

Warszawa, 28 Marzec 2026

FUNDACJA SWOBÓD OBYWATELSKICH AUXILIATOR

ul. CZERNIAKOWSKA 48/130

00-717 WARSZAWA

KRS: 0001106749

REGON: 528734070

NIP: 5214071508

e-mail: zarzad@auxiliator.pl

Adres do e-Doręczeń: AE:PL-71486-59127-EAJVD-12

Adres do korespondencji:

FUNDACJA SWOBÓD OBYWATELSKICH AUXILIATOR

ul. Krzyżówki 28/46

03-193 Warszawa

International Labour Organization

4 route des Morillons

CH-1211 Geneva 22

Switzerland

Szanowni Państwo,

zwracam się z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy zgodności przepisów obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej z międzynarodowymi standardami ochrony praw pracowniczych i osób bezrobotnych.

Przedmiotem niniejszego pisma jest art. 219 Ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620 z późn. zm.) prawa polskiego, regulującej zasady przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, w szczególności w zakresie tzw. negatywnych

przesłanek nabycia prawa do świadczenia przed rejestracją w Powiatowym Urzędzie Pracy (PUP).

Literalna brzmienie przepisu:

Art. 219. [Negatywne przesłanki przysługiwania prawa do zasiłku dotyczące sytuacji przed rejestracją w PUP]

Prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który przed rejestracją w PUP:

1)rozwiązał ostatni stosunek pracy lub stosunek służbowy za wypowiedzeniem, chyba że rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego za wypowiedzeniem nastąpiło z powodu zmiany miejsca zamieszkania lub pracownik rozwiązał umowę o pracę w trybie art. 55 § 1 i 11 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy;

2)spowodował rozwiązanie z własnej winy ostatniego stosunku pracy lub stosunku służbowego bez wypowiedzenia;

3)rozwiązał ostatni stosunek pracy zawarty na podstawie skierowania przez starostę do pracodawcy otrzymującego w związku z tym skierowaniem środki z Funduszu Pracy.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku gdy ostatni stosunek pracy lub stosunek służbowy nie stanowi podstawy nabycia prawa do zasiłku.

Zgodnie z art. 219 wskazanej ustawy, prawo do zasiłku nie przysługuje osobie bezrobotnej, która przed rejestracją:

- rozwiązała stosunek pracy za wypowiedzeniem (z określonymi wyjątkami),
- doprowadziła do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z własnej winy,
- rozwiązała stosunek pracy zawarty na podstawie skierowania przez starostę.

W praktyce oznacza to, że osoba, która samodzielnie rozwiąże stosunek pracy – nawet z uzasadnionych przyczyn życiowych lub zawodowych (nie zawsze mieszczących się w ustawowych wyjątkach) – może zostać całkowicie pozbawiona prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

W mojej ocenie regulacja ta może budzić wątpliwości w kontekście:

- zasady proporcjonalności,
- prawa do zabezpieczenia społecznego,
- ochrony pracownika jako słabszej strony stosunku pracy,

- standardów dotyczących ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Szczególne wątpliwości budzi automatyczny charakter sankcji, bez uwzględnienia indywidualnej sytuacji danej osoby, w tym przyczyn rozwiązania stosunku pracy, które nie zawsze wynikają z winy pracownika. Ponadto, w przepisie nie została zdefiniowana kwestia „winy”, ani brak precyzyjnej definicji zwolnienia z powodu zmiany miejsca zamieszkania, co prowadzi do niejasności interpretacyjnych i ryzyka arbitralnej oceny przez organy administracji.

Dodatkowo, konkretne przesłanki wskazane w art. 219 Ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620 z późn. zm.) budzą następujące wątpliwości:

- w zakresie rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem – przepis nie uwzględnia szerokiego katalogu uzasadnionych przyczyn rezygnacji z pracy (np. mobbing, pogorszenie warunków pracy, konieczność opieki nad członkiem rodziny, partnerem, przekwalifikowaniem, zmianą miejsca zamieszkania- brak definicji legalnej, inne przyczyny życiowe), ograniczając wyjątki w sposób nadmiernie wąski i nieprecyzyjny,
- w zakresie rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika – brak definicji „winy” powoduje niepewność prawną i ryzyko nieproporcjonalnych konsekwencji,
- w zakresie rozwiązania stosunku pracy zawartego na podstawie skierowania przez starostę – sankcja ma charakter szczególny i może prowadzić do nierównego traktowania tej kategorii pracowników względem innych,
- brak mechanizmu indywidualnej oceny sytuacji bezrobotnego przez organ administracji, co skutkuje automatyzmem decyzji i ograniczeniem zasady sprawiedliwości społecznej oraz nadmierną ingerencją w sferę życia prywatnego jednostki np. prawo do sownie wybranej pracy.

Powyższe elementy mogą prowadzić do sytuacji, w której osoba pozostająca bez pracy zostaje pozbawiona minimalnych środków utrzymania mimo braku zawinienia lub przy istnieniu uzasadnionych powodów zakończenia zatrudnienia.

Wątpliwości te znajdują również odniesienie w standardach międzynarodowych, w szczególności:

- Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO - International Labour Organization), agencji ONZ, dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, która wskazuje na konieczność zapewnienia realnego dostępu do świadczeń w razie bezrobocia,

- Konwencji nr 168 ILO dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, która dopuszcza ograniczenia w dostępie do świadczeń jedynie w sposób proporcjonalny i z uwzględnieniem okoliczności indywidualnych, (Polska niestety nie ratyfikowała konwencji),
- Konwencji nr 122 ILO dotyczącej polityki zatrudnienia, podkreślającej obowiązek państwa w zakresie prowadzenia aktywnej polityki wspierającej zatrudnienie i przeciwdziałającej wykluczeniu.

Nasza analiza wykazuje, że również Art. 220 Ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620 z późn. zm.) narusza prawo międzynarodowe w zakresie prawa pracy :

„Art. 220. [Negatywne przesłanki przysługiwania prawa do zasiłku dotyczące sytuacji po rejestracji w PUP]

Prawo do zasiłku od dnia zarejestrowania w PUP nie przysługuje bezrobotnemu, który:

- 1)otrzymał odszkodowanie za skrócenie okresu wypowiedzenia umowy o pracę;***
- 2)otrzymał przewidziane w odrębnych przepisach świadczenie w postaci jednorazowego ekwiwalentu pieniężnego za urlop górniczy, jednorazowej odprawy socjalnej, zasiłkowej, pieniężnej po zasiłku socjalnym, jednorazowej odprawy warunkowej lub odprawy pieniężnej bezwarunkowej;***
- 3)odbywa odpłatną praktykę absolwencką i otrzymuje z tego tytułu miesięczne świadczenie pieniężne w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę;***
- 4)zarejestrował się jako bezrobotny w okresie, zgłoszonego do CEIDG, zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej, jeśli okres prowadzenia tej działalności stanowi podstawę lub jest uwzględniany do nabycia prawa do zasiłku;***
- 5)rozwiązał ostatni stosunek pracy lub stosunek służbowy na mocy porozumienia stron, chyba że porozumienie stron nastąpiło z powodu zmiany miejsca zamieszkania lub z powodu upadłości, likwidacji pracodawcy lub zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy;***
- 6)z własnej winy po skierowaniu przez PUP lub zawarciu umowy nie podjął albo przerwał realizację formy pomocy, chyba że powodem niepodjęcia albo przerwania realizacji było podjęcie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej;***
- 7)odmówił bez uzasadnionej przyczyny propozycji prac społecznie użytecznych;***
- 8)odmówił udziału w przygotowaniu IPD.***

2.Bezrobotnemu, o którym mowa w ust. 1, spełniającemu warunki określone w art. 218 zasiłek przysługuje:

- 1) po upływie okresu, za który otrzymał ekwiwalent, odprawę lub odszkodowanie, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2;*
 - 2) po zakończeniu odbywania praktyki absolwenckiej i otrzymywania z tego tytułu miesięcznie świadczenia pieniężnego w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę;*
 - 3) po okresie 90 dni od dnia zarejestrowania się w PUP w przypadkach wymienionych w ust. 1 pkt 4 i 5;*
 - 4) po upływie okresu wskazanego w art. 65 ust. 1 pkt 2 - w przypadku wymienionym w ust. 1 pkt 6;*
 - 5) po upływie okresu wskazanego w art. 65 ust. 1 pkt 3 - w przypadku wymienionym w ust. 1 pkt 7;*
 - 6) po upływie okresu wskazanego w art. 65 ust. 1 pkt 12 - w przypadku wymienionym w ust. 1 pkt 8.*
- 3. Okresy zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, prowadzenia pozarolniczej działalności, pobierania zasiłku chorobowego po ustaniu zatrudnienia, zaprzestaniu wykonywania innej pracy zarobkowej, prowadzenia pozarolniczej działalności oraz uzyskiwania przychodu, wymienione w art. 226 ust. 1 oraz okresy wymienione w art. 226 ust. 2, wlicza się do okresów, o których mowa w ust. 2.”*

Rola Międzynarodowej Organizacji Pracy w tym zakresie jest istotna: Polska, jako państwo członkowskie, jest zobowiązana do składania okresowych raportów do ILO na temat stosowania ratyfikowanych konwencji. Komitet Ekspertów ILO analizuje te raporty i w przypadku stwierdzenia rozbieżności między prawem międzynarodowym a praktyką (w tym wynikami kontroli Państwowej Inspekcji Pracy) zgłasza odpowiednie uwagi. Tym samym przepisy krajowe i ich stosowanie podlegają bieżącemu nadzorowi i ocenie w kontekście standardów międzynarodowych.

W świetle powyższych standardów automatyczne pozbawienie prawa do świadczenia może być oceniane jako środek nadmiernie restrykcyjny i naruszanie praw i wolności człowieka.

Dodatkowo, regulacja ta budzi istotne wątpliwości na gruncie prawa krajowego. Zgodnie z art. 30 § 1 i § 3 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.), rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić m.in. za wypowiedzeniem przez każdą ze stron, co stanowi podstawowy element swobody zatrudnienia. Wprowadzenie sankcji w postaci

utruty prawa do zasiłku w przypadku skorzystania z tej formy rozwiązania stosunku pracy może prowadzić do faktycznego ograniczenia tej swobody.

„Art. 30. [Rozwiązanie umowy o pracę]

§ 1. Umowa o pracę rozwiązuje się:

1) na mocy porozumienia stron;

2) przez oświadczenie jednej ze stron z zachowaniem okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem);

3) przez oświadczenie jednej ze stron bez zachowania okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia);

4) z upływem czasu, na który była zawarta.

5)(uchylony)

§ 2. Umowa o pracę na okres próbny rozwiązuje się z upływem tego okresu, a przed jego upływem może być rozwiązana za wypowiedzeniem.

§ 21. Okres wypowiedzenia umowy o pracę obejmujący tydzień lub miesiąc albo ich wielokrotność kończy się odpowiednio w sobotę lub w ostatnim dniu miesiąca.

§ 3. Oświadczenie każdej ze stron o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia powinno nastąpić na piśmie.

§ 4. W oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas określony lub umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony lub o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy.

§ 5. W oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę lub jej rozwiązaniu bez wypowiedzenia powinno być zawarte pouczenie o przysługującym pracownikowi prawie odwołania do sądu pracy.”

Ponadto, przepisy art. 219 Ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620 z późn. zm.) mogą pozostawać w sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w szczególności:

- art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada proporcjonalności),
- art. 32 (zasada równości wobec prawa),
- art. 65 ust. 1 (wolność wyboru i wykonywania pracy),
- art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy).

W szczególności automatyzm pozbawienia prawa do świadczenia, brak definicji „winy”, brak precyzyjnej definicji zwolnienia z powodu zmiany miejsca zamieszkania i niebadanie indywidualnych okoliczności może być postrzegany jako naruszenie zasady proporcjonalności oraz istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Przepisy prawa polskiego naruszają Art. 12 i Art.13 Europejskiej Karty Społecznej sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.) ponieważ całkowicie pozbawiają bezrobotnych prawa do zasiłku a tym samym do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Naruszają w ten sposób jaro prawa człowieka z Art. 4, Art. 8, Art. 14, Art.18 Konwencji O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

Przywołane przepisy prawa polskiego (Art. 219 i Art. 220 Ustawy) naruszają Art. 6 ust.1 Międzynarodowego Paktu PRAW GOSPODARCZYCH, SPOŁECZNYCH I KULTURALNYCH otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) w jakim Państwo Strona niniejszego Paktu wprowadza regulacje ustawowe, które ograniczają pośrednio prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, w taki sposób, że odbierają prawo do zabezpieczeń społecznych i ograniczają prawo do swobodnie wybranej pracy a tym samym nie podejmują odpowiednich kroków w celu zapewnienia realizacji tego prawa.

Naruszają również Art. 9 Międzynarodowego Paktu PRAW GOSPODARCZYCH, SPOŁECZNYCH I KULTURALNYCH otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) ponieważ, Państwo Strona niniejszego Paktu nie uznają prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, tym samym wyłączają dużą grupę ludzi z prawa do zabezpieczenia społecznego.

Przepisy naruszają również Art. 15 ust.1 oraz Art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w zakresie w jakim pozbawia prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach jak w przypadku

utruty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych. UE uznaje prawo do pomocy socjalnej dla osób, które nie posiadają wystarczających środków do życia, zapewniając godną egzystencję. Polska przez stosowanie art.219 i Art. 220 Ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia narusza zasady prawa Unii Europejskiej.

Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego od Art. 19 do Art. 24 wymaga zapewnienia adekwatnego wsparcia finansowego dla osób pozostających bez pracy i nie przewiduje całkowitego pozbawienia wsparcia finansowego osób pozostających bez pracy.

W uchylonej Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 214 z późn. zm.) w Art. 75 ust. 1 pkt. 2 prawo polskie przewidywało pewne czasowe ograniczenia do nabycia zasiłku (karencja), ale nie pozbawiało tego prawa całkowicie osób, które rozwiązały stosunek pracy z własnej inicjatywy np. jeśli umowa została rozwiązana za porozumieniem stron lub wypowiedzenie, wtedy zasiłek dla bezrobotnych przyznawany był dopiero po 90 dniach tzw. karencji i o te dni skrócony.

„ Art. 75. [Wyłączenie prawa do zasiłku dla bezrobotnych]

1. Prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który:

[...] 2) w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem w powiatowym urzędzie pracy rozwiązał stosunek pracy lub stosunek służbowy za wypowiedzeniem albo na mocy porozumienia stron, chyba że porozumienie stron nastąpiło z powodu upadłości, likwidacji pracodawcy lub zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy albo rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego za wypowiedzeniem lub na mocy porozumienia stron nastąpiło z powodu zmiany miejsca zamieszkania lub pracownik rozwiązał umowę o pracę w trybie art. 55 § 1¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy; [...].”

Należy również zauważyć, że Fundacja Swobód Obywatelskich składała w tej sprawie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce, a obecnie toczy się postępowanie administracyjne w organie odwoławczym II stopnia w sprawie indywidualnej obywatela, co podkreśla trwający proces weryfikacji i ocenę przepisów w praktyce.

W związku z powyższym na podstawie Art. 22 i Art. 24 i punktu f załącznika numer III do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy zwracamy się z prośbą o:

1. ocenę zgodności wskazanych przepisów z konwencjami i rekomendacjami dotyczącymi zabezpieczenia społecznego oraz ochrony bezrobotnych,
2. wskazanie, czy tego rodzaju ograniczenia są zgodne z międzynarodowymi standardami pracy ustanowionymi przez ILO i monitorowane w ramach nadzoru nad stosowaniem konwencji,
3. ewentualne rekomendacje dotyczące zmian legislacyjnych zapewniających większą ochronę osób pozostających bez pracy.

Będziemy wdzięczni za zajęcie stanowiska w opisaney sprawie. Ze względu na ryzyko rychłego procesu sądowego prosimy, jeśli to możliwe, o w miarę możliwości szybką odpowiedź lub zajęcie stanowiska.

Z poważaniem,

Paweł Krzyżanowski

Prezes Fundacji Swobód Obywatelskich Auxiliator.