

Ewa Hofmańska

Staż jako instrument polityki zatrudnienia aktywizujący bezrobotnych absolwentów

Uwagi wstępne

Młodziż jest w Polsce grupą szczególnie narażoną na bezrobocie¹. Problemy pojawiają się zwłaszcza w okresie rozpoczynania kariery zawodowej. Trudności ze znalezieniem pracy dotyczą przede wszystkim absolwentów szkół zawodowych oraz absolwentów mieszkających na wsi. Wymaga to poprawy adresowania i upowszechnienia zastosowania

¹ Na koniec grudnia 2010 r. stopa bezrobocia wyniosła 12,3%. Udział osób bezrobotnych do 25 roku życia obniżył się w stosunku do 2009 r. o 0,6 pkt procentowego do 21,9%. Na podobnym poziomie do notowanego przed rokiem pozostał odsetek absolwentów szkół wyższych poniżej 27 roku życia (1,8%). Szerzej: GUS, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2010*, Warszawa 27 stycznia 2011 r., s. 24 i n., http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/GUS/PUBL_oz_inform_o_syt_spol-gosp_kraju_12m_2010.pdf. Na koniec I kwartału 2010 r. zarejestrowanych bezrobotnych było 2076,7 tys. (dla porównania na koniec 2009 r. – 1892,7 tys., 2008 r. – 1473,8 tys., 2005 r. – 2773 tys., 2000 r. – 2702,6 tys.), z czego dotychczas niepracujący stanowili 498,6 tys. (dla porównania na koniec 2009 r. – 398,3 tys., 2008 r. – 328,9 tys., 2005 r. – 656,6 tys., 2000 r. – 643,3 tys.). Szerzej: GUS. Departament Pracy, *Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2010 r.*, Warszawa 2010, s. 13 i nast.

wobec tej grupy instrumentów służących jak najszybszemu przechodzeniu od nauki do pracy. Jednym z takich instrumentów w polskiej polityce rynku pracy jest staż absolwencki. Regulował go art. 37b ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu², dodany na podstawie art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³. Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 marca 1996 r. W okresie obowiązywania zmieniany był sześciokrotnie⁴. Z dniem 1 czerwca 2004 r. ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu została uchylona na podstawie art. 151 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia⁵. W nowej ustawie, która określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (art. 1 ust. 1), ogólne zasady odbywania stażu przez bezrobotnego reguluje art. 53. Przepis ten niewątpliwie wzorowany był na regulacji art. 37b ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, choć zawiera ponadto rozwiązania nieznanne poprzedniej regulacji. Przepis art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia zmieniany był już czterokrotnie⁶. Szczegółowe warunki odbywania

² Tekst pierwotny: Dz.U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1 z późn. zm.

³ Dz.U. Nr 5, poz. 34.

⁴ Kolejne nowelizacje wynikały z: art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 147, poz. 687), art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobocia oraz ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 108, poz. 684), art. 163 pkt 9 ustawy emerytalnej, art. 97 pkt 22 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668), art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 89, poz. 973), art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2003 r., Nr 6 poz. 65).

⁵ Na mocy art. 151 pkt 2 tej ustawy została uchylona także ustawa z dnia 18 września 2001 r. o ułatwianiu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz.U. Nr 122, poz. 1325 z późn. zm.). Ustawa ta przewidywała finansowanie z budżetu państwa składek za absolwentów na ubezpieczenie rentowe w części należnej od płatnika składek oraz na ubezpieczenie wypadkowe lub składek na ubezpieczenie rentowe i wypadkowe należne od ubezpieczonego zobowiązanego do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

⁶ Zmiany wynikały z: art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 164, poz. 1366); art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy

stażu najpierw regulowało rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 24 sierpnia 2004 r.⁷, obecnie zaś reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r.⁸

Ustawodawca przez pojęcie „stażu” rozumie obecnie nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą (art. 2 ust. 1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia)⁹.

Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują, iż staż absolwencki należy do najczęściej stosowanych instrumentów o wysokiej skuteczności¹⁰. Pomimo zachęcającego wyniku konieczne jest

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 176, poz. 1243). Tekst ustawy o promocji zatrudnienia ujednolicono ustawą z dnia 25 kwietnia 2008 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 415), a następnie zmiany w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia wprowadzono przez art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 19 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 33).

⁷ Dz.U. Nr 185, poz. 1912 z późn. zm.

⁸ Dz.U. Nr 142, poz. 1160.

⁹ W myśl art. 2 ust. 1 pkt 21a ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, „staż” oznaczał nabywanie umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy przez absolwenta, bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Z definicji tej wynikało, że staż mógł odbywać tylko absolwent. Przepis ten z dniem 1 marca 1996 r. został dodany do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przez art. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 5, poz. 34).

¹⁰ W ciągu 2009 r. z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu skorzystało: 32,6 tys. osób, podejmując zatrudnienie przy pracach interwencyjnych, 54,0 tys. osób, podejmując zatrudnienie przy robotach publicznych oraz 166, 1 tys. osób, które rozpoczęły szkolenie i 255,4 tys. osób, które rozpoczęły staż u pracodawcy. Szerzej: Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, Warszawa 2009, s. 25 i nast. oraz GUS, *Mały Rocznik Statystyczny 2010 r.*, Warszawa 2010, s. 134 i nast. Dane te obejmują osoby niezatrudnione i niewykonyjące innej pracy zarobkowej, zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (bądź, jeśli są to osoby niepełnosprawne – zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieuczące się w szkole, z wyjątkiem szkół dla dorosłych (lub przystępujące do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły) lub szkół wyższych w systemie studiów niestacjonarnych, zarejestrowane we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy oraz poszukujące zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

podejmowanie dalszych wysiłków na rzecz aktywizacji przyszłych absolwentów¹¹. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy korzystnie wpływa na wzrost aktywności i poprawę funkcjonowania rynku pracy. *Prima facie*, wydaje się, że działania podejmowane na tym obszarze polityki społecznej powinny dotyczyć poprawy w zakresie dostępu do usług i instrumentów rynku pracy oraz ich skuteczności, a także poprawy funkcjonowania instytucji rynku pracy.

Warto też wspomnieć, iż w dniu 28 sierpnia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich¹². Założeniem projektodawców było stworzenie ram prawnych umożliwiających absolwentom szkół ponadgimnazjalnych i uczelni zdobycie praktycznej wiedzy i poznanie charakteru pracy, którą w przyszłości będą wykonywać, od początku podkreślając czasowy charakter instytucji praktyki absolwenckiej¹³. Okazało się bowiem, że rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o promocji zatrudnienia nie do końca zdały egzamin w praktyce¹⁴.

Przedmiotem poniższych rozważań będzie staż jako instrument polityki zatrudnienia aktywizujący bezrobotnych absolwentów. Punktem wyjścia do rozważań jest definicja „bezrobotnego absolwenta”, do którego (między innymi) adresowany jest staż i „organizatora stażu”. Następ-

¹¹ Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Plan Działań...*, *op. cit.*, s. 25 i nast.

¹² Dz.U. Nr 127, poz. 1052.

¹³ Zob. szerzej uzasadnienie projektu ustawy o praktykach absolwenckich, druk VI.1701.

¹⁴ Zob. szerzej: Departament Pracy GUS, *Monitoring rynku pracy. Wejście ludzi młodych na rynek pracy*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_Wejscie_ludzi_mlodych_na_rynek_pracy.pdf oraz Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Plan Działań...*, *op. cit.*, s. 16 i nast. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia stanowi element realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz Strategicznego Planu Rządu przy uwzględnieniu innych dokumentów, w tym Krajowego Programu Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej i Krajowego Programu „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010”. Projektodawcy ustawy o praktykach absolwenckich zarzucili ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczeń z ustawy o promocji zatrudnienia, zbytnią biurokratyzację w urzędach pracy i wysokie koszty realizacji przewidzianych w ustawie programów służących aktywizacji zawodowej, zwłaszcza bezrobotnych absolwentów, jednocześnie podnosząc, iż w obowiązującym systemie prawnym brak jest regulacji umożliwiającej w sposób bezpieczny dla pracodawców przyjmowanie na praktyki młodych osób.

nie analizie zostanie poddany status stażysty. Przedmiotem rozważań będzie ponadto relacja stażu (absolwenckiego) uregulowanego w ustawie o promocji zatrudnienia i praktyki absolwenckiej uregulowanej w ustawie o praktykach absolwenckich, jako instytucji, które w intencji ustawodawcy mają ułatwiać absolwentom zdobywanie doświadczenia zawodowego, a w konsekwencji ułatwiać im wejście na rynek pracy.

Bezrobotny absolwent jako beneficjent stażu

W myśl art. 53 § 1 ustawy o promocji zatrudnienia, bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy starosta może skierować do odbycia stażu przez okres nieprzekraczający sześciu miesięcy do organizatora stażu (zob. poniżej pkt III)¹⁵. „Bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy” określa art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. Są nimi

¹⁵ Początkowo, na staż mogli być skierowani bezrobotni do ukończenia 25 roku życia oraz bezrobotni absolwenci do 27 roku życia. Jednocześnie, starosta mógł skierować na okres do 6 miesięcy bezrobotnych do 25 roku życia oraz bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych do odbycia przygotowania do wykonywania zawodu u pracodawcy bez nawiązywania stosunku pracy. Tę formę aktywizacji zawodowej starosta mógł zaproponować także bezrobotnym długotrwale, bezrobotnym powyżej 50 roku życia, bezrobotnym samotnie wychowującym co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia oraz bezrobotnym niepełnosprawnym, przy czym bezrobotny musiał wyrazić na to zgodę. Na podstawie art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 164, poz. 1366) od 1 listopada 2005 r. ujednolicono zasady kierowania do odbycia przygotowania zawodowego. Kolejna nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia tą formą aktywizacji zawodowej od 26 października 2007 r. objęła także kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotnych bez doświadczenia zawodowego lub bez średniego wykształcenia, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia oraz bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia (art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 176, poz. 1243). Dopiero nowelizacja ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. rozszerzyła od 1 lutego 2009 r. krąg osób, do których adresowany jest staż, o „bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy” (art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2009 r., Nr 6, poz. 33). Głównym celem zmian dokonanych nowelą z 2008 r. było ułatwienie osobom bezrobotnym i poszukującym pracy powrotu lub rozpoczęcia aktywności zawodowej.

bezrobotni: 1) do 25 roku życia, 2) długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego¹⁶, albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, 3) powyżej 50 roku życia, 4) bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, 5) samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, 6) którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, oraz 7) niepełnosprawni. W stosunku do bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy mogą być zastosowane dodatkowo (obok podstawowych dostępnych dla wszystkich bezrobotnych instrumentów rynku pracy) działania określone w art. 50–61a ustawy. Można na tej podstawie przyjąć, iż uregulowany w art. 53 ust. 1 ustawy staż jest jednym z wielu działań adresowanych do tej grupy bezrobotnych. Wielość możliwych do zastosowania wobec „bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy” działań¹⁷ powoduje, że przewidziany w art. 53

¹⁶ Zgodnie z art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 12 marca 2003 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.), kontrakt socjalny to pisemna umowa zawarta przez ośrodek pomocy społecznej z osobą (lub rodziną) ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Jest formą pracy socjalnej realizowanej w ramach lokalnego programu pomocy społecznej. Obecnie, także urząd pracy może skierować długotrwale bezrobotnego pobierającego jednocześnie świadczenia z pomocy społecznej na kontrakt socjalny, czym przyczynia się do aktywizacji zawodowej tej osoby. Wzór kontraktu socjalnego zawiera załącznik do Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. Nr 42, poz. 409).

¹⁷ Dość wspomnieć o uregulowanym w art. 50 ust. 2 ustawy obowiązku przedstawienia bezrobotnym w szczególnej sytuacji na rynku pracy korzystającym ze świadczeń z pomocy społecznej, w okresie 6 miesięcy od dnia utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania, a w przypadku bezrobotnych bez prawa do zasiłku w okresie 6 miesięcy od dnia rejestracji: propozycji stażu lub na wniosek ośrodka pomocy społecznej możliwości skierowania do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.), czy preferencyjnych warunkach odbywania przygotowania zawodowego dorosłych bezrobotnych w celu uzyskania przez nich kwalifikacji zawodowych (art. 53a–53h ustawy), stypendium w wysokości 100% kwoty zasiłku przyznanym bezrobotnemu bez kwalifikacji zawodowych, który w okresie 12 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy podjął dalszą naukę w szkole ponadgimnazjalnej

ust. 1 ustawy staż nie odgrywa zasadniczego znaczenia jako instrument aktywizujący ich na rynku pracy¹⁸.

Od określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia ogólnych zasad kierowania na staż ustawodawca przewidział dwa wyjątki. Starosta może skierować bezrobotnego do 25 roku życia do odbycia stażu na okres do 12 miesięcy (art. 53 ust. 1a ustawy) oraz bezrobotnego w okresie 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej, który nie ukończył 27 roku życia (art. 53 ust. 2 ustawy). W tym drugim wypadku rzecz można w skrócie, iż chodzi o bezrobotnego absolwenta. Podkreślić należy, iż na gruncie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia legislator nie posługuje się tym pojęciem¹⁹. Uprawnione

dla dorosłych, będącej szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej, albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych, wypłacanym przez okres 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia nauki (art. 55 ustawy). Wobec bezrobotnych powyżej 50 roku życia mogą być ponadto zastosowane działania uregulowane w art. 58 (po upływie 6 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy mogą ubiegać się o przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego, jeżeli spełniają warunki do jego nabycia) i art. 59 ustawy (mogą zostać skierowani do wykonywania pracy w ramach prac interwencyjnych).

¹⁸ Pomimo obowiązku przedstawienia propozycji stażu w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji bezrobotnemu do 25 roku życia, bezrobotnemu powyżej 50 roku życia i bezrobotnemu, który po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjął zatrudnienia (art. 50 ust. 1 ustawy).

¹⁹ Na gruncie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zwrot „bezrobotny absolwent” oznaczał bezrobotnego w okresie do upływu 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie potwierdzającym ukończenie szkoły lub zaświadczeniu o ukończeniu kursu, jeżeli jest absolwentem, który uczęszczał w systemie dziennym do ponadpodstawowej oraz ponadgimnazjalnej szkoły publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej albo do szkoły wyższej (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a), absolwentem studiów podyplomowych lub doktoranckich, podjętych w okresie 6 miesięcy od dnia ukończenia szkoły wyższej (lit. b), absolwentem ponadpodstawowej oraz ponadgimnazjalnej szkoły publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej albo do szkoły wyższej, do której uczęszczał w systemie wieczorowym lub zaocznym, jeżeli w ostatnich 12 miesiącach trwania nauki nie był zatrudniony (lit. c), absolwentem co najmniej 12-miesięcznego przygotowania zawodowego, odbytego w ramach Ochotniczych Hufców Pracy (lit. d), absolwentem kursów zawodowych, trwających co najmniej 24 miesiące, jeżeli w okresie ostatnich 12 miesięcy ich trwania nie był zatrudniony (lit. e), absolwentem szkoły specjalnej (lit. f), niepełnosprawnym, który uzyskał uprawnienia do wykonywania zawodu (lit. g). W myśl art. 1 ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom

jest więc posługiwanie się nim wyłącznie na określenie bezrobotnego w okresie 12 miesięcy od dnia określonego na dyplomie, świadectwie lub w innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej, który nie ukończył 27 roku życia. Przypisanie takiego znaczenia pojęciu „absolwent” na gruncie przedmiotowej ustawy w oczywisty sposób zawęża potoczne rozumienie tego pojęcia. „Absolwent” oznacza bowiem osobę, która ukończyła pewien etap edukacji w jednostce organizacyjnej, wchodzącej w skład systemu oświaty. Co więcej, w takim znaczeniu absolwentem jakiejś szkoły jest się zawsze. Z redakcji art. 53 ust. 3 ustawy wynika, iż chodzi jednak o absolwenta szkoły wyższej, który status ten zachowuje tylko w okresie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkoły wyższej, nie dłużej niż do ukończenia 27 roku życia. Na tej podstawie uprawnione jest przyjęcie, iż na warunkach określonych w tym przepisie do odbycia stażu nie może być skierowany absolwent innej szkoły niż wyższa (choćby nie ukończył 27 roku życia), ani też absolwent szkoły wyższej po upływie 12 miesięcy od dnia jej ukończenia, jeśli nawet nie ukończył 27 roku życia, ani absolwent szkoły wyższej w okresie 12 miesięcy od dnia jej ukończenia, jeśli ukończył już 27 rok życia. Zastrzec jednak trzeba, że na warunkach wskazanych w art. 53 ust. 1a ustawy do odbycia stażu mógłby jednak zostać skierowany bezrobotny absolwent szkoły niższego szczebla niż szkoła wyższa (np. szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej), który jednocześnie nie ma ukończonego 25 roku życia. Trzeba dodać, że z punktu widzenia legitymacji do skorzystania z przewidzianego w art. 53 ust. 3 ustawy instrumentu rynku pracy nie ma znaczenia system, w jakim absolwent ukończył szkołę

szkół za „absolwenta” uważany był: absolwent, który uczęszczał w systemie dziennym do ponadpodstawowej oraz ponadgimnazjalnej szkoły publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej albo szkoły wyższej (pkt 1), absolwent ww. szkoły, do której uczęszczał w systemie wieczorowym lub zaocznym, jeżeli w ostatnich 12 miesiącach trwania nauki nie był zatrudniony (pkt 2), absolwent co najmniej 12-miesięcznego przygotowania zawodowego, odbytego w ramach Ochotniczych Hufców Pracy (pkt 3), absolwent dziennych kursów zawodowych, trwających co najmniej 24 miesiące, jeżeli w okresie ostatnich 12 miesięcy ich trwania nie był zatrudniony (pkt 4), absolwent szkoły specjalnej (pkt 5), niepełnosprawny, który uzyskał uprawnienia do wykonywania zawodu (pkt 6), oraz w okresie do 12 miesięcy, od dnia określonego w dyplomie, świadectwie ukończenia szkoły lub zaświadczeniu o ukończeniu kursu, podjął po raz pierwszy zatrudnienie lub we własnym imieniu podjął i wykonuje działalność gospodarczą.

wyższą. Innymi słowy, uprawnienie do odbycia stażu ma zarówno absolwent szkoły wyższej, do której uczęszczał w systemie dziennym, jak i ten, który uczęszczał do szkoły wyższej w systemie niestacjonarnym. Co więcej, wobec braku w art. 53 ust. 2 ustawy dalszych uściśleń, można przyjąć, iż bez znaczenia jest także to, czy absolwent ukończył publiczną czy niepubliczną szkołę wyższą.

Uzasadnienia dla dokonanego w art. 53 ust. 1a i ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia zawężenia kręgu podmiotów, których starosta może skierować na dłuższy – niż wynikający z ust. 1 tego przepisu – staż, jak się wydaje należy upatrywać w jednym z priorytetowych celów obecnej polityki zatrudnienia ukierunkowanej na aktywizację zawodową ludzi młodych²⁰. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż bezrobotny absolwent może korzystać z dostępnych dla wszystkich bezrobotnych i poszukujących pracy instrumentów aktywizujących ich na rynku pracy, to jednak głównie do niego ustawodawca adresuje uregulowany w art. 53 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia staż²¹. Z drugiej strony, przewidziany w tym przepisie instrument rynku pracy jest alternatywą dla tych bezrobotnych absolwentów, wobec których powiatowy urząd pracy nie ma możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy²². Z art. 34 pkt 3 ustawy wynika wprost, iż urzędy te prowadzą pośrednictwo pracy dla zarejestrowanych (a więc także dla bezrobotnych absolwentów), a w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy inicjują, organizują i finansują staże oraz przyznają i wypłacają stypendia.

²⁰ Zob. szerzej: Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Plan Działań...*, *op. cit.*, s. 25 i nast.

²¹ Oczywiście, pamiętać też należy o przewidzianej w art. 42a ustawy o promocji zatrudnienia możliwości sfinansowania przez starostę na wniosek bezrobotnego ze środków Funduszu Pracy kosztów studiów podyplomowych należnych organizatorowi studiów do wysokości 100%, jednak nie więcej niż 300% przeciętnego wynagrodzenia za pracę.

²² Przez „odpowiednią pracę” na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia rozumie się zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, które podlegają ubezpieczeniom społecznym i do których wykonywania bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może je wykonywać po uprzednim szkoleniu albo przygotowaniu zawodowym dorosłych, a stan zdrowia pozwala mu na ich wykonywanie oraz łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego przekracza 3 godzin, za których wykonywanie osiąga miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (art. 2 ust. 1 pkt 16 ustawy).

Organizator stażu

Pierwotnie podmiotem, u którego można było odbyć staż, był (tylko) pracodawca. Kolejne nowelizacje ustawy o promocji zatrudnienia powodowały stopniowe rozszerzenie kręgu tych podmiotów²³. Obecnie, staż na warunkach określonych w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia można odbywać u pracodawcy, rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub pełnoletniej osoby fizycznej, zamieszkującej i prowadzącej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub prowadzącej działalność specjalnej produkcji rolnej, o którym mowa w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁴ (rolnika indywidualnego), w organizacji pozarządowej oraz u przedsiębiorcy niezatrudniającego pracownika.

Użyty w art. 53 ust. 1 ustawy zwrot „pracodawca” jest mylący. Sugeruje, iż podmiot, u którego staż może odbywać się, ma przymiot pracodawcy wobec bezrobotnego odbywającego staż w warunkach określonych w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia, a w konsekwencji stosunek prawny łączący go ze stażystą jest stosunkiem pracy. Pojęcie „pracodawca” zostało użyte – jak się wydaje – raczej na oznaczenie podmiotu, który wobec zatrudnionych pracowników ma przymiot pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.

Nowelą z 2005 r. do ustawy o promocji zatrudnienia dodano art. 61a. Zgodnie z tym przepisem, bezrobotny może być skierowany do odbycia stażu u przedsiębiorcy niezatrudniającego pracownika na zasadach przewidzianych dla pracodawców. Redakcja tego przepisu budzi zastrzeżenia w kontekście regulacji art. 53 ustawy. Po pierwsze, wskazuje na szerszy krąg podmiotów, do których staż jest adresowany, gdyż mówi o „bezrobotnych”. Tymczasem w dniu wejścia w życie art. 61a ustawy

²³ Na podstawie art. 1 pkt 34 noweli z 2005 r. do ustawy o promocji zatrudnienia oraz art. 1 pkt 19 noweli z 2007 r. do ustawy o promocji zatrudnienia.

²⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291, z późn. zm.

o promocji zatrudnienia, tj. 1 listopada 2005 r., przepis art. 53 ustawy wskazywał węższy zakres podmiotowy stosowania tego instrumentu polityki rynku pracy, bo obejmował (tylko) bezrobotnych do 25 roku życia i bezrobotnych absolwentów. Nawet obecnie, staż uregulowany w art. 53 ustawy adresowany jest do „bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy”²⁵, a nie do ogólnej (szerokiej) kategorii pojęciowej „bezrobotnych”²⁵. Spostrzeżenie to może uzasadniać twierdzenie, iż wszystkie

²⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, ilekroć w ustawie jest mowa o „bezrobotnym”, oznacza to obywatela polskiego i cudzoziemca (obywatela państwa członkowskiego UE; obywatela państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależącego do UE; obywatela państwa niebędącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi; posiadającego w RP status uchodźcy; posiadającemu w RP zezwolenie na osiedlenie się; posiadającego w RP zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, posiadającego w RP zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielony w związku z zamiarem wykonywania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej, podjęcia lub kontynuowania studiów lub szkoleń zawodowych lub w związku z inną okolicznością uzasadniającą jego zamieszkanie na terytorium RP; posiadającego w RP zgodę na pobyt tolerowany; korzystającego w RP z ochrony czasowej; któremu udzielono ochrony uzupełniającej w RP) lub cudzoziemca – członka rodziny obywatela polskiego, niezatrudnioną i niewykonyującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej, albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli: a) ukończyła 18 lat, b) nie ukończyła 60 lat – kobieta lub 65 lat – mężczyzna, c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, d) nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów k.c. o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, e) nie uzyskuje

osoby mające status bezrobotnego mogą odbywać staż u przedsiębiorcy niezatrudniającego pracownika na warunkach przewidzianych w art. 53 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia oraz że tylko bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy mogą odbywać staż u pracodawcy, w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, u rolnika indywidualnego, w organizacji pozarządowej. Idąc dalej, można powiedzieć, iż są bezrobotni, którzy nie znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy w rozumieniu art. 49 ustawy, a którzy mogą być skierowani na staż tylko do przedsiębiorcy niezatrudniającego pracownika. Ci zaś, którzy spełniają określone w art. 49 ustawy warunki, mogą być z racji znalezienia się w „szczególnej sytuacji na rynku pracy” skierowani na staż tylko do podmiotów wymienionych w art. 53 ustawy. Gdyby okazało się, że w danym momencie nie ma tychże, taki bezrobotny mógłby – na podstawie art. 61a ustawy – zostać skierowany na staż do przedsiębiorcy niezatrudniającego pracownika. Z redakcji art. 61a ustawy należy wnosić, iż wszyscy bezrobotni legitymowani do odbycia stażu u przedsiębiorcy niezatrudniającego pracownika, mogą odbywać staż przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy. Wprawdzie w przepisie tym ustawodawca nie wskazał, iż to starosta kie-

przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie, f) nie posiada wpisu do ewidencji działalności gospodarczej albo nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników, g) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, h) nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, i) nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego, j) nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania, k) nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego, o którym mowa w art. 70 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia.

ruje bezrobotnego do odbywania stażu u przedsiębiorcy niezatrudniającego pracownika, ale wobec zamieszczonego w nim sformułowania „na zasadach przewidzianych dla pracodawcy” wnosić można, iż jest on podmiotem kierującym na staż. Sformułowanie to implikuje bowiem stosowanie wszystkich zasad przyjętych dla pracodawcy. Wprowadzenie nowelą z 2005 r. do ustawy o promocji zatrudnienia przepisu art. 61a, musi oznaczać, iż w części dotyczącej stażu bezrobotnego jest to *lex specialis* wobec art. 53 ustawy. Podobnie, należałoby przyjąć, iż przepis ten jest *lex specialis* wobec regulacji ustanawiających zasady skierowania bezrobotnego do odbywania przygotowania zawodowego (art. 53a – 53m ustawy) oraz do prac interwencyjnych (art. 56 – 59a ustawy). Uzasadnieniem dodania do ustawy art. 61a może być chyba tylko okoliczność, że zdaniem legislatora było to najbardziej odpowiednie miejsce.

Pojęcie „przedsiębiorca” w ustawie o promocji zatrudnienia pojawia się wielokrotnie, ale w słowniczku pojęć używanych w ustawie brak jest jego definicji. Pojęcie „przedsiębiorcy” jest odrębnie definiowane w prawie prywatnym²⁶ i w prawie publicznym. Z uwagi na przynależność ustawy o promocji zatrudnienia do obszaru prawa publicznego, użyte w niej pojęcie „przedsiębiorcy” należy definiować zgodnie ze znaczeniem przypisanym mu przez prawodawcę w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷. Przedsiębiorcą – zgodnie z tym przepisem – jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Oczywiście jest, że nie każdy przedsiębiorca ma przymiot pracodawcy, choć każdy podmiot mający ten przymiot jest przedsiębiorcą. Przedsiębiorca, który zatrudnia choćby jednego pracownika, staje się bo-

²⁶ Z uwagi na przewodnią rolę kodeksu cywilnego w systemie prawa prywatnego, delicia tego pojęcia zawarta w jego art. 43¹ odnosi się zasadniczo do całego obszaru stosunków prywatnoprawnych, chyba że z przepisów szczególnych wynika co innego. Zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Szerzej: A. Janiak [w:] A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, T. Sokołowski, *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom I. Część ogólna*, red. A. Kidyba, System Informacji Prawnej LEX, 2009.

²⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

wiem pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. We wprowadzeniu do ustawy o promocji zatrudnienia przepisu, w którym legislator wyraźnie wskazuje przedsiębiorcę niezatrudniającego pracownika jako podmiot, u którego bezrobotny może odbywać staż, widzieć trzeba potrzebę rozróżnienia dwóch podmiotów funkcjonujących w obrocie prawnym: pracodawcy i przedsiębiorcy niebędącego pracodawcą (bo nie zatrudnia pracownika). U każdego z nich stażysta może zdobyć umiejętności praktyczne do wykonywania pracy, przy czym tylko u pracodawcy, mając kontakt z pracownikami, może nauczyć się lub doskonalić współpracę z innymi pracownikami. Ponadto, trzeba mieć też na uwadze, że wobec braku pracowników przedsiębiorca, u którego bezrobotny absolwent może odbywać staż, musi być jednocześnie opiekunem stażu²⁸.

Jeśli ustawodawca chciał rozszerzyć krąg podmiotów, u których można odbywać staż, wystarczyłoby dokonać odpowiedniej zmiany treści art. 53 ustawy. Być może wówczas weryfikacji poddano by krąg adresatów tego instrumentu aktywizującego bezrobotnych na rynku pracy.

Nowelą z 2007 r. do ustawy o promocji zatrudnienia pracodawca poszerzył krąg podmiotów, u których można odbywać staż, o rolniczą spółdzielnię produkcyjną, pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą

²⁸ Wprawdzie z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych wynika, iż u organizatora stażu niebędącego pracodawcą staż może odbywać jednocześnie jeden bezrobotny, to jednak z żadnego przepisu rozporządzenia nie wynika, iżby przedsiębiorca ten był zwolniony z obowiązku wyznaczenia opiekuna stażu dla (jednego) stażysty. Pełnienie przez przedsiębiorcę będącego organizatorem stażu roli opiekuna stażu utrudnia wywiązanie się przez niego z ustanowionego w § 6 ust. 3 rozporządzenia obowiązku poświadczenia własnym podpisem prawdziwości informacji zawartych w sprawozdaniu sporządzonym przez stażystę, zawierającym informacje o wykonywanych zadaniach oraz uzyskanych kwalifikacjach lub umiejętnościach zawodowych. Na tym tle może dochodzić do pewnych nadużyć ze strony przedsiębiorcy. Starosta, który sprawuje nadzór nad odbywaniem u przedsiębiorcy stażu przez bezrobotnego, musi wykazać daleko idące zaufanie do przedsiębiorcy będącego jednocześnie organizatorem stażu i opiekunem stażysty, które ten mógłby łatwo zawieść. Rozważyć należałoby bądź zwolnienie w takiej sytuacji przedsiębiorcy z obowiązku wyznaczenia opiekuna stażu (w sytuacji, kiedy u przedsiębiorcy staż odbywa tylko jeden stażysta, oczywiście jest występowanie przedsiębiorcy w dwóch rolach: organizatora stażu i opiekuna stażu), bądź zwolnienie przedsiębiorcy występującego jednocześnie w roli opiekuna stażu z obowiązku przewidzianego w § 6 ust. 3 rozporządzenia, albo też umożliwić staroście w inny sposób niż przewidziany w § 6 ust. 3 rozporządzenia weryfikowanie przebiegu stażu.

i prowadzącą na terytorium RP, osobiście i na własny rachunek, działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub prowadzącej działalność specjalnej produkcji rolnej (rolnik indywidualny).

W świetle art. 53 ust. 1 ustawy staż można odbywać także w rolniczej spółdzielni produkcyjnej. Spółdzielnie te prowadzą działalność w oparciu o Dział I Tytułu II Części I ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze²⁹. Na gruncie tych przepisów, rolnicza spółdzielnia produkcyjna jako dobrowolne zrzeszenie nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólne gospodarstwo rolne oraz działalność na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków, może zatrudniać swoich członków, ich domowników, a także inne osoby na podstawie umowy o pracę lub na podstawie innego stosunku prawnego, którego przedmiotem jest świadczenie pracy. Odbywanie przez bezrobotnego stażu w rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie implikuje członkostwa ani zatrudnienia w charakterze pracownika. Niewątpliwie zaś pozwala spółdzielni tej skorzystać z pracy „darmowej siły roboczej”, zwłaszcza w okresie intensywnych prac polowych. Jak się wydaje, z podobnych względów ustawodawca umożliwił odbywanie przez bezrobotnego stażu u rolnika indywidualnego. Można sądzić, iż wskazanie w art. 53 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia jako podmiotów, u których bezrobotny może odbywać staż, rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz rolników indywidualnych służyć miało raczej poprawie sytuacji w polskim rolnictwie.

Podmiotem, u którego bezrobotny może odbywać staż jest także organizacja pozarządowa³⁰. Wniosek ten da się wprowadzić z art. 53

²⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.

³⁰ Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536), organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przy-

ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia, w którym mowa o „stosowaniu przepisów ust. 1–7a odpowiednio” do tychże. Użyte w przepisie tym sformułowanie może być rozumiane różnie, albowiem zwrot „odpowiednio” zawsze budzi wątpliwości interpretacyjne. Literalna wykładnia art. 53 ust. 8 ustawy uzasadniałaby twierdzenie, iż w organizacjach pozarządowych bezrobotny może odbywać staż na zasadach przewidzianych w art. 53 ust. 1–7a tej ustawy. Przedmiotowe sformułowanie mogłoby być interpretowane także w ten sposób, że organizacje pozarządowe mają kompetencje do kierowania bezrobotnego do odbycia stażu u pracodawcy, w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub u rolnika indywidualnego. Co więcej, wykładnia literalna prowadzić może także do wniosku, iż to organizacje pozarządowe mogą być skierowane na staż do podmiotów wskazanych w ust. 1. Ponieważ rezultat wszystkich możliwych wykładni wyklucza się, zwrot „stosuje się odpowiednio” należy interpretować mając na uwadze *ratio* przepisu, w którym go użyto. Z tego powodu uzasadnione wydaje się przyjęcie, iż na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia organizacje pozarządowe, obok pracodawców, rolniczych spółdzielni produkcyjnych i rolników indywidualnych, mogą przyjąć bezrobotnego na staż na podstawie zawartej w tym celu umowy ze starostą – podmiotem kierującym go do odbycia stażu. Uzasadnienia trafności tego stwierdzenia można szukać w redakcji § 1 *in principio* rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych, w którym „organizatorem” nazywany jest zamierzający zorganizować bezrobotnemu staż podmiot uprawniony, o którym mowa w art. 53 ust. 1 i ust. 8 oraz art. 61a ustawy o promocji zatrudnienia.

Jak się wydaje, ustawodawca celowo wybrał te podmioty ze względu na rolę, jaką odgrywają w obrocie prawnym. Z tego powodu zwrotom je określającym trzeba przypisać znaczenie, jakie ustawodawca przyjął w odrębnych ustawach, choć – co wymaga podkreślenia – podmioty te wobec bezrobotnego odbywającego u nich staż pełnią inną rolę – przyjmującego na staż. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych posługuje się zwrotem „organi-

znaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyjątkiem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne.

zator [stażu – E.H.]”, jako bardziej ogólnym i obejmującym wszystkie wskazane w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia podmioty, u których bezrobotny może odbywać staż, bez względu na sferę prowadzonej przez nich działalności, czy rolę pełnioną wobec osób świadczących na ich rzecz pracę i charakter łączącej ich więzi prawnej. W dalszej części opracowania będą posługiwać się ogólnym zwrotem „organizator stażu” na określenie wskazanych w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia podmiotów, u których bezrobotny może odbywać staż.

Status stażysty

Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej przez starostę z organizatorem stażu (umowa stażowa), według programu określonego w umowie, przy czym przy ustalaniu programu powinny być uwzględnione predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego (art. 53 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia). W celu zawarcia umowy stażowej podmiot, który zamierza zorganizować staż, składa do starosty wniosek z danymi wskazanymi enumeratywnie w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu³¹. Zgodnie z § 3 rozporządzenia, w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania wniosku starosta informuje na piśmie organizatora stażu o sposobie jego rozpatrzenia. Redakcja tego przepisu pozwala stwierdzić, że nie każdy wniosek organizatora stażu musi zyskać akceptację starosty, a w każdym razie nie można wykluczyć, że przedmiotowy wniosek zostanie rozpatrzony negatywnie. Mając na uwadze dane, które organizator stażu wskazuje we wniosku, wydaje się, że jedynie z powodu niespełnienia przez organizatora stażu warunków określonych w § 1 pkt 3 w zw. z § 2 rozporządzenia w sprawie

³¹ We wniosku organizator stażu może podać imię i nazwisko bezrobotnego, którego zamierza przyjąć na staż. Zdaniem A. Rozbickiego, w razie gdy organizator wskazuje te dane, jest zobligowany do złożenia wniosku o zawarcie umowy stażowej w powiatowym urzędzie pracy, w którym zarejestrowany jest ten bezrobotny. Jeśli organizator stażu nie jest zainteresowany przyjęciem konkretnej osoby na staż, powinien złożyć przedmiotowy wniosek w najbliższym powiatowym urzędzie pracy. A. Rozbicki, *Zmiany w stażu dla bezrobotnych*, Służba Pracownicza 2010, nr 3, s. 2.

szczególonych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych³², § 1 pkt 5³³, § 1 pkt 6³⁴ i § 1 pkt 7³⁵ rozporządzenia wnioski taki może zostać negatywnie rozpatrzony.

Starosta przed wysłaniem bezrobotnego absolwenta do odbycia stażu może skierować go na badania lekarskie mające na celu stwierdzenie zdolności bezrobotnego do odbywania stażu. Koszty takich badań pokrywane są z Funduszu Pracy (art. 2 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia). Odmowa poddania się przedmiotowym badaniom bez uzasadnionej przyczyny w świetle art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy skutkuje pozbawieniem bezrobotnego absolwenta statusu bezrobotnego³⁶ na okres wskazany w tym przepisie, którego długość zależy od tego, czy bezrobotny odmówił poddania się badaniom po raz pierwszy (120 dni), po raz drugi (180 dni), czy po raz trzeci lub kolejny (270 dni)³⁷.

³² Tzn. jeśli pracodawca, będący organizatorem stażu, deklaruje więcej miejsc pracy dla bezrobotnych absolwentów – stażystów odbywających jednocześnie staż niż liczba zatrudnionych pracowników w dniu składania wniosku w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Jeśli zaś organizatorem stażu nie jest pracodawca, we wniosku nie może podać więcej miejsc stażu niż jedno. W opinii Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pracodawcy, którzy zatrudniają pracownika lub pracowników w wymiarze czasu pracy nieprzekraczającym jednego etatu mogą organizować staż dla jednego bezrobotnego. Tak: A. Rozbicki, *Zmiany w stażu...*, *op. cit.*, s. 2.

³³ Proponowany okres stażu byłby krótszy niż 3 miesiące.

³⁴ Starosta miałby uzasadnione zastrzeżenia co do opisu zadań, jakie będą wykonywane przez bezrobotnego absolwenta podczas stażu.

³⁵ Starosta miałby uzasadnione zastrzeżenia co do wymaganych przez organizatora stażu predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, poziomu wykształcenia i minimalnych kwalifikacji niezbędnych do podjęcia przez bezrobotnego absolwenta stażu na określonym stanowisku.

³⁶ Osoba pozbawiona statusu bezrobotnego nie ma – w świetle art. 71 ust. 1 ustawy – prawa do zasiłku.

³⁷ Skutek taki wywołuje także odmowa bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia przez bezrobotnego absolwenta propozycji odbycia stażu, a także przerwanie z własnej winy stażu. Ponowne nabycie statusu bezrobotnego może nastąpić w wyniku ponownej rejestracji dokonanej po upływie wskazanego okresu, o ile zainteresowany spełnia warunki określone w ustawie (art. 33 ust. 4c ustawy). Regulacja ta w związku z ramami czasowymi określonymi w art. 53 ust. 2 ustawy powoduje, iż – hipotetycznie – bezrobotny absolwent nawet po drugiej odmowie przyjęcia propozycji odbycia stażu (lub drugiej odmowie poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym, mającym na celu ustalenie zdolności do udziału w tej formie pomocy, a także po drugim przerwaniu z własnej winy stażu) ma wciąż szansę na kolejny staż; trzecia odmowa przyjęcia propozycji stażu uniemożliwia mu

W § 5 rozporządzenia została wskazana przykładowa treść umowy stażowej³⁸. Jeśli staż odbywa się w powiatowym urzędzie pracy i starostwie powiatowym nie sporządza się umowy stażowej, ale podmioty te sporządzają program stażu, zgodnie z którym odbywa się staż.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 kwietnia 2008 r., II SA/Ke 38/08, umowa o staż oraz wszystkie związane z nią czynności dotyczące w szczególności określenia osób bezrobotnych, które zostają skierowane do odbywania stażu i ewentualnego jego przedłużenia, nie należą do aktów z zakresu administracji publicznej. Tym samym nie mogą być poddane kontroli sądu administracyjnego³⁹. Kwestie związane z przyjmowaniem na staż pozostawione są bowiem swobodzie stron umowy (organizatora stażu i starosty). Umowa stażowa to rodzaj umowy cywilnoprawnej między podmiotem wyrażającym chęć przyjęcia bezrobotnego na staż (organizatora stażu) a właściwym starostą, który w ramach powierzonych mu przez ustawodawcę (w tym wypadku związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością podlegającego mu powiatowego urzędu pracy), kieruje bezrobotnego do odbycia stażu. Bezrobotny nie zawiera z organizatorem stażu umowy o pracę, chociaż w ramach umowy stażowej wykonuje określone zadania w miejscu pracy, nabywając w ten sposób

ubieganie się o tę formę pomocy, co nie przekreśla zastosowania wobec niego po ponownym zarejestrowaniu się w powiatowym urzędzie pracy innych instrumentów rynku pracy adresowanych do wszystkich bezrobotnych. Nie można też wykluczyć sytuacji, w której bezrobotny absolwent po trzeciej odmowie przyjęcia propozycji odbycia stażu utraci bezpowrotnie status „bezrobotnego absolwenta” i z tego powodu nie będzie legitymowany do odbycia stażu w oparciu o art. 53 ust. 2 ustawy, ale w oparciu o ust. 1 tego przepisu będzie mógł jednak odbyć staż jako „bezrobotny długotrwale” (w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy, to bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy przez okres 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych), należący do grupy „bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy”.

³⁸ Umowa powinna w szczególności określać: firmę lub imię i nazwisko organizatora, imię i nazwisko osoby upoważnionej do reprezentowania organizatora, siedzibę organizatora, miejsce odbywania stażu, dane bezrobotnego odbywającego staż: imię i nazwisko, datę urodzenia, adres, imię i nazwisko oraz zajmowane stanowisko opiekuna bezrobotnego odbywającego staż, datę rozpoczęcia i zakończenia stażu, program stażu, zobowiązanie organizatora do zapewnienia należytej realizacji stażu zgodnie z ustalonym programem.

³⁹ System Informacji Prawnej Lex nr 477199.

umiejętności praktyczne do wykonywania pracy, a więc nie wchodzi z tym podmiotem w stosunek pracy. Wynika to z samej definicji „stażu”, zamieszczonej w art. 2 ust. 1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia, w której wyraźnie legislator przyjął, iż w tym wypadku „wykonywanie pracy [przez bezrobotnego – E.H.] w miejscu pracy [następuje – E.H.] bez nawiązania stosunku pracy”. Umowa stażowa nie powoduje zatrudnienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy o promocji zatrudnienia. Zgodnie z tym przepisem, „zatrudnienie” oznacza (bowiem) wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. W świetle przepisów tej ustawy umowa, na podstawie której bezrobotny absolwent wykonuje zadania na rzecz organizatora stażu nie jest umową o pracę, a umową cywilnoprawną. Słusznie więc J. Wratny przyjął, iż organizator stażu nie jest w ścisłym znaczeniu pracodawcą, zaś ta forma aktywizowania bezrobotnych nie jest w ścisłym znaczeniu tego słowa zatrudnieniem⁴⁰. Pomiedzy bezrobotnym a organizatorem stażu w ogóle żaden stosunek prawny nie powstaje, gdyż „staż” to raczej pojęcie ze sfery faktycznej⁴¹.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że bezrobotny nie zawiera żadnej umowy ze starostą, nawet jeśli staż odbywa się w starostwie powiatowym czy powiatowym urzędzie pracy. Ten jedynie z racji wykonywanych zadań (przyznanych mu na szczeblu powiatu) w zakresie (lokalnej) polityki rynku pracy może skierować bezrobotnego do odbycia stażu. Podjęcie stażu przez bezrobotnego na podstawie skierowania wydanego przez starostę wynika z kolei ze statusu bezrobotnego, wobec którego starosta może stosować określone w ustawie instrumenty rynku pracy (w tym skierować do odbycia stażu), aktywizujących bezrobotnych na rynku pracy.

Regulacja ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych pozwala przyjąć, że umowa stażowa może dotyczyć kilku bezrobotnych (skierowanych na jej podstawie do odbycia stażu), co także przemawia przeciwko uznaniu jej za umowę o pracę. Stwierdzenie to

⁴⁰ J. Wratny, *Prawo pracy a bezrobocie. Kilka refleksji*, PiZS 2005, nr 8, s. 5.

⁴¹ Szerzej: E. Hofmańska, *Glosa do wyroku SN z dnia 5 lutego 2008 r., II PK 153/07*, OSP 2010, nr 11, s. 825 i nast.

poprzeć można także i tym, że umowy stażowej nie podpisuje bezrobotny, który na jej podstawie będzie odbywał staż (a więc wykonywał zadania w miejscu odbywania stażu wskazanym przez organizatora stażu), a jedynie przez podjęcie stażu (*per facta concludentia*) wyraża zgodę na udział w nim, akceptując tym samym program stażu⁴². Wprawdzie niektóre ze wskazanych w § 6 ust. 1 rozporządzenia obowiązków organizatora stażu skonstruowane są na podobieństwo obowiązków pracodawcy wobec pracownika (np. przewidziany w pkt 2 tego przepisu obowiązek zapoznania bezrobotnego z jego obowiązkami i uprawnieniami), zwłaszcza w zakresie bhp⁴³ (przewidziany w pkt 3 tego przepisu obowiązek organizatora stażu zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków odbywania stażu na zasadach przewidzianych dla pracowników oznacza, że organizator stażu musi stosować wobec stażysty przepisy Działu X Kodeksu pracy), to jednak tylko na tej podstawie nie można przyjąć, iż umowa stażowa ma cokolwiek wspólnego z umową o pracę.

Tak skonstruowany katalog obowiązków organizatora stażu nie zmienia statusu bezrobotnego absolwenta odbywającego staż w status pracownika. Stażysta odbywający w warunkach określonych w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia staż wciąż ma status bezrobotnego. Wprawdzie w okresie odbywania stażu bezrobotnemu absolwentowi nie przysługuje zasiłek (art. 53 ust. 6 zdanie 2 ustawy o promocji zatrudnienia), gdyż w tym czasie ma on prawo do stypendium z tytułu odbywania stażu⁴⁴, wypłacanego przez starostę, co nie oznacza, że na czas odby-

⁴² Na gruncie poprzedniej regulacji, starosta przed skierowaniem absolwenta na staż obowiązany był zapoznać go z programem tego stażu oraz skierować go na badania lekarskie w celu stwierdzenia zdolności do odbycia stażu (§ 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczególnych warunków odbywania stażu u pracodawcy przez bezrobotnego absolwenta).

⁴³ Organizator stażu m.in. zapewnia bezrobotnemu profilaktyczną ochronę zdrowia w zakresie przewidzianym dla pracowników (pkt 4), szkoli bezrobotnego na zasadach przewidzianych dla pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych oraz zapoznaje go z obowiązującym regulaminem pracy (pkt 5), przydziela bezrobotnemu, na zasadach przewidzianych dla pracowników, odzież i obuwie robocze, środki ochrony indywidualnej oraz niezbędne środki higieny osobistej (pkt 6), zapewnia bezrobotnemu, na zasadach przewidzianych dla pracowników, bezpłatne posiłki i napoje profilaktyczne (pkt 7).

⁴⁴ W myśl art. 2 ust. 1 pkt 35 ustawy o promocji zatrudnienia, „stypendium” oznacza kwotę wypłacaną z Funduszu Pracy bezrobotnemu w okresie odbywania stażu. Stypendium to pełni funkcję wynagrodzenia, choć – co trzeba podkreślić – wynagrodzeniem za pracę

wania stażu traci status bezrobotnego, czy też, że ulega on zawieszeniu. Okres pobierania zasiłku (wynoszący 6 lub 12 miesięcy) ulega skróceniu o okres odbywania stażu przypadający na okres, w którym przysługiwałby zasiłek (art. 73 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia). Wskazanie okresu zasiłkowego bezrobotnego absolwenta odbywającego staż komplikuje redakcja art. 73 ust. 6 ustawy, który odsyła do odpowiedniego stosowania ust. 5. Zgodnie z art. 73 ust. 5 ustawy, bezrobotny, który utracił status bezrobotnego na okres krótszy niż 365 dni z powodu podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, pozarolniczej działalności lub uzyskiwania przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie i zarejestrował się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny w okresie 14 dni od dnia ustania zatrudnienia, zaprzestania wykonywania innej pracy zarobkowej, prowadzenia pozarolniczej działalności, pobierania zasiłku chorobowego po ustaniu zatrudnienia, zaprzestaniu wykonywania innej pracy zarobkowej, prowadzenia pozarolniczej działalności lub osiągania przychodu przekraczającego połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie, posiada prawo do zasiłku na czas skrócony o okres pobierania zasiłku przed utratą statusu bezrobotnego oraz o okresy, o których mowa w ust. 4. W myśl zaś art. 73 ust. 6 pkt 2 ustawy, przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio w przypadku bezrobotnych odbywających staże organizowane przez inny podmiot niż powiatowy urząd pracy. Skoro legislator w art. 73 ust. 6 pkt 2 ustawy odsyła do odpowiedniego stosowania ust. 5, oznaczać to tylko może, że bezrobotny absolwent po odbyciu stażu trwają-

w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy z całą pewnością nie jest. Niezależnie od rodzaju zadań wykonywanych przez absolwenta podczas stażu wysokość stypendium określa ustawa. Kwota ta w rzeczywistości nie musi odpowiadać ani rodzajowi wykonywanych zadań i kwalifikacjom wymaganym przy ich wykonywaniu, ani nie musi uwzględniać ilości i jakości pracy, którą niewątpliwie absolwent świadczył w ramach wykonywanych zadań (por. art. 78 k.p.). Rodzaj wykonywanych przez stażystę zadań określa umowa stażowa (§ 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych), a konkretyzować je może (na bieżąco) organizator stażu. Stypendium przysługuje stażyście w okresie odbywania stażu w wysokości 120% zasiłku (od 1 stycznia 2010 r. kwota zasiłku wynosi 717 zł). Od stypendiów wypłacanych na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy starosta ustala i opłaca w wysokości i na zasadach określonych w ustawie systemowej składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe (art. 54 ustawy o promocji zatrudnienia).

czego krócej niż 365 dni ma prawo do zasiłku na czas skrócony o okres pobierania zasiłku przed podjęciem stażu i okres pobierania stypendium z tytułu odbytego stażu. Nie wydaje się, by w oparciu o art. 73 ust. 6 pkt 2 w zw. z ust. 5 ustawy można było przyjąć inaczej, tzn., iż w ciągu 14 dni od zakończenia stażu bezrobotny absolwent musi ponownie zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny, by ponownie nabyć prawo do zasiłku na czas skrócony o okres pobierania zasiłku przed podjęciem stażu i okres pobierania stypendium z tytułu odbytego stażu.

Stażysta (bezrobotny absolwent odbywający staż) traci status bezrobotnego, jeśli przestanie spełniać warunki przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy uprawniające do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna (art. 33 ust. 4 pkt 1 ustawy), albo z własnej winy przerwie staż (art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy), albo pozostaje niezdolny do odbywania stażu wskutek choroby lub przebywania w zamkniętym ośrodku odwykowym nieprzerwanie przez 90 dni (art. 33 ust. 4 pkt 9 ustawy) albo nie przedstawi zaświadczenia o niezdolności do odbywania stażu wskutek choroby, o którym mowa w art. 80 ust. 2 ustawy (art. 33 ust. 4 pkt 10 ustawy). Utrata w tych okolicznościach statusu bezrobotnego powoduje utratę prawa do zasiłku (art. 71 ust. 1 *in principio* ustawy *a contrario*)⁴⁵, a także rodzi konieczność zwrotu kosztów wydatkowanych z Funduszu Pracy z tytułu odbywania stażu⁴⁶, chyba że

⁴⁵ Uogólniając, można powiedzieć, że pozbawienie prawa do zasiłku jest oczywistą konsekwencją pozbawienia bezrobotnego statusu bezrobotnego, ale pozbawienie prawa do zasiłku w okolicznościach wskazanych w art. 75 ust. 1 ustawy nie implikuje pozbawienia statusu bezrobotnego. Mając powyższe na uwadze, uprawnione jest przyjęcie, iż *ratio legis* art. 75 ust. 1 ustawy tkwi w konieczności wskazania zachowań bezrobotnego, które wprawdzie nie pozbawiają go statusu bezrobotnego, ale pozbawiają prawa do zasiłku na okres wskazany w art. 75 ust. 2 ustawy.

⁴⁶ Odbywanie stażu generuje oczywiste koszty, których nie można sprowadzić tylko do stypendium wypłacanego stażysty. Odbywanie stażu może bowiem powodować zastosowanie wobec bezrobotnego absolwenta (stażysty) wpięrających instrumentów rynku pracy, tj. finansowanie kosztów przejazdu do miejsca odbywania stażu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy (zwrotu kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca odbywania stażu dokonuje starosta z Funduszu Pracy przez okres odbywania stażu, o ile bezrobotny dojeżdża do miejsca odbywania stażu, na który został skierowany, a stypendium, jakie otrzymuje, nie przekracza wysokości 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę), finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu odbywania stażu, o którym

powodem nie ukończenia stażu było podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (art. 41 ust. 6 ustawy w zw. z art. 53 ust. 6 ustawy)⁴⁷.

mowa w art. 45 ust. 2 ustawy (zwrotu kosztów zakwaterowania bezrobotnego przez okres odbywania stażu dokonuje starosta z Funduszu Pracy, o ile bezrobotny odbywa staż poza miejscem zamieszkania w miejscowości, do której czas dojazdu i powrotu do miejsca stałego zamieszkania wynosi łącznie ponad 3 godziny dziennie, i mieszka w hotelu lub w wynajętym mieszkaniu w miejscowości lub w pobliżu miejscowości, w której odbywa staż, a stypendium, które otrzymuje, nie przekracza wysokości 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w miesiącu, za który jest dokonywany zwrot kosztów zakwaterowania), finansowanie kosztów przejazdu na badania lekarskie lub psychologiczne i powrotu do miejsca zamieszkania, jeżeli na badania te bezrobotny został skierowany przez powiatowy urząd pracy i dojeżdża do tych miejsc, o którym mowa w art. 45 ust. 4 ustawy.

⁴⁷ Z art. 41 ust. 6 ustawy wynika, że jeśli bezrobotny absolwent z własnej winy nie ukończy stażu, jest obowiązany do zwrotu jego kosztów, chyba że powodem nieukończenia stażu było podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Użyte w tym przepisie sformułowanie „nie ukończy stażu” obejmuje sytuację, w której bezrobotny (absolwent) rozpoczął staż, ale z jego ukończenia zrezygnował, przy czym nie ma znaczenia, jak długo odbywał staż przed rezygnacją z niego. Można rozważać, czy w kontekście obowiązku zwrotu określonych kosztów sformułowanie „nie ukończy stażu” obejmuje ponadto sytuację, w której bezrobotny nie podejmie stażu pomimo skierowania do jego odbycia. Z formalnego punktu widzenia bezrobotny także w takiej sytuacji nie ukończy stażu, zwłaszcza że w ogóle nie rozpoczął jego odbywania. Nie można jednak wykluczyć, że nawet wtedy powstaną koszty, które bezrobotny będzie w obowiązku zwrócić. Dotyczy to zwłaszcza kosztów badań lekarskich lub psychologicznych, mającym na celu ustalenie zdolności do udziału w stażu. W kontekście art. 41 ust. 6 ustawy rozważenia wymaga zakres znaczeniowy sformułowania „przerwie staż”, użytego w art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy. Powstaje bowiem pytanie, czy zwrot ten dotyczy sytuacji, w której bezrobotny odbywa staż, po czym w pewnym momencie jego trwania (niezależnie od tego, ile czasu już minęło od rozpoczęcia stażu) rezygnuje z dalszego jego odbywania i ostatecznie nie kończy go, czy też chodzi o przerwę w jego odbywaniu, a więc przejściową sytuację polegającą na nieodbywaniu (przez pewien czas) stażu z zamiarem jego kontynuowania po ustaniu przyczyny, która spowodowała przerwę (przerwa w stażu). Przyjęcie pierwszego rozumienia przedmiotowego sformułowania oznacza *de facto* „nieukończenie stażu”, a w konsekwencji rodzi konieczność pozbawienia bezrobotnego absolwenta statusu bezrobotnego na okres wskazany w art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy pozbawia taką osobę prawa do zasiłku (art. 71 ust. 1 *in principio* ustawy *a contrario*) i rodzi ustanowiony w art. 41 ust. 6 ustawy obowiązek zwrotu kosztów poniesionych z tytułu (częściowo odbytego) stażu. Jeśli jednak zwrot „przerwie staż” oznaczać miałby przerwę w stażu, wówczas należałoby uznać, iż przerwanie stażu (z własnej winy) wprowadzie pozbawia bezrobotnego absolwenta statusu bezrobotnego (art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy), ale nie rodzi obowiązku zwrotu kosztów stażu na podstawie art. 41 ust. 6 ustawy, choć

Skoro bezrobotny absolwent nie nawiązuje stosunku pracy z organizatorem stażu, nie nabywa statusu jego pracownika, a w konsekwencji nie przysługują mu w trakcie stażu uprawnienia pracownicze, chociażby takie jak prawo do urlopu wypoczynkowego⁴⁸. Wprawdzie na podstawie art. 53 ust. 7a zdanie 1 ustawy stażyscie przysługują dni wolne w wymiarze 2 dni za każde 30 dni kalendarzowych odbywania stażu, które organizator stażu ma obowiązek udzielić na wniosek bezrobotnego absolwenta. Zadekretowane w tym przepisie dni wolne nie są tożsame z urlopem wypoczynkowym, choć spełniają tę samą funkcję, mają bowiem umożliwić stażyscie przede wszystkim regenerację sił. Jakkolwiek za dni wolne przysługuje bezrobotnemu absolwentowi stypendium, a za ostatni miesiąc odbywania stażu organizator stażu jest obowiązany udzielić dni wolnych przed upływem terminu zakończenia stażu⁴⁹ (art. 53 ust. 7a zdanie 2 ustawy), to jednak trudno przypisać tym gwarancjom rolę równorzędną ochronie prawa do urlopu wypoczynkowego.

Status stażysty wykazuje natomiast pewne podobieństwo do statusu pracownika w zakresie maksymalnych norm czasu pracy (§ 7 ust. 1–3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania

w świetle art. 71 ust. 1 *in principio* ustawy *a contrario* pozbawia prawa do zasiłku. Taka konkluzja rodzi jednak dalsze istotne pytania: jaki status ma (bezrobotny) absolwent po pozbawieniu go statusu bezrobotnego, czy dopiero ponowne nabycie przez niego statusu bezrobotnego na podstawie art. 33 ust. 4c ustawy uprawnia go do kontynuowania przerwano stażu. Ponowne nabycie przez tę osobę statusu bezrobotnego spowoduje, iż osoba ta jako bezrobotny absolwent będzie miała legitymację do skierowania jej do odbycia stażu, chyba że okoliczności, w jakich została pozbawiona statusu bezrobotnego, spowodują, iż nie będzie już „bezrobotnym absolwentem”, o jakim mowa w art. 53 ust. 2 ustawy. Wydaje się jednak, że stażu, którego odbycie przerwała, nie będzie mogła kontynuować, nawet po ponownym nabyciu statusu bezrobotnego z uwagi na § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych. Wniosek ten uzasadnia twierdzenie, iż przerwa w stażu także oznacza „nieukończenie stażu”, o jakim mowa w art. 41 ust. 6 ustawy, a więc rodzi obowiązek zwrotu kosztów wydatkowanych z Funduszu Pracy z tytułu odbytej (do czasu przerwy w stażu) części stażu, pozbawiając oczywiście prawa do zasiłku.

⁴⁸ E. Hofmańska, *Glosa do wyroku SN z dnia 5 lutego 2008 r., op. cit.*, s. 827.

⁴⁹ Zdaniem A. Rozbickiego, taka regulacja pozwala uniknąć sytuacji, w której bezrobotny faktycznie uzyskał prawo do 2 dni wolnego po 30 dniach kalendarzowych odbywania stażu, lecz nie mógł ich wykorzystać z powodu zakończenia okresu, na który została zawarta umowa. A. Rozbicki, *Zmiany w stażu dla bezrobotnych, op. cit.*, s. 2.

stażu przez bezrobotnych)⁵⁰, prawa do okresów odpoczynku na zasadach przewidzianych dla pracowników (§ 7 ust. 4 rozporządzenia)⁵¹ oraz prawa do równego traktowania (§ 8 rozporządzenia)⁵². Niektóre obowiązki stażysty zostały ukształtowane na podobieństwo obowiązków pracowniczych, jak chociażby wynikające z § 6 ust. 2 rozporządzenia obowiązki przestrzegania ustalonego przez organizatora stażu rozkładu czasu pracy (pkt 1), sumiennego i starannego wykonywania zadań objętych programem stażu oraz stosowania się do poleceń organizatora stażu i opiekuna, o ile nie są one sprzeczne z prawem (pkt 2), czy obowiązek przestrzegania przepisów i zasad obowiązujących u organizatora stażu, w szczególności regulaminu pracy, tajemnicy służbowej⁵³, zasad bezpieczeństwa

⁵⁰ Czas pracy bezrobotnego odbywającego staż nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, a bezrobotnego będącego osobą niepełnosprawną zaliczoną do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Bezrobotny nie może odbywać stażu w niedziele i święta, w porze nocnej, w systemie pracy zmianowej ani w godzinach nadliczbowych. Starosta może jednak wyrazić na realizację stażu w niedziele i święta, w porze nocnej lub w systemie pracy zmianowej, o ile charakter pracy w danym zawodzie wymaga takiego rozkładu czasu pracy.

⁵¹ Co oznacza, że bezrobotny ma prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku, a w każdym tygodniu prawo do co najmniej 35 godzin odpoczynku oraz do co najmniej 15-minutowej przerwy w pracy wliczanej do czasu pracy, jeżeli dobowy wymiar czasu pracy stażysty wynosi co najmniej 6 godzin.

⁵² Wydaje się, że chodzi tu nie tylko o równe traktowanie wszystkich stażystów odbywających jednocześnie staż u tego samego organizatora stażu, ale także o równe traktowanie przez organizatora stażu stażystów i pracowników, dla których jest pracodawcą. Odbywanie stażu nie może być kryterium różnicującym pozycję stażysty i pracownika, poza oczywistymi różnicami w ich statusie, a już z całą pewnością należy stwierdzić, iż podmiot, który dla stażysty jest organizatorem stażu, nie może naruszać zasady równego traktowania stażystów i pracowników w zakresie wskazanych przykładowo w art. 18^{3a} § 1 k.p. kryteriów uznanych przez ustawodawcę za dyskryminujące (wiek, płeć, niepełnosprawność, rasa, religia, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkowa, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientacja seksualna).

⁵³ Z dniem 2 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. Nr 182, poz. 1228. Ustawodawca zrezygnował w niej z rozróżnienia pojęć „tajemnica państwowa” i „tajemnica służbowa” (tak, jak zrobił to na gruncie ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r., Nr 196, poz. 1631 z późn. zm.), w to miejsce wprowadzając cztery kategorie informacji niejawnych o różnych klauzulach tajności. Na gruncie art. 5 ust. 3 i 4 obecnie obowiązującej ustawy dawnej „tajemnicy służbowej” odpowiadają „tajemnice informacji niejawnych o klauzulach tajności poufne” i „zastrzeżone”. Wprawdzie w Roz-

i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych (pkt 3). Z tego powodu można by nawet mówić o pewnym podporządkowaniu stażysty organizatorowi stażu. Trudno jednak nazwać je podporządkowaniem pracowniczym, gdyż bezrobotny absolwent jako stażysta nie ponosi odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadań mu powierzonych w zakresie uregulowanym przez kodeks pracy. Podkreślić należy, że nawet podobieństwo we wskazanym zakresie regulacji statusu stażysty w porównaniu z regulacją statusu pracownika nie uprawnia do przyjęcia, iż stażysta w okresie odbywania stażu staje się pracownikiem organizatora stażu.

Zorganizowanie stażu implikuje dodatkowe obowiązki organizatora stażu wobec starosty, jak niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni, informowanie starosty o przypadkach przerwania odbywania stażu, o każdym dniu nieusprawiedliwionej nieobecności bezrobotnego oraz o innych zdarzeniach istotnych dla realizacji programu (§ 6 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia), oraz obowiązek dostarczenia staroście w terminie 5 dni po zakończeniu każdego miesiąca stażu listy obecności podpisywanej przez bezrobotnego (§ 6 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia), a także obowiązki wobec stażysty, jak niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni, po zakończeniu realizacji programu stażu wydanie bezrobotnemu opinii, zawierającej informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu (§ 6 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia), oraz obowiązek wyznaczenia opiekuna bezrobotnego odbywającego staż (§ 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia). Jak się wydaje, ustanowienie tych obowiązków miało przede wszystkim na celu umożliwienie staroście (kierującego bezrobotnego absolwenta do odbycia stażu) sprawowania nadzoru nad odbywanym przez bezrobotnego stażem⁵⁴.

dziale 11 tej ustawy brak jest przepisu, który nowelizowałby § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych, to jednak należy przyjąć, iż przepis ten obecnie powinien być wykładany w świetle nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych.

⁵⁴ Pomocne w nadzorowaniu przez starostę stażu odbywanego przez bezrobotnego absolwenta są ponadto obowiązki wynikające z innych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, jak chociażby obowiązek bezrobotnego zawiadomienia w ciągu 7 dni powiatowego urzędu pracy o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub pozarolniczej

Wywiązywanie się przez organizatora stażu z obowiązków wskazanych w § 6 ust. 1 pkt 8 i 10 rozporządzenia powinno korzystnie wpływać na postawę stażysty, dyscyplinując go chociażby do usprawiedliwiania nieobecności w pracy. Jak się wydaje, wpływ na zdyscyplinowanie stażysty (ale także organizatora stażu) ma również opiekun wyznaczony przez organizatora stażu. Z § 6 ust. 4 rozporządzenia wynika, iż opiekun ten nie tylko udziela stażystcie wskazówek i pomocy w wypełnianiu powierzonych mu zadań, ale poświadczając własnym podpisem prawdziwość informacji zawartych w sprawozdaniu stażysty z przebiegu stażu, czuwa nad prawidłową realizacją programu stażu.

Nierealizowanie przez organizatora stażu programu stażu lub niedotrzymanie warunków jego odbywania uprawnia starostę do rozwiązania umowy stażowej, po wysłuchaniu organizatora stażu (§ 9 ust. 1 rozporządzenia). Starosta może podjąć wówczas działanie na wniosek stażysty lub z urzędu. Rozwiązanie umowy stażowej w warunkach określonych w § 9 ust. 1 rozporządzenia nie pozbawia bezrobotnego absolwenta statusu bezrobotnego, a jedynie uniemożliwia ukończenie stażu zgodnie z programem w uzgodnionym przez strony umowy stażowej terminie, powodując także utratę prawa do stypendium. To bowiem przysługuje bezrobotnemu absolwentowi (tylko) w okresie odbywania stażu (art. 53 ust. 6 *in principio* ustawy o promocji zatrudnienia). Użyte w § 9 ust. 1 rozporządzenia sformułowanie „nierealizowanie przez organizatora stażu programu stażu lub niedotrzymanie warunków jego odbywania” zdaje się wskazywać, iż do rozwiązania umowy stażowej (w warunkach wskazanych w tym przepisie) może dojść z przyczyn nietyczących stażysty. Uprawnia to stażystę do wystąpienia w tym celu do starosty z wnioskiem o rozwiązanie przedmiotowej umowy. Starosta może rozwiązać umowę stażową także z urzędu. Będzie to możliwe zwłaszcza wtedy, gdy starostę o okolicznościach uzasadniających przyjęcie, że or-

działalności oraz zaistnienia innych okoliczności powodujących utratę statusu bezrobotnego albo utratę prawa do zasiłku (art. 74), obowiązek bezrobotnego absolwenta złożenia lub przesłania powiatowemu urzędowi pracy pisemnego oświadczenia o przychodach pod rygorem odpowiedzialności karnej oraz innych dokumentów niezbędnych do ustalenia jego uprawnień do świadczeń przewidzianych w ustawie w terminie 7 dni od dnia uzyskania przychodów (art. 75 ust. 6), czy obowiązek zwrotu nienależnie pobranego stypendium (art. 76 ust. 2 pkt 3).

organizator stażu nie realizuje programu stażu lub nie dotrzymuje warunków odbywania stażu, poinformuje opiekun stażu w ramach wypełniania obowiązku określonego w § 6 ust. 3 rozporządzenia. Jeśli więc do rozwiązania umowy stażowej dojdzie w sytuacjach wskazanych w § 9 ust. 1 rozporządzenia, do których powstania przyczynił się organizator stażu, bezrobotnemu absolwentowi przysługuje zasiłek.

Jeśli jednak stażysta dopuści się nieusprawiedliwionej nieobecności podczas więcej niż jednego dnia stażu lub naruszy podstawowe obowiązki określone w regulaminie pracy (w szczególności stawienia się do odbycia stażu w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, narkotyków lub środków psychotropowych lub spożywania w miejscu pracy alkoholu, narkotyków lub środków psychotropowych) bądź dopuści się usprawiedliwionej nieobecności uniemożliwiającej realizowanie programu stażu, starosta na wniosek organizatora stażu lub z urzędu, po zasięgnięciu opinii organizatora i wysłuchaniu stażysty, może pozbawić bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu (§ 9 ust. 2 rozporządzenia). Z regulacji tej wynika, po pierwsze, iż pozbawienie bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu z tych powodów jest fakultatywne (za czym przemawia sformułowanie „może pozbawić”), po drugie, że wyliczenie okoliczności uprawniających starostę do pozbawienia bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu ma charakter enumeratywny, co pozwala przyjąć, iż z innych powodów niż wymienione starosta nie może pozbawić bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu.

Na tle regulacji § 9 ust. 2 rozporządzenia rodzi się pytanie o znaczenie zwrotu „starosta pozbawia bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu”. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie to przesądza o utracie przez bezrobotnego absolwenta statusu stażysty. W tym celu starosta powinien rozwiązać umowę stażową z urzędu na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia, jeśli na podstawie tej umowy staż odbywał jeden bezrobotny (absolwent). Wprawdzie z redakcji tego przepisu nie wynika pozytywnie taka powinność starosty, ale wydaje się, że jest to jedyna możliwość. Umowa stażowa nie może bowiem trwać pomimo braku beneficjenta, z uwagi na którego została zawarta. W razie, gdy staż odbywało co najmniej dwóch stażystów, a okoliczności wskazane w § 9

ust. 2 rozporządzenia zachodziłyby wobec jednego z nich, starosta nie musiałby rozwiązywać umowy stażowej. Umowa ta wprawdzie zawierana jest ze wskazaniem wszystkich stażystów (§ 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia), to jednak w tych okolicznościach – jak się wydaje – wystarczyłby aneks do umowy dotyczący zmiany w ilości stażystów odbywających staż u konkretnego organizatora stażu⁵⁵. Przyjąć zatem należy, że do rozwiązania umowy stażowej na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia może dojść także z przyczyn leżących po stronie stażysty, zwłaszcza gdy powodem rozwiązania umowy jest (co najmniej) jedna z okoliczności wskazanych w § 9 ust. 2 rozporządzenia. Bezrobotny absolwent traci wówczas status stażysty. Rozstrzygnąć jednak trzeba, czy traci on także status bezrobotnego i w konsekwencji prawo do zasiłku, czy też nie.

Okoliczności wskazane w § 9 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia na gruncie art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia mogą być uznane za zawinione przerwanie stażu, jako okoliczność uzasadniająca pozbawienie bezrobotnego absolwenta przez starostę – oprócz pozbawienia możliwości kontynuowania stażu – także statusu bezrobotnego na okres wskazany w pkt 3 tego przepisu. Ponowne nabycie statusu bezrobotnego może nastąpić w wyniku ponownej rejestracji, po upływie okresu, na jaki bezrobotny absolwent został pozbawiony statusu bezrobotnego, przy spełnieniu warunków zawartych w ustawie do ich nabycia (art. 33 ust. 4c ustawy). Odesłanie w art. 53 ust. 6 zdanie 1 *in fine* ustawy o promocji zatrudnienia do odpowiedniego stosowania art. 41 ust. 6 ustawy pozwala stwierdzić, że nieukończenie przez bezrobotnego absolwenta z własnej winy stażu rodzi obowiązek zwrotu kosztów stażu. Przerwanie stażu z powodu nieusprawiedliwionej nieobecności stażysty w miejscu stażu trwającej dłużej niż dzień stażu, czy przerwanie stażu z powodu naruszenia podstawowych obowiązków określonych w regulaminie pracy, w szczególności stawienia się do odbycia stażu w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, narkotyków lub środków psychotropowych lub spożywania w miejscu pracy alkoholu, narkotyków lub środków psychotropowych, powoduje jego nie ukończenie, a więc uzasadnia także konieczność zwrotu przez bezrobotnego absolwenta kosztów sta-

⁵⁵ Pozbawienie bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia ma znaczenie także z punktu widzenia statystyki.

żu, przy czym zwrot kosztów obejmować będzie (oprócz wypłaconego stypendium) także koszty wydatkowane z Funduszu Pracy na podstawie art. 45 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 ustawy. Reasumując, pozbawienie bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu w okolicznościach wskazanych w § 9 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia i utrata statusu stażysty, rodzi konieczność pozbawienia go także statusu bezrobotnego na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia, a w konsekwencji utratę prawa do zasiłku (art. 71 ust. 1 *in principio* ustawy *a contrario*).

Usprawiedliwiona nieobecność stażysty uniemożliwiająca realizowanie programu stażu w świetle § 9 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia uzasadnia pozbawienie przez starostę bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu. Z redakcji tego przepisu wynika, po pierwsze, iż nie każda usprawiedliwiona nieobecność stażysty w miejscu stażu zezwala na pozbawienie go możliwości kontynuowania stażu, a tylko uniemożliwiająca realizowanie programu stażu, po drugie, że tak długo jak usprawiedliwiona nieobecność stażysty w miejscu stażu nie uniemożliwia realizowania programu stażu nie może być przyczyną pozbawienia stażysty możliwości kontynuowania stażu. Powstaje więc pytanie o moment, w którym można uznać, że usprawiedliwiona nieobecność stażysty w miejscu stażu już uniemożliwia realizowanie programu stażu. Wydaje się, że w zależności od faktycznych okoliczności, w jakich znalazł się konkretny stażysta, moment ten będzie różny, a w każdym razie zależny jest on od przyczyny usprawiedliwiającej nieobecność stażysty. Nie ma – jak się wydaje – przeszkód, by w kwestii przyczyn usprawiedliwiających nieobecność stosować odpowiednio rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy⁵⁶, zwłaszcza że w § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych mowa jest o obowiązku stażysty przestrzegania przepisów i zasad obowiązujących u organizatora stażu, w szczególności regulaminu pracy. Oznacza to, że za przyczynę usprawiedliwiającą nieobecność stażysty może być uznane zdarzenie i okoliczność określona przepisami prawa, która

⁵⁶ Dz.U. Nr 60, poz. 281 z późn. zm., zwane dalej rozporządzeniem w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy.

uniemożliwia stawienie się stażysty w miejscu stażu i odbywanie stażu, a także inny przypadek niemożności wykonywania pracy wskazany przez stażystę i uznany przez organizatora stażu (§ 1 rozporządzenia w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy). Z przepisów rozporządzenia w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy wynika, że w rachubę wchodzi choroba stażysty oraz odosobnienie w związku z chorobą zakaźną jako okoliczności, które mogłyby uniemożliwiać realizację programu stażu⁵⁷, zwłaszcza ze względu na ich długotrwałość.

Na mocy art. 80 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, bezrobotny zachowuje prawo do stypendium za okres udokumentowanej niezdolności do pracy, przypadający w okresie odbywania stażu, za który na podstawie odrębnych przepisów pracownicy zachowują prawo do wynagrodzenia lub przysługują im zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Przepis ten pozwala przyjąć, że w razie upływu tych okresów i nadal trwającej niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, niemożliwość realizowania programu stażu jawi się jako oczywista, co uzasadnia pozbawienie bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu. Trudno jednak w takim układzie faktycznym przyjąć, iż starosta uprawniony byłby do pozbawienia bezrobotnego absolwenta statusu bezrobotnego na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia, uznając, iż stażysta z własnej winy przerwał staż. Wydaje się więc, iż pomimo pozbawienia bezrobotnego absolwenta możliwości kontynuowania stażu, nie traci on statusu bezrobotnego, gdy przyczyną zastosowania przez starostę sankcji z § 9 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych był upływ okresów dopuszczalnej niezdolności do pracy wskutek

⁵⁷ Innymi okolicznościami usprawiedliwiającymi nieobecność stażysty w miejscu odbywania stażu są: nieobecność stażysty usprawiedliwia czasowa niezdolność do pracy wskutek choroby, odosobnienie w związku z chorobą zakaźną, konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem zdrowym do lat 8 z powodu nieprzewidzianego zamknięcia żłobka, przedszkola, szkoły, do której dziecko uczęszcza, obowiązek stawienia się przez bezrobotnego absolwenta w charakterze strony lub świadka w postępowaniu prowadzonym przed organem administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, sądem, prokuraturą, lub organ prowadzący postępowanie w sprawach o wykroczenia.

choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, uprawniającej do pobierania stypendium (pomimo nieświadczenia pracy w ramach stażu). Z § 9 ust. 2 pkt 3 tego rozporządzenia w związku z art. 80 ustawy o promocji zatrudnienia wynika ochrona stażysty przed pozbawieniem możliwości kontynuowania stażu z powodu jego choroby czy odosobnienia w związku z chorobą zakaźną do czasu upływu wskazanych w art. 80 ust. 1 ustawy okresów uprawniających bezrobotnego absolwenta do pobierania stypendium. Dopiero upływ tych okresów uprawnia starostę do rozwiązania umowy stażowej na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych. Wydaje się również zasadne, by przyjąć, że bezrobotny absolwent ma wówczas prawo do zasiłku na czas skrócony o okres pobierania zasiłku przed podjęciem stażu i okres pobierania stypendium z tytułu odbytego stażu (do czasu choroby lub odosobnienia stażysty w związku z chorobą zakaźną) trwającego krócej niż 365 dni (art. 73 ust. 6 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia).

W kontekście rozważań dotyczących wskazanych w § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia okoliczności uzasadniających rozwiązanie umowy stażowej przed terminem zakończenia stażu, powstaje pytanie o zaświadczenie, które starosta na podstawie art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia wydaje bezrobotnemu po odbyciu stażu⁵⁸. Redakcja tego przepisu ustawy przemawia przeciwko uznaniu, by w okolicznościach tych starosta miał obowiązek wydać bezrobotnemu absolwentowi przedmiotowe zaświadczenie.

⁵⁸ Starosta wydaje takie zaświadczenie po zapoznaniu się ze sprawozdaniem poświadczonym – zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia – przez opiekuna stażu oraz na podstawie opinii organizatora stażu, wydanej po zakończeniu programu stażu, zawierającej informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu. W zaświadczeniu tym podaje się dane wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych: firmę lub imię i nazwisko organizatora (pkt 1), siedzibę organizatora stażu (pkt 3), miejsce odbywania stażu (pkt 4), dane bezrobotnego odbywającego staż: imię i nazwisko, datę urodzenia, adres (pkt 5), imię i nazwisko oraz zajmowane stanowisko opiekuna bezrobotnego odbywającego staż (pkt 6) oraz datę rozpoczęcia i zakończenia stażu (pkt 7).

Staż (absolwencki) a praktyka absolwencka

Praktyki absolwenckie uregulowane w ustawie o tychże zostały pomyślane jako alternatywa dla stażu przewidzianego w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia. Uchwalenie ustawy o praktykach absolwenckich zmusiło legislatora do wprowadzenia w ustawie o promocji zatrudnienia zmian, które z punktu widzenia absolwenta ułatwiają mu wejście na rynek pracy poprzez rozszerzenie oferty uzyskiwania doświadczenia i nabywania umiejętności praktycznych niezbędnych do wykonywania pracy. Odbywanie praktyki absolwenckiej na zasadach określonych w ustawie o praktykach absolwenckich nie stanowi (bowiem) przeszkody do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego, jeżeli praktykant przedstawi właściwemu powiatowemu urzędowi pracy umowę o praktykę absolwencką (art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia). Odbywanie praktyki stanowi zaś uzasadnioną przyczynę niespełnienia obowiązku zgłaszania się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez ten urząd terminie w celu przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy. Regulacja ta jest niezwykle korzystna dla bezrobotnego absolwenta, gdyż umożliwia odbywanie praktyki absolwenckiej, bez ryzyka utraty z tego tytułu statusu bezrobotnego. Oczywiście, odbywanie praktyki absolwenckiej i otrzymywanie z tego tytułu miesięcznego świadczenia pieniężnego w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę pozbawia bezrobotnego prawa do zasiłku (art. 75 ust. 1 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia).

Regulacja ustawy o praktykach absolwenckich wprowadza możliwość odbywania tychże wyłącznie w oparciu o zgodę samych zainteresowanych, bez konieczności ingerencji organów administracji państwowej, a także bez dodatkowego obciążenia budżetu państwa. *Ratio legis* ustawy tkwi w umożliwieniu absolwentom praktycznego zapoznania się z zawodem oraz z warunkami, w jakich im przyjdzie w przyszłości pracować.

Umowa o praktykę absolwencką nie ma charakteru umowy o pracę, została bowiem skonstruowana jako szczególny typ umowy zawieranej pomiędzy absolwentem a podmiotem przyjmującym na praktykę (art. 3

i 5 ustawy⁵⁹). Poprzez wyraźne określenie w art. 4 ustawy, iż do praktyki absolwenckiej nie mają zastosowania przepisy kodeksu pracy (z niezbędnymi wyjątkami⁶⁰), strony zyskują elastyczną i odformalizowaną możliwość ułożenia wzajemnych stosunków. Przyjęcie zasady nieobciążania praktyki absolwenckiej obowiązkami wynikającymi z przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, powoduje dalsze uproszczenie stosowania tej instytucji, co powinno doprowadzić do szerokiego otwarcia na nią wielu przedsiębiorców⁶¹. Z drugiej strony, prawa praktykantów wydają się właściwie zabezpieczone, ponieważ w każdej chwili mogą oni z praktyki zrezygnować (gdy praktyka odbywana jest nieodpłatnie – umowa może być rozwiązana na piśmie w każdym czasie, a gdy odbywana jest odpłatnie – umowa może być rozwiązana na piśmie z zachowaniem siedmiodniowego terminu wypowiedzenia). Co więcej, możliwe jest także odbywanie praktyki w nieznacznym wymiarze czasu pracy (np. 4 godziny tygodniowo). Ustawodawca, widząc pewne niebezpieczeństwo nadużywania tak otwartej regulacji, uznał za konieczne wprowadzenie pewnych ograniczeń, mających zapobiec wystąpieniu zjawisk niepożądanych. Do takich zaliczyć należy ograniczenie kręgu osób, które mogą być przyjmowane na praktykę tylko do absolwentów szkół ponadgimnazjalnych lub uczelni, którzy w momencie rozpoczęcia stażu nie ukończyli 30 roku życia (art. 2 ust. 1 ustawy), wprowadzenie

⁵⁹ Umowa o praktykę absolwencką powinna określać w szczególności: rodzaj pracy, w ramach której praktykant ma uzyskiwać doświadczenie i nabywać umiejętności praktyczne, okres odbywania praktyki, tygodniowy wymiar czasu pracy w ramach praktyki, wysokość świadczenia pieniężnego, jeżeli praktyka ma być odbywana odpłatnie.

⁶⁰ Zastosowanie mają art. 18^{3a} – 18^{3c}, art. 129 § 1, art. 131 § 1, art. 132 § 1, art. 133 § 1, art. 134 i art. 151⁷ k.p. Ponadto, podmiot przyjmujący na praktykę zapewnia praktykantowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach, bezpieczne i higieniczne warunki odbywania praktyki, w tym – w zależności od rodzaju świadczeń i zagrożeń związanych z odbywaniem praktyki – odpowiednie środki ochrony indywidualnej.

⁶¹ Autorzy projektu ustawy o praktykach absolwenckich uznali, iż aby doszło do znaczącego otwarcia pracodawców na instytucję praktyki absolwenckiej, konieczne jest wprowadzenie możliwości stosowania praktyki nieodpłatnej lub odpłatnej w wysokości poniżej dwukrotności płacy minimalnej, zaznaczając, iż sytuacja ekonomiczna wielu małych i średnich przedsiębiorstw wyklucza inne rozwiązanie. Szerzej: uzasadnienie projektu ustawy o praktykach absolwenckich, www.sejm.gov.pl druk VI.1701

ograniczenia czasowego odbywania praktyki u jednego podmiotu przyjmującego na praktykę do maksimum trzech miesięcy (art. 5 ust. 4 i ust. 5 ustawy), ograniczenie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego, które może być wypłacane praktykantowi (art. 3 ust. 2 ustawy), zakaz przyjmowania na praktyki do pracy szczególnie niebezpiecznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 237¹⁵ kodeksu pracy (art. 5 ust. 3 ustawy). Przyjmowanie absolwentów na praktykę może niewątpliwie otworzyć przed nimi szanse uzyskania zatrudnienia (pomimo, że w ustawie zabrakło gwarancji wliczenia do okresu zatrudnienia okresu odbytej praktyki w przypadku zatrudnienia praktykanta przez podmiot przyjmujący na praktykę bezpośrednio po odbyciu praktyki, którą pomysłodawcy ustawy o praktykach absolwenckich proponowali). W tym celu art. 7 ustawy wprowadza obowiązek dla przyjmujących na praktykę wystawienia, na wniosek praktykanta, na piśmie zaświadczenia o rodzaju wykonywanej pracy i nabytych umiejętnościach w czasie odbywania praktyki.

Wnioski

Powyższe rozważania dotyczą tylko niektórych aspektów aktywizacji bezrobotnych absolwentów na rynku pracy. Poruszane w opracowaniu zagadnienia nie wyczerpują problematyki stażu jako instrumentu polityki zatrudnienia aktywizującego tę grupę bezrobotnych. Zwłaszcza zasygnalizowana tu jedynie relacja pomiędzy stażem a praktyką absolwencką wymaga pogłębionej analizy.

Polityka zatrudnienia, będąca integralną częścią polityki społecznej państwa, jest obszarem ścierania się interesów różnych podmiotów. Zapewnienie pracy wszystkim poszukującym i zdolnym do wykonywania pracy jest niewątpliwie zadaniem trudnym nawet dla nowoczesnej aktywnej polityki społecznej, której celem jest takie konstruowanie świadczeń, aby zachęcały bezrobotnych do podejmowania aktywności, a nie zachęcały do pozostawania biernym⁶². Udzielana im na rynku pracy

⁶² Zob. szerzej: M. Baron-Wiaterek, *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, Warszawa 2008.

pomoc powinna być silnie powiązana z aktywnością beneficjenta w dążeniu do zatrudnienia. Wsparcie finansowe w postaci stypendium wypłacanego stażyście czy świadczenia pieniężnego wypłacanego praktykantowi wkomponowuje się do wytycznych nowoczesnej aktywnej polityki społecznej⁶³.

Niska podaż pracy wynika przede wszystkim z niedostatecznej aktywności zawodowej, migracji zarobkowych i trendów demograficznych. Nie bez znaczenia jest niedostosowanie wykształcenia i kompetencji do wymagań strony popytowej rynku pracy. Aktywność zawodowa w Polsce w dalszym ciągu utrzymuje się na zbyt niskim poziomie. Problem niedopasowania strukturalnego znacznej części zasobów pracy w Polsce do wymagań rynku pracy jest efektem niewłaściwej struktury kształcenia, systemu edukacji oraz programów nauczania stosowanych w przeszłości. Istniejące instytucje rynku pracy nie sprzyjają szybkiemu dostosowaniu podaży pracy do zmieniającego się popytu na określone rodzaje pracy oraz zaopatrzeniu pracowników w kompetencje wymagane na współczesnym rynku pracy. Problemem pozostaje skuteczność aktywnej polityki rynku pracy w Polsce. Wprawdzie rośnie liczba osób, wobec których zastosowano działania określane mianem aktywnych, a struktura wydatków Funduszu Pracy uległa wyraźnej poprawie, jednak wciąż działaniami aktywizującymi objętych jest zbyt mało osób, są one w znacznej mierze niewłaściwie adresowane, a skuteczność niektórych z nich jest niedostateczna⁶⁴.

Wydaje się, że działaniem, które mogłoby przyczynić się do aktywizacji przyszłych absolwentów na rynku pracy jest wprowadzenie czy wykorzystanie w szerszym zakresie już podczas nauki praktycznego przygotowania (praktyki zawodowe), które umożliwiłoby podjęcie zatrudnienia bezpośrednio po jej zakończeniu, bez konieczności odbywania stażu czy korzystania z innych instrumentów polityki rynku pracy. Pożądanym jest także rozwój takich form nauczania, które umożliwią godzenie nauki z pracą, tak aby nauka nie musiała być alternatywą dla zarobkowania. Pomocny w osiągnięciu wytyczonego celu wydaje się

⁶³ Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Plan Działań...*, *op. cit.*, s. 17.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 18 i nast.

być sprawny monitoring rynku pracy, który z pewnym wyprzedzeniem dostarczy informacji o zawodach i kwalifikacjach deficytowych i nadwyżkowych, o prognozowanych zmianach i kierunkach rozwoju, determinujących strukturę popytu na pracę.