



Warszawa, 19/12/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-598169-III/08/MRP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Chciałbym poinformować Panią Minister, że w kręgu zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich znajdują się od dłuższego czasu zagadnienia związane z możliwością nabycia statusu bezrobotnego przez osoby posiadające wpis do ewidencji działalności gospodarczej.

Sytuacja powyższej grupy osób jest od dnia 26 listopada 2007 r. regulowana art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 ze zm.), zwanej dalej ustawą w brzmieniu: „nie posiada wpisu do ewidencji działalności gospodarczej albo nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników”.

Z powyższego przepisu wynika, że za bezrobotnego nie może zostać uznana osoba, która posiada wpis do ewidencji działalności gospodarczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Efektem obowiązywania przepisu w takim kształcie jest niemożność uznania za bezrobotnego osoby posiadającej wpis do ewidencji działalności gospodarczej z określonym późniejszym terminem rozpoczęcia tejże działalności, czy też osoby, która zawiesiła wykonywanie działalności gospodarczej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich posiadanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej nie powinno wyłączać osób posiadających takowy wpis z grupy osób mogących zarejestrować się w charakterze bezrobotnego (oczywiście o ile spełniają pozostałe ustawowe przesłanki). Posiadanie wpisu nie łączy się z jakimkolwiek określonymi profitami oraz nie wpływa na zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia. W związku z tym wyłączenie powyższej grupy osób wydaje się nieuzasadnione. Inaczej zaś zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powinna być kształtowana sytuacja osób, które

zaprzestały wykonywania działalności gospodarczej (lub też jej nigdy nie podjęły) a nie wykreśliły wpisu do ewidencji gospodarczej, gdyż niedopełniły ciążącego na nich obowiązku poinformowania organu ewidencyjnego o tym zdarzeniu.

Poruszając to zagadnienie należy także wskazać, że w okresie wcześniejszym przepis ten obowiązywał w brzmieniu: „nie podjęła pozarolniczej działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności albo nie podlega na podstawie odrębnych przepisów obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników”. Poprzednio obowiązujące rozwiązanie trzeba uznać za korzystniejsze, gdyż umożliwiało osobom nie prowadzącym działalności gospodarczej zarejestrowanie się w charakterze bezrobotnego lub też pozostanie w rejestrze bezrobotnych bez potrzeby wykreślenia wpisu do ewidencji działalności gospodarczej.

Pogląd ten zresztą do dnia 12 listopada 2008 r. podzielało także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (wynika to z prezentowanej interpretacji znowelizowanego art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy; temat ten będzie rozwinięty w dalszej części wystąpienia).

Niezależnie od powyższego pragnę poinformować Panią Minister, iż Rzecznik Praw Obywatelskich stara się obserwować stosowanie w praktyce przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Normą jest (co ma kapitalne znaczenie jeżeli chodzi o jednolitość stosowania prawa), że organy pierwszej instancji prowadzące postępowanie administracyjne w indywidualnych sprawach kierują się interpretacjami wydawanymi przez Ministra lub Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (najczęściej Departament Rynku Pracy). Niestety interpretacje dotyczące konkretnych przepisów zmieniają się, a ich treść czasami znacząco odbiega od literalnego brzmienia przepisu. Przykładem tego może być „historia” wykładni art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy, w brzmieniu aktualnie obowiązującym.

Departament Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował pismem z dnia 27 czerwca 2008 r., znak: DRP-X-0212-377-2-SS/08, Powiatowy Urząd Pracy w Gostyniu, że: „Zwrot zawarty w znowelizowanym art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy (...) należy rozumieć w ten sposób, iż dana osoba nie może być bezrobotnym od dnia, który został określony jako dzień podjęcia działalności podczas wpisu tej działalności do ewidencji (...) A zatem osoby, które posiadają wpis do ewidencji działalności gospodarczej ale wskazany we wpisie termin rozpoczęcia tej działalności jeszcze nie nadszedł nie są pozbawiane statusu bezrobotnego aż do dnia terminu wskazanego we wpisie (...)”. Pisma o tej lub podobnej treści były w 2008 r. (najprawdopodobniej od kwietnia) wysyłane także i do innych powiatowych urzędów pracy oraz do urzędów wojewódzkich, co spowodowało stosowanie przywołanego przepisu w sposób wskazany przez Ministerstwo.

W związku z tym, że przywołana powyżej interpretacja pasowała do wcześniejszego brzmienia art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciło się pismem z dnia 31 października 2008 r. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Ministerstwo w dalszym ciągu podtrzymuje interpretację przepisu przedstawioną w piśmie do Urzędu Pracy.

W dniu 12 listopada 2008 r. Ministerstwo skierowało pismo do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (znak: DRP-X-0212-588-2-SS/08), w którym poinformowało, że: „Mając jednak na uwadze Państwa opinię, iż interpretacja ta nie jest prawidłowa jak też zgłaszane przez organy zatrudnienia uwagi, co do zasadności takiej wykładni oraz prośbami kierowanymi do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie jej zmiany, po ponownym przeanalizowaniu sprawy informujemy, iż odступujemy od prezentowanej wykładni.”. Pismo to jednocześnie zostało wysłane do wiadomości wojewodów, starostów i dyrektorów powiatowych urzędów pracy oraz opublikowane dnia 8 grudnia 2008 r. na portalu publicznych służb zatrudnienia (www.psz.praca.gov.pl).

Sposób sformułowania tego pisma spowodował, że wiele powiatowych urzędów pracy zwróciło się (telefonicznie) do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o udzielenie wyjaśnień co do treści pisma Ministerstwa (w tym o przedstawienie pytania zadanego Ministerstwu) oraz o udzielenie informacji co do sposobu postępowania w konkretnych sprawach (czego nie uczyniono).

Działania takie jak powyżej opisane należy uznać za wyjątkowo niepokojące i niebezpieczne, gdyż prowadzą one do „korygowania” stanu prawnego według bieżących i doraźnych potrzeb, a także eliminują wolę ustawodawcy w procesie stosowania prawa (za przejaw woli ustawodawcy należy uznać wyraźną zmianę brzmienia omawianego przepisu). W przedstawionej sytuacji przy niezmienionym od 26 października 2007 r. brzmieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy obowiązuje już trzecia wykładnia tego przepisu (literalne brzmienie przepisu i dwie interpretacje Ministerstwa), w tym wykładnie zawarte w interpretacjach Ministerstwa są diametralnie od siebie różne i kompletnie odmiennie regulują sytuację osób zainteresowanych obowiązywaniem tego przepisu.

Efektom zmiany interpretacji przepisu jest chociażby wyjątkowe skomplikowanie sytuacji prawnej bezrobotnych chcących uzyskać od starostów środki na podjęcie działalności gospodarczej, gdyż osoby te najczęściej posiadają już wpis do ewidencji działalności gospodarczej z określonym późniejszym terminem jej rozpoczęcia. „Przyjęcie” nowej interpretacji przepisu najprawdopodobniej spowoduje wyłączenie powyższej grupy osób z rejestrów bezrobotnych prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy oraz wywoła inne konsekwencje związane z tym zdarzeniem.

Mając na uwadze powyższe i działając na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych, których celem będzie stworzenie możliwości nabycia statusu bezrobotnego osobom posiadającym wpis do ewidencji działalności gospodarczej.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich