

Dorota Przeklasa

Przesłanki nabycia statusu osoby bezrobotnej przez cudzoziemca w świetle ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Roczniki Administracji i Prawa 16/2, 363-388

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: **10.09.2016**

Data recenzji/Accepted: **25.10.2016**

Data publikacji/Published: **20.12.2016**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Dorota Przeklasa¹

**PRZESŁANKI NABYCIA STATUSU OSOBY BEZROBOTNEJ
PRZEZ CUDZOZIEMCA W ŚWIEŁLE USTAWY Z DNIA
20 KWIEŃNIA 2004 R. O PROMOCJI ZATRUDNIENIA
I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY**

WSTĘP

Następstwem transformacji ustrojowej, gospodarczej i społecznej przełomu lat 80. i 90. XX wieku oraz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jest m.in. wzrost zainteresowania naszym krajem wśród cudzoziemców, zwłaszcza obywateli Europy i Azji. Szczególną grupą są obywatele byłych państw Związku Radzieckiego – Polska jawi się im jako kraj, w którym czeka ich lepsza przyszłość, dlatego staje się celem migracji zarobkowej. W Polsce funkcjonują równoległe dwa rynki pracy dla cudzoziemców: pierwszy – od-

¹ mgr; doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

zwierciedlający ideę swobodnego przepływu pracowników, oraz drugi, charakteryzujący się pewnymi ograniczeniami w dostępie do zatrudnienia. Ograniczenia te wynikają z wielu czynników, m.in. z położenia geograficznego Polski, której wschodnie granice stanowią jednocześnie granice UE, co rodzi konieczność ochrony nie tylko polskiego, ale również unijnego rynku pracy; podnosi się również taki argument: „Polski ciągle nie stać na prowadzenie polityki niekontrolowanej migracji zarobkowej”². Dlatego też problematyka cudzoziemców stanowi płaszczyznę obfitującą w liczne dylematy, które warte są uwagi, poznania i refleksji. Otwarcie granic dla cudzoziemców stanowi niewątpliwie wyzwanie także dla polskiego ustawodawcy, którego działania nie mogą w sposób absolutny realizować zasady wolności pracy w stosunku do obywateli innych państw.

W doktrynie ukształtował się pogląd, że „dopuszczenie cudzoziemca na terytorium podległe państwu jest przejawem aktu władczego, będącego funkcją stosunku do obcych, etapu rozwoju stosunków międzynarodowych i skali przenikania różnych sfer życia społecznego przez granice państwowe”³. Sytuację prawną cudzoziemca kształtuje prawo międzynarodowe, prawodawstwo UE, jak również ustawodawstwo wewnętrzne danego kraju⁴. Polskim aktem prawnym, który zawiera przepisy określające zasady i warunki wjazdu, pobytu, przejazdu i wyjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz tryb postępowania i właściwość organów w tych sprawach, jest ustawa o cudzoziemcach⁵. Odrębnie uregulowano sytuację prawną obywateli państw członkowskich UE oraz członków ich rodzin – w ustawie o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁶. W innej regulacji – w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷ określono zasady ubiegania się cudzoziemców o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w kolejnej – ustawie o repatriacji⁸ – powrót repatriantów do kraju.

² Z. Góral (red.), *Zatrudnianie cudzoziemców*, Warszawa 2015, s. 304.

³ J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 101; zob. także J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 7.

⁴ Sprawy dot. cudzoziemców znajdują się w sferze oddziaływania m.in. Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: EKPCz; Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167); Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz.Urz. UE C Nr 83, s. 389); Europejskiej karty społecznej z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67 z późn. zm.) oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji RP ten „kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”, natomiast art. 37 ust 2 tego aktu wprowadza ograniczenia – „wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”.

⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: UCudz.

⁶ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1525, z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 680, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: UUdzCudzOchr.

⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1392, z późn. zm.).

Ważnym „przedmiotem i treścią administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca jest określenie jego praw, wolności i obowiązków w poszczególnych obszarach spraw w Polsce (w tym przede wszystkim wprowadzenie różnego rodzaju ograniczeń, różniących sytuację cudzoziemca w Polsce od położenia obywatela polskiego), ustanowienie różnych warunków, nakazów i zakazów adresowanych do cudzoziemca w związku z jego przybyciem i pobytem w Polsce, ustalenie określonych (...) powinności dla jego zachowań, określenie możliwości działania w różnych sferach (...), wskazanie możliwości i warunków dostępu do pewnych dóbr i świadczeń publicznych”⁹. Ogólnie rzecz ujmując, ze statusem cudzoziemca nierozzerwalnie powiązane są konkretne prawa i obowiązki. Niektóre z nich wskazane są w UCudz (np. prawo do uzyskania wizy krajowej, wizy Schengen, zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały itd.), inne należy wywodzić, uwzględniając postanowienia pozostałych aktów krajowego porządku prawnego (np. prawo do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego)¹⁰. Przyjęty przez Polskę model regulacji dotyczący dostępu migrantów do systemu zabezpieczenia społecznego „zakłada marginalne wsparcie państwa cudzoziemców oraz opiera się na założeniu, iż cudzoziemcy przebywający w Polsce powinni być samowystarczalni, zarówno na etapie przyjazdu do Polski, jak i w trakcie pobytu na jej terytorium”¹¹. Przyznanie cudzoziemcom prawa wjazdu, przejazdu, pobytu, wyjazdu z Polski oraz możliwości dostępu do rynku pracy i podejmowania zatrudnienia jest implikacją do analizy wiodącego aktu określającego zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej – ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹². Rozważań tych nie można jednakże ograniczyć wyłącznie do problematyki podejmowania zatrudnienia na terytorium RP przez cudzoziemców, czy to bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę, czy też obowiązkowego jego posiadania. Równie istotne wydają się ustawowe przesłanki nabycia przez obywateli innych państw statusu osoby bezrobotnej, który to stanowi warunek *sine qua non* przyznania zasiłku i świadczeń z tytułu bezrobocia.

Aktualne uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i społeczne powodują, że status prawny cudzoziemców w Polsce (również klientów urzędów pracy) nie jest jednolity, cechuje go znaczny stopień dyferencjacji. Odmienne regulacje dotyczą obywateli UE, inaczej traktowani są cudzoziemcy spoza tego obszaru. Uprawnienia pewnych grup są ograniczone, a sytuacja prawna innych podmiotów jest korzyst-

⁹ J. Jagielski, D. Pudzianowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 553.

¹⁰ Na system zabezpieczenia społecznego w Polsce składają się: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, pomoc społeczna, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne.

¹¹ *Dostęp migrantów do systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*, <https://emn.gov.pl/download/75/17355/DO-STEPMIGRANTOWDOSYSTEMUZABEZPIECZENIASPOLECZNEGOWPOLSCIE.pdf>, 30.06.2015.

¹² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 149, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: UPromZatr.

niejsza¹³. Warto zauważyć, że od 1 maja 2014 r. mamy do czynienia z pewną zmianą w tym zakresie – zliberalizowaniem zasad dostępu cudzoziemców do świadczeń z tytułu bezrobocia w Polsce¹⁴, którego wyrazem jest rozszerzenie zakresu podmiotowego części przepisów UPromZatr na cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie określonych tytułów pobytowych¹⁵.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych przesłanek uzyskania statusu osoby bezrobotnej przez cudzoziemca, który po utracie pracy bądź zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności poszukuje w Polsce legalnego zatrudnienia za pośrednictwem polskich służb zatrudnienia. Opracowanie to będzie próbą oceny aktualnych regulacji administracyjnoprawnych tej materii oraz odpowiedzią, przynajmniej w pewnym stopniu, na pytanie: Czy cudzoziemcy, stając w obliczu bezrobocia, nie są osamotnieni na polskim rynku pracy?

1. ZAKRES PODMIOTOWY USTAWY O PROMOCJI ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY

Zakres podmiotowy wskazany w art. 1 ust 3 UPromZatr jest niezwykle szeroki i został ujęty w sposób bardzo kazuistyczny¹⁶. Przede wszystkim przepisy ustawy należy stosować do obywateli polskich:

- poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium RP oraz
- poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawców zagranicznych (art. 1 ust. 3 pkt 1 UPromZatr).

Ponadto przepis art. 1 ust. 3 pkt 2–5 UPromZatr wskazuje określone kategorie cudzoziemców, co do których przepisy ustawy mają zastosowanie. Zgodnie z art.

¹³ Z. Góral (red.), *Zatrudnianie...*, s. 14.

¹⁴ Objęcie pewnych grup cudzoziemców określonymi przepisami UPromZatr było konieczne przede wszystkim z uwagi na wymogi określone prawem unijnym, m.in. dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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 r., s. 77), dyrektywą Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005 r., s. 15), dyrektywą Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. Urz. UE L 155 z 18.06.2009 r., s. 17) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 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 r., s. 1, z późn. zm.).

¹⁵ Zmiany do UPromZatr zostały wprowadzone UCudz, która weszła w życie w dniu 1 maja 2014 r.

¹⁶ Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Warszawa 2011, s. 32.

3 pkt 2 UCudz cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego¹⁷. Definicja ta jest zbliżona do definicji innych państw europejskich oraz koresponduje z definicjami zamieszczonymi w krajowych aktach prawnych. I tak, na gruncie UPromZatr cudzoziemiec to osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego (art. 2 ust. 1 pkt 7 UPromZatr). Przepisy UPromZatr znajdują zatem zastosowanie m.in. do cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP, którzy są:

- obywatelami państw członkowskich UE (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a UPromZatr – jest to następstwo obowiązującej w UE zasady swobodnego przemieszczania się pracowników);
- obywatelami państw EOG nienależących do UE (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. b UPromZatr);
- obywatelami państw niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. c UPromZatr).

Powyższe wyliczenie obrazuje już na wstępie bardzo rozbudowany krąg adresatów UPromZatr. Do kryteriów różnicowania statusu prawnego klientów powiatowych urzędów pracy należy posiadanie obywatelstwa polskiego lub bycie cudzoziemcem – obywatelem UE, obywatelem państw EOG nienależących do UE, obywatelem państw niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa z WE i jej państwami członkowskimi. Istotnym elementem przedstawionego zakresu podmiotowego jest „obywatelstwo”, które – najogólniej ujmując – stanowi więź prawną łączącą osobę fizyczną z państwem (UE). Na mocy tego związku jednostka jest podmiotem praw i obowiązków, „ma tytuł prawny do opieki ze strony państwa”¹⁸. Na gruncie UPromZatr, na równi z obywatelami RP, prawo dostępu do rynku pracy oraz podejmowania zatrudnienia i korzystania z usług publicznych służb zatrudnienia zostało zagwarantowane przedstawionym wyżej kategoriom cudzoziemców¹⁹.

1.1. Cudzoziemcy posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy

Omawiana UPromZatr odnosi się także do cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP, którzy posiadają w Polsce status uchodźcy (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. d UPromZatr).

¹⁷ Termin „cudzoziemiec” występuje także w języku potocznym, charakteryzuje go każdy element obcości: obywatelstwo, narodowość, miejsce zamieszkania. Powszechne jego rozumienie nie różni się zasadniczo od istoty pojęcia prawnego; szerzej na ten temat Z. Góról (red.), *Zatrudnianie...*, s. 14.

¹⁸ P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011, s. 21; J. Jagielski, *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, Warszawa 1997, s. 9.

¹⁹ Należy jednak zauważyć, że podejmowanie pracy przez osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa związane jest z licznymi ograniczeniami; na przykład „cudzoziemcy nie mogą być zatrudniani w ramach stosunków służbowych, w zakresie zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa państwa, ochroną spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego”, Z. Góról (red.), *Zatrudnianie...*, s. 120.

Zobowiązania Polski dotyczące kwestii uchodźczych mają swoje odzwierciedlenie w Konstytucji RP (art. 56 ust. 2). Przesłanki przyznawania statusu uchodźcy określone są w przepisach Działu II UUdzCudzOchr. Artykuł 13 ust. 1 i 2 UUdzCudzOchr stanowi, iż co do zasady, cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Status uchodźcy nadawany jest także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w RP, urodzonemu na tym terytorium.

W doktrynie podnosi się, że status uchodźcy to „zespół wzajemnych powiązań, głównie między państwem pobytu, ale także innymi państwami oraz całą społecznością międzynarodową a uchodźcą, umożliwiający ochronę uchodźcy w płaszczyźnie międzynarodowej i krajowej oraz zapewniający mu określone uprawnienia i korzyści”²⁰. Sytuacja prawna uchodźcy jest następstwem realizacji przyjętych przez państwo zobowiązań o charakterze międzynarodowym, które wiążą się m.in. z obowiązkiem zagwarantowania utrzymania uchodźcy oraz pomocą w celu wspierania integracji z lokalną społecznością. Działania te generują jednak znaczne koszty, które – pomimo pomocy międzynarodowej – spoczywają na państwach przyjmujących uchodźców²¹. Dlatego też włączenie tej grupy osób do systemu ekonomicznego kraju, m.in. poprzez objęcie regulacjami UPromZatr, a co za tym idzie – wsparcie przez publiczne służby zatrudnienia i umożliwienie poszukiwania zatrudnienia, leży we wspólnym interesie uchodźcy oraz państwa, które go przyjmuje.

1.2. Cudzoziemcy posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały

Przepisami UPromZatr objęci są również cudzoziemcy zamierzający wykonywać lub wykonujący pracę na terytorium RP, posiadający w Polsce zezwolenie na pobyt stały (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. e UPromZatr).

Zasady udzielania cudzoziemcom zezwolenia na pobyt stały zawarto w dziale VI rozdziale I UCudz. – art. 195 ust. 1 tej ustawy stanowi, że zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, na jego wniosek, jeżeli:

1) jest dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE pozostającym pod jego władzą rodzicielską:

- urodzonym po udzieleniu temu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub
- urodzonym w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego temu cudzoziemcowi, lub

²⁰ B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 27.

²¹ Z. Góral (red.), *Zatrudnianie...*, s. 150.

2) jest dzieckiem obywatela polskiego pozostającym pod jego władzą rodzicielską, lub

3) jest osobą o polskim pochodzeniu i zamierza osiedlić się na terytorium RP na stałe, lub

4) pozostaje w uznawanym przez prawo RP związku małżeńskim z obywatelem polskim przez co najmniej 3 lata przed dniem, w którym złożył wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały, i bezpośrednio przed złożeniem tego wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium RP przez okres nie krótszy niż 2 lata na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim lub w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, lub

5) jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 Kodeksu karnego²² i:

- przebywał na terytorium RP bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 1 rok na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi,

- współpracował z organami ścigania w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a § 1 k.k.,

- ma uzasadnione obawy przed powrotem do państwa pochodzenia, potwierdzone przez prokuratora prowadzącego postępowanie w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a § 1 k.k., lub

6) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przebywał nieprzerwanie na terytorium RP przez okres nie krótszy niż 5 lat na podstawie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, lub

7) bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały przebywał nieprzerwanie na terytorium RP przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany udzielonej na podstawie art. 351 pkt 1 lub 3 UCudz, lub

8) udzielono mu na terytorium RP azylu, lub

9) posiada ważną Kartę Polaka i zamierza osiedlić się na terytorium RP na stałe.

Przedstawione regulacje prawne ilustrują daleko idące pozytywne skutki w sferze praw cudzoziemców, którzy mają zamiar zamieszkać w Polsce na stałe – ze względu na sytuację rodzinną lub życiową. Administracyjnoprawny status cudzoziemców, którym udzielono zezwolenia na pobyt stały, charakteryzuje szczególnie uprzywilejowana sytuacja (w porównaniu do innych obcokrajowców)²³ – m.in. poprzez objęcie ich zakresem podmiotowym UPromZatr, czego następstwem jest dostęp do wszelkich form pomocy osobom bezrobotnym na ogólnych zasadach; potwierdza to dalsza analiza przepisów UPromZatr.

²² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

²³ Z. Góral (red.), *Zatrudnianie...*, s. 152.

1.3. Cudzoziemcy posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej

Kolejną grupą cudzoziemców, do których stosuje się przepisy UPromZatr, są cudzoziemcy zamierzający wykonywać lub wykonujący pracę na terytorium RP, posiadający w Polsce zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. f UPromZatr).

Zasady dotyczące udzielania cudzoziemcom zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE zostały wskazane w rozdziale II działu VI UCudz. Zgodnie z art. 211 ust. 1 UCudz zezwolenie takie udzielane jest cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, na jego wniosek, jeżeli przebywa na terytorium RP legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku i spełnia łącznie następujące warunki:

- posiada źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu;
- posiada ubezpieczenie zdrowotne lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium RP.

Regulacja prawna odnosząca się do zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE została ukształtowana na poziomie struktur UE – przepisy regulujące tę materię stanowią transpozycję dyrektywy Rady 2003/109/WE²⁴. Obywatele państw trzecich, którzy uzyskali w RP zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, stanowią kolejną grupę cudzoziemców w szczególnie uprzywilejowanej sytuacji²⁵. Korzystają oni z równego traktowania z obywatelami polskimi w zakresie m.in. prawa do edukacji i kształcenia zawodowego, pomocy społecznej, przywilejów socjalnych, jak również dostępu do polskiego rynku pracy – dowodzi tego analiza przepisów UPromZatr.

1.4. Cudzoziemcy posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy

Przepisy UPromZatr mają także zastosowanie do cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP, posiadających w Polsce zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 151 ust. 1 lub 2 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 UCudz (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. g UPromZatr).

Zgodnie z art. 127 UCudz, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium RP jest wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz spełnione są łącznie wymienione w tym przepisie warunki²⁶.

²⁴ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23.01.2004 r., s. 44, z późn. zm.).

²⁵ Z. Góról (red.), *Zatrudnianie...*, s. 152.

²⁶ W doktrynie „posiadaczy niebieskiej karty” określa się jako jedną „z najbardziej uprzywilejowanych

Kolejny z wymienionych przepisów, art. 151 ust. 1 i 2 UCudz, stanowi o udzielaniu cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych²⁷.

Natomiast art. 186 ust. 1 pkt 3 UCudz przewiduje uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy przez cudzoziemca, który posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielone przez inne państwo członkowskie UE oraz:

- zamierza wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na terytorium RP na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie na tym terytorium lub
- zamierza podjąć, kontynuować na terytorium RP studia lub szkolenie zawodowe, lub
- wykaże, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na terytorium RP, lub spełnia pozostałe przesłanki wskazane w UCudz²⁸.

Brzmienie art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. h UPromZatr wskazuje na włączenie do zakresu podmiotowego tego aktu cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP, posiadających w Polsce zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 159 ust. 1, art. 160, art. 161, art. 176, art. 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 lub art. 187 UCudz.

Pierwszy z wymienionych przepisów UCudz, artykuł 144, normuje udzielanie zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia lub jednolitych studiach magisterskich albo studiach trzeciego stopnia. Zezwolenia takiego udziela się cudzoziemcowi, gdy celem jego pobytu na terytorium RP jest podjęcie lub kontynuacja stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich, także wtedy, gdy studia te stanowią kontynuację lub uzupełnienie studiów podjętych przez cudzoziemca na terytorium innego państwa członkowskiego UE, oraz gdy spełnione są łącznie określone w tym przepisie warunki. Cudzoziemcowi, który spełnia wymienione warunki, udziela się również zezwolenia na pobyt czasowy w celu odbycia kursu przygotowawczego do podjęcia nauki na tych studiach w języku polskim²⁹.

kategorii obywateli państw trzecich w świetle prawa UE” P. Dąbrowski [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 409.

²⁷ Przepisy normujące tę problematykę są konsekwencją implementacji do porządku prawnego RP postanowień dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005 r., s. 15 z późn. zm). „Jej zasadniczym celem było spowodowanie, by gospodarka UE stała się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie opartą na wiedzy” P. Dańczak [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o...*, s. 445.

²⁸ Przepis ten uwzględnia rozwiązanie rozdziału III dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23.01.2004 r., s. 44, z późn. zm).

²⁹ Regulacja ta jest następstwem wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004 r., s.12 z późn. zm). Przedstawione „przepisy krajowe mają służyć realizacji głównych zamierzeń tej dyrektywy w postaci ułatwiania mobilności studentów będących obywatelami państw trzecich, m.in. w celu promowania Europy jako uznanego

Na mocy art. 159 ust.1 UCudz udziela się cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną, jeżeli spełnia on łącznie wskazane w tym przepisie przesłanki³⁰.

W art. 160 UCudz unormowano zaś możliwość udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy określonym kategoriom cudzoziemców, m.in. ze względu na zależność finansową, pozostawanie w gospodarstwie domowym, w kraju, z którego przybył cudzoziemiec, lub poważne względy zdrowotne wymagające osobistej opieki ze strony tego obywatela³¹.

Z kolei art. 161 ust. 1 UCudz przewiduje możliwość uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy w sytuacji pozostawania z określonym cudzoziemcem w uznawanym przez prawo RP związku małżeńskim lub posiadania statusu pełnoletniego dziecka cudzoziemca zamieszkującego na terytorium RP. Dalej w tym przepisie mówi się (w ust. 2), że cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną, udziela się zezwolenia na pobyt czasowy, gdy przemawia za tym jego ważny interes, w sytuacji:

- rozvodu, separacji lub owdowienia tego cudzoziemca, jeżeli pozostawał w uznawanym przez prawo polskie związku małżeńskim z cudzoziemcem zamieszkującym na terytorium RP, lub
- śmierci jego rodzica będącego cudzoziemcem zamieszkującym na terytorium RP, lub
- śmierci jego małoletniego dziecka, któremu nadano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej³².

Kolejnym z przepisów normujących zezwolenie na pobyt czasowy jest artykuł 176 UCudz, w którym prawodawca wymienia przesłanki udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi³³.

W następującym po nim przepisie – art. 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 UCudz, określono przypadki udzielania cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności, np. zamiar jako członek rodziny zamieszkiwania na terytorium RP wspólnie z pracownikiem migrującym lub status urodzonego na terytorium RP małoletniego dziecka cudzoziemca, które przebywa na tym terytorium bez opieki.

Z kolei zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności może zostać udzielone cudzoziemcowi, na podstawie art. 187 UCudz, jeśli np.:

światowego centrum w zakresie studiów wyższych i szkolenia zawodowego”, P. Dańczak [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o...*, s. 431.

³⁰ Przepis ten jest konsekwencją implementacji postanowień dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003 r., s. 12 z późn. zm).

³¹ Wymienione w tym przepisie przesłanki do udzielenia zezwolenia (m.in. „zależność finansowa”, „poważne względy zdrowotne”) są podstawą do wydania decyzji opartej na uznaniu administracyjnym.

³² Regulacje te stanowią transpozycję dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003 r., s. 12 z późn. zm).

³³ Przepis ten stanowi implementację dyrektywy Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004 r., s. 19, z późn. zm.).

- zamierza na terytorium RP podjąć lub kontynuować naukę, szkolenie zawodowe, lub
- jest absolwentem polskiej uczelni oraz poszukuje na terytorium RP pracy, lub
- jest duchownym, członkiem zakonu lub osobą pełniącą funkcję religijną w kościele lub związku wyznaniowym, którego status jest uregulowany umową międzynarodową, przepisami obowiązującego na terytorium RP prawa lub który działa na podstawie wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, i jeżeli jego pobyt na terytorium RP jest związany z pełnioną funkcją lub przygotowaniem do jej pełnienia, lub
 - jest pokrzywdzonym w toczącym się postępowaniu karnym przeciwko podmiotowi powierzającemu wykonywanie pracy, lub
 - jego pobyt na terytorium RP jest niezbędny z uwagi na konieczność poszanowania prawa do życia rodzinnego, a cudzoziemiec przebywa na terytorium RP nielegalnie, lub
 - jego wyjazd z terytorium RP naruszałby prawa dziecka w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu, a cudzoziemiec przebywa na terytorium RP nielegalnie, lub
 - wykazał, że istnieją inne okoliczności uzasadniające jego pobyt na terytorium RP³⁴.

Przepisami UPromZatr objęci są również cudzoziemcy zamierzający wykonywać lub wykonujący pracę na terytorium RP, posiadający w Polsce zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo art. 126 ust. 1 UCudz. Ponadto unormowania UPromZatr mają także zastosowanie do cudzoziemców posiadających wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium RP (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha UPromZatr).

W art. 114 ust. 1 UCudz udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę uzależnione jest od celu pobytu cudzoziemca na terytorium RP, którym jest wykonywanie pracy, oraz spełnienia łącznie pewnych warunków, np.: posiadania ubezpieczenia zdrowotnego, źródła stabilnego i regularnego dochodu³⁵.

Artykuł 126 ust. 1 UCudz normuje udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w sytuacji, gdy wykonywanie pracy na terytorium RP polega na pełnieniu przez cudzoziemca funkcji w zarządzie osoby prawnej podlegającej wpisowi do rejestru przedsiębiorców, której udziałów lub akcji cudzoziemiec nie posiada³⁶.

Przywołane przepisy określają kolejny tytuł pobytowy cudzoziemca – zezwolenie na pobyt czasowy. Odmienne jednak dla różnych grup obcokrajowców są przesłanki uzyskania takiego zezwolenia, znaczny jest także zakres dyferencjacji ich praw i obowiązków. W świetle obowiązujących przepisów prawnych na gruncie UPromZatr

³⁴ Decyzja wydawana na podstawie art. 187 UCudz opiera się na uznaniu administracyjnym.

³⁵ Przepis ten stanowi konsekwencję wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 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 r., s. 1, z późn. zm.).

³⁶ W literaturze dostrzega się zawężenie przez ustawodawcę stosowania tej regulacji, lecz to „kształtująca się dopiero praktyka (...) przyniesie odpowiedź, czy zakres przepisu nie został określony zbyt wąsko”, P. Dąbrowski [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o...*, s. 407.

status cudzoziemca posiadającego zezwolenie na pobyt czasowy (bezrobotnego lub poszukującego pracy, klienta powiatowego urzędu pracy z pełnym lub ograniczonym dostępem do świadczeń z tytułu bezrobocia i usług rynku pracy) można określić jako bardzo zróżnicowany.

1.5. Cudzoziemcy posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany

Regulacje UPromZatr stosuje się także do cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP, posiadających w Polsce zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. i UPromZatr).

Zasady udzielania cudzoziemcom zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany opisane zostały w dziale VIII rozdziale 3 UCudz.

Na mocy art. 348 UCudz cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium RP, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu EKPCz³⁷:

- zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub
- mógłby on zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub
- mógłby być zmuszony do pracy, lub
- mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej, lub

2) naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów EKPCz, lub

3) naruszałoby prawa dziecka, określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20.11.1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

Przesłanki udzielania zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP określono w art. 351 UCudz. Zgoda taka udzielana jest cudzoziemcowi, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu EKPCz:

- m.in. zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego (w dalszej kolejności przepis art. 351 pkt 1 UCudz wymienia identyczne przesłanki pozytywne jak dla zgody na pobyt ze względów humanitarnych) oraz przesłankę negatywną: istnienie okoliczności do odmowy udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, lub

³⁷ Polski ustawodawca kształtując w UCudz przesłanki udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych starał się odzwierciedlić standard międzynarodowy wynikający z EKPCz.

2) jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu właściwego do przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i od cudzoziemca, lub

3) może nastąpić jedynie do państwa, do którego wydanie go jest niedopuszczalne na mocy orzeczenia sądu albo z uwagi na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości z przedmiocie odmowy wydania cudzoziemca³⁸.

Na gruncie UCudz widoczne jest zróżnicowanie w zakresie przesłanek uzyskania zgody na pobyt ze względów humanitarnych i zgody na pobyt tolerowany, co w konsekwencji wpływa również na odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej cudzoziemców. W sferze zabezpieczenia społecznego oraz dostępu do świadczeń publicznych natomiast dyferencjacja ich pozycji zasadniczo nie jest dostrzegalna. Cudzoziemcy, którzy posiadają w RP zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany, mogą co do zasady korzystać ze świadczeń wypłacanych z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, są uprawnieni do określonych świadczeń pomocy społecznej, a także mogą korzystać z pomocy dla osób bezrobotnych³⁹.

1.6. Cudzoziemcy korzystający w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej

Kolejną kategorią cudzoziemców, do których mają zastosowanie przepisy UPromZatr, są cudzoziemcy zamierzający wykonywać lub wykonujący pracę na terytorium RP, korzystający w Polsce z ochrony czasowej (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. j UPromZatr).

Przesłanki udzielania cudzoziemcom ochrony czasowej określa dział III rozdział 3 UUdzCudzOchr. Zgodnie z art. 106 ust. 1 UUdzCudzOchr cudzoziemcom masowo przybywającym do RP, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej na terytorium Polski bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez RP lub społeczność międzynarodową. Ochrony tej udziela się do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, jednakże nie dłużej niż na okres roku. Jeśli po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, okres ochrony czasowej przedłuża się o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy.

Cudzoziemiec korzystający w RP z ochrony czasowej, który spełnia warunki określone w UPromZatr, może zostać zarejestrowany w powiatowym urzędzie pracy

³⁸ Zgoda na pobyt tolerowany ma analogiczne źródła, co zgoda na pobyt humanitarny – EKPCz i orzecznictwo ETPCz.

³⁹ P. Dąbrowski [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o...*, s. 799.

jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy. Przysługują mu wówczas odpowiednio zasiłki i inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

1.7. Cudzoziemcy ubiegający się w Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie statusu uchodźcy

Przepisy UPromZatr stosuje się również do cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP, ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy i małżonków, w imieniu których występują z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, którzy posiadają zaświadczenie wydane na podstawie art. 36 UUdzCudzOchr (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. k UPromZatr).

Ogólne zasady przyznawania statusu uchodźcy zostały przedstawione w śródtytuł 1.1. niniejszej publikacji. Natomiast zaświadczenie wskazane w art. 36 UUdzCudzOchr wydaje Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, jeśli po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie została wydana decyzja w pierwszej instancji i przyczyna niewydania decyzji w tym terminie nie leży po stronie wnioskodawcy. Dokument ten wraz z tymczasowym zaświadczeniem tożsamości cudzoziemca stanowi podstawę dla wnioskodawcy i małżonka, w imieniu którego wnioskodawca występuje, do wykonywania pracy na terytorium RP na zasadach i w trybie określonych w UPromZatr. W zaświadczeniu potwierdzony jest okres, jaki upłynął od dnia wszczęcia postępowania, oraz okoliczność, że przyczyna niewydania decyzji w terminie 6 miesięcy nie leży po stronie wnioskodawcy.

Cudzoziemcy, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. k UPromZatr, mogą zostać zarejestrowani w powiatowym urzędzie pracy wyłącznie jako poszukujący pracy. Status ten zapewnia możliwość korzystania z części usług rynku pracy – wiąże się niestety ze zdecydowanie węższym (niż w przypadku bezrobotnego) zakresem pomocy przewidzianej w UPromZatr.

1.8. Cudzoziemcy, którym udzielono ochrony uzupełniającej w Rzeczypospolitej Polskiej

Omawiana UPromZatr odnosi się także do cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium RP, którym udzielono ochrony uzupełniającej w Polsce (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. l UPromZatr).

Artykuł 15 UUdzCudzOchr stanowi, iż cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,

- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego – i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Cudzoziemcy, którym udzielono ochrony uzupełniającej w RP, mogą być zarejestrowani w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotni lub poszukujący pracy, o ile spełniają pozostałe warunki określone w UPromZatr. Przysługują im zasiłki i inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

1.9. Pozostałe kategorie cudzoziemców

Przepisy UPromZatr mają także zastosowanie do:

- cudzoziemców – członków rodzin cudzoziemców, o których mowa w pkt 2 lit. a–c UPromZatr, czyli do członków rodzin obywateli państw członkowskich UE, obywateli państw EOG nienależących do UE i obywateli państw niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi – (art. 1 ust. 3 pkt 3 UPromZatr),

- cudzoziemców – członków rodzin obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium RP albo po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE przebywają na terytorium Polski na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 UCudz lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie tych zezwoleń posiadali zezwolenie na pobyt czasowy (art. 1 ust. 3 pkt 4 UPromZatr),

- cudzoziemców zamierzających wykonywać pracę lub wykonujących pracę na terytorium RP, niewymienionych w art. 1 ust. 3 pkt 2–4 UPromZatr (art. 1 ust. 3 pkt 5 UPromZatr).

Cudzoziemcy należący do pierwszej i drugiej grupy mogą zostać zarejestrowani w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotni lub poszukujący pracy – stać się odpowiednio podmiotami określonych praw i obowiązków. Osoby wymienione w trzeciej grupie mogą zostać zarejestrowane jako poszukujący pracy – będą beneficjentami węższego katalogu form pomocy publicznych służb zatrudnienia.

2. DEFINICJA OSOBY BEZROBOTNEJ

Osoby bezrobotne są głównymi adresatami większości unormowań UPromZatr. Definicja osoby bezrobotnej, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 tego aktu prawnego, jest

bardzo szczegółowa. Zgodnie z przywołanym przepisem za bezrobotnych są uznawane osoby, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1 i 2 lit. a-g, lit. i, j, l oraz osoby wskazane w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha UPromZatr, czyli:

1) obywatele polscy poszukujący i podejmujący zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium RP oraz zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawców zagranicznych,

2) cudzoziemcy zamierzający wykonywać lub wykonujący pracę na terytorium RP:

- będący obywatelami państw członkowskich UE,
- będący obywatelami państw EOG nienależących do UE,
- będący obywatelami państw niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi,
 - posiadający w RP status uchodźcy,
 - posiadający w RP zezwolenie na pobyt stały,
 - posiadający w RP zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,
 - posiadający w RP zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 151 ust. 1 lub 2 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 UCudz,
 - posiadający w RP zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany,
 - korzystający w RP z ochrony czasowej,
 - którym udzielono ochrony uzupełniającej w RP,
 - posiadający zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo art. 126 ust. 1 UCudz, albo wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium RP, którzy bezpośrednio przed rejestracją jako osoby bezrobotne były zatrudnione nieprzerwanie na terytorium RP przez okres co najmniej 6 miesięcy,
 - będący cudzoziemcami – członkami rodzin cudzoziemców, o których mowa w pkt 2 lit. a-c UPromZatr,
 - będący cudzoziemcami – członkami rodziny obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium RP albo po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE przebywają na terytorium RP na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 UCudz lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie tych zezwoleń posiadali zezwolenie na pobyt czasowy.

Za bezrobotnych mogą zostać uznane takie osoby, które mieszczą się w wyżej przedstawionym zakresie podmiotowym ustawowej definicji bezrobotnego, a ponadto są osobami niezatrudnionymi i niewykonyjącymi innej pracy zarobkowej⁴⁰, zdolnymi i gotowymi

⁴⁰ Por. np. wyrok WSA w Szczecinie z 2 lutego 2011 r., II SA/Sz 1007/10 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/55298F51A1>), w uzasadnieniu którego czytamy, że nie może uzyskać statusu osoby bezrobotnej osoba zatrudniona lub wykonująca inną pracę zarobkową.

mi⁴¹ do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie, służbie albo innej pracy zarobkowej (jeżeli są osobami niepełnosprawnymi, zdolnymi i gotowymi do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieuczące się w szkole, z wyjątkiem uczących się w szkole dla dorosłych lub przystępujących do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiują na studiach niestacjonarnych⁴², zarejestrowane we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukujące zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- ukończyły 18 lat,
- nie osiągnęły wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴³,
- nie nabyły prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobierają nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego⁴⁴,
- nie nabyły prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy, w wysokości co najmniej najniższej emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, o których mowa w UEmerRentFUS,
- nie są właścicielami lub posiadaczami samoistnymi lub zależnymi nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego⁴⁵, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowo lub nie podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospo-

⁴¹ Z. Góral ową „zdolność” postrzega w dwojaki sposób; pierwsze ujęcie dot. „zdolności” w znaczeniu prawnym, czyli „zdolności do bycia stroną stosunku prawnego, w ramach którego realizowane jest zatrudnienie lub wykonywana inna praca zarobkowa”, drugie ujęcie odnosi się do „zdolności” do „podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej w znaczeniu psychofizycznym”. Autor podkreśla, że „posiadanej zdolności do podjęcia zatrudnienia (...) musi towarzyszyć gotowość zmiany swojego statusu”, Z. Góral (red.), *Ustawa o...*, s. 50-51.

⁴² Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z 30 listopada 2011 r., II SA/Rz 783/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7D24FF53B9>), w którym sąd orzekł, że osoba ucząca się w szkole w systemie stacjonarnym nie może posiadać statusu osoby bezrobotnej, może jednak uzyskać i zachować status bezrobotnego, ucząc się w systemie niestacjonarnym.

⁴³ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 748, z późn. zm.) – przywoływana dalej jako: UEmerRentFUS.

⁴⁴ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 3 kwietnia 2008 r., III SA/Kr 821/07 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4B1367CA86>), w uzasadnieniu którego można przeczytać, że nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy wyklucza uzyskanie statusu osoby bezrobotnej; wyrok WSA w Gliwicach z 15 września 2015 r., IV SA/GI 716/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3596613415>), w którym sąd wskazuje, że okolicznością wyłączającą możliwość uzyskania statusu bezrobotnego jest nabycie prawa do renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę.

⁴⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 380, z późn. zm.).

darstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe⁴⁶,

- nie uzyskują przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie,

- nie złożyły wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis:

- zgłosiły do ewidencji działalności gospodarczej wnioski o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo

- nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej,

- nie są osobami tymczasowo aresztowanymi lub nie odbywają kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego⁴⁷,

- nie uzyskują 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,

- nie pobierają na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego,

- nie pobierają, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,

- nie pobierają po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego, o którym mowa w art. 70 ust. 6 UPromZatr,

- nie podlegają, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników,

⁴⁶ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2011 r., II SA/Po 369/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B864DBBF1A>), w którym sąd zauważa, że ustawodawca nie różnicuje uprawnień do nabycia statusu osoby bezrobotnej w zależności od tego, czy osoba ta sama użytkuje nieruchomość rolną, stanowiącą jej własność, czy też wydzierżawia ją innym podmiotom, a sam tytuł władania nieruchomością rolną i powierzchnia nieruchomości liczona w hektarach przeliczeniowych pozbawia właściciela (posiadacza samoistnego lub zależnego) atrybutu „bezrobotnego”.

⁴⁷ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 6 listopada 2014 r., III SA/Gd 672/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B8AE20B4A6>), w uzasadnieniu którego można przeczytać, że bezrobotnym nie może być osoba tymczasowo aresztowana lub odbywająca karę pozbawienia wolności, gdyż nie jest ona gotowa do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (przesłanką „gotowości” może taka osoba legitymować się w przerwie w odbywaniu kary lub w przypadku objęcia dozorem elektronicznym).

- nie pobierają na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłku dla opiekuna.

Co charakterystyczne, definicja bezrobotnego jest bardzo rozbudowana i kazuistyczna⁴⁸. W pierwszej jej części w enumeratywny sposób wymienione zostały swego rodzaju przesłanki pozytywne warunkujące nabycie i zachowanie statusu osoby bezrobotnej, zaś w drugiej części wskazano szereg przesłanek negatywnych uniemożliwiających nabycie i zachowanie tego statusu⁴⁹. W literaturze przedmiotu podnosi się, iż zdefiniowanie pojęcia „bezrobotny” jest niezwykle istotne. Konwencja terminologiczna przyjęta przez ustawodawcę winna uwzględniać cele polityki rynku pracy, zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia, aktywizacji zawodowej – co niewątpliwie jest najpoważniejszym obciążeniem finansowym Funduszu Pracy⁵⁰. W doktrynie dostrzega się, „iż nadmiernie liberalne ukształtowanie przesłanek definicji umożliwia uzyskanie statusu bezrobotnego przez osoby zainteresowane nie tyle podjęciem zatrudnienia, ile raczej otrzymywaniem świadczeń z Funduszu Pracy. Z kolei nadmiernie restrykcyjna definicja może eliminować z kręgu beneficjentów tych świadczeń osoby, które jako ofiary bezrobocia przymusowego, powinny je uzyskiwać”⁵¹. Mimo że w kolejnych ustawach regulujących problematykę rynku pracy (oraz ich nowelizacjach) zauważalna jest tendencja prawodawcy do zaostrzania kryteriów definicyjnych⁵², to jednak od 1 maja 2014 r. zakres podmiotowy UPromZatr uległ rozszerzeniu o cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie określonych tytułów pobytowych, a co za tym idzie – nastąpiło również poszerzenie zakresu podmiotowego definicji legalnej terminu „bezrobotny”. Należy jednak zwrócić uwagę, że pomimo nowego brzmienia przedmiotowej definicji zakres prawnego pojęcia „bezrobotnego” nie pokrywa się w pełni z zakresem zastosowania UPromZatr. Nadal tylko określone grupy cudzoziemców mogą być klientami powiatowych urzędów pracy, a ci odpowiednio uzyskują status bezrobotnego lub poszukującego pracy, korzystają z pełnego lub ograniczonego dostępu do świadczeń z tytułu bezrobocia i usług rynku pracy.

3. ZASIŁKI I INNE ŚWIADCZENIA PRZYSŁUGUJĄCE BEZROBOTNYM CUDZOZIEMCOM

Omawiana UPromZatr w art. 1 ust. 4, na zasadach określonych w tym akcie, przewiduje prawo do zasiłków i innych świadczeń z tytułu bezrobocia dla osób, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1, 2 lit. a–g, i, j, l oraz pkt 3 i 4. Uogólniając: w grupie

⁴⁸ W tekście UPromZatr przy użyciu edytora tekstu Microsoft Word, korzystając z opcji „statystyka wyrazów” dla terminu „bezrobotny”, uzyskujemy wynik: 684 wyrazy lub 4846 znaków ze spacjami (bez rozszerzenia definicji o odesłania do innych artykułów i aktów prawnych).

⁴⁹ Z. Góral (red.), *Ustawa o...*, s. 46.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

tych podmiotów znajdują się bezrobotni obywatele polscy oraz określone kategorie cudzoziemców, z wyłączeniem:

- cudzoziemców posiadających w RP zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 159 ust. 1, art. 160, art. 161, art. 176, art. 186 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 lub art. 187 UCudz (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. h UPromZatr),
- cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo art. 126 ust. 1 UCudz, albo wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium RP (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha UPromZatr) – jednakże tej grupie cudzoziemców na mocy art. 1 ust. 5 UPromZatr przyznano prawo do zasiłków, o których mowa w rozdziale 15 UPromZatr,
- cudzoziemców ubiegających się w RP o nadanie statusu uchodźcy i małżonków, w imieniu których występują z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, którzy posiadają zaświadczenie wydane na podstawie art. 36 UUdzCudzOchr (art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. k UPromZatr),
- cudzoziemców zamierzających wykonywać pracę lub wykonujących pracę na terytorium RP, niewymienionych w art. 1 ust. 3 pkt 2–4 UPromZatr (art. 1 ust. 3 pkt 5 UPromZatr).

Pomimo dyferencjacji statusu prawnego podmiotów w zakresie uprawnień do zasiłków i innych świadczeń dla bezrobotnych art. 1 ust. 6 UPromZatr zapewnia możliwość korzystania z usług rynku pracy cudzoziemcom wskazanym w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. h oraz ha UPromZatr, z wyłączeniem prawa do świadczeń określonych w art. 41–42a UPromZatr, czyli np.:

- przyznania bezrobotnym cudzoziemcom w okresie odbywania szkolenia, na które zostali skierowani przez starostę, stypendium finansowanego ze środków FP,
- udzielenia pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości 400% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podpisania umowy pożyczki w celu umożliwienia podjęcia lub utrzymania zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej,
- sfinansowania z FP kosztów studiów podyplomowych do wysokości 100%, jednak nie więcej niż 300% przeciętnego wynagrodzenia⁵³.

Konkludując, należy stwierdzić, iż na gruncie UPromZatr status bezrobotnego lub poszukującego pracy cudzoziemca oraz zakres przysługujących mu świadczeń z tytułu bezrobocia jest mocno zróżnicowany – stanowi konsekwencję posiadanego tytułu pobytowego, na podstawie którego przebywa cudzoziemiec na terytorium RP. Warto jednak uzupełnić, iż art. 39a UPromZatr stanowi, że osoby, które nie są zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne lub poszukujące pracy (czyli również, z uwzględnieniem art. 1 ust. 3 pkt 2 UPromZatr, cudzoziemcy objęci zakresem podmiotowym tej ustawy), mogą korzystać z części usług rynku pracy. W zakresie pośrednictwa pracy są to usługi polegające m.in. na udzielaniu pomocy w uzyskiwaniu odpowiedniego zatrudnienia, informowaniu osób o aktualnej sytu-

⁵³ Por. M. Culepa, M. Rotkiewicz, D. Wołoszyn-Kądziółka, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 11.

acji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy, inicjowaniu i organizowaniu kontaktów z pracodawcami oraz informowaniu o przysługujących prawach i obowiązkach. Pośrednictwo pracy dla tych osób realizowane jest przez urzędy pracy nieodpłatnie, zgodnie z zasadami dostępności, dobrowolności, równości i jawności (art. 36 ust. 1-5 i 5c-5g UPromZatr). Osoby te mogą również korzystać (w ograniczonym zakresie) z poradnictwa zawodowego, polegającego m.in. na udzielaniu pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu lub miejsca pracy, planowaniu rozwoju kariery zawodowej oraz na przygotowaniu do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy (art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a UPromZatr)⁵⁴.

ZAKOŃCZENIE

Bezrobocie stanowi jeden z najpoważniejszych problemów współczesności, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym⁵⁵. Zjawisko to jest dużym wyzwaniem nie tylko dla ekonomistów, ale także „dla ustawodawcy, którego zadaniem jest dostarczenie prawnych instrumentów dla prowadzonej polityki rynku pracy”⁵⁶. Skalę tego problemu nasilają: położenie geograficzne Polski, uwarunkowania społeczno-gospodarcze oraz polityczne sojusze, które zobowiązują do otwarcia granic dla cudzoziemców. Napływ obywateli innych państw wpływa na polski rynek pracy z jednej strony pozytywnie (m.in. sprzyja wymianie wiedzy i doświadczeń zawodowych, przenikaniu nowej kultury pracy, różnych rozwiązań w organizacji pracy oraz zatrudnieniu wysoko kwalifikowanych specjalistów), z drugiej strony oddziałuje negatywnie (m.in. stanowi konkurencję dla polskich pracowników, absolwentów szkół oraz niejednokrotnie jest równoznaczny z dumpingiem płacowym)⁵⁷.

Współcześnie działania i decyzje prawotwórcze stają się coraz trudniejsze, niemniej stanowione prawo winno sprzyjać temu, co w podejmowaniu pracy przez obywateli polskich i cudzoziemców jest pozytywne, a minimalizować to, co negatywne⁵⁸. Dokonany w tym opracowaniu przegląd regulacji prawnych dotyczących przesłanek nabycia statusu osoby bezrobotnej przez cudzoziemców w świetle UPromZatr utwierdza w przekonaniu, iż problematyka bezrobotnych cudzoziemców poszukujących zatrudnienia w Polsce, za pośrednictwem urzędów pracy oraz korzystających z prawa do zabezpieczenia społecznego, jest dla polskiego ustawodawcy istotna. Potwierdzają to ostatnie nowelizacje dwóch wiodących aktów regulujących tę materię – UPromZatr oraz UCudz. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują jednakże na zmienność, labilność oraz nadmierną szczegółowość rozwiązań prawnych dotyczących statusu

⁵⁴ Ibidem, s. 228-229.

⁵⁵ S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski (red.), *Jak obniżyć bezrobocie – mechanizmy niwelowania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy*, Łódź 2008, s. 569.

⁵⁶ Z. Góral (red.), *Ustawa o...*, s. 23.

⁵⁷ Idem (red.), *Zatrudnianie...*, s. 301-302.

⁵⁸ Ibidem, s. 302.

bezrobotnego cudzoziemca. W ich ocenie nowe prawo o cudzoziemcach „»przytłacza« swoimi rozmiarami i już na początku czyni wrażenie, że jest skomplikowane i trudne zarówno dla władzy, jak i dla ludzi”⁵⁹, natomiast język, w jakim została zredagowana UPromZatr, nie jest wystarczająco precyzyjny, a rozbudowane przepisy mają opisowy charakter i nie ułatwiają ich interpretacji⁶⁰. Dostrzegany jest również brak należytej harmonizacji między regulacjami UPromZatr i UCudz⁶¹.

W świetle obowiązujących przepisów status cudzoziemców poszukujących w Polsce zatrudnienia jest mocno zróżnicowany. Jego dyferencjacja niekiedy może wydawać się nadmierna i świadczyć o protekcji krajowego rynku pracy⁶². Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza ukazała brak tożsamości zakresu definicji bezrobotnego z zakresem zastosowania UPromZatr (nie każdy cudzoziemiec objęty regulacjami tego aktu nabędzie status osoby bezrobotnej), poza tym nie wszyscy cudzoziemcy mogą być klientami urzędów pracy i korzystać ze świadczeń i zasiłków przysługujących bezrobotnym obywatelom polskim. Stan taki rodzi wątpliwości, czy w dobie „wzrostu państwa administracyjnego”⁶³ stanowienie zbyt restrykcyjnych norm (kryteriów definicyjnych) nie wywoła „krzyku rozpacz”⁶⁴ ubogich istot ludzkich pozbawionych pomocy świadczonej przez urzędy pracy. Oczywiście nasuwa się pytanie o celowość dyferencjacji statusu poszczególnych kategorii cudzoziemców. W ocenie przedstawicieli doktryny trudno jednak znaleźć uzasadnienie dla tak „dziwnej figury legislacyjnej inne (...) niż to, że chodziło o stworzenie punktu odniesienia do unormowania różnej pozycji cudzoziemców na polskim rynku pracy”⁶⁵.

Wobec częstego postrzegania cudzoziemców jako zagrożenia dla polskiego rynku pracy⁶⁶ oraz systemu świadczeń dla bezrobotnych przeprowadzone rozważania, poprowadzone analizą aktualnych aktów prawnych oraz przeglądem literatury poświęconej tej tematyce, pozwalają stwierdzić, że obawy te są bezzasadne. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce maleje (w grudniu 2013 roku wynosiła 13,4%, zaś w grudniu następnego roku osiągnęła poziom 11,5%)⁶⁷, liczba cudzoziemców zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy wynosiła na koniec 2013 r. około 4,5 tys. osób, natomiast na koniec 2014 r. stanowiła około 3,9 tys. osób⁶⁸, wpisując się w ogólną tendencję spadku poziomu bez-

⁵⁹ J. Jagielski, *Kilka refleksji na temat stanu i perspektyw polskiego prawa o cudzoziemcach*, [w:] O. Łachacz, J. Galster (red.), *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym: implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, Olsztyn 2013, s. 225.

⁶⁰ Z. Góral (red.), *Ustawa o...*, s. 24.

⁶¹ Idem (red.), *Zatrudnianie...*, s. 303.

⁶² Ibidem.

⁶³ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 11.

⁶⁴ M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2004, s. 11.

⁶⁵ Z. Góral (red.), *Ustawa o...*, s. 33.

⁶⁶ Idem (red.), *Zatrudnianie...*, s. 13.

⁶⁷ *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w grudniu 2014 roku*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/miesieczna-informacja-o-bezrobociu-rejestrowanym-w-polsce-w-grudniu-2014-roku,1,35.html>, 30.06.2015 r.

⁶⁸ *Spada liczba bezrobotnych cudzoziemców*, <https://www.emn.gov.pl/esm/aktualnosci/12461,Spada-liczba-bezrobotnych-cudzoziemcow.html>, 30.06.2015 r.

robocia w kraju. Polski ustawodawca dostrzega wagę problemu bezrobocia – dokonując zmian legislacyjnych stara się odpowiadać na potrzeby rynku pracy. Wprowadzenie bardziej liberalnych regulacji prawnych nie budzi zatem ryzyka zagrożenia rynku pracy i nadużywania przez cudzoziemców systemu świadczeń z tytułu bezrobocia w Polsce. Niemniej podejmowane działania są niejednokrotnie trudne i dalekosiężne, bowiem formułowanie zasad polityki migracyjnej wymaga uwzględnienia kierunku rozwoju gospodarczego kraju, potrzeb pracodawców, a także ochrony interesów polskiego pracownika⁶⁹.

Mając na uwadze skalę bezrobocia, a co za tym idzie – uzupełniający, a nie podstawowy charakter zatrudnienia obywateli innych państw w Polsce, przedstawione ograniczenia i zróżnicowanie statusu bezrobotnego cudzoziemca są zasadne. Należy jednak formułować postulaty tak, by nowe regulacje prawne kształtujące administracyjnoprawny status bezrobotnego cudzoziemca były bardziej przejrzyste oraz minimalizowały ograniczenia w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy i systemu świadczeń dla osób bezrobotnych. Poddawanie ocenie aktualnych regulacji normatywnych i formułowanie adekwatnych wniosków *de lege ferenda* w zakresie poruszanej problematyki nie wynika bynajmniej z zarzutu zbędności owych regulacji, lecz jest podyktowane złożonością i znaczeniem tego tematu.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że działania państwa, polskiego prawodawcy dotyczące polityki rynku pracy, w tym kształtowania przesłanek nabycia statusu osoby bezrobotnej przez cudzoziemca, zmierzają we właściwym kierunku – są wyrazem dbałości o polski rynek pracy i jego uczestników. Nie tylko obywatele polscy, ale i cudzoziemcy, stający w obliczu bezrobocia, mają zapewnioną pomoc ze strony specjalnie w tym celu powołanych służb zatrudnienia, czego gwarancją są odpowiednio ukształtowane regulacje prawne.

Bibliografia

Literatura:

1. Białocerkiewicz J., *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Chlebny J. (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Chlebosz D., Czajka B., Zdak A., *Zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu: obowiązki i uprawnienia pracodawcy, zatrudnienie cudzoziemców, świadczenia z tytułu bezrobocia*, Warszawa 2002.
- Culepa M., Rotkiewicz M., Wołoszyn-Kądziołka D., *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Dańczak P. [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Dąbrowski P., *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011.

⁶⁹ D. Chlebosz, B. Czajka, A. Zdak, *Zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu: obowiązki i uprawnienia pracodawcy, zatrudnienie cudzoziemców, świadczenia z tytułu bezrobocia*, Warszawa 2002, s. 71.

- Dąbrowski P. [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Dostęp migrantów do systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*, <https://emn.gov.pl/download/75/17355/DOSTEPMIGRANTOWDOSYSTEMUZABEZPIECZENIASPOLECZNEGOWPOLSCE.pdf>, 30.06.2015.
- Góral Z. (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Warszawa 2011.
- Góral Z. (red.), *Zatrudnianie cudzoziemców*, Warszawa 2015.
- Jagielski J., *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, Warszawa 1997.
- Jagielski J., *Kilka refleksji na temat stanu i perspektyw polskiego prawa o cudzoziemcach*, [w:] O. Łachacz, J. Galster (red.), *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym: implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, Olsztyn 2013.
- Jagielski J., Pudzianowska D. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2004.
- Krajewski S., Mackiewicz M., Krajewski P. (red.), *Jak obniżyć bezrobocie – mechanizmy niwelowania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy*, Łódź 2008.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
- Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w grudniu 2014 roku*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/miesieczna-informacja-o-bezrobociu-rejestrowanym-w-polsce-w-grudniu-2014-roku,1,35.html>, 30.06.2015 r.
- Spada liczba bezrobotnych cudzoziemców*, <https://www.emn.gov.pl/esm/aktualnosci/12461,Spadaliczba-bezrobotnych-cudzoziemcow.html>, 30.06.2015 r.
- Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Europejska karta społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67, z późn. zm.).
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz.Urz. UE C Nr 83).
- Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003 r.).
- Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23.01.2004 r.).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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 r.).

Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004 r., s.19, z późn. zm.).

Dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004 r.).

Dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005 r., s. 15).

Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. Urz. UE L 155 z 18.06.2009 r., s. 17).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 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 r., s.1, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 748, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1392, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 680, z późn. zm.).

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

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1525, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, z późn. zm.).

Orzecznictwo:

Wyrok WSA w Krakowie z 3 kwietnia 2008 r., III SA/Kr 821/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z 2 lutego 2011 r., II SA/Sz 1007/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2011 r., II SA/Po 369/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 30 listopada 2011 r., II SA/Rz 783/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 6 listopada 2014 r., III SA/Gd 672/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 15 września 2015 r., IV SA/GI 716/14, CBOSA.

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania są przesłanki nabycia statusu osoby bezrobotnej przez cudzoziemca w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Celem artykułu jest zobrazowanie aktualnych regulacji administracyjnoprawnych i zasad dostępu cudzoziemców do świadczeń z tytułu bezrobocia w Polsce – problematyki, która coraz częściej staje się ważnym tematem debaty publicznej. Rozważania oparte zostały głównie na metodzie badań polskich ram prawnych według stanu na dzień 30.06.2015 r. Opracowanie stanowi próbę przybliżenia złożonego tematu – praw i obowiązków bezrobotnych cudzoziemców w Polsce.

Słowa kluczowe: cudzoziemiec, bezrobocie, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa o cudzoziemcach, rynek pracy

PREREQUISITES FOR ACQUIRING THE STATUS OF UNEMPLOYED PERSON BY A FOREIGNER UNDER THE ACT OF 20 APRIL 2004 ON THE PROMOTION OF EMPLOYMENT AND LABOUR MARKET INSTITUTIONS

Summary: The main subject of the present paper concerns the prerequisites for acquiring the status of unemployed person by a foreigner under the Act on the promotion of employment and labour market institutions. The aim of the article is to describe the current administrative-legal regulations as well as rules of access of foreigners to unemployment benefits in Poland - the issue increasingly significant in public debate. Considerations included were mainly based on the research method of the Polish legal framework as of 30th June 2015. The study is an attempt to bring closer a complex issue - rights and obligations of unemployed foreigners in Poland.

Keywords: foreigner, unemployment, the Act on the promotion of employment and labour market institutions, the Act on foreigners, labour market