy samoistnych lub zależnych nieruchomości rolnych, dla osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym, i to niezależnie od powierzchni użytków rolnych, a także dla producentów działów specjalnych produkcji rolnej.

Z podobnych do podanych wyżej względów możliwości posiadania statusu bezrobotnego pozbawiono osoby podlegające w państwach członkowskich UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do UE, niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa z UE i jej państwami członkowskimi, oraz w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej obowiązkowemu ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia lub ubezpieczeniom społecznym.

- 2) **Bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych** – zob. komentarz do art. 69, uwaga 2.
- 3) **Członek rodziny** – zob. komentarz do art. 1 ust. 3, uwaga 7.
- 4) **Długotrwałe bezrobotny** – zob. komentarz do art. 69, uwaga 2.
- 5) **Dodatek aktywizacyjny** – zob. komentarz do art. 233, uwaga 2.
- 6) **Doświadczenie zawodowe** – zob. komentarz do art. 196.
- 7) **EURES** – zob. komentarz do art. 86.
- 8) **Giełda pracy** – zob. komentarz do art. 81, uwaga 2.

9) Inna praca zarobkowa

Miroslaw Włodarczyk

Obok pojęcia zatrudnienia w przepisach komentowanej ustawy bardzo często występuje kategoria „inna praca zarobkowa”. Można przyjąć, że ustawodawca traktuje inną pracę zarob-

⁹⁶ LEX nr 2348938.

kową jako alternatywną wobec zatrudnienia (z art. 2 pkt 51) formę aktywizacji zawodowej na rynku pracy. Przepis kwalifikuje jako inną pracę zarobkową różne formy wykonywania pracy i świadczenia usług na podstawie umów podlegających prawu cywilnemu. Należy podkreślić, że towarzyszące temu wskazaniu wyliczenie prawnych form wykonywania pracy lub świadczenia usług nie ma charakteru zamkniętego. Te zaś przykładowo wyliczone można rozdzielić na trzy grupy w zależności od miejsca ich unormowania. W pierwszej kolejności wskazane zostały umowy regulowane przez przepisy Kodeksu cywilnego: umowa agencyjna (art. 758–764⁹ k.c.), umowa zlecenia (art. 734–751 k.c.), umowa o dzieło (art. 627–646 k.c.) oraz umowa o świadczenie usług, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.). W drugiej grupie należy umieścić umowę o pomocy przy zbiorach uregulowaną w art. 91a–91f ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Do trzeciej grupy można zaliczyć formy prawne, które zostały przewidziane w ustawie z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze⁹⁷. W tym przypadku chodzi o przypadki wykonywania pracy lub świadczenia usług przy występowaniu w charakterze członka spółdzielni, w okolicznościach, gdy praca taka nie może zostać zakwalifikowana jako zatrudnienie pracownicze. Możliwe to jest właśnie w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej (art. 155–165 Prawa spółdzielczego) oraz w spółdzielni kółek rolniczych lub usług rolniczych (art. 180 Prawa spółdzielczego). W ostatniej grupie mieścić się będą również niewymienione w komentowanym przepisie (art. 2 pkt 9 u.r.p.) spółdzielnie zajmujące się prowadzeniem wspólnego gospodarstwa rolnego (art. 178 Prawa spółdzielczego).

Z punktu widzenia celów realizowanych przez komentowaną ustawę należy podkreślić, iż w przypadku wszystkich wskazanych form wykonywania pracy i świadczenia usług ważne jest, by gwarantowały one co najmniej minimalny poziom ochrony socjalnej, a w szczególności stosowny poziom dochodu, uprawniający po ich zakończeniu do świadczeń na wypadek bezrobocia, oraz obowiązek podlegania ubezpieczeniu społecznemu⁹⁸.

10) Instytucja szkoleniowa – zob. komentarz do art. 105, uwaga 2.

11) Jednostka organizacyjna pomocy społecznej – zob. komentarz do art. 142, uwaga 2.

12) Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy – zob. komentarz do art. 25, uwaga 7.

13) Minimalne wynagrodzenie za pracę – zob. komentarz do art. 135, uwaga 2.

14) Nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa

Rozumienie nielegalnego zatrudniania oraz nielegalnej innej pracy zarobkowej zostało ograniczone na gruncie komentowanej regulacji do dwóch rodzajów zdarzeń. Pierwszy przypadek powiązany jest z zatrudnieniem regulowanym przez Kodeks pracy, za czym przede wszystkim przemawiają sposób sformułowania tej normy wzorowany na treści art. 29 § 2 k.p. i posłużenie się określeniem „potwierdzenie na piśmie w wymaganym terminie rodzaju umowy i jej warunków”. Za takim wnioskiem przemawia także odwołanie się do pracodawcy jako podmiotu zobowiązanego do potwierdzenia faktu zawarcia umowy. W tym przypadku, zgodnie z art. 29 § 2 k.p., wymagany termin to moment dopuszczenia pracownika do pracy. Zastosowana norma nie będzie mogła zatem zostać odniesiona do umowy o pracę nakładczą – choć w tym przypadku zatrudniającym jest także pracodawca – z tej racji, iż ta umowa powinna zostać zawarta na piśmie, ale już brak formy pisemnej takiej umowy nie

⁹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 593 ze zm.

⁹⁸ Por. Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, s. 94.

został objęty komentowanym przepisem. Z analogicznych powodów nie będzie można tego wymagania odnieść do zatrudnienia służbowego ani do innej pracy zarobkowej – podmioty zatrudniające nie są nazywane pracodawcami, a samo zatrudnienie jest dokonywane w formie pozaumownej albo w formie umowy cywilnoprawnej, której ważność nie zawsze będzie wymagać nawet formy pisemnej.

Drugie znaczenie nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej innej pracy zarobkowej – niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczeń społecznych – będzie mieć miejsce w przypadku naruszenia wymagania przewidzianego w art. 36 ust. 4 u.s.u.s., polegającego na obowiązku płatnika składek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego każdej osoby podlegającej obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w ciągu 7 dni od daty powstania tego obowiązku. Zatem regulacja nie będzie odnosić się do tych przypadków zatrudnienia i innej pracy zarobkowej, których obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie dotyczą (np. umowa o dzieło zawarta z podmiotem innym niż pracodawca).

15) **Oferta pracy** – zob. komentarz do art. 81, uwaga 2.

16) **Opiekun osoby niepełnosprawnej** – zob. komentarz do rozdziału 15 (dział VII), uwaga 3.2.

17) **Osoba bierna zawodowo** – zob. komentarz do art. 81, uwaga 3.

18) **Osoba do 30. roku życia** – zob. komentarz do art. 69, uwaga 2.

19) **Osoba niepełnosprawna** – zob. komentarz do rozdziału 15 (dział VII), uwaga 3.1.

20) **Osoba niezarejestrowana** – zob. komentarz do art. 81, uwaga 3.

21) **Osoba samotnie wychowująca dzieci** – zob. komentarz do art. 69, uwaga 2.

22) **Osoba zależna** – zob. komentarz do art. 145, uwaga 2.

23) **Partnerstwo transgraniczne EURES** – zob. komentarz do art. 32, uwaga 3.

24) **Poszukujący pracy**

W komentowanej ustawie najczęściej obok bezrobotnego wymienianym beneficjentem pomocy na rynku pracy jest osoba poszukująca pracy. Definiując to pojęcie, ustawodawca posłużył się sformułowaniem bardzo lakonicznym – zwłaszcza w porównaniu z rozległym wyjaśnieniem znaczenia pojęcia bezrobotnego. W treści definicji odwołano się do czterech kryteriów wyróżniających. Po pierwsze, status taki można uzyskać, jeśli podlega się regulacjom komentowanej ustawy – co oznacza, że należy zostać objętym wyliczeniem zawartym w art. 1 ust. 3 u.r.p., które obejmuje cały jej zakres podmiotowy. Po drugie, poszukującym pracy może być osoba, która ukończyła 18 lat. W praktyce oznacza to, iż rejestracja w tym przypadku nie będzie dopuszczalna dla młodocianych, nawet jeśli ukończyli oni stosowne przygotowanie zawodowe. Nie będzie to możliwe również w odniesieniu do młodzieży przed ukończeniem 18 lat, która może korzystać z pomocy ze strony OHP już od 14. roku życia – a działania te mogą polegać w szczególności na wsparciu w podejmowaniu i utrzymaniu zatrudnienia (art. 341 ust. 4 i art. 342 u.r.p.). Po trzecie, osoba zainteresowana uzyskaniem przedmiotowego statusu powinna poszukiwać zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy przewidzianej w ustawie. Po czwarte wreszcie, konieczna jest rejestracja w PUP. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na fakt, że ustawodawca nie wymaga w tym przypadku pozostawania poza zatrudnieniem czy inną aktywnością zawodową ani nie wyklucza nabycia tego statusu przez osoby posiadające dochody czy zasoby wystarczające do zaspokojenia ich potrzeb i potrzeb ich rodziny. Kryteria nabywania statusu poszukującego pracy należy ocenić jako bardzo liberalne – w szczególności wobec rozbudowanej definicji bezrobotnego – co można potraktować jako potwierdzenie, iż celem regulacji zawartej w ko-

mentowanej ustawie jest również (albo przede wszystkim) organizowanie rynku pracy, a nie tylko zaspokajanie potrzeb osób wymagających wsparcia socjalnego.

- 25) **Powracający z zagranicy** – zob. komentarz do art. 172, uwaga 2.
- 26) **Pozarolnicza działalność** – zob. komentarz do art. 218, uwaga 5.
- 27) **Prace interwencyjne** – zob. komentarz do art. 135, uwaga 1.
- 28) **Pracodawca**

Definicja pracodawcy przyjęta w komentowanej ustawie została zaczerpnięta z art. 3 k.p., z jedną wszakże modyfikacją, polegającą na wskazaniu, iż podmiot ten może zatrudniać tylko jednego pracownika. W piśmiennictwie prawa pracy takie rozumienie tego pojęcia także na gruncie wskazanego art. 3 k.p. jest obecnie powszechnie akceptowane⁹⁹.

Należy ponadto zauważyć, że w komentowanej ustawie przyznaje się prawo do korzystania z określonych uprawnień przysługujących pracodawcom także podmiotom, które nie mieszczą się w pojęciu pracodawcy. W szczególności tak się dzieje w przypadku korzystania z pośrednictwa pracy oraz pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES z mocy art. 82 u.r.p. W takich przypadkach zakres definiowanego pojęcia istotnie się poszerza.

- 29) **Praca niesubsydiowana** – zob. komentarz do rozdziału 4 (dział VII), uwaga 1.
- 30) **Programy finansowane z rezerwy Funduszu Pracy** – zob. komentarz do art. 32, uwaga 3.
- 31) **Programy specjalne** – zob. komentarz do art. 209, uwaga 2.
- 32) **Projekt EFS+** – zob. komentarz do art. 258.
- 33) **Projekt pilotażowy** – zob. komentarz do art. 211, uwaga 2.
- 34) **Przeciętne wynagrodzenie** – zob. komentarz do art. 100, uwaga 2.
- 35) **Przedsiębiorca** – zob. komentarz do art. 82.
- 36) **Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego** – zob. komentarz do art. 20, uwaga 3.
- 37) **Przychody** – zob. uwaga 3.2. w komentarzu do definicji legalnej bezrobotnego (art. 2 pkt 1).
- 38) **Przyczyny dotyczące zakładu pracy**

Sposób unormowania pojęcia przyczyn dotyczących zakładu pracy zasadniczo nie został zmieniony w komentowanej ustawie w porównaniu ze stanem poprzednio obowiązującym, choć tamten został poddany uzasadnionej krytyce w piśmiennictwie¹⁰⁰. Podzielając tę krytykę, w ogólności można jedynie zwrócić uwagę na istotne braki obecnej regulacji. Gdy chodzi o pierwszy przypadek (lit. a), nie będzie on mieć zastosowania do stosunków służbowych, jako że wskazane w przepisie regulacje ustawowe nie mają do nich zastosowania. Z kolei sytuacja objęta regulacją wskazaną na drugim miejscu (lit. b) nie obejmuje pracowników z uwagi na okoliczność, iż są oni poddani pierwszemu przypadkowi. Norma ta może się zatem odnosić do stosunków służbowych, jeśli regulacje pragmatyk służbowych przewidują takie stany faktyczne będące podstawą rozwiązania tych stosunków prawnych. Przypadek wskazany na trzecim miejscu (lit. c) wymaga bardzo uważnej interpretacji ustalającej zakres jego zastosowania. W odniesieniu do stosunku pracy, który by wygasł na skutek śmierci pra-

⁹⁹ Z. Hajn, *Pracodawca* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 2, *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, red. T. Bińczycka-Majewska, G. Goździewicz, Warszawa 2017, s. 149–150; K.W. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 1, red. K.W. Baran, Warszawa 2025, s. 42.

¹⁰⁰ Z. Góral [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, s. 94–96.

codawcy, zakwalifikowanie ustania z przyczyny dotyczącej zakładu pracy nie będzie możliwe z uwagi na fakt, że gdy praca jest świadczona przez pracownika w zakładzie pracy, to następuje przejście tego zakładu na następców prawnych. Regulacja ta nie może natomiast zostać odniesiona do zatrudnienia przez osobę fizyczną poza zakładem pracy. Pomijamy w tym miejscu stosunki służbowe – pracodawcą nie jest tam osoba fizyczna. Z kolei przejście zakładu pracy na innego pracodawcę w przypadku stosunków pracy zostało wyczerpująco unormowane i nie przewiduje się w tych okolicznościach wygaśnięcia tego stosunku (art. 23¹ k.p.). W przypadku więc stosunku pracy jedynie regulacja przyjęta w ostatnim podpunkcie (lit. d) klarownie wskazuje, co ustawodawca uznaje za przyczynę dotyczącą zakładu pracy.

Podsumowując powyższe uwagi, należy podkreślić, że brak precyzji w sformułowaniu tak istotnej definicji, która nierzadko jest podstawą występowania o przyznanie określonych świadczeń z funduszy publicznych (np. świadczenia przedemerytalnego), może rodzić wiele prawnych wątpliwości, czego dowodzi liczne orzecznictwo z okresu obowiązywania ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W szczególności może pojawić się wątpliwość, czy do zatrudnienia pracowniczego może być stosowany art. 2 pkt 38 lit. b u.r.p. Z tego powodu treść tej regulacji wymaga niezwłocznej interwencji ustawodawcy.

- 39) **Roboty publiczne** – zob. komentarz do art. 136, uwaga 2.
- 40) **Składki na ubezpieczenia społeczne** – zob. komentarz do art. 135, uwaga 2.
- 41) **Specyficzne elementy wspierające zatrudnienie** – zob. komentarz do art. 209, uwaga 2.
- 42) **Stale źródło dochodu** – zob. uwaga 3.2. w komentarzu do definicji legalnej bezrobotnego (art. 2 pkt 1).
- 43) **Starosta** – zob. komentarz do art. 19, uwaga 2.
- 44) **Staż** – zob. komentarz do art. 114, uwaga 2.
- 45) **Szkolenie** – zob. komentarz do art. 99, uwaga 8.
- 46) **Targi pracy** – zob. komentarz do art. 81, uwaga 2.
- 47) **Wskaźnik efektywności kosztowej podstawowych form pomocy** – zob. komentarz do art. 25, uwaga 11.
- 48) **Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form pomocy** – zob. komentarz do art. 25, uwaga 11.
- 49) **Zadania fakultatywne** – zob. komentarz do art. 283, uwaga 1.
- 50) **Zasiłek** – zob. komentarz do art. 218, uwaga 2.
- 51) **Zatrudnienie**

Definiując w art. 2 pkt 51 termin „zatrudnienie”, ustawodawca odwołuje się do trzech kategorii prawnych, których znaczenie jest zasadniczo utrwalone w dotychczasowej praktyce prawnej i prawniczej. Są to stosunek pracy, stosunek służbowy oraz stosunek prawny wynikający z zawarcia umowy o pracę nakładczą. Zakres znaczeniowy dwóch spośród tych terminów nie budzi zasadniczych wątpliwości – chodzi o stosunek pracy oraz o umowę o pracę nakładczą. Zatrudnienie w postaci stosunku pracy może powstać przez zawarcie umowy o pracę, powołanie, mianowanie, wybór i spółdzielczą umowę o pracę (art. 2 k.p.), a jego istotę ukazuje norma art. 22 § 1 k.p., w myśl którego „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”. Umowa o pracę nakładczą z kolei jest kwalifikowana jako umowa cywilnoprawna, choć warunki jej realizacji są określone przez przepisy prawa pracy, tj. przepisy Kodeksu pracy oraz wydane na podstawie art. 303 § 1 k.p. rozporządzenia Rady Mini-

strów z 31.12.1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą¹⁰¹. W efekcie sposób realizacji tego zatrudnienia jest zbliżony do zatrudnienia pracowniczego, a ponadto wykonawcy pracy nakładczej korzystają z wielu uprawnień przysługujących pracownikom.

W znaczącym stopniu natomiast jako niejednorodna kategoria jawią się stosunki służbowe, przez które należy rozumieć uregulowane w prawie administracyjnym stosunki zatrudnienia będące podstawą pełnienia służby przez funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych. W szczególności dotyczy to pełnienia takiej służby przez żołnierzy zawodowych, jak również służby w Policji, Służbie Więziennej, Straży Granicznej, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Państwowej Straży Pożarnej czy Służbie Celnej¹⁰².

Obejmując pojęciem zatrudnienia owe stosunki służbowe, trzeba mieć na uwadze, iż takie zatrudnienie w wielu aspektach nie mieści się w ramach funkcjonowania otwartego rynku pracy. W szczególności dotyczy to ograniczeń w zakresie możliwości podejmowania zatrudnienia w tych służbach, które także mogą mieć charakter polityczny. Wątpliwości mogą dotyczyć również negatywnych konsekwencji wynikających z faktu zatrudnienia w tych służbach (np. ograniczenie prawa do zasiłku dla bezrobotnych w związku z rozwiązaniem stosunku służbowego w sytuacji, gdy przyczyny tego rozwiązania mogą być objęte tajemnicą służbową).

Mirosław Włodarczyk

Art. 3. [Zasada równego traktowania]

1. Publiczne służby zatrudnienia i OHP stosują zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z form pomocy określonych w ustawie.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1, nie mogą dyskryminować w szczególności ze względu na płeć, wiek, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, światopogląd, niepełnosprawność, orientację seksualną, przekonania polityczne, przynależność związkową lub do organizacji pracodawców.

3. 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. z 2024 r. poz. 1175 i 1871 oraz z 2025 r. poz. 620).

1. W poprzednim stanie prawnym w art. 36 ust. 4 u.p.z. wskazane zostały cztery zasady pośrednictwa pracy: dostępność, dobrowolność, równość oraz jawność. Kolejna reguła wynikała z wstępnej części tego przepisu, gdzie zastrzeżono, że pośrednictwo pracy wykonywane jest nieodpłatnie. Analiza międzynarodowych regulacji w badanym zakresie i rozwiązań przyjętych w innych krajach pozwala ustalić, że nie są to jedyne reguły, którym powinien być podporządkowany system pośrednictwa pracy. W polskiej literaturze przedmiotu powyższy katalog uzupełnia się jeszcze o ideę dominującej roli państwowych służb zatrudnienia, zasadę neutralności (lub bezstronności) i zasadę udziału przedstawicieli pracowników i pracodawców w funkcjonowaniu urzędów pracy¹⁰³. Analogiczną technikę wyróżnienia zasad zastosowano także w odniesieniu do poradnictwa zawodowego w art. 38 ust. 2 u.p.z.

W ramach obecnej regulacji ustawodawca odstąpił od wskazanego wyczerpania zasad pośrednictwa pracy czy poradnictwa zawodowego i wprowadził do tekstu ustawy liczne przepisy,

¹⁰¹ Dz.U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19 ze zm.

¹⁰² T. Kuczyński, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] *System Prawa Pracy*, t. 7, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 391 i n.

¹⁰³ Z. Góral, *Pośrednictwo pracy. Kilka uwag de lege ferenda* [w:] *Przesłanki reformy prawa pracy*, cz. 1, red. Z. Salwa, Warszawa 1990, s. 114–116; M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy. Studium prawnospołeczne*, Łódź 2002, s. 115–116.

w których odnosi się odrębnie do wybranych reguł funkcjonowania służb zatrudnienia – nie ograniczając ich jednak do jednej sfery działania. Przykładem takiej regulacji jest komentowany przepis, w którym unormowana została zasada równego traktowania.

2. Równość oznacza jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów korzystających z określonego uprawnienia, w tym przypadku z pomocy przewidzianej w komentowanej ustawie. Chodzi więc o beneficjentów zarówno po stronie osób poszukujących pracy (w tej liczbie bezrobotnych), jak i po stronie pracodawców poszukujących kandydatów do zatrudnienia. Z drugiej zaś strony jest to powstrzymanie się od wszelkich praktyk dyskryminacyjnych przy świadczeniu przedmiotowej pomocy. Konwencja nr 111 MOP definiuje dyskryminację jako wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie oparte w szczególności na rasie, kolorze skóry, płci, religii, poglądach politycznych, pochodzeniu narodowym lub społecznym, które powoduje zniweczenie lub naruszenie równości szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia albo wykonywania zawodu (art. 1 ust. 1). W art. 2 konwencja zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia i prowadzenia polityki krajowej, która będzie zmierzała do popierania równości szans i traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu w celu wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji w tym zakresie. W art. 3 wymaga się zapewnienia stosowania tej polityki „w działalności urzędów poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy, podlegających kontroli jakiejś władzy krajowej” (art. 3 lit. e).

W odniesieniu do działalności służb zatrudnienia powyższe idee wskazano już w zaleceniu nr 83 MOP dotyczącym organizacji służby zatrudnienia¹⁰⁴, nakazując przy kierowaniu pracowników na wolne miejsca pracy powstrzymywanie się od dyskryminowania ich „ze względu na rasę, kolor skóry, płeć lub przekonania” (ust. 12 lit. c). O przyznaniu pomocy muszą rozstrzygać kryteria merytoryczne (np. kwalifikacje, zdolność do wykonywania określonej pracy), zaś o kolejności jej udzielenia powinien decydować moment zgłoszenia się do urzędu pracy. Potwierdziła je i utrwaliła w interesującej nas sferze konwencja nr 168 MOP, która w art. 6 ust. 1 zobowiązuje do zapewnienia równości traktowania „wszystkim osobom chronionym, bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe, obywatelstwo, pochodzenie etniczne lub społeczne, inwalidztwo lub wiek”. Sprzyjać temu ma prawidłowe funkcjonowanie komitetów reprezentujących przedstawicieli pracowników i pracodawców nadzorujących działalność służb zatrudnienia.

W prawie polskim zasadę równości w działalności publicznych służb zatrudnienia i OHP ustanawia komentowany art. 3, wprowadzający obowiązek równego traktowania w dostępie do korzystania z form pomocy określonych w ustawie (ust. 1) oraz zakaz dyskryminowania „w szczególności ze względu na płeć, wiek, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, światopogląd, niepełnosprawność, orientację seksualną, przekonania polityczne, przynależność związkową lub do organizacji pracodawców”. Z przytoczoną regułą skorelowana jest m.in. norma art. 83 ust. 11 u.r.p., stanowiąca, że w bazie ofert pracy (ePraca) nie mogą być zamieszczane oferty pracy oraz ogłoszenia o pracę, które naruszają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów prawa pracy lub dyskryminujące kandydatów do pracy.

Od tak ukształtowanej reguły dopuszcza się w prawie międzynarodowym odstępstwa, których nie traktuje się jako jej naruszenia. Chodzi o udzielenie szybszej i dalej idącej pomocy osobom, które mogą mieć większe trudności ze znalezieniem pracy. Artykuł 5 konwencji

¹⁰⁴ Zob. <https://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z083.html> (dostęp: 18.11.2025 r.).

nr 111 MOP dopuszcza stosowanie specjalnych środków ochrony lub pomocy względem osób, wobec których taka specjalna ochrona lub opieka jest powszechnie uznawana za potrzebną, z powodów takich jak „płeć, wiek, inwalidztwo, ciężary rodzinne albo poziom społeczny lub kulturalny”. W konwencji nr 168 MOP potwierdzono konieczność podejmowania specjalnych środków uzasadnionych sytuacją określonych grup społecznych lub mających na celu zaspokojenie specjalnych kategorii osób, które mają szczególne potrzeby na rynku pracy (art. 6 ust. 2).

Również polski system prawny dopuszcza pewne wyjątki od zasady równości. Komentowana ustawa, podobnie jak poprzednie regulacje, wyraźnie wyróżnia spośród wszystkich poszukujących pracy osoby bezrobotne, w szczególności w zakresie kolejności świadczenia usług. Odnosząc się do tej kwestii, trzeba przyznać, że pierwszeństwo bezrobotnych w korzystaniu z pomocy świadczonej przez podmioty publiczne wydaje się w pełni usprawiedliwione, jeśli się zważy, że publiczny system pomocy na rynku pracy powstał właśnie z myślą o zaspokojeniu potrzeb tej kategorii osób. Najważniejszą przesłanką usprawiedliwiającą to uprzywilejowanie jest przede wszystkim zubożenie jednostek i rodzin powodowane przez przedłużający się ponad uzasadnioną miarę stan bezrobocia.

Odstępstwa od zasady równego traktowania nie kończą się na uprzywilejowaniu bezrobotnych wobec innych osób poszukujących pracy. Usprawiedliwione wydają się bowiem także niektóre inne zróżnicowania w grupie poszukujących pracy. Ustawicznie następująca wśród kandydatów do zatrudnienia negatywna selekcja uwzględniająca potrzeby pracodawców prowadzi w naturalny sposób do wyłonienia wielu kategorii osób będących w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, a w konsekwencji niekiedy praktycznie wyłączonych z możliwości znalezienia zatrudnienia z uwagi na małą szansę uzyskania akceptacji pracodawców. Decydują o tym takie cechy, jak: podeszły wiek, inwalidztwo, brak kwalifikacji zawodowych, płeć (kobiety), brak doświadczenia. Szanse takich osób maleją zwłaszcza w okresach nasilonego bezrobocia. Polski ustawodawca z tych powodów przyznał przywilej pierwszeństwa w skierowaniu do udziału w formach pomocy określonej w komentowanej ustawie osobom wskazanym w art. 69 u.r.p.¹⁰⁵

3. Należy zauważyć, iż w świetle komentowanego przepisu ustawodawca zaznaczył konieczność równego traktowania nie tylko osób poszukujących zatrudnienia, lecz także pracodawców. Wynika to z ogólnego sformułowania treści ust. 1, gdzie mowa o dostępie i korzystaniu z form pomocy określonych w ustawie – a pomoc taka udzielana jest również pracodawcom, przedsiębiorcom i innym podmiotom zatrudniającym. Ponadto za takim wnioskiem przemawia końcowa treść ust. 2 przepisu, gdzie zakaz dyskryminacji odniesiono także do przynależności do organizacji pracodawców¹⁰⁶.
4. W ust. 4 komentowanego artykułu ustawodawca wskazał regulację, w której określony jest tryb dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia zasady równego traktowania. Jest to ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, a w szczególności jej rozdział II¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Por. E. Staszewska, *Środki prawne...*, s. 107 i n.

¹⁰⁶ Por. M. Wujczyk, *Pośrednictwo pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 840.

¹⁰⁷ Por. Ł. Pisarczyk, M. Wujczyk, *Równe traktowanie i ochrona przed dyskryminacją* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 3, *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, red. M. Gersdorf, K. Rączka, Warszawa 2021, s. 123–126.

Art. 4. [Dobrowolność dostępu do form pomocy; nieodpłatność świadczenia form pomocy]

1. Dostęp do form pomocy świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia i OHP dla osób, o których mowa w art. 1 ust. 3, a także pracodawców, jest dobrowolny.

2. Formy pomocy są świadczone przez publiczne służby zatrudnienia i OHP nieodpłatnie.

1. W przepisie ukonstytuowane zostały dwie bardzo ważne zasady działania publicznych służb zatrudnienia: zasada dobrowolności (ust. 1) oraz zasada bezpłatności (ust. 2).
2. Zasada dobrowolności, według art. 4 ust. 1 u.r.p., oznacza wolne od przymusu korzystanie z usług pośrednictwa pracy. Została ona wyraźnie wskazana w Konwencji nr 88 MOP dotyczącej organizacji służby zatrudnienia¹⁰⁸ (art. 10) oraz w zaleceniu nr 83 MOP dotyczącym organizacji służby zatrudnienia¹⁰⁹ (ust. 22) i oznacza, że podmioty korzystające z usług służb zatrudnienia nie mogą być do tego zmuszane. Organy te mogą jedynie zachęcać zainteresowanych, w szczególności pracodawców, do zgłaszania wolnych stanowisk pracy. Istota zasady dobrowolności sprowadza się więc w pierwszej kolejności do przestrzegania zasad wolności pracy i wolności umów. Publiczne służby zatrudnienia i OHP nie powinny zatem ingerować władczo w zachowania przyszłego pracodawcy i przyszłego zatrudnionego w fazie poprzedzającej powstanie stosunku zatrudnienia – oni sami decydują się na skorzystanie z pomocy określonej w ustawie.

Osoby poszukujące pracy można podzielić na dwie kategorie: uprawnionych i nieuprawnionych do świadczeń przewidzianych dla bezrobotnych. W odniesieniu do pierwszej grupy, znajdującej się w sytuacji pewnego rodzaju przymusu ekonomicznego, można postawić tezę, że analizowana zasada podlega ograniczeniu, ponieważ pod groźbą nieprzyznania, zawieszenia, ograniczenia lub utraty takich świadczeń osoby te muszą wykonywać różne obowiązki związane z korzystaniem z tej pomocy. Tego typu restrykcje dopuszczane są jednak przez prawo międzynarodowe i nie są uważane za naruszenie analizowanej zasady. W Konwencji nr 44 MOP dotyczącej zapewnienia bezrobotnym nie z własnej winy odszkodowań lub zasiłków, przyjętej w Genewie 4.06.1934 r., prawo do świadczeń uzależnia się m.in. od gotowości do podjęcia pracy, zarejestrowania się w publicznym biurze pośrednictwa pracy oraz regularnego odwiedzania tego biura (art. 4). Według konwencji nr 168 MOP z 1988 r. świadczenia „można odmówić, można je wycofać, zawiesić lub zmniejszyć w określonym zakresie [...], jeśli zainteresowana osoba nie skorzystała bez uzasadnionej przyczyny z pomocy w zakresie pośrednictwa pracy” (art. 20) lub „odmawia przyjęcia odpowiedniego zatrudnienia” (art. 21)¹¹⁰.

3. Początkowo w działaniach publicznych organów zatrudnienia (przede wszystkim biur pośrednictwa pracy) wyróżniano i zalecano bezpłatność publicznego pośrednictwa pracy, wskazując na kosztowność pośrednictwa zarobkowego. Bardzo dużo dla realizacji tej idei uczyniła Międzynarodowa Organizacja Pracy. Reguła ta została ustalona już w Konwencji nr 2 MOP dotyczącej bezrobocia z 28.11.1919 r.¹¹¹ i potwierdzona w kolejnych aktach normatywnych tej

¹⁰⁸ Zob. <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k088.html> (dostęp: 18.11.2025 r.).

¹⁰⁹ Zob. <https://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z083.html> (dostęp: 18.11.2025 r.).

¹¹⁰ Por. Z. Góral [w:] *Rola prawa pracy w walce z bezrobociem. Ocena obowiązujących rozwiązań prawnych*, red. S. Borowska, P. Bohdziewicz, Łódź 1994, s. 194; M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie jako kwestia społeczna. Studium społecznych i prawnych problemów bezrobocia w RFN*, Warszawa 1987, s. 214–215.

¹¹¹ Dz.U. z 1925 r. Nr 54, poz. 364.

organizacji: Konwencji nr 34 MOP dotyczącej płatnych biur pośrednictwa pracy z 1933 r.¹¹² i towarzyszącym jej zaleceniu nr 42, Konwencji nr 88 MOP dotyczącej organizacji służby zatrudnienia z 9.07.1948 r.¹¹³ oraz Konwencji nr 96 MOP dotyczącej płatnych biur pośrednictwa pracy z 1.07.1949 r.¹¹⁴ Treść tej zasady sprowadza się do bezpłatnego świadczenia usługi pośredniczenia w zatrudnieniu na rzecz zarówno osób poszukujących pracy, jak i na rzecz pracodawców poszukujących pracowników. Z powyższego z kolei wynika konieczność finansowania tej działalności przez państwo lub inne podmioty (budżet lokalny, źródła pozabudżetowe). We współczesnej praktyce tolerowanej przez MOP i dopuszczającej działania na rynku pracy podmiotów pobierających opłaty za świadczenie swych usług respektowanie analizowanej zasady w rozumieniu MOP wiąże się z dominacją służb świadczących pomoc nieodpłatnie oraz z dopuszczeniem pobierania opłat w ściśle określonych przypadkach i w limitowanej wysokości.

W obecnej ustawie zasada ta wynika z art. 4, a odniesiona została do służb zatrudnienia i OHP oraz do wszelkiej pomocy określonej w ustawie. W odniesieniu do agencji zatrudnienia ideę tę realizuje art. 321 u.r.p., w myśl którego agencje zatrudnienia ani inne podmioty uprawnione do świadczenia usług w zakresie pośrednictwa pracy oraz pracy tymczasowej od osób, dla których poszukują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, oraz osób zatrudnionych lub niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej lub którym udzielają pomocy w wyborze lub zmianie zawodu, miejsca pracy, kierunku kształcenia lub szkolenia, a także w planowaniu rozwoju zawodowego, nie mogą pobierać kwot innych niż określone w art. 338 ust. 3 pkt 16 u.r.p. Ze wskazanego ostatnio przepisu wynika, że agencja zatrudnienia może zażądać kwot należnych z tytułu faktycznych kosztów związanych ze skierowaniem do pracy za granicą, poniesionych na dojazd i powrót osoby skierowanej, wydanie wizy, badania lekarskie i tłumaczenia dokumentów.

Ratyfikacja w 1997 r. Europejskiej Karty Społecznej uzasadnia ocenę polskiej regulacji dotyczącej zasady bezpłatności pośrednictwa pracy także w świetle postanowień tego dokumentu. Artykuł 1 ust. 3 części II EKS zobowiązuje jej sygnatariuszy do „ustanowienia i utrzymywania bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników”, a bezpłatność na gruncie art. 1 ust. 3 EKS odnoszona jest wprost do służb zatrudnienia podległych władzy publicznej¹¹⁵.

¹¹² Zob. <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k034.html> (dostęp: 18.11.2025 r.).

¹¹³ Zob. <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k088.html> (dostęp: 18.11.2025 r.).

¹¹⁴ Zob. <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k096.html> (dostęp: 18.11.2025 r.).

¹¹⁵ Z. Góral, *Prawo do pracy* [w:] *Europejska Karta Społeczna*, red. B. Skulimowska, Warszawa 1997, s. 24–26; E. Staszewska, *Środki prawne...*, s. 132; M. Wujczyk, *Pośrednictwo pracy...*, s. 838–839.

Dział II. Polityka rynku pracy i dialog społeczny

Mirosław Włodarczyk

Art. 5. [Podmioty realizujące zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy]

Zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy są realizowane przez publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, OHP oraz inne instytucje określone w ustawie lub którymś minister właściwy do spraw pracy powierzy ich realizację.

1. Komentowany przepis został umieszczony jako pierwszy w rozdziale zatytułowanym „Polityka rynku pracy i dialog społeczny”. Zważywszy, że pozostałe przepisy rozdziału dotyczą dialogu społecznego, należy przyjąć, iż tylko w tej normie ustawodawca zajął się zdefiniowaniem owej „polityki rynku pracy”. Przed dokonaniem właściwej analizy tej regulacji wskazane byłoby ogólne spojrzenie na sposób definiowania tejże polityki w piśmiennictwie naukowym. Otóż w literaturze, zwłaszcza ekonomicznej i socjologicznej, bardzo często obok siebie pojawiają się polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy. 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 poprzez system decyzji prawnych i pozaprawnych, a ponieważ coraz częściej dotyczy rynku pracy, zastępowana jest przez politykę rynku pracy¹. 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 stopień równowagi na tym rynku

¹ W. Sanetra, *Polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy w Polsce* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 838–839. Por. też A. Francik, A. Poczowski, *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, Kraków 1993, s. 58.

i mobilność pracowników, zaś z drugiej na socjalnym zabezpieczeniu osób dotkniętych bezrobociem². 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 zatrudnienia³.

Przyglądając się treści komentowanego art. 5 w świetle przytoczonych wyżej opinii, należy zauważyć, że przepis ten składa się z dwóch części. Pierwszą stanowi definicja polityki rynku pracy dla potrzeb regulacji zawartej w ustawie, zaś drugą – wskazanie podmiotów, które tę politykę mają realizować. Przyjmując taki podział treści tej normy, można więc uznać, że pojęcie polityki rynku pracy zostało zdefiniowane poprzez wyliczenie zadań państwa, które w ramach tej polityki powinny być realizowane. Ten sam katalog zadań został wskazany także w art. 1 ust. 1 komentowanej ustawy jako zakres jej przedmiotowej regulacji. Na politykę rynku pracy składają się w takim ujęciu trzy rodzaje zadań, które kolejno dotyczą: aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. Uznanie, że owe działania tworzą politykę rynku pracy, należy wyprowadzić z tytułu komentowanego rozdziału oraz treści jego pozostałych przepisów. Widoczna jest w takim ujęciu poważna niezręczność terminologiczna ustawodawcy, który definiuje politykę rynku pracy, odwołując się do zadań państwa z zakresu rynku pracy. Dowodzi to jedynie faktu, iż legislator tego ostatniego terminu używa w różnych znaczeniach. Odnosząc się jednak do tej definicji bardziej kategorycznie, zwłaszcza w porównaniu ze wskazanym powyżej pojmowaniem polityki zatrudnienia oraz polityki rynku pracy w literaturze przedmiotu, można też przyjąć, że przepis ten nie definiuje tytułowego pojęcia. Alternatywą dla wskazanego powyżej rozumienia polityki rynku pracy na gruncie ustawy mogłoby być uznanie, iż ustawodawca określił tutaj jedynie podmioty, które powinny brać czynny udział w realizacji polityki rynku pracy rozumianej jako oddziaływanie na popyt i podaż pracy za pomocą instrumentów, których zestaw ustalony został w treści komentowanej ustawy. Podzielając taką opinię, trzeba w konsekwencji uznać, że na zawartość tego rozdziału składa się wyliczenie podmiotów polityki rynku pracy oraz zasad prowadzenia dialogu społecznego. Tak też należałoby skorygować sformułowanie tytułu tej części ustawy.

Podzielając zarysowane powyżej stanowisko, należy więc zauważyć, że realizację zadań państwa składających się na politykę rynku pracy ustawodawca powierzył następującym podmiotom:

- publicznym służbom zatrudnienia,
- agencjom zatrudnienia,
- Ochotniczym Hufcom Pracy,
- innym instytucjom określonym w ustawie oraz
- innym instytucjom, którym minister właściwy do spraw pracy powierzy ich realizację.

Według art. 16 i 17 u.r.p. strukturę publicznych służb zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia, tj. minister właściwy do spraw pracy, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wojewodowie, marszałkowie województw i starostowie – wraz z urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, wojewódzkimi urzędami pracy i powiatowymi urzędami pracy. Agencje zatrudnienia to wpisane do rejestru agencji

² S. Borkowska, *Dziesięć tez w sprawie przeciwdziałania bezrobociu*, „Gospodarka Narodowa” 1995/5.

³ 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 agencje pośrednictwa pracy oraz agencje pracy tymczasowej (art. 305 u.r.p.). Ochotnicze Hufce Pracy to państwowa jednostka organizacyjna nadzorowana przez ministra właściwego do spraw pracy realizująca zadania na rzecz młodzieży w celu jej wsparcia w wypełnieniu obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki oraz podejmowaniu i utrzymaniu zatrudnienia i rozwoju edukacyjno-zawodowego (art. 341 u.r.p.).

Bardziej zagadkowo jawią się dwie ostatnie kategorie podmiotów. Jeśli przez „inne instytucje określone w ustawie” należy rozumieć takie, których status prawny został w tym akcie dookreślony w zakresie niezbędnym dla potrzeb tej regulacji, to będzie można zaliczyć do nich w szczególności rady rynku pracy, Fundusz Pracy czy też samorząd województwa i samorząd powiatu. Mniej kłopotliwe wydaje się ustalenie zakresu pojęcia podmiotów, którym minister właściwy do spraw pracy powierzy realizację przedmiotowych zadań – w tym przypadku istotne jest, że to wyłącznie minister te zadania powierza. Do takich w szczególności zaliczyć będzie można instytucje partnerstwa lokalnego, o których udziale w realizacji przedsięwzięć i projektów na rzecz rynku pracy wspomniano już w komentowanej ustawie (art. 6 ust. 2 u.r.p.).

2. Politykę rynku pracy tworzą więc wskazane w przepisie zadania państwa kwalifikowane do trzech zakresów: aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. Ich szczegółowa treść powinna wynikać z regulacji zawartych w ustawie. Przystępując do próby ustalenia zakresu przedmiotowego każdej z tych kategorii, trzeba jednak zaznaczyć, 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. Nie wynika to także z regulacji ustalających zadania ministra właściwego do spraw pracy (art. 25 u.r.p.), zadania samorządu województwa (art. 32 u.r.p.) czy zadania samorządu powiatu (art. 38 u.r.p.). Ustawodawca w każdym z tych przypadków liczne i różnorodne zadania wskazanych podmiotów kwalifikuje jako należące do przedmiotowych trzech zakresów: aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia i rynku pracy. Jedynie pośrednio z unormowania zawartego w art. 300 ust. 5 u.r.p. można wnioskować o treści pojęcia aktywności zawodowej – w przepisie ustawodawca dokonał enumeratywnego wyliczenia zadań dotyczących owej aktywności, wskazując, że jedynie takie zadania mogą być finansowane ze środków Funduszu Pracy. Oceniając ten wykaz z merytorycznego punktu widzenia, trzeba zauważyć, że zadania te również można uznać za wspierające zatrudnienie, zaś bez wątpienia wszystkie należą do sfery oddziaływania na rynek pracy. W rezultacie należy przyjąć, że ustawodawca zdefiniował politykę rynku pracy za pomocą określeń opisowych, niepowiązanych z konkretnymi ich desygnatami, przy tym częściowo się pokrywających. Oznacza to, iż zakwalifikowanie szczegółowych regulacji ustawy do jednego ze wskazanych typów zadań nie będzie rodzić skutków prawnych.

Tatiana Wrocławska

Art. 6. [Dialog i współpraca z partnerami społecznymi]

1. Realizacja przez władze publiczne zadań państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach:

- 1) działalności Rady Rynku Pracy, a także wojewódzkich rad rynku pracy i powiatowych rad rynku pracy, zwanych dalej „radami rynku pracy”;

- 2) partnerstwa lokalnego.
2. Instytucją partnerstwa lokalnego jest grupa podmiotów działających w przyjętej przez partnerów formie, realizujących przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy.

Art. 7. [Rady rynku pracy]

1. Rada Rynku Pracy jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.
2. Wojewódzkie rady rynku pracy są organami opiniodawczo-doradczymi marszałka województwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.
3. Powiatowe rady rynku pracy są organami opiniodawczo-doradczymi starosty w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.
4. Kadencja rady rynku pracy trwa 4 lata od dnia jej powołania.

Art. 8. [Zakres działania rad rynku pracy]

1. Do zakresu działania Rady Rynku Pracy należy:
 - 1) inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, wzmacniania integracji i solidarności społecznej oraz zwiększania mobilności na rynku pracy;
 - 2) opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, a także ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu;
 - 3) realizacja zadań, o których mowa w art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2025 r. poz. 433 i 620);
 - 4) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy;
 - 5) opiniowanie przedłożonych przez ministra właściwego do spraw pracy priorytetów wydatkowania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego, zwanego dalej „KFS”, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. b;
 - 6) realizowanie innych zadań wynikających z odrębnych przepisów.
2. Do zakresu działania wojewódzkich rad rynku pracy należy:
 - 1) inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, wzmacniania integracji i solidarności społecznej oraz zwiększania mobilności na rynku pracy;
 - 2) ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy w województwie;
 - 3) składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, w tym opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie;
 - 4) ocenianie okresowych sprawozdań z działalności WUP oraz przedstawianie Radzie Rynku Pracy okresowych sprawozdań z działań wojewódzkich rad rynku pracy;
 - 5) delegowanie przedstawicieli do komisji konkursowej dokonującej wyboru kandydata na stanowisko dyrektora WUP;
 - 6) opiniowanie wniosków o odwołanie dyrektora WUP;
 - 7) coroczne opiniowanie wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja, o której mowa w art. 348 ust. 1;
 - 8) opiniowanie priorytetów wydatkowania środków KFS, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 2 lit. b;
 - 9) opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy przeznaczonych dla PUP w danym województwie na finansowanie form pomocy i zadań fakultatywnych;
 - 10) delegowanie przedstawiciela do udziału w posiedzeniach organów instytucji lub organizacji, działających na podstawie odrębnych przepisów;
 - 11) realizowanie innych zadań wynikających z odrębnych przepisów.
3. Przed wydaniem opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy, wojewódzka rada rynku pracy może zasięgnąć opinii powiatowej rady rynku pracy.
4. Wojewódzka rada rynku pracy wydaje opinię o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy, po zapoznaniu się z prognozą zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy, o której mowa w art. 46b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.).

5. Opinia o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy jest wydawana na okres 5 lat. Po upływie tego okresu art. 68 ust. 7b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe stosuje się.

6. W przypadku wydawania opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy, marszałek województwa lub przewodniczący wojewódzkiej rady rynku pracy może zaprosić do udziału w posiedzeniu wojewódzkiej rady rynku pracy:

- 1) przedstawiciela pracodawców, organizacji pracodawców, samorządu gospodarczego, innej organizacji gospodarczej, stowarzyszenia lub samorządu zawodowego, lub sektorowej rady do spraw kompetencji, właściwych dla opiniowanego zawodu;
- 2) dyrektora szkoły występującego o wydanie opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy;
- 3) przedstawiciela organu prowadzącego szkołę, której dyrektor wystąpił o wydanie opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy;
- 4) przedstawiciela kuratora oświaty;
- 5) przedstawiciela właściwej miejscowo powiatowej rady rynku pracy ze względu na siedzibę szkoły, która wystąpiła o wydanie opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy.

7. W uzasadnionych przypadkach rozpatrywanie wniosków o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy może być prowadzone w formie obiegowej. Należy wówczas zapewnić możliwość zajęcia stanowiska przez przedstawicieli podmiotów wymienionych w ust. 6.

8. Do zakresu działania powiatowych rad rynku pracy stosuje się odpowiednio przepisy ust. 2 pkt 1–6, 10 i 11.

9. Do zakresu działania powiatowych rad rynku pracy należy także opiniowanie priorytetów wydatkowania środków KFS, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 19 lit. b.

Art. 9. [Powiatowa rada rynku pracy funkcjonująca na obszarze przekraczającym granice powiatu]

W przypadku gdy PUP realizuje zadania z zakresu aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy na obszarze przekraczającym granice powiatu, tworzy się jedną powiatową radę rynku pracy, która jest powoływana przez starostę sprawującego zwierzchnictwo nad PUP w porozumieniu ze starostą innego powiatu, o którym mowa w art. 42 ust. 2.

Art. 10. [Skład rad rynku pracy]

1. W skład Rady Rynku Pracy wchodzi:

- 1) osoby powoływane przez ministra właściwego do spraw pracy spośród przedstawicieli wszystkich organizacji związkowych i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.);
- 2) jeden przedstawiciel Rady Działalności Pożytku Publicznego;
- 3) jeden przedstawiciel Krajowego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej;
- 4) dwóch przedstawicieli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, reprezentujących stronę samorządową – jeden z powiatu i jeden z województwa;
- 5) jeden przedstawiciel Komendy Głównej OHP;
- 6) jeden przedstawiciel Ogólnopolskiego Konwentu Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy;
- 7) jeden przedstawiciel Konwentu Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy.

2. W skład wojewódzkiej rady rynku pracy wchodzi:

- 1) osoby powoływane przez marszałka województwa z każdej spośród działających na terenie województwa wojewódzkich struktur organizacji związkowych i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego;
- 2) jeden przedstawiciel wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego;
- 3) jeden przedstawiciel Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, o którym mowa w art. 55 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej;
- 4) jeden przedstawiciel wojewody;
- 5) jeden przedstawiciel organizacji rolników, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. z 2024 r. poz. 263 i 1560);

- 6) jeden przedstawiciel izb rolniczych, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 183);
- 7) jeden przedstawiciel organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy;
- 8) jeden przedstawiciel pracodawców z regionu lub reprezentant organizacji okołobiznesowej z regionu;
- 9) jeden przedstawiciel wojewódzkiej komendy OHP;
- 10) jeden przedstawiciel Wojewódzkiego Konwentu Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy.

3. W skład powiatowej rady rynku pracy wchodzi:

- 1) osoby powoływane przez starostę z każdej spośród działających na terenie powiatu terenowych struktur organizacji związkowych i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego;
- 2) jeden przedstawiciel powiatowej rady działalności pożytku publicznego;
- 3) jeden przedstawiciel ośrodka wsparcia ekonomii społecznej, o którym mowa w art. 36 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, prowadzącego działalność na terenie powiatu;
- 4) jeden przedstawiciel organizacji rolników, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników;
- 5) jeden przedstawiciel izb rolniczych, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych;
- 6) jeden przedstawiciel pracodawców z regionu lub reprezentant organizacji okołobiznesowej działającej na terenie powiatu;
- 7) jeden przedstawiciel organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy;
- 8) jeden przedstawiciel jednostek OHP, wskazany przez wojewódzkiego komendanta OHP.

4. Minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa i starosta mogą powołać w skład rad rynku pracy trzech przedstawicieli nauki lub organów jednostek samorządu terytorialnego o szczególnej wiedzy z zakresu rynku pracy i autorytecie w obszarze działania tej rady.

5. Minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa i starosta mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach rad rynku pracy przedstawicieli organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radach rynku pracy, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć.

Art. 11. [Przewodniczący rady rynku pracy]

1. Przewodniczący rady rynku pracy jest wybierany przez członków tej rady, spośród jej członków, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady, z uwzględnieniem kolejności przewodniczenia, o której mowa w ust. 2.

2. Wybór kolejności przewodniczenia w radzie rynku pracy uzgadniają członkowie rady rynku pracy, dążąc do zapewnienia możliwości przewodniczenia w radzie rynku pracy jak największej liczbie przedstawicieli organów i organizacji powołanych w skład rady rynku pracy.

3. Kadencja przewodniczącego rady rynku pracy trwa 12 miesięcy od dnia wyboru.

4. Do zadań przewodniczącego rady rynku pracy należy:

- 1) zwoływanie posiedzeń rady rynku pracy i przewodniczenie im;
- 2) formułowanie, w uzgodnieniu z radą rynku pracy, wniosków, opinii i rekomendacji oraz przedkładanie ich organowi, któremu doradzają;
- 3) formułowanie, w uzgodnieniu z radą rynku pracy, stanowisk i opinii oraz prezentowanie ich, w imieniu rady rynku pracy, w kontaktach zewnętrznych;
- 4) kierowanie, po uzgodnieniu z radą rynku pracy, wniosków i zapytań do właściwych organów;
- 5) wykonywanie innych czynności zleconych przez radę rynku pracy.

Art. 12. [Powoływanie i odwoływanie członków rad rynku pracy]

1. Członków rad rynku pracy, o których mowa w art. 10 ust. 1–4, powołują odpowiednio minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa lub starosta spośród kandydatów zgłoszonych przez organy i organizacje, o których mowa w tych przepisach, zgodnie z następującym trybem:

- 1) minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa i starosta w formie pisemnej występują do organów i organizacji o zgłoszenie kandydata do rad rynku pracy w terminie 15 dni roboczych od dnia otrzymania zaproszenia do zgłaszania kandydata;

- 2) do zgłoszenia kandydata organy i organizacje załączają opisy kariery zawodowej tego kandydata oraz informacje potwierdzające jego osiągnięcia i doświadczenie w zakresie rynku pracy.
2. Minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa i starosta informują organy i organizacje, o których mowa w ust. 1, w terminie 30 dni roboczych od dnia zakończenia przyjmowania zgłoszeń, o powołaniu kandydatów na członków rad rynku pracy.
3. Członek rady rynku pracy może zostać odwołany odpowiednio przez ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa lub starostę:
 - 1) na wniosek organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady rynku pracy;
 - 2) z inicjatywy ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa lub starosty, po zasięgnięciu opinii organu lub organizacji, które zgłosiły jego kandydaturę na członka rady rynku pracy.
4. W przypadku odwołania członka rady rynku pracy, o którym mowa w ust. 3, albo jego śmierci przed upływem kadencji, kadencja członka powołanego na jego miejsce upływa z dniem upływu kadencji rady rynku pracy.

Art. 13. [Zwolnienie od pracy w związku z pełnieniem funkcji członka rady rynku pracy]

1. Pracodawca zwalnia pracownika od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniach rady rynku pracy, szkoleniach, o których mowa w ust. 4 oraz udziału w posiedzeniach organów instytucji lub organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 10. Za czas zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.
2. Na wniosek członków rad rynku pracy zamieszkałych poza miejscowością, w której odbywają się posiedzenia rady rynku pracy i szkolenia, o których mowa w ust. 4, koszty ich przejazdów są refundowane z Funduszu Pracy przez ministra właściwego do spraw pracy, dyrektora WUP i dyrektora PUP, w wysokości i na zasadach określonych dla podróży krajowej w przepisach w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.
3. Na wniosek członków rad rynku pracy zamieszkałych poza miejscowością, w której odbywają się posiedzenia organów instytucji lub organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 10, koszty ich przejazdów są refundowane ze środków własnych tych instytucji lub organizacji.
4. Ze środków Funduszu Pracy mogą być finansowane koszty obsługi rad rynku pracy i koszty szkoleń członków rad rynku pracy z zakresu rynku pracy. Maksymalny koszt ponoszony na szkolenie na jednego członka rady rynku pracy w roku budżetowym nie może przekroczyć 100% przeciętnego wynagrodzenia.
5. Szkolenia członków rady rynku pracy z zakresu rynku pracy są finansowane przez ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa lub starostę, na podstawie faktury lub równoważnego dokumentu księgowego oraz zestawienia, zawierającego:
 - 1) liczbę uczestników oraz datę przeprowadzonego szkolenia;
 - 2) kwotę opłaty jednostkowej za szkolenie członka rady rynku pracy przewidzianą w umowie o organizację szkolenia;
 - 3) temat szkolenia;
 - 4) nazwę instytucji szkoleniowej;
 - 5) zaświadczenie o ukończeniu szkolenia.
6. Faktura lub równoważny dokument księgowy są wystawiane na ogólną kwotę stanowiącą sumę opłat jednostkowych za zorganizowane szkolenie, wymienionych w załączonym do nich zestawieniu.
7. Przekazanie instytucji szkoleniowej środków finansowych przez ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa albo starostę następuje w terminie i w sposób wynikający z umowy o organizację szkolenia.

Art. 14. [Delegacja ustawowa]

Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, organizację i tryb działania rad rynku pracy, mając na względzie zapewnienie sprawnego i skutecznego działania rad rynku pracy.

Art. 15. [Konwenty dyrektorów urzędów pracy]

1. Dyrektorzy PUP z danego województwa tworzą Wojewódzki Konwent Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy.

2. Przewodniczący Wojewódzkich Konwentów Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy tworzą Ogólnopolski Konwent Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy.

3. Dyrektorzy WUP tworzą Konwent Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy.

4. Do zadań konwentów, o których mowa w ust. 1–3, należy:

- 1) reprezentowanie urzędów pracy;
- 2) kierowanie do innych organów, organizacji i instytucji opinii lub stanowisk w sprawach z zakresu rynku pracy;
- 3) opiniowanie na wniosek ministra właściwego do spraw pracy projektów aktów prawnych w zakresie rynku pracy;
- 4) rozwijanie wzajemnej współpracy i wymiana doświadczeń.

5. Posiedzeniami konwentów, o których mowa w ust. 1–3, kierują przewodniczący, wybierani zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków spośród dyrektorów albo przewodniczących tworzących konwent.

6. Do zadań przewodniczących konwentów, o których mowa w ust. 1–3, należy:

- 1) zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom konwentu;
- 2) reprezentowanie konwentu na zewnątrz;
- 3) kierowanie w imieniu konwentu wniosków i zapytań do właściwych organów;
- 4) wykonywanie innych czynności zleconych przez konwent.

7. Konwent, o którym mowa w ust. 1–3, przyjmuje regulamin określający tryb jego funkcjonowania.

1. Realizacja zadań ustawowych z zakresu rynku pracy nakłada na organy zatrudnienia oraz powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy obowiązek współpracy z radami rynku pracy odpowiedniego szczebla (tj. ogólnopolskiego, wojewódzkiego lub powiatowego). Jak zauważono w uzasadnieniu projektu ustawy, intencją dokonanych w przedmiotowym zakresie zmian (dotyczących kompetencji, składu i zakresu działania rad rynku pracy) było podniesienie ich rangi oraz stworzenie sprawnie funkcjonującego gremium opiniodawczo-doradczego. Podkreślono w nim także, że wychodząc naprzeciw oczekiwaniom dyrektorów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w zakresie usankcjonowania nieformalnych spotkań WUP i PUP, które stanowiły wartość dodaną w związku z możliwościami wypracowywania wspólnego stanowiska oraz wymiany informacji, uregulowano funkcjonowanie konwentów odpowiedniego szczebla terytorialnego. Wyróżniono w tym zakresie Ogólnopolski Konwent Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy, w skład którego wchodzi przewodniczący wojewódzkich konwentów dyrektorów powiatowych urzędów pracy, wojewódzkie konwenty dyrektorów powiatowych urzędów pracy, tworzone przez dyrektorów PUP z danego województwa, oraz Konwent Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy, który tworzą dyrektorzy WUP. W przepisach art. 15 u.r.p. określono ich zadania, skład, w tym wybór i zadania przewodniczących kierujących pracami konwentów. Przewodniczący konwentów są wybierani zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków spośród odpowiednio dyrektorów PUP albo WUP bądź przewodniczących w przypadku konwentu ogólnopolskiego. W art. 15 ust. 4 u.r.p. wyszczególniono zadania konwentów w postaci: reprezentowania urzędów pracy, kierowania do innych organów, organizacji i instytucji opinii lub stanowisk w sprawach z zakresu rynku pracy, opiniowania na wniosek ministra właściwego do spraw pracy projektów aktów prawnych w zakresie rynku pracy oraz rozwijania współpracy i wymiany doświadczeń. Określone w tym przepisie zakresy zadań mają na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy urzędami pracy oraz wypracowywanie jednolitego stanowiska lub opinii przekazywanych innemu organowi lub innej instytucji⁴. Ponadto na podstawie art. 15 ust. 7 u.r.p. szczegółowy tryb funkcjonowania odpowiednich konwentów mają określać uchwalane przez nie regulaminy organizacyjne.

⁴ Por. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 17.

2. Zasady tworzenia, skład i zadania rad rynku pracy określono szczegółowo w art. 6–13 działu II przedmiotowej ustawy, zatytułowanego „Polityka rynku pracy i dialog społeczny”. W uzasadnieniu projektu ustawy zauważono, że poprzez nowe zasady tworzenia i funkcjonowania rad rynku pracy, określone w projektowanych przepisach, zwiększeniu może również ulec ich funkcjonalność⁵. Pomimo iż działalności rad rynku pracy każdego szczebla poświęcono dość rozbudowane w treści przepisy ustawy, art. 14 u.r.p. zawiera także podstawę prawną wydania przez ministra właściwego do spraw pracy rozporządzenia określającego organizację i tryb działania rad rynku pracy, mając na względzie zapewnienie sprawnego i skutecznego działania rad rynku pracy. Podkreślenia w tym miejscu wymaga również okoliczność, że pomimo wyraźnie wyeksponowanego w tytule działu II terminu „dialog społeczny” ustawodawca operuje nim zasadniczo w odwołaniu się do ustawy z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁶. W pozostałym zakresie ten termin (poza tytułem rozdziału) został skrócony do rzeczownika „dialog”.
3. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.r.p. realizacja przez władze publiczne zadań państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Za zinstytucjonalizowaną formę dialogu społecznego uznano w szczególności działalność Rady Rynku Pracy, wojewódzkich i powiatowych rad rynku pracy oraz partnerstwo lokalne. Pomimo *expressis verbis* podkreślenia roli wyżej wymienionych podmiotów ustawodawca nie zamyka możliwości utworzenia innej formy dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, o czym świadczy wykorzystanie zwrotu „w szczególności”, charakteryzującego otwarty katalog dopuszczalnych, ale bliżej niesprecyzowanych form współpracy. Oznacza to również dość szerokie możliwości zawierania partnerstw lokalnych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy z różnymi instytucjami. Tę platformę współpracy wspierają również regulacje umożliwiające finansowanie inicjatyw i działań partnerskich ze środków Funduszu Pracy. Zgodnie z art. 300 ust. 3 pkt 1 u.r.p. środki Funduszu Pracy przeznaczają się na finansowanie kosztów realizacji zadań fakultatywnych z zakresu organizowania partnerstwa lokalnego, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.r.p., w tym organizowania przez publiczne służby zatrudnienia spotkań i konferencji z udziałem przedstawicieli instytucji partnerstwa lokalnego.

W przepisach art. 6 u.r.p. pojawiają się takie określenia, jak: „dialog” (w domyśle – społeczny), „partnerzy społeczni”, „partnerstwo lokalne”, „instytucje partnerstwa lokalnego”⁷. Należy zauważyć, że w słowniczku ustawowym nie występują ich legalne definicje⁸. Niemniej w myśl ust. 2 komentowanego artykułu instytucją partnerstwa lokalnego jest grupa podmiotów działających w przyjętej przez partnerów formie, realizujących przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy. Wyjaśnieniu istoty i zasad współpracy w ramach partnerstwa lokalnego

⁵ Zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 16. Por. uwagi zaprezentowane w opracowaniach: W. Sane-tra, *Podmioty polityki zatrudnienia (rynek pracy)* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, oraz T. Wrocławska [w:] *Ustawa o promocji...*, red. Z. Góról, art. 6, nt 6–9.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.

⁷ Por. uwagi na temat poszczególnych pojęć na gruncie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia wraz z załączoną literaturą T. Wrocławskiej: M. Paluszkiwicz, T. Wrocławska [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góról, art. 6, nt 6–9. Z kolei odnośnie do pojęcia i istoty dialogu społecznego przydatne mogą być przepisy wyżej przywołanej ustawy z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

⁸ Ustawodawca jedynie definiuje partnerstwo transgraniczne EURES, które w myśl art. 2 pkt 23 u.r.p. oznacza działania sieci EURES w regionach przygranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, realizowane przez służby zatrudnienia oraz inne podmioty z wymienionych w przepisie państw. Przydatność tej definicji do wyjaśnienia wyżej wskazanych pojęć wydaje się jednak wątpliwa.

go na rzecz rynku pracy służą poradniki, a także opracowania naukowe, w których są one analizowane⁹. Jak zauważono w uzasadnieniu projektu ustawy, idea partnerstwa lokalnego daje szansę współpracy z instytucjami funkcjonującymi w województwie, reprezentującymi różne środowiska lokalne, tworząc możliwość inicjowania wydarzeń mających na celu aktywizację zawodową społeczeństwa lokalnego. Podkreślono przy tym, że partnerstwa lokalne były powszechnie wykorzystywane do zadań realizujących cele ustawy o promocji zatrudnienia, inspirując poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań dostosowanych do potrzeb lokalnych. Jako ich przykłady podano współpracę przy realizacji badań (m.in. przy pomocy ZUS i GUS), organizowanie wydarzeń skierowanych do młodzieży i cudzoziemców, organizację konferencji naukowych i innych inicjatyw służących upowszechnieniu wiedzy o rynku pracy czy popularyzację wśród młodzieży podejmowania pracy w zawodach deficytowych, medycznych czy mundurowych¹⁰.

4. Działalności rad rynku pracy odpowiedniego szczebla poświęcono kolejne przepisy przedmiotowego działu (art. 7–14 u.r.p.). Różnice dotyczące powoływania i funkcjonowania poszczególnych rad rynku pracy kształtują się odpowiednio – z uwzględnieniem ich terytorialnego zakresu działania i przyznanych w związku z powyższym kompetencji. Na uwagę trzeba mieć treść art. 6 ust. 1 pkt 1 u.r.p., zgodnie z którym wyróżnia się Radę Rynku Pracy, a także wojewódzkie rady rynku pracy i powiatowe rady rynku pracy, zwane dalej „radami rynku pracy”.

Cechą wspólną wszystkich rad rynku pracy jest to, że są one powoływane na okres 4-letni, w którym wykonują kompetencje opiniodawczo-doradcze względem określonych organów zatrudnienia¹¹. W myśl art. 7 ust. 1 u.r.p. w przypadku Rady Rynku Pracy tym organem jest minister właściwy do spraw pracy, w odniesieniu do wojewódzkiej rady rynku pracy – marszałek województwa, a względem powiatowej rady rynku pracy – starosta. Liczba rad rynku pracy działających na szczeblu wojewódzkim i powiatowym co do zasady powinna być odpowiednia do terytorialnego zakresu działania WUP i PUP. W tym miejscu uwagę należy jednak zwrócić na treść regulacji art. 9 u.r.p., zgodnie z którą w przypadku gdy PUP realizuje zadania z zakresu aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy na obszarze przekraczającym granice powiatu, tworzy się jedną powiatową radę rynku pracy. Wówczas jest ona powoływana przez starostę sprawującego zwierzchnictwo nad PUP w porozumieniu ze starostą „powiatu prowadzącego” w rozumieniu art. 42 ust. 2 u.r.p.

W związku z charakterem funkcji rad rynku pracy jako organów opiniodawczo-doradczych odpowiednich organów zatrudnienia ich obsługę techniczną zapewniają także odpowiednio: urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy, wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy (§ 7 r.r.p.). Z kolei w § 6 r.r.p. mowa jest o tym, że rada rynku pracy może działać na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu. Powyższe pozwala na wyprowadzenie wniosku, że regulamin organizacyjny rady rynku pracy, będący aktem wewnętrznym, ma charakter fakultatywny.

Należy w tym miejscu odnotować, że ustawodawca nadaje radom rynku pracy miano organu opiniodawczo-doradczego względem odpowiedniego organu zatrudnienia, co sugeruje brak występowania – w zakresie ich działania – kompetencji stanowczych albo tzw. upraw-

⁹ Zob. *ABC Partnerstwa lokalnego*, https://projektrops.wzp.pl/uploads/pliki/ABC_partnerstwa2.pdf (dostęp: 10.09.2025 r.). Tymczasem w odniesieniu do idei partnerstwa lokalnego dialogu społecznego zob. uwagi wraz z cytowaną literaturą T. Wrocławskiej: M. Paluszkievicz, T. Wrocławska [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 6, nt 6 i 7.

¹⁰ Por. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejm. nr 948, s. 14.

¹¹ Por. art. 17 u.r.p.

nień rozstrzygających czy władczych. Niemniej powyższe nie jest różnoznacznym z niemożnością występowania z pewnymi inicjatywami czy posiadania szczególnych uprawnień decyzyjnych, o czym będzie mowa dalej¹². W przepisach rozporządzenia mowa jest także o podejmowaniu przez radę rynku pracy rozstrzygnięć. Podkreślenia również wymaga, że działalność opiniodawczo-doradcza rad rynku pracy ograniczono do enumeratywnie wymienionych następujących obszarów: aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. Pomimo ich dość dokładnego sprecyzowania przez ustawodawcę wszystkie z wymienionych zawierają się w formule szeroko rozumianego obszaru rynku pracy.

5. W art. 8 u.r.p. określono szczegółowy zakres uprawnień (zadań) rad rynku pracy, funkcjonujących na odpowiednich szczeblach (ogólnokrajowym, wojewódzkim czy powiatowym). Przy czym pomimo wymienionych w przepisach ich rodzajów (wzmocnionych formułą obowiązkowego charakteru, o czym świadczy zwrot „do zadań należy”) nie jest to katalog wyczerpujący wszystkie zakresy kompetencyjne rad rynku pracy, ponieważ chodzi także o odesłanie do zadań określonych oraz uregulowanych w odrębnych przepisach.

Szczególna rola rad rynku pracy ukazuje się przy procedurze „odwoływania” dyrektorów WUP i PUP¹³, które odbywa się na zasadach obowiązujących przy rozwiązywaniu umów o pracę z uwzględnieniem dodatkowych wymagań przewidzianych w przepisach ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia¹⁴. W myśl art. 18 ust. 2 u.r.p. marszałek województwa odwołuje dyrektora WUP po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady rynku pracy. Z kolei na podstawie art. 19 ust. 2 u.r.p. opiniowanie odwołania dyrektora PUP przez starostę przysługuje powiatowej radzie rynku pracy. Warto zauważyć, że w przypadku odwoływania dyrektora PUP obejmującego obszarem swojego działania kilka powiatów¹⁵ działający w porozumieniu właściwi starostowie określają organ uprawniony do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy (art. 19 ust. 5 u.r.p.). Podkreślenia wymaga, że opinie rad rynku pracy nie będą wymagane w przypadkach odwoływania dyrektorów urzędów pracy z przyczyn określonych w art. 52 i 53 k.p. (chodzi o rozwiązywanie stosunku pracy w trybach niezwłocznych – bez wypowiedzenia, zarówno z przyczyn zawinionych, jak i niezawinionych) oraz na ich wnioski.

W świetle wyżej wskazanych przepisów stanowiących o odwołaniu dyrektorów urzędów pracy po zasięgnięciu opinii odpowiedniej rady rynku pracy uprzednie zwrócenie się o opinię można uznać za formalny wymóg zgodnego prawem odwołania dyrektora urzędu pracy¹⁶. Jednakże brak opinii nie zawsze trzeba utożsamiać z wadliwie wykonaną czynnością z zakresu prawa pracy, tworzącą podstawę do jej zaskarżenia przez osobę uprawnioną (tudzież wadliwie „odwołanego” dyrektora urzędu pracy). Nieprzedstawienie opinii przez radę rynku pracy w odpowiednim terminie można pożytywać za rezygnację z prawa do jej wyrażenia. Z kolei z racji charakteru prawnego przedstawianej opinii zadośćuczynienie obowiązkowi jej uzyskania nie stoi na przeszkodzie rozwiązaniu stosunku pracy także wówczas, gdy rada rynku pracy wyrazi negatywne stanowisko wobec tzw. odwołania dyrektora urzędu pracy.

¹² Zob. uwagi 5 i 6.

¹³ Zob. komentarz do art. 18 oraz uwagi w przedmiocie podstawy zatrudnienia dyrektorów WUP oraz PUP. Zgodnie z art. 18 ust. 3 u.r.p. powołanie jako podstawa zatrudnienia dyrektorów PUP i WUP stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę, co oznacza, że pomimo wykorzystywania nomenklatury typowej dla pozaumownej podstawy zatrudnienia, określonej w art. 68 i n. k.p., nie mamy z nią do czynienia.

¹⁴ Zob. komentarz do art. 18.

¹⁵ Zob. art. 42 ust. 1 u.r.p.

¹⁶ Zob. szerzej o tym w komentarzu do art. 45 k.p. Por. M. Gersdorf, M. Raczkowski [w:] M. Gersdorf, W. Ostaszewski, K. Rączka, M. Raczkowski, A. Zwolińska, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 45, nt 1 i 19.

Ustawodawca nie wskazuje terminu, w jakim opinia powinna zostać przedstawiona. Po- siłkując się przepisami dotyczącymi wyrażania opinii przez związek zawodowy, zastano- wić się można nad rozważeniem terminu, o którym mowa w art. 38 k.p. (5-dniowy termin na wyrażenie umotywowanych zastrzeżeń). Ze względu na terminy zwoływania posiedzeń rad rynku pracy takie rozwiązanie można podać w wątpliwość. Niemniej w tym zakresie na uwadze należy mieć możliwość przeprowadzania głosowań w trybie obiegowym – poza posiedzeniami rady rynku pracy¹⁷. Oznacza to również możliwość zadośćuczynienia wyma- ganiom dotyczącym krótszych terminów, zwłaszcza jeśli głosowanie odbywa się tzw. drogą elektroniczną (za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej).

Zwrot „odwołanie po zasięgnięciu opinii” może być różnie interpretowany. Ze względu na to, że odwołanie wyżej wskazanych dyrektorów urzędów pracy odbywa się na zasadach obowiązujących przy rozwiązywaniu umów o pracę, obowiązek zasięgnięcia opinii można uznać za spełniony w dwojaki sposób: do czasu dokonania czynności tzw. odwołania (wrę- czenia wypowiedzenia umowy o pracę) albo do czasu wystąpienia skutku „odwołania” (upły- wu okresu wypowiedzenia). Pomimo iż w świetle reguł wykładni funkcjonalnej przekonują- cą wypada pierwsze z zaprezentowanych stanowisk, nie można wykluczyć także drugiej z przedstawionych możliwości. W podsumowaniu powyższych uwag można także wyrazić przypuszczenie, że określenie terminu na przedstawienie opinii przez radę rynku pracy mo- głoby leżeć w gestii organu uprawnionego do odwołania dyrektora urzędu pracy (starosty, marszałka województwa bądź innego uprawnionego podmiotu). Niemniej *ratio legis* prze- pisu art. 18 u.r.p. przemawia za stanowiskiem uznającym, iż uzyskiwanie opinii powinno poprzedzać czynność prowadzącą do rozwiązania umowy o pracę (tj. złożenie wypowiedze- nia umowy o pracę). W związku z powyższym, mając również na względzie obiegowy tryb głosowania, należy stwierdzić, że zastosowanie terminu określonego w przepisach Kodeksu pracy można uznać za uzasadnione.

Do kompetencji Rady Rynku Pracy (określonych w art. 8 ust. 1 pkt 1–6 u.r.p.) należy w szczególności inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego za- trudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, wzmocnianie integracji i solidarności społecznej oraz zwiększanie mobilności na rynku pracy, opiniowanie rocznych sprawozdań z działal- ności Funduszu Pracy, a także ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu, opiniowanie projektów ustaw dotyczących aktywności zawodowej, wspieranie zatrudnienia oraz rynku pracy, opiniowanie proponowanych przez ministra właściwego do spraw pra- cy priorytetów wydatkowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego (KFS). Tym- czasem do uprawnień wojewódzkich rad rynku pracy (określonych w art. 8 ust. 2 pkt 1–11, ust. 3–7 u.r.p.) zaliczono w szczególności opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy, przeznaczonych dla powiatowych urzędów pracy danego województwa na finansowa- nie form pomocy i kosztów funkcjonowania oraz składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie, ocenianie okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich urzędów pracy oraz przedstawianie Radzie Rynku Pracy okresowych sprawozdań z działań wojewódz- kich rad rynku pracy, opiniowanie priorytetów wydatkowania środków KFS przygotowanych przez samorząd województwa. Z kolei kompetencje powiatowych rad rynku pracy wskaza- no w art. 8 ust. 8 i 9 u.r.p., odwołując się do odpowiedniego stosowania regulacji z poprze- dzających ustępów komentowanego artykułu (art. 8 ust. 2 pkt 1–6, 10 i 11 u.r.p.). Zaliczono do nich w szczególności ocenę racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy, składa-

¹⁷ Szerzej o tym zob. uwaga 6.

nie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w powiecie (również opiniowanie priorytetów wydatkowania KFS przygotowanego przez samorząd powiatu), a także ocenianie okresowych sprawozdań z działalności PUP oraz przedstawianie wojewódzkiej radzie rynku pracy okresowych sprawozdań z działań powiatowych rad rynku pracy.

6. W przepisie § 4 r.r.r.p., wydanym na podstawie art. 14 u.r.p., mowa jest o podejmowaniu przez radę rynku pracy rozstrzygnięć. Ustawodawca, wykorzystując zbiorcze określenie w postaci wspomnianych „rozstrzygnięć”, nie wyróżnia w tym zakresie określonych rodzajów stanowisk wyrażanych przez rady rynku pracy, np. w formie decyzji, rekomendacji, wniosku czy przede wszystkim opinii. W kontekście kompetencji rad rynku pracy, mających zróżnicowany charakter, wykorzystywanie określenia sugerującego ostateczny i rozstrzygający charakter należy ocenić krytycznie. W istocie chodzi bowiem o wyrażanie przez radę rynku pracy stanowisk, które mogą mieć formę decyzji, opinii, rekomendacji czy wniosków itp. Z pewnością nie wszystkie z nich mają charakter rozstrzygający. Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 1 r.r.r.p., przedmiotowe rozstrzygnięcia są podejmowane w formie uchwały lub odpowiedniej adnotacji w protokole z posiedzenia rady rynku pracy. Spójnik „lub” zdaje się sugerować możliwość alternatywnego zastosowania obu form, chociaż z praktycznego punktu widzenia taka konfiguracja nie wydaje się możliwa. Przyjąć zatem należy, że – w zakresie objętym kompetencjami rady rynku pracy – istnieje możliwość podjęcia uchwały albo dokonania odpowiedniej adnotacji w protokole. W tym zakresie nie jest też sprecyzowane, które z „rozstrzygnięć” wymagają podjęcia uchwały, a które mogą zostać jedynie odnotowane w protokole z posiedzenia. Warto zwrócić uwagę na to, że poza opiniami rada rynku pracy wyraża oceny, zajmuje stanowiska, formułuje wnioski, rekomendacje czy kieruje zapytania¹⁸. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako sformalizowane i podlegające kontroli rozstrzygnięcie organu kolegialnego ma odmienny charakter prawny od zwykłej czynności adnotacyjnej dokonywanej w dokumencie protokołu. Wydaje się, że czynności adnotacyjne należy odnosić do tych, które nie wymagają – zgodnie z obowiązującymi przepisami – formy uchwały rady rynku pracy. Nie jest też jasne, który z podmiotów dokonuje wspomnianej czynności adnotacyjnej, jakkolwiek zasadne jest jej przypisanie przewodniczącemu rady rynku pracy.

Rozstrzygnięcia rady rynku pracy są co do zasady podejmowane na posiedzeniach, które muszą się odbywać co najmniej raz na kwartał. Poza powyższym warunkiem przepisy nie wykluczają większej częstotliwości organizowania posiedzeń rad rynku pracy. Decyzje w tym zakresie mogą być podejmowane z inicjatywy przewodniczącego albo na wniosek co najmniej połowy liczby jej członków. W drugim z wymienionych przypadków posiedzenie powinno zostać wyznaczone (zgodnie z § 3 ust. 1 r.r.r.p. – „zwołane”) nie później niż w terminie 14 dni roboczych od dnia otrzymania wniosku. W tym zakresie pojawia się wątpliwość dotycząca interpretacji słowa „zwołanie”. Czy w świetle powyższego wyznaczenie posiedzenia z zachowaniem ww. terminu („zwołanie”) będzie równoznaczne z terminem, w którym posiedzenie się odbędzie? Gdyby zamiarem ustawodawcy było zorganizowanie posiedzenia w terminie 14 dni od otrzymania wniosku, mogłoby zostać wykorzystane inne sformułowanie, np. w postaci wyznaczenia posiedzenia rady rynku pracy. Tymczasem słowo „zwołanie” może sugerować jedynie wyznaczenie terminu posiedzenia, ale nie jego zorganizowanie i przeprowadzenie. Warto odnotować, że ustawodawca dopusz-

¹⁸ Por. art. 8 i 11 u.r.p.

cza kilka form zorganizowania posiedzeń rady rynku pracy: stacjonarną, zdalną z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej albo hybrydową łączącą formy stacjonarną i zdalną. Decyzję o tym, która z nich zostanie zastosowana, podejmuje przewodniczący rady rynku pracy.

Na podstawie decyzji przewodniczącego „rozstrzygnięcia” mogą być również podejmowane pomiędzy posiedzeniami – w trybie obiegowym. Ustawodawca zezwala na zastosowanie trybu obiegowego, lecz nie wskazuje podmiotu uprawnionego do zastosowania tego trybu. Wydaje się, że tryb ten może być stosowany na podstawie decyzji przewodniczącego. Pomimo że ustawodawca nie określił rodzajów spraw, które mogą być „rozstrzygane” w trybie obiegowym, przyjęć należy – z racji istoty tego trybu jako przyspieszającego proces podejmowania decyzji – że mogłoby to dotyczyć tzw. spraw nagłych, wymagających uzyskania stanowiska w terminie, w którym nie byłoby możliwe zorganizowanie posiedzenia rady rynku pracy. Można także zgłosić wątpliwości, czy byłoby możliwe podejmowanie uchwały w trybie obiegowym.

Ustawodawca określa warunki przeprowadzenia głosowania nad określonym „rozstrzygnięciem”. Na posiedzeniach rozstrzygnięcia zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków rady rynku pracy. W przypadku przeprowadzania głosowania w trybie obiegowym rozstrzygnięcia zapadają pod warunkiem oddania głosów przez co najmniej połowę jej członków. Wymóg zwykłej większości głosów oznacza, że większość głosów oddanych za przyjęciem określonego stanowiska jest większa niż głosów przeciwnych jego przyjęciu. W tym zakresie głosy wstrzymujące się są pomijane. W razie uzyskania równej liczby głosów decydujący i rozstrzygający charakter ma głos przewodniczącego. W przepisach rozporządzenia mowa także o jawności głosowań rad rynku pracy – bez wyszczególnienia, do którego z trybów (głosowania na posiedzeniach czy w formie obiegowej) tę jawność należy stosować. W związku z powyższym uzasadnione jest zastosowanie powyższego wymagania do obu z nich.

Z posiedzeń rady rynku pracy sporządzany jest protokół, który podlega akceptacji zwykłą większością głosów przez co najmniej połowę obecnych na posiedzeniu członków. Przyjęcie protokołu, nazwane przez ustawodawcę „akceptacją” – w myśl przepisów rozporządzenia – wymaga przeprowadzenia głosowania z zastosowaniem zasady zwykłej większości głosów. Przy czym dla akceptacji protokołu posiedzenia ustawodawca zezwala również na zastosowanie trybu obiegowego – z uwzględnieniem zasad obowiązujących przy głosowaniu nad „rozstrzygnięciami” w trybie obiegowym, tj. poza zwykłą większością głosów, jeżeli głosy odda co najmniej połowa członków. W obu przypadkach w razie równej liczby głosów decydujący głos należy do przewodniczącego (§ 5 ust. 5 w zw. z § 4 ust. 2 zdanie drugie i trzecie r.r.r.p.). Decyzję w tym zakresie podejmuje przewodniczący. Ustawodawca pomija milczeniem kwestię, czy w razie braku akceptacji protokołu przez członka istnieje możliwość zgłoszenia i dołączenia do niego zdania odrębnego. W związku z powyższym rodzi się wątpliwość, czy taką możliwość można uznać za dopuszczalną. Do protokołu zawierającego opis przebiegu posiedzenia muszą być dołączone enumeratywnie wymienione w przepisie § 5 ust. 1 r.r.r.p. dokumenty: porządek obrad posiedzenia, lista uczestników posiedzenia (z podaniem imienia, nazwiska i podpisu albo zamiast podpisu – adnotacji o uczestnictwie za pośrednictwem środka komunikacji elektronicznej) oraz teksty podjętych na posiedzeniu uchwał. Ponadto w terminie 20 dni roboczych od dnia, w którym odbyło się posiedzenie rady rynku pracy, kopia zaakceptowanego protokołu podlega przekazaniu odpowiednio ministrowi właściwemu do spraw pracy, marszałkowi województwa albo staroście (§ 5 ust. 6 r.r.r.p.).

7. Zasady powoływania rad rynku pracy odpowiedniego szczebla, ich skład i kompetencje odpowiednich organów zatrudnienia (ministra właściwego do spraw pracy, marszałka województwa i starosty) w zakresie kształtowania składu rad rynku pracy określono w art. 10 u.r.p. Ustawodawca szczegółowo doprecyzował liczbę przedstawicieli odpowiednich organizacji i organów wchodzących do składu rady rynku pracy odpowiedniego szczebla w charakterze jej członków.
- 7.1. W odniesieniu do Rady Rynku Pracy chodzi o powołanie w skład członków następujących osób: dwóch przedstawicieli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, reprezentujących stronę samorządową (jeden z nich jest ze szczebla powiatu, a drugi ze szczebla województwa), a także po jednym przedstawicielu z ramienia: Komendy Głównej OHP, Ogólnopolskiego Konwentu Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy oraz Konwentu Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy. Tymczasem gdy chodzi o skład wojewódzkich rad rynku pracy, to powołuje się po jednym przedstawicielu: wojewody, organizacji rolników, izb rolniczych, OHP oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo tematyką rynku pracy, a także przedstawiciela pracodawców z regionu lub reprezentanta organizacji okołobiznesowej z regionu. Skład przedstawicieli powiatowych rad rynku pracy kształtuje się w dużym zakresie podobnie do składu wojewódzkich rad rynku pracy (z wyjątkiem powołania przedstawiciela wojewody), z uwzględnieniem jednak powiatowego obszaru właściwości.
- 7.2. Warto w tym miejscu odnotować również udział w składach rad rynku pracy przedstawicielstwa związków zawodowych i organizacji pracodawców. Udział związkowy zapewnia się przez powołanie do Rady Rynku Pracy osób spośród przedstawicieli wszystkich organizacji związkowych i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, a do wojewódzkich i powiatowych rad rynku – przedstawicieli wybieranych odpowiednio spośród działających na terenie województwa wojewódzkich struktur organizacji związkowych i organizacji pracodawców albo działających na terenie powiatu terenowych struktur organizacji związkowych i organizacji pracodawców – z uwzględnieniem wyżej wskazanych kryteriów reprezentatywności określonych w ustawie z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.
- 7.3. Wymienieni w uwagach 7.1 i 7.2 przedstawiciele noszą miano członków rady rynku pracy. Ich powołanie do odpowiedniej rady rynku pracy ma też charakter obowiązkowy. Możliwość poszerzenia składu odpowiedniej rady rynku pracy przewiduje art. 10 ust. 4 u.r.p. Każdy z organów zatrudnienia (odpowiednio: minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa i starosta) może powołać trzech przedstawicieli nauki lub organów jednostek samorządu terytorialnego o szczególnej wiedzy z zakresu rynku pracy i autorytecie w obszarze działania tej rady. Przy czym ich powołanie do składu rady rynku pracy uznać należy za równoznaczne z nabywaniem praw członka odpowiedniej rady. Potwierdza to także regulacja art. 12 ust. 1 u.r.p., zawierająca odwołanie do członków rad rynku pracy, o których mowa w art. 10 ust. 1–4 u.r.p. Członkowie rady rynku pracy biorą udział w głosowaniu i podejmowaniu uchwał, mogą zgłaszać zdania odrębne oraz korzystają z szeregu szczególnych uprawnień, o czym niżej¹⁹.

¹⁹ Zob. uwaga 13.

Ponadto na podstawie art. 10 ust. 5 u.r.p. wyżej wskazane organy zatrudnienia mogą prosić do udziału w posiedzeniach rad rynku pracy przedstawiciele organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radach rynku pracy. W takich jednak przypadkach nie będzie im przysługiwać status członka rady, a co zatem idzie – także prawo głosu stanowczego.

- 7.4. Zasady powoływania kandydatów na członków rad rynku pracy wraz z terminami na zgłoszenie odpowiednich kandydatów określają przepisy art. 12 ust. 1 i 2 u.r.p. Przewidziano 15-dniowy termin, liczony w dniach roboczych (tj. z wyłączeniem dni przypadających na dni ustawowo wolne od pracy, tj. niedziele i dni świąteczne, wymienione w ustawie²⁰; w przedmiotowym zakresie na uwadze należy mieć także sobotę²¹), na dokonanie zgłoszenia kandydatów, przy czym do przesyłanych zgłoszeń powinny być dołączone opisy kariery zawodowej kandydata oraz informacje potwierdzające jego osiągnięcia i doświadczenie w zakresie rynku pracy. Termin 15-dniowy liczony jest od dnia otrzymania zaproszenia do zgłaszania kandydata. Minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa i starosta informują organy i organizacje zgłaszające kandydatów, w terminie 30 dni roboczych od dnia zakończenia przyjmowania zgłoszeń, o powołaniu kandydatów na członków rad rynku pracy. W zakresie obliczania upływu terminu (przy uwzględnieniu zasady liczenia terminu w dniach roboczych) na uwagę zasługują przepisy art. 111 k.c. Zgodnie z nim termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia, natomiast jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Z kolei na podstawie art. 115 k.c., jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy ani sobotą. W związku z powyższym będzie on upływał pierwszego dnia roboczego o północy, przypadającego po dniu bądź po dniach wolnych od pracy (lub z nimi zrównanych)²².
- 7.5. Członkowie rad rynku pracy pełnią swoją funkcję przez okres 4 lat, który co do zasady powinien być zbieżny z kadencją rady rynku pracy (zgodnie z art. 7 ust. 4 u.r.p. kadencja rady rynku pracy trwa 4 lata od dnia jej powołania²³). W tym zakresie na uwadze należy mieć art. 112 k.c., stanowiący o upływie terminu oznaczonego w latach wraz z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. W przedmiotowym zakresie nie znajdzie zastosowania art. 115 k.c. dotyczący upływu terminu w dniu ustawowo wolnym od pracy albo w sobotę (stosuje się go do przypadków dokonania czynności w szerokim znaczeniu, w tym czynności prawnych, procesowych albo faktycznych). Jak się podnosi w literaturze, nie stosuje się go w przypadkach, w których dochodzi do wygaśnięcia stosunku praw-

²⁰ Wymienione w ustawie z 18.01.1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 296).

²¹ Pomimo że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, traktuje się ją na równi z dniem ustawowo wolnym od pracy, a zatem nie jest zaliczana do dni roboczych. Por. poniżej zaprezentowaną uwagę w odniesieniu do regulacji z art. 115 k.c.

²² Por. M. Maciejewska-Szałas [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX 2025, art. 115.

²³ Ustawodawca nie wskazuje daty, w której rozpoczyna się kadencja rady rynku pracy i która to również powinna decydować o rozpoczęciu kadencji członka rady rynku pracy. Mowa jest o jej rozpoczęciu od dnia powołania rady, chociaż w pozostałych przepisach stanowi się o powoływaniu członków rad rynku pracy przez odpowiednie organy. Pojawia się w związku z powyższym pytanie dotyczące daty ukonstytuowania się rady rynku pracy, od której rozpocznie bieg jej 4-letnia kadencja.

nego lub utraty uprawnień powiązanych z zakończeniem kadencji określonego podmiotu²⁴. Jak podniesiono w uzasadnieniu uchwały SN z 22.05.2024 r., III CZP 21/23²⁵, w art. 115 k.c. chodzi wyłącznie o czynności, które zakładają aktywność podmiotu.

Przed upływem kadencji rady rynku pracy organ powołujący jej członka (odpowiedni organ zatrudnienia) ma prawo także go odwołać. Odwołanie jest możliwe zarówno z własnej inicjatywy organu, jak i na wniosek organizacji lub organu, które zgłosiły kandydata. Odwołanie będzie równoznaczne z ustaniem członkostwa. Przy czym w razie ustania członkostwa z wyżej wskazanych przyczyn albo w wyniku śmierci członka rady kadencja członka powołanego na miejsce osoby, której członkostwo ustało, dopełnia jego kadencję (upływa ona z dniem upływu kadencji rady rynku pracy – art. 12 ust. 4 u.r.p.).

Uwagę należy zwrócić na § 8 r.r.r.p., w którym mowa, że do Rady Rynku Pracy, wojewódzkich rad rynku pracy i powiatowych rad rynku pracy działających w składzie i na zasadach, o których mowa w art. 425 ust. 1 u.r.p., należało stosować przepisy dotychczasowe. Z kolei w myśl art. 425 u.r.p. powołane na kanwie poprzedniego stanu prawnego rady rynku pracy wykonywały zadania nie dłużej jednak niż do 31.12.2025 r.

7.6. Członkostwo w radzie rynku pracy odpowiedniego szczebla, poza prawem do udziału w głosowaniu lub zgłaszaniu zdania odrębnego, ma związek z szeregiem uprawnień określonych w art. 13 u.r.p. Najściślej dotyczą one zwolnień od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (ustalanego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy), zwrotu kosztów przejazdów oraz finansowania udziału w szkoleniach ze środków Funduszu Pracy. Warto odnotować, że przysługujące zwolnienie od pracy nie zostało ograniczone jedynie do udziału w posiedzeniach rady rynku pracy (katalog przesłanek określa art. 13 ust. 1, zaliczając do nich także udział w szkoleniach i w posiedzeniach instytucji lub organizacji określonych w odrębnych przepisach). W odniesieniu do udziału w szkoleniach na uwagę zasługuje również możliwość uzyskania zwrotu kosztów szkolenia. Jednakże określono jego limit. Maksymalny koszt ponoszony na szkolenie na jednego członka rady rynku pracy w roku budżetowym nie może przekroczyć 100% przeciętnego wynagrodzenia²⁶.

7.7. Posiedzeniom rad rynku pracy odpowiedniego szczebla przewodniczy osoba wybierana spośród członków rady rynku pracy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady. Zasady powoływania przewodniczącego rady rynku pracy, a także jego zadania określono w art. 11 u.r.p. Kadencja przewodniczącego trwa 12 miesięcy liczonych od dnia wyboru. Zgodnie z art. 112 k.c. termin oznaczony w miesiącach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takie go dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. W przedmiotowym zakresie należy mieć na uwadze wyłączenie zastosowania art. 115 k.c.²⁷

Terminowy, ale też rotacyjny charakter funkcji przewodniczącego ma tworzyć szanse na jej sprawne i rzetelne funkcjonowanie, a także zapobieganie sytuacjom patologicznym. Kolejność przewodniczenia radzie podlega uzgodnieniom przez członków rady, którzy muszą kierować się dyrektywą zapewnienia możliwości przewodniczenia radzie jak największej

²⁴ Zob. M. Maciejewska-Szałas [w:] *Kodeks cywilny...*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, art. 115 oraz J. Gudowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, *Część ogólna*, cz. 2 (art. 56–125), red. J. Gudowski, Warszawa 2021, art. 115.

²⁵ OSNC 2025/1, poz. 2.

²⁶ Zob. art. 2 pkt 34 u.r.p.

²⁷ Zob. uwaga 7.5.

liczbie przedstawicieli organów i organizacji powołanych w skład rady. Katalog zadań przewodniczącego określono w ust. 4 powyższego artykułu.

Poza typowymi funkcjami przewodniczącego, związanymi ze zwoływaniem posiedzeń rady rynku pracy (art. 11 ust. 4 pkt 1 u.r.p.) oraz wykonywaniem czynności zleconych przez radę rynku pracy (art. 11 ust. 4 pkt 5 u.r.p.), należy wskazać zwłaszcza na nałożone na niego zadania w postaci formułowania wniosków, stanowisk, opinii, rekomendacji lub zapytań oraz kierowania ich do organów zatrudnienia bądź innych podmiotów (art. 11 ust. 4 pkt 2–4 u.r.p.). Jednakże istotnym ograniczeniem samodzielności przewodniczącego rady rynku pracy w wykonywaniu ostatniej z wymienionych kompetencji (art. 11 ust. 4 pkt 2–4 u.r.p.) jest obowiązek dokonania uprzedniego uzgodnienia (stanowiska, rekomendacji, wniosku, opinii, zapytania) z radą rynku pracy.

Ponadto w szczegółowym zakresie rola przewodniczącego ukazuje się także w regulacji dotyczącej funkcjonowania rady rynku pracy, określonej w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 14 u.r.p.²⁸ Zgodnie z § 2 r.r.r.p. przewodniczący kieruje pracami rady rynku pracy, natomiast w razie jego nieobecności funkcję tę pełni wyznaczony przez niego członek rady rynku pracy.

²⁸ Szerzej o kompetencjach przewodniczącego zob. uwaga 6.

Dział III. Publiczne służby zatrudnienia

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Magdalena Paluszkiewicz

Rozdział zatytułowany „Przepisy ogólne” dotyczy bardzo różnorodnej materii o zróżnicowanym znaczeniu dla komentowanej ustawy: od podmiotów będących organami zatrudnienia, przez zasady zatrudniania kierowników urzędów samorządowych, obsługujących odpowiednio marszałka województwa oraz starostę w realizacji zadań wynikających z ustawy, zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, po obowiązek współpracy publicznych służb zatrudnienia (PSZ) z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych oraz regulację dotyczącą święta PSZ oraz nazw i znaków graficznych zarezerwowanych dla wojewódzkich urzędów pracy, powiatowych urzędów pracy oraz Ochotniczych Hufców Pracy.

W odniesieniu do takiego podziału można zgłosić kilka uwag. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę zawarty w art. 16 u.r.p. zamknięty katalog podmiotów tworzących PSZ, jak również tytuł całego działu – „Publiczne służby zatrudnienia”, powstaje pytanie o przyczynę uregulowania w art. 24 u.r.p. materii dotyczącej OHP. Podmioty te realizują wprawdzie określone w ustawie zadania, nie wchodzą jednak w skład PSZ. Bardziej właściwym miejscem na uregulowanie kwestii wskazanych w art. 24 u.r.p. byłby więc dział X ustawy, poświęcony tym właśnie podmiotom. W aktualnym stanie prawnym mogą więc powstawać niepotrzebne wątpliwości w odniesieniu do pozycji ustrojowej OHP.

Druga wątpliwość dotyczy zawarcia w art. 20 u.r.p. zadań ministra z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Skoro zadania ministra właściwego do spraw pracy uregulowano w odrębnym, drugim rozdziale działu III ustawy, wydaje się, że byłoby to bardziej właściwe miejsce na normy dotyczące realizowanych również na poziomie ministerialnym (obecnie w tym samym ministerstwie) zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego. Z takim układem regulacji mieliśmy również do czynienia na gruncie uchylonej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹.

Po trzecie wreszcie, o ile pewne elementy wyznaczające status pracowniczy dyrektorów WUP i PUP, jak również przepis dotyczący Dnia Pracownika Publicznych Służb Zatrudnienia znalazły się w dziale III, zgodnie z jego tytułem, o tyle regulacje odnoszące się do pozostałych pracowników samorządowych PSZ zostały rozsiane po całej ustawie (np. w art. 89–98, 134). Niepotrzebnie tworzy to wrażenie ważniejszych i mniej ważnych pracowników PSZ. Niewątpliwie nie ułatwia to również posługiwania się komentowaną regulacją w praktyce i stoi

¹ Zob. art. 4 u.p.z.

w opozycji do sposobu sformułowania tytułu całej ustawy. Warto zwrócić uwagę, że PSZ są w nim traktowane jako materia regulacyjna równorzędna z rynkiem pracy, co zobowiązuje do tego, by status prawny pracowników zatrudnionych w tych służbach uregulować kompleksowo w jednym miejscu tego aktu. Warto przypomnieć, że w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – mimo że w jej tytule służby te nie zostały wyeksponowane – pracownicy tych służb objęci byli regulacją odrębnego, poświęconego im rozdziału. Niezależnie od potrzeby nadania określonej rangi przepisom dotyczącym pracowników PSZ ich stosowanie – przez nadmierne rozproszenie w tekście bardzo obszernej i kazuistycznej ustawy – jest niepotrzebnie utrudnione.

Art. 16. [Instytucje wchodzące w skład publicznych służb zatrudnienia]

Publiczne służby zatrudnienia składają się z organów zatrudnienia wraz z urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, WUP i PUP, realizującymi zadania określone ustawą.

1. Obowiązek powołania przez państwo PSZ wynika z przepisów prawa międzynarodowego. Już Konwencja nr 2 MOP dotycząca bezrobocia, przyjęta w Waszyngtonie 28.11.1919 r.², w art. 2 zobowiązywała państwa członkowskie do utworzenia systemu bezpłatnych publicznych biur pośrednictwa pracy³ pod kontrolą władzy centralnej. Ten międzynarodowy standard został podtrzymany i rozwinięty w kolejnych aktach Międzynarodowej Organizacji Pracy⁴. Zobowiązanie do ustanowienia bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników wynika także z przepisów prawa europejskiego⁵ i unijnego⁶.

Struktura organizacyjna PSZ była kształtowana różnie ze względu m.in. na zmieniające się potrzeby uczestników rynku oraz skalę bezrobocia⁷. Z uwagi na obecne położenie ustrojowe podmiotów wchodzących w skład PSZ aktualny jest pogląd, zgodnie z którym zostały one ukształtowane w oparciu o model rządowo-samorządowy. Koordynatorem tych służb jest minister właściwy do spraw pracy⁸.

² Dz.U. z 1925 r. Nr 54, poz. 364.

³ Była to jedna z pierwszych usług świadczonych przez dzisiejsze PSZ. Dopiero zalecenie nr 72 MOP dotyczące służby zatrudnienia z 1944 r. w pkt 1 stanowi, że podstawowym obowiązkiem służby zatrudnienia powinno być zapewnienie jak najlepszej organizacji zatrudnienia jako części państwowej polityki pełnego zatrudnienia – zob. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R072 (dostęp: 12.09.2025 r.).

⁴ Art. 1 konwencji nr 88 MOP oraz uzupełniająca ją zalecenie nr 83 MOP dotyczące organizacji służby zatrudnienia z 9.07.1948 r., <http://www.mop.pl/doc/html/zalacenia/z083.html> (dostęp: 21.11.2025 r.); art. 1 Konwencji nr 150 MOP dotyczącej roli, zadań i organizacji administracji pracy z 26.06.1978 r., <https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k150.html> i uzupełniająca ją zalecenie nr 158 MOP dotyczące roli, zadań i organizacji administracji pracy z 26.06.1978 r., <http://www.mop.pl/doc/html/zalacenia/z158.html> (dostęp: 21.11.2025 r.).

⁵ Zob. art. 1 ust. 3 EKS, art. 1 ust. 3 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 3.05.1996 r., w: R.A. Henczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 56.

⁶ Zwłaszcza art. 29 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389); art. 11 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z 5.04.2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.Urz. UE L 141, s. 1, ze zm.).

⁷ Zob. M. Paluszkiwicz [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góról, art. 6, s. 119–120 i powołana tam literatura; E. Ura, *Organy zatrudnienia i instytucje rynku pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 237–251.

⁸ Zob. art. 27 u.r.p.

2. Polskie PSZ są częścią Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES – European Employment Services)⁹, stanowiących sieć współpracy Komisji Europejskiej, publicznych służb zatrudnienia państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i innych organizacji partnerskich. W ramach tej sieci świadczone są usługi międzynarodowego pośrednictwa pracy, a także gromadzone są informacje o warunkach życia i pracy we wskazanych krajach w celu wspierania mobilności na europejskim rynku pracy¹⁰ (zob. art. 86 u.r.p.).
3. Działanie PSZ stanowi przejaw ingerencji państwa w rynek pracy. Jest ona uzasadniona znaczeniem, jakie ma zatrudnienie dla gospodarczego rozwoju kraju, ale również dążeniem do podniesienia dobrobytu obywateli¹¹. Podstawową rolą tych służb jest organizowanie rynku pracy – w szczególności poprawa przepływu informacji, zapewnienie równego dostępu do tego rynku, a także wypłata świadczeń socjalnych. Na przestrzeni czasu z tradycyjnych pośredników pracy podmioty te przekształciły się w realizatorów polityki zatrudnienia i programów rynku pracy¹².
4. W myśl art. 5 u.r.p. PSZ, obok agencji zatrudnienia, OHP oraz innych instytucji¹³ określonych w ustawie (np. partnerów społecznych – art. 6) lub którym minister właściwy do spraw pracy powierzy ich realizację, wykonują zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. Umieszczenie PSZ na samym początku tego katalogu świadczy o ich kluczowej roli w realizacji tych zadań¹⁴.
5. W myśl komentowanego art. 16 publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia (wymienione w art. 17 u.r.p.) wraz z urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, WUP i PUP, realizującymi zadania określone ustawą. W porównaniu z regulacjami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w komentowanym przepisie nie dokonano zmian o charakterze merytorycznym, ale jedynie porządkującym. Wzięto bowiem pod uwagę kolejność wymienienia organów zatrudnienia w art. 17 u.r.p. Pozostaje zatem aktualny dorobek doktryny¹⁵ i judykatury wypracowany w odniesieniu do PSZ na gruncie poprzedniej regulacji prawnej.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku NSA z 22.02.2008 r., I OSK 671/07¹⁶, urzędy pracy nie są organami administracji publicznej, lecz stanowią jednostki organizacyjne pomocnicze dla wykonywania zadań właściwych organów (starostów, marszałków województw). Z kolei w myśl wyroku WSA w Warszawie z 10.12.2010 r., II SA/Wa 1171/10¹⁷, nie można uznać,

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z 13.04.2016 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, s. 1, ze zm.).

¹⁰ B. Polańska-Siła, *EURES – nowa usługa rynku pracy*, Sł. Prac. 2006/5, s. 16; M. Wujczyk, *System EURES [w:] System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 854 i n. Zob. też https://eures.europa.eu/index_pl (dostęp: 12.09.2025 r.).

¹¹ *Rola i funkcje publicznych służb zatrudnienia w różnych krajach – raport MOP*, „Rynek Pracy” 2004/10, nr specjalny, s. 47–48.

¹² *Rola i funkcje...*, s. 48–49.

¹³ Na gruncie komentowanej ustawy zrezygnowano jednak z wyodrębniania instytucji rynku pracy.

¹⁴ Por. rozdziały 2–4 działu III.

¹⁵ Np. E. Ura, *Służby zatrudnienia – organizacja i zadania [w:] System Prawa Pracy*, red. K.W. Baran, t. 8, *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 251–257.

¹⁶ LEX nr 466035.

¹⁷ LEX nr 755098.

że publiczne służby zatrudnienia to wszystkie instytucje i urzędy państwowe, w tym zakłady penitencjarne, które są odpowiedzialne za obsługę bezrobotnych. Służba Więzienna nie zalicza się do instytucji rynku pracy realizujących zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.p.z.

Art. 17. [Organy zatrudnienia]

Organami zatrudnienia są:

- 1) minister właściwy do spraw pracy;
- 2) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- 3) wojewodowie;
- 4) marszałkowie województw;
- 5) starostowie.

1. Artykuł 17 komentowanej ustawy w zamkniętym katalogu wymienia organy zatrudnienia. Są nimi: minister właściwy do spraw pracy; minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; wojewodowie; marszałkowie województw oraz starostowie. Katalog ten został uzupełniony – w porównaniu z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – o ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego¹⁸, który wykonuje zadania związane z koordynacją świadczeń z systemów zabezpieczenia społecznego.
2. Ustawowe zadania: ministra właściwego do spraw pracy wskazano w rozdziale II działu III, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego – w art. 20 u.r.p., zaś wojewody – w art. 30 u.r.p. W odniesieniu do sposobu przypisania zadań samorządowym PSZ ustawodawca nie jest konsekwentny. Niektóre zadania przypisuje bowiem wprost tym organom (marszałkom województw w art. 34 ust. 1 u.r.p.), inne zaś samorządowi województwa (art. 32 u.r.p.) i powiatu (art. 38 u.r.p.), które organami zatrudnienia nie są. Tylko w sposób pośredni z art. 33 ust. 3 oraz art. 39 u.r.p. można wywnioskować, że zadania te wykonują marszałkowie województw i starostowie. Wymienione organy zatrudnienia są obsługiwane przez urzędy wskazane w art. 16 u.r.p.

Art. 18. [Powołanie i odwołanie dyrektora WUP oraz jego zastępców]

1. Marszałek województwa powołuje dyrektora WUP.
2. Marszałek województwa odwołuje dyrektora WUP po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady rynku pracy. Opinia wojewódzkiej rady rynku pracy nie jest wymagana w przypadkach, o których mowa w art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy oraz w przypadku odwołania dyrektora WUP na jego wniosek.
3. Powołanie, o którym mowa w ust. 1, stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę.
4. Stanowisko dyrektora WUP może zajmować osoba:
 - 1) będąca obywatelem polskim;
 - 2) korzystająca z pełni praw publicznych;
 - 3) która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
 - 4) wobec której nie orzeczono prawomocnie zakazu zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;

¹⁸ Nie wskazano go w art. 2 ust. 1 pkt 17 u.p.z., zawierającym legalną definicję organu zatrudnienia.

- 5) posiadająca wykształcenie wyższe;
- 6) mająca co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym lub co najmniej 5-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub OHP;
- 7) ciesząca się nieopozłakowaną opinią.
 5. Zastępców dyrektora WUP powołuje i odwołuje dyrektor WUP.
 6. Do zastępców dyrektora WUP przepisy ust. 3 i 4 stosuje się.

1. Komentowany artykuł dotyczy powoływania i odwoływania dyrektora WUP oraz jego zastępców. Należy jednak zgłosić zastrzeżenie do kolejności uregulowania w nim poszczególnych zagadnień składających się na tę problematykę. Powołania dyrektora WUP dotyczą art. 18 ust. 1, 3 i 4, które zupełnie niepotrzebnie przedzielono regulacją dotyczącą jego odwołania. Powinna znajdować się ona przed przepisami dotyczącymi zastępców tego dyrektora. W takiej właśnie kolejności zostaną one skomentowane, co uporządkuje analizę i ułatwi proces interpretacji.
2. Z ust. 1 komentowanego art. 18 wynika, że marszałek województwa powołuje dyrektora WUP. Przepis ten ukształtowany jest na podobieństwo regulacji wynikającej z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹. W świetle użycia zwrotu „powołuje” na gruncie poprzedniego stanu prawnego powstawała wątpliwość co do prawnej podstawy nawiązania stosunku pracy z dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy. W doktrynie przedstawiono argumenty przemawiające za uznaniem, że jest nią umowy stosunek pracy, nie zaś powołanie²⁰. Co zasługuje na aprobatę, w aktualnym stanie prawnym wątpliwości te rozstrzygnięto, wskazując wprost w ust. 3 komentowanego art. 18, że powołanie, o którym mowa w ust. 1, stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Oznacza to również, że powołanie, o którym mowa w ust. 1, wiąże się wyłącznie z powierzeniem określonego stanowiska kierowniczego w strukturze organizacyjnej tego urzędu²¹, a do skutecznego nawiązania stosunku pracy jest jeszcze konieczne zawarcie umowy o pracę. Podobnie „odwołanie”, o którym mowa w ust. 2, wiąże się jedynie z pozbawieniem tego stanowiska, natomiast do ustania stosunku pracy konieczne jest dokonanie odrębnej czynności prawnej rozwiązującej albo wystąpienie zdarzenia wywołującego taki skutek prawny.

Pracodawcą dyrektora WUP, podobnie jak jego zastępców i pozostałych pracowników tego urzędu, jest WUP. Oznacza to, że o ile powołanie jest wyłączną kompetencją marszałka województwa²², o tyle samo nawiązanie umowy o pracę może być dokonane przez tego marszałka, ewentualnie – jako czynność w sprawach z zakresu prawa pracy²³ – przez inną wyznaczoną do tego osobę.
3. W ust. 4 komentowanego art. 18 wskazano kryteria, które musi spełniać osoba ubiegająca się o stanowisko dyrektora WUP. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym katalog ten uległ modyfikacjom i znacznemu rozbudowaniu. Jako jedyną niezmienioną pozostawiono przesłankę wykształcenia wyższego. Istotnie zmieniono warunek stażowy. Wprowadzie staż

¹⁹ Por. art. 8 ust. 5 u.p.z.

²⁰ Zob. M. Paluszkiwicz [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 8, s. 151–152.

²¹ Dyrektora samorządowej jednostki organizacyjnej – rozporządzenie Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1638 ze zm.), załącznik nr 3, tabela II.D. Stanowiska w urzędach i samorządowych jednostkach organizacyjnych, pkt I. Wszystkie urzędy i wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne, pkt 1.

²² Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 24.02.2015 r., NK-I.4131.22.2015, NZS 2015/3, s. 57.

²³ Zob. art. 3¹ k.p.

pracy w PSZ nadal ma istotne znaczenie w procesie kandydowania na stanowisko dyrektora WUP, jednak wydłużono jego okres z 3 do 5 lat i ograniczono możliwość zaliczania stażu pracy w dotychczasowych instytucjach rynku pracy wyłącznie do zatrudnienia w OHP (a więc już nie w agencjach zatrudnienia, instytucjach szkoleniowych, instytucjach dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego). Pojawiła się również możliwość objęcia tego stanowiska przez osobę, która nie ma żadnego doświadczenia w pracy w PSZ ani w OHP – musi ona jednak wykazać co najmniej 3-letni okres zatrudnienia na stanowisku kierowniczym. To ostatnie określenie jest na tyle szerokie, że jego znamiona wypełnia jakiekolwiek stanowisko kierownicze, zajmowane w ramach zatrudnienia w tzw. sektorze publicznym, ale również prywatnym. Zmiany te, uwzględniając przy tym odstąpienie od konkursu jako metody wyłaniania kandydatów do zatrudnienia na stanowisku dyrektora WUP, umożliwiają więc coraz szersze oddziaływanie czynników politycznych na płaszczyznę organizacyjną PSZ.

Katalog kryteriów selekcyjnych uzupełniono również o nowe warunki. Zalicza się do nich: obywatelstwo polskie, pełnię praw publicznych, nieskazanie prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, brak prawomocnego orzeczenia zakazu zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi oraz nieposzlakowaną opinię. Przeważają więc wśród nich warunki obiektywne, stosunkowo łatwe do zweryfikowania. Na tym tle wyróżnia się jednak przesłanka w dużej mierze ocenna, którą stanowi nieposzlakowana opinia. W procesie jej interpretacji może być jednak wykorzystany dorobek doktryny i orzecznicy wypracowany na gruncie ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych, w której wymóg ten również jest stawiany. Do dyrektora WUP, jako pracownika zatrudnionego w wojewódzkiej samorządowej jednostce organizacyjnej, mają zastosowanie przepisy tej ustawy na podstawie jej art. 2 pkt 1.

Dodanie tych kryteriów selekcyjnych jest nieco kłopotliwe w procesie interpretacji komentowanej ustawy ze względu na to, że w ustawie o pracownikach samorządowych formułowane są odmienne katalogi przesłanek, które muszą spełnić pracownicy samorządowi. Wprawdzie art. 3 u.pr.sam. wskazuje, że przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w jej art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy, jednak nie można przyjąć, że komentowana ustawa w sposób wyczerpujący reguluje zatrudnienie pracowników PSZ, obejmując najważniejsze kwestie dotyczące nawiązania, treści i rozwiązania stosunku pracy²⁴. Ustawa o pracownikach samorządowych określa bowiem np. rodzaje umów o pracę zawieranych z pracownikami samorządowymi, w tym z dyrektorami WUP, czy – wraz przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie – zasady wynagradzania tych pracowników. W konsekwencji, biorąc pod uwagę treść art. 6 ust. 3 i 4 u.pr.sam., określających rygory selekcyjne w odniesieniu do pracowników samorządowych, w tym zatrudnianych na podstawie umowy o pracę i na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, należy przyjąć, że między nimi a art. 18 ust. 4 u.r.p. zachodzi zależność *lex generalis* – *lex specialis*. Ostatnio wspomniany przepis jest bardziej szczegółowy, ponieważ odnosi się wyłącznie do jednej kategorii pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym – do dyrektorów WUP i ich zastępców. Zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali* w rezultacie należy przyjąć, że art. 18 ust. 4 u.r.p. formułuje wyczerpujący, a więc niepodlegający uzupełnieniu na podstawie art. 6 u.pr.sam., katalog warunków stawianych dyrektorom WUP. Taki rezul-

²⁴ Takie przesłanki wyłączenia, o którym mowa w art. 3 u.p.s., podaje M. Wujczyk [w:] *Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2023, s. 40–41.

tat wykładni nie jest jednak w pełni satysfakcjonujący. W szczególności wśród wskazanych w art. 18 ust. 4 u.r.p. przesłanek wymaganych do spełnienia przez dyrektorów WUP nie ma, wymienionej w art. 6 ust. 1 u.pr.sam., pełnej zdolności do czynności prawnej. Jest ona niezbędna do realizowania zadań wynikających z ustawy, w tym w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych²⁵ czy zawierania umów (np. o pracę z innymi pracownikami PSZ w imieniu pracodawcy, którym jest WUP). Postulować więc należy jak najszybsze uzupełnienie komentowanej regulacji.

Powstaje również pytanie, czy zmiana katalogu wymogów stawianych dyrektorom WUP może wpłynąć na dotychczas nawiązane stosunki pracy z osobami zajmującymi te stanowiska. Odpowiedzi na nie należy poszukiwać w przepisach przejściowych komentowanej ustawy. Na mocy art. 428 ust. 2 u.r.p. dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy (podobnie jak wicedyrektorzy) z dniem wejścia w życie komentowanej ustawy stali się odpowiednio dyrektorami WUP i ich zastępcami.

Warto zauważyć, że ustawodawca zrezygnował z wyraźnego regulowania kompetencji kontrolnej wojewody w zakresie spełniania wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów urzędów pracy (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.z.). Na gruncie aktualnego stanu prawnego nadal jest to jednak możliwe, ponieważ obszary kontroli wojewody zostały w art. 30 ust. 1 wskazane w sposób przykładowy, na co wskazuje użycie określenia „w szczególności”.

W komentowanej regulacji, w porównaniu z poprzednio obowiązującą, nie ma już wymagania, aby kandydat do zatrudnienia na stanowisku dyrektora WUP został wyłoniony w drodze konkursu. Oznacza to, że zastosowanie znajdą w tym zakresie odpowiednie postanowienia ustawy o pracownikach samorządowych, w szczególności odnoszące się do naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, jak również przepisy dotyczące możliwości obsady stanowisk urzędniczych w drodze rekrutacji wewnętrznej.

4. W dalszej kolejności należy przejść do omówienia regulacji dotyczącej odwołania dyrektora WUP, która została zawarta w art. 18 ust. 2 komentowanej ustawy. Skoro w myśl art. 4 ust. 2 u.pr.sam. pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, do których zalicza się stanowisko dyrektora WUP²⁶, to odwołanie z tego stanowiska prowadzi do rozwiązania stosunku pracy. O ile w przypadku powoływania dyrektora WUP marszałek województwa działa samodzielnie, o tyle w razie odwołania zasadą jest współdziałanie z wojewódzką radą rynku pracy. Przybiera ono postać niewiążącego opiniowania. Odwołanie dyrektora WUP z pominięciem tej opinii, w przypadkach gdy jest ona wymagana, prowadzi do skutecznego rozwiązania stosunku pracy, które nastąpi jednak w sposób niezgodny z prawem. W takiej sytuacji były już pracownik będzie mógł dochodzić od pracodawcy stosownych roszczeń. W ustawie nie określono terminu na przygotowanie tej opinii i przekazanie jej marszałkowi województwa. Ustawodawca wskazuje również w zamkniętym katalogu, obejmującym art. 52 i 53 k.p. oraz wniosek o odwołanie złożony przez zainteresowanego, przypadki, w których współdziałanie z wojewódzką radą rynku pracy nie jest wymagane, a więc marszałek województwa może samodzielnie odwołać dyrektora WUP.

²⁵ Zob. art. 33 ust. 3 u.r.p.

²⁶ Jako dyrektora samorządowej jednostki organizacyjnej – rozporządzenie Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, załącznik nr 3, tabela II.D. Stanowiska w urzędach i samorządowych jednostkach organizacyjnych, pkt I. Wszystkie urzędy i wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne, pkt 1.

5. Ustępy 5 i 6 komentowanego art. 18 odnoszą się do zastępców dyrektora WUP. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym w miejsce „wicedyrektorów” ustawodawca posługuje się określeniem „zastępcy dyrektora”. Zmiana ta miała zapewne uporządkować używaną nomenklaturę – w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewidziano wicedyrektorów wojewódzkich urzędów pracy i zastępców dyrektorów powiatowych urzędów pracy. *Prima facie* jest to zabieg kosmetyczny, jeśli dodatkowo się zważy, że zgodnie z definicją słownikową wicedyrektor oznacza właśnie zastępcę dyrektora²⁷. Wywołuje on jednak istotne konsekwencje prawne, wymagające przyjęcia stosownych przepisów przejściowych. W myśl art. 428 ust. 2 u.r.p. wicedyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stali się zastępcami tych dyrektorów.

Zastępców dyrektora WUP powołuje i odwołuje dyrektor WUP. W proces ich odwoływania nie jest więc zaangażowana wojewódzka rada rynku pracy. Na podstawie zawartego w art. 18 ust. 6 odesłania do zastępców dyrektora WUP stosuje się wprost ust. 3 i 4 art. 18. W konsekwencji poczynione wyżej uwagi²⁸ w odniesieniu do podstawy prawnej nawiązania stosunku pracy z dyrektorem WUP oraz rygorów selekcyjnych zachowują więc swoją aktualność do powoływania i odwoływania zastępców dyrektora WUP.

Art. 19. [Powołanie i odwołanie dyrektora PUP oraz jego zastępców]

1. Starosta powołuje dyrektora PUP.

2. Starosta odwołuje dyrektora PUP po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy. Opinia powiatowej rady rynku pracy nie jest wymagana w przypadkach, o których mowa w art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy oraz w przypadku odwołania dyrektora PUP na jego wniosek.

3. Zastępców dyrektora PUP powołuje i odwołuje dyrektor PUP.

4. Do dyrektora PUP i zastępców dyrektora PUP przepisy art. 18 ust. 3 i 4 stosuje się.

5. Dyrektora PUP, o którym mowa w art. 42 ust. 1, powołują i odwołują w porozumieniu właściwi starostowie. Organ właściwy do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy ustalają w porozumieniu właściwi starostowie. Przepisy ust. 2 oraz art. 18 ust. 3 i 4 stosuje się.

1. Komentowany artykuł dotyczy problematyki powoływania na stanowisko dyrektora PUP i odwoływania z niego. Należy jednak zgłosić zastrzeżenie do kolejności uregulowania w nim poszczególnych zagadnień składających się na tę problematykę. Powołania dyrektora PUP dotyczą art. 19 ust. 1, 3, 4 i 5, które zupełnie niepotrzebnie przedzielono regulacją dotyczącą jego odwołania. Powinna się ona znajdować w końcowych ustępach komentowanego artykułu. W takiej właśnie kolejności zostaną one poddane analizie, co ułatwi proces ich interpretacji.
2. Z ust. 1 komentowanego art. 18 wynika, że starosta powołuje dyrektora PUP. Pojęcie starosty zostało zdefiniowane w słowniczku ustawowym w art. 2 pkt 43 u.r.p. W myśl tego przepisu oznacza ono starostę powiatu lub prezydenta miasta na prawach powiatu, sprawującego zwierzchnictwo nad PUP. Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.p. starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu, czyli jego organu wykonawczego (art. 26 ust. 1 u.s.p.). Z kolei stosownie do art. 91 u.s.p. prawa powiatu przysługują miastom, które 31.12.1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, albo tym, które zostały określone jako miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu

²⁷ Słownik języka polskiego PWN, hasło: wicedyrektor, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wicedyrektor;2579782.html> (dostęp: 1.09.2025 r.).

²⁸ Zob. uwagi 2–4.

pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Miasto na prawach powiatu jest jednostką samorządową realizującą zadania zarówno gminne, jak i powiatowe, ponieważ – zgodnie z art. 92 ust. 2 u.s.p. – jest to gmina wykonująca zadania powiatu. Funkcją organu w mieście na prawach powiatu, na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p., sprawuje – obok rady miasta – prezydent miasta. Zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy realizowane w powiecie określono w rozdziale IV działu III komentowanej ustawy, zatytułowanego „Publiczne służby zatrudnienia”. Ponieważ mogą być one realizowane zarówno w powiecie, jak i w mieście na prawach powiatu, ustawodawca na potrzeby komentowanej ustawy utożsamia starostę z prezydentem miasta na prawach powiatu, choć są to dwa odrębne od siebie i posiadające różne kompetencje organy administracji.

W świetle użycia zwrotu „powołuje” na gruncie poprzedniego stanu prawnego powstawała wątpliwość co do prawnej podstawy nawiązania stosunku pracy z dyrektorem powiatowego urzędu pracy. W doktrynie przedstawiono argumenty przemawiające za uznaniem, że jest nią umowny stosunek pracy, nie zaś powołanie²⁹. Co zasługuje na aprobatę, w aktualnym stanie prawnym wątpliwości te rozstrzygnięto, odwołując się w art. 19 ust. 4 u.r.p. wprost do art. 18 ust. 3 u.r.p., w którym *explicite* wskazano, że powołanie to stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Oznacza to również, że owo powołanie wiąże się wyłącznie z powierzeniem określonego stanowiska kierowniczego w strukturze organizacyjnej tego urzędu, a do skutecznego nawiązania stosunku pracy jest jeszcze konieczne zawarcie umowy o pracę. Podobnie „odwołanie”, o którym mowa w ust. 2, wiąże się jedynie z pozbawieniem tego stanowiska, natomiast do ustania stosunku pracy konieczne jest dokonanie odrębnej czynności prawnej rozwiązującej albo wystąpienie zdarzenia wywołującego taki skutek prawny.

Pracodawcą dyrektora PUP, podobnie jak jego zastępców i pozostałych pracowników tego urzędu, jest PUP. Oznacza to, że o ile powołanie jest wyłączną kompetencją starosty, o tyle samo nawiązanie umowy o pracę może być dokonane przez ten organ zatrudnienia, ewentualnie jako czynność w sprawach z zakresu prawa pracy³⁰ przez inną wyznaczoną do tego osobę.

3. W ust. 4 komentowanego art. 19 w sposób pośredni – bo przez odwołanie do art. 18 ust. 3 u.r.p. – wskazano kryteria, które musi spełniać osoba ubiegająca się o stanowisko dyrektora PUP oraz jego zastępcy. W tym zakresie aktualne są uwagi zawarte w komentarzu do art. 18 ust. 4 (uwaga 3).

Dodanie tych kryteriów selekcyjnych jest nieco kłopotliwe w procesie interpretacji, ponieważ do dyrektorów PUP jako jednostek organizacyjnych samorządu powiatu (art. 33b pkt 2 u.s.p.) mają również zastosowanie, na podstawie art. 2 pkt 2 u.pr.sam., inne przepisy tej ustawy. Wprawdzie art. 3 u.pr.sam. wskazuje, że jej przepisów nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy, jednak nie można przyjąć, że komentowana ustawa w sposób wyczerpujący reguluje zatrudnienie pracowników PSZ, obejmując najważniejsze kwestie dotyczące nawiązania, treści i rozwiązania stosunku pracy³¹. Ustawa o pracownikach samorządowych określa bowiem np. rodzaje umów o pracę zawieranych z pracownikami samorządowymi,

²⁹ Zob. M. Paluszkiwicz [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, red. Z. Góral, art. 9, s. 174–176.

³⁰ Zob. art. 3¹ k.p.

³¹ Takie przesłanki wyłączenia, o którym mowa w art. 3 u.p.s., podaje M. Wujczyk [w:] *Pracownicy samorządowi...*, red. K.W. Baran, s. 40–41.

w tym z dyrektorami PUP, czy – wraz przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie – zasady wynagradzania tych pracowników. W konsekwencji, biorąc pod uwagę treść art. 6 ust. 3 i 4 u.pr.sam., określających rygory selekcyjne w odniesieniu do pracowników samorządowych, w tym zatrudnianych na podstawie umowy o pracę i na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, należy przyjąć, że między nimi a art. 18 ust. 4 u.r.p. zachodzi zależność *lex generalis – lex specialis*. Ostatnio wspomniany przepis jest bardziej szczegółowy, ponieważ odnosi się wyłącznie do jednej kategorii pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym – dyrektorów PUP i ich zastępców. Zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali* w rezultacie należy przyjąć, że art. 18 ust. 4 u.r.p. formułuje wyczerpujący, a więc niepodlegający uzupełnieniu na podstawie art. 6 u.pr.sam., katalog warunków stawianych dyrektorom PUP i ich zastępcom. Taki rezultat wykładni nie jest jednak w pełni satysfakcjonujący. W szczególności wśród wymienionych w art. 18 ust. 4 u.r.p. przesłanek wymaganych do spełnienia przez dyrektorów PUP nie ma, wskazanej w art. 6 ust. 1 u.pr.sam. – pełnej zdolności do czynności prawnej. Jest ona niezbędna do realizowania zadań wynikających z ustawy, w tym w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych³² czy zawierania umów (np. o pracę z innymi pracownikami publicznych służb zatrudnienia w imieniu pracodawcy, którym jest PUP). Postulować więc należy jak najszybsze uzupełnienie komentowanej regulacji.

Powstaje jeszcze pytanie, czy zmiana katalogu wymogów stawianych dyrektorom PUP i ich zastępcom może wpłynąć na dotychczas nawiązane stosunki pracy z osobami zajmującymi te stanowiska. Odpowiedzi na nie należy poszukiwać w przepisach przejściowych komentowanej ustawy. Na mocy art. 428 ust. 2 u.r.p. dyrektorzy powiatowych urzędów pracy oraz ich zastępcy z dniem wejścia w życie komentowanej ustawy stali się odpowiednio dyrektorami PUP i ich zastępcami.

W komentowanej regulacji, w porównaniu z poprzednio obowiązującą, nie ma już wymagania, aby kandydat do zatrudnienia na stanowisku dyrektora PUP został wyłoniony w drodze konkursu. Oznacza to, że zastosowanie znajdą w tym zakresie odpowiednie postanowienia ustawy o pracownikach samorządowych, w szczególności odnoszące się do naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, jak również przepisy dotyczące możliwości obsady stanowisk urzędniczych w drodze rekrutacji wewnętrznej.

4. W dalszej kolejności należy przejść do omówienia regulacji dotyczącej odwołania dyrektora PUP, która została zawarta w art. 19 ust. 2. Skoro w myśl art. 4 ust. 2 u.pr.sam. pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, do których zalicza się stanowisko dyrektora PUP³³, to odwołanie z tego stanowiska prowadzi do rozwiązania stosunku pracy. O ile w przypadku powoływania dyrektora PUP starosta działa samodzielnie, o tyle w razie odwołania zasadą jest współdziałanie z powiatową radą rynku pracy. Przybiera ono postać niewiążącego opiniowania. Odwołanie dyrektora PUP z pominięciem tej opinii, w przypadkach gdy jest ona wymagana, prowadzi do skutecznego rozwiązania stosunku pracy, które nastąpi jednak w sposób niezgodny z prawem. W takiej sytuacji były pracownik będzie mógł dochodzić od pracodawcy stosownych roszczeń. W ustawie nie określono terminu na przygotowanie tej opinii i przekazanie

³² Zob. art. 39 ust. 2 u.r.p.

³³ Jako dyrektora samorządowej jednostki organizacyjnej – rozporządzenie Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, załącznik nr 3, tabela II.D. Stanowiska w urzędach i samorządowych jednostkach organizacyjnych, pkt I. Wszystkie urzędy i wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne, pkt 1.