

# Kary administracyjne nakładane na bezrobotnych

## Dorota Przeklasa

Uniwersytet Jagielloński  
Wydział Prawa i Administracji

---

**Abstrakt:** W artykule podjęto istotną, lecz rzadko poruszaną przez przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego oraz prawa pracy, problematykę nakładania na osoby bezrobotne kar z tytułu naruszenia norm administracyjnego prawa materialnego. Praca stanowi – dokonaną w świetle przepisów prawa, poglądów doktryny i judykatury – analizę dwóch niezwykle ważnych i aktualnych zjawisk, które mają wymiar ekonomiczny, prawny i społeczny: bezrobocia i kar administracyjnych. W publikacji przedstawiono pojęcia bezrobocia i bezrobotnego, dokonano też rozróżnienia poszczególnych rodzajów kar (kary kryminalnej, kary wymierzanej za wykroczenie, kary administracyjnej pieniężnej i kary administracyjnej niepieniężnej). Dalejsze rozważania przeniesiono na grunt regulacji prawnej dotyczącej sfery praw i obowiązków osoby bezrobotnej – ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Celem artykułu jest prezentacja dotychczas niedostrzeganej problematyki kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych i przybliżenie ich swoistego charakteru.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, bezrobotny, kara administracyjna, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

---

## 1. Wprowadzenie

Zainteresowanie tematem bezrobocia jest niewątpliwie uzasadnione, zwłaszcza współcześnie, kiedy zjawisko to stanowi dla wielu państw świata (w tym Polski) nie tylko istotny problem ekonomiczny, ale także przekłada się na sferę społeczną i przybiera wymiar polityczny. Bezrobocie, stanowiąc dotkliwie w skutkach zagrożenie dla gospodarki, na człowieka działa wręcz destrukcyjnie, podważa bowiem podstawy egzystencji jednostki i jej najbliższego otoczenia. Jest to zjawisko bardzo złożone i zależne od wielu czynników, dlatego może być analizowane z różnych perspektyw; często wymaga ujęcia wieloaspektowego i interdyscyplinarnego. Problematyka bezrobocia, przy założeniu, że prawo działa subsydiarnie w stosunku do rozwiązań ekonomicznych, okazuje się również dużym wyzwaniem dla ustawodawcy, który jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego celom

Korespondencja:  
Dorota Przeklasa  
Tel. +48 664 752 353  
E-mail:  
dorota.przeklasa@doctoral.uj.edu.pl

gospodarczym i politycznym, między innymi do konstruowania prawnych instrumentów dla prowadzonej polityki rynku pracy.

Na gruncie prawa administracyjnego, które „stanowi jedną z najważniejszych gałęzi prawa” (Zimmermann, 2016, s. 22) i – najogólniej rzecz ujmując – „normuje stosunki pomiędzy organami administracji publicznej a jednostkami, zawiera [...] zasady tworzenia, strukturę organizacyjną, zadania i kompetencje oraz szeroko rozumiane zasady działania administracji publicznej z jednej strony, z drugiej zaś odpowiadające im prawa i obowiązki jednostek” (Dąbek, 2010, s. 273), takim efektywnym instrumentem prawnym, który zapewnia przestrzeganie i realizację norm tego prawa, a przy tym godzi w dobro podmiotu naruszającego obowiązki administracyjnoprawne, jest kara administracyjna.

W dobie „wzrostu państwa administracyjnego” (Jasudowicz, 1996, s. 129) problematyka kar administracyjnych staje się niezwykle ważna i aktualna. Z jednej strony administracja publiczna, wykonując zadania związane z ochroną interesu publicznego, powinna być wyposażona w instrumenty proporcjonalne do zagrożeń związanych z naruszeniem obowiązków administracyjnoprawnych, z drugiej strony jej działania muszą być zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi oraz gwarancjami procesowymi stojącymi na straży praw i wolności obywatela. W praktyce i dyskusjach przedstawiciele doktryny dają się niestety dostrzec liczne dylematy i niedostatek refleksji teoretycznej w odniesieniu do regulacji prawnych przewidujących wymierzanie i miarkowanie kar administracyjnych (Błachucki [red.], 2015).

Należy zauważyć, że instytucja kary administracyjnej występuje w wielu dziedzinach prawa administracyjnego materialnego, między innymi w prawie ochrony środowiska, prawie budowlanym czy prawie energetycznym – regulacjach szczegółowych materialnego prawa administracyjnego, na przykład w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.), Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.), Ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.). Istnieją jednak i takie regulacje materialnego prawa administracyjnego, określające treści praw i obowiązków adresatów tych aktów, w których zasadniczo nie można odnaleźć odwołania *expressis verbis* do pojęcia kary administracyjnej, a jednak ich przepisy przewidują karę za popełniony delikt administracyjny. Jedną z takich regulacji jest Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm., dalej: u.p.z.). W tym wiodącym akcie regulującym administracyjnoprawną sytuację bezrobotnego ustawodawca nie posługuje się *explicite* terminem kary administracyjnej wymierzonej osobom bezrobotnym. Nie oznacza to jednak, że na bezrobotnego nie są nakładane w drodze decyzji administracyjnej określone kary z tytułu naruszenia norm administracyjnego prawa materialnego.

Biorąc pod uwagę doniosłość problematyki bezrobocia (w kontekście ekonomiczno-finansowym oraz socjologiczno-psychologicznym), jak i dostrzegany przez przedstawiciele doktryny w regulacjach szczegółowych materialnego prawa administracyjnego dynamiczny wzrost zakresu zastosowania kar administracyjnych oraz braki legislacyjne w zakresie regulacji ogólnych zasad ich wymierzania (co z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka prowadzi do negatywnej oceny tego zjawiska), a nade wszystko zważywszy na niedostatek

refleksji naukowej na temat kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych – celowe i uzasadnione wydaje się ustanowienie tego tematu przedmiotem badań.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w niniejszym artykule przyjęto, iż o zakwalifikowaniu danego środka do kategorii kar administracyjnych decyduje nie nazwa użyta na jego określenie w danej regulacji przez ustawodawcę, lecz charakter prawny odzwierciedlony w poszczególnych elementach tej instytucji. Przy takim założeniu, mając na uwadze temat publikacji, konieczne jest między innymi przybliżenie pojęć bezrobocia i bezrobotnego, rozróżnienie poszczególnych rodzajów kar (kary kryminalnej, kary wymierzanej za wykroczenie, kary administracyjnej pieniężnej i kary administracyjnej niepieniężnej) oraz przeniesienie dokonanych ustaleń na grunt regulacji prawnej, dotyczącej sfery praw i obowiązków osoby bezrobotnej. Rozważania te będą zmierzały do udzielenia odpowiedzi na pytanie: Czy bezrobotnemu grożą kary administracyjne, a jeśli tak, to jakiego rodzaju?

Wobec świadomości częstych zmian legislacyjnych zamierzeniem naukowym nie jest jednak szczegółowa analiza wszystkich przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przewidujących odpowiedzialność za delikty administracyjne. Głównym celem przeprowadzonych rozważań będzie przedstawienie (niedostrzeganej dotychczas) problematyki kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych; niewątpliwie pojawią się także refleksje na temat gwarancji materialnych i procesowych stojących na straży praw osób bezrobotnych.

## 2. Pojęcie bezrobocia i bezrobotnego

Bezrobocie jest niezwykle złożonym zjawiskiem, mającym wymiar ekonomiczny, prawny i społeczny; jego badania są prowadzone z dużą intensywnością w różnych dziedzinach nauki, nadal jednak sformułowanie precyzyjnej, a zarazem uniwersalnej definicji bezrobocia jest bardzo trudne. Zazwyczaj bezrobocie określane jest jako „brak równowagi pomiędzy stroną podażową a stroną popytową rynku pracy” (Mitrega, 2002, s. 173). Z punktu widzenia jednostki zjawisko to polega na pozostawaniu w przymusowej bezczynności zawodowej z powodu niemożności znalezienia pracy (Staszewska, 2012). Pierwsze ujęcie jest przedmiotowym podejściem do problemu – wskazuje przyczyny zjawiska, bezrobocie jawi się tutaj jako problem ekonomiczny; drugie to podejście podmiotowe – odnosi się do społecznych aspektów, ukazuje bezrobocie jako istotną kwestię społeczną (Łuka, 2011).

W pracach z zakresu ekonomii wymienia się trzy elementy, które dowodzą istnienia bezrobocia: pozostawanie bez pracy, poszukiwanie pracy i gotowość do podjęcia pracy (Jaworska, 2016; Staszewska, 2012). Należy zauważyć, że niektórzy autorzy wyodrębniają aż 70 rodzajów bezrobocia; wyróżnienie tak okazałego katalogu świadczy o wielości i różnorodności teorii dotyczących charakteru, przyczyn bezrobocia i sposobów jego ograniczania (Jaworska, 2016). Większość przedstawicieli doktryny najczęściej szczegółowo omawia trzy podstawowe rodzaje bezrobocia: frykcyjne, strukturalne, koniunkturalne, choć w literaturze przedmiotu wymienia się również inne formy bezrobocia, takie jak: ukryte, równowagi i nierównowagi, krótko- i długookresowe, płacowe, agrarne, sezonowe (Jaworska, 2016; Łuka, 2011; Staszewska, 2012).

Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu, wobec problemów z definiowaniem bezrobocia, istotne znaczenie dla określenia skali i charakterystycznych cech tego zjawiska ma normatywne ustalenie definicji bezrobotnego na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Analiza przepisów tego obszernego aktu okazuje się sporym wyzwaniem. Definicja bezrobotnego zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z. jawi się jako „niezmiernie rozbudowana i kazuistyczna” (Góral [red.], 2016, s. 57). Można wyodrębnić w niej dwie części. W pierwszej z nich ustawodawca określił szereg przesłanek pozytywnych – warunki, które powinny zostać spełnione, aby uzyskać i zachować status bezrobotnego. Druga część zawiera swego rodzaju przesłanki negatywne, które uniemożliwiają nabycie i zachowanie tego statusu. Należy przy tym zaznaczyć, że w niektórych przypadkach przesłanki negatywne częściowo zawierają się w treści przesłanek pozytywnych lub są ich dookreśleniem (Góral [red.], 2016). Dlatego na użytek niniejszej publikacji wyróżniono determinanty istotne z perspektywy dalszych rozważań; i tak w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy bezrobotnym jest (w uproszczeniu) obywatel polski lub (pod pewnymi warunkami, nieistotnymi z punktu widzenia przedmiotu obecnej analizy) cudzoziemiec pozostający poza zatrudnieniem, zdolny i gotowy do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, zarejestrowany we właściwym powiatowym urzędzie pracy, poszukujący zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Definiując bezrobotnego, ustawodawca założył ponadto, że jest to osoba, która ukończyła 18 lat, a nie osiągnęła wieku emerytalnego; 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 nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego; nie nabyła: prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy, w wysokości co najmniej najniższej emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy; poza tym status bezrobotnego przysługuje osobie, która nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym bądź zależnym nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, zasadniczo nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej (badaniu podlega dochód), nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis: zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo nie upłynął jeszcze okres do dnia podjęcia działalności gospodarczej wskazany we wniosku o wpis. Bezrobotny nie może uzyskiwać miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę (z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych), nie pobiera świadczenia szkoleniowego, zasiłku stałego, świadczenia pielęgnacyjnego.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w Polsce istnieją dwa główne źródła informacji o zjawisku bezrobocia (jego skali i stopie). Pierwsze z nich jest ściśle powiązane z przedstawioną normatywną definicją bezrobotnego na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wiąże się również z rejestracją osób bezrobotnych dokonywaną w powiatowych

urzędach pracy. Drugim źródłem są wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Zgodnie z metodologią przyjętą w badaniu BAEL, realizowanym przez Główny Urząd Statystyczny, za bezrobotną uznaje się osobę w wieku 15–74 lata, która spełnia łącznie trzy warunki: w okresie badanego tygodnia nie była osobą pracującą, aktywnie poszukiwała pracy w ciągu ostatnich czterech tygodni, była gotowa podjąć pracę w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym. Według BAEL do bezrobotnych zalicza się również osoby, które znalazły pracę, oczekują na jej rozpoczęcie (do trzech miesięcy) i jednocześnie deklarują chęć jej podjęcia. Analizując zjawisko bezrobocia, warto także uwzględnić wyniki badań jakościowych oraz ilościowych (np. badania prowadzone przez CBOS) (Potasińska, 2014).

### 3. Kary kryminalne i kary za wykroczenia a kary administracyjne

W systemie prawa administracyjnego instytucja kary administracyjnej ma istotne znaczenie, lecz jej charakter prawny jest sporny. Obecnie przedstawiciele teorii i doktryny prawa administracyjnego są zasadniczo zgodni co do zakwalifikowania tego pojęcia do instytucji prawa administracyjnego (w której dostrzegają najczęściej elementy prewencji, represji, przymusu, odszkodowania), jednakże w kwestiach dotyczących istoty kar administracyjnych nie prezentują już tak jednolitych i skryształizowanych poglądów (Klat-Wertelecka, 2011).

Trzeba zatem zacząć od tego, że zabezpieczeniu wykonywania obowiązków administracyjno-prawnych, poza karami administracyjnymi, służą również kary kryminalne i kary wymierzane za wykroczenia (przewidziane przez kodeksowe, jak i pozakodeksowe prawo karne). W wyroku z dnia 7 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż: „Cechą odróżniającą «karę» w rozumieniu przepisów karnych od «kary» – sankcji administracyjnej jest fakt, że ta pierwsza może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego [...], natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną [...], jak i na osobę prawną [...], stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma mieć przede wszystkim funkcję prewencyjną” (K 13/08, OTK ZU 2009, z. 7A, poz. 105); także w doktrynie podnosi się, że kary kryminalne są prawnokarną reakcją na czyn przestępny (Szydło, 2003). Ponadto w literaturze karnistycznej często akcentuje się tę ich rolę, która polega na „sprawiedliwej odpłacie”. Przykładem tego jest chociażby definicja sformułowana przez Lecha Gardockiego: „Kara kryminalna to osobista dolegliwość ponoszona przez sprawcę jako odpłata za popełnione przestępstwo, wyrażająca potępienie popełnionego przez niego czynu i wymierzana w imieniu państwa przez sąd” (Gardocki, 2015, s. 164). Artykuł 32 k.k. określa trzon katalogu kar obowiązującej ustawy karnej – są to: grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności, 25 lat pozbawienia wolności oraz dożywotnie pozbawienie wolności. Według Grzegorza Kasickiego natomiast karą w rozumieniu prawa wykroczeń jest „celowa dolegliwość wymierzana sprawcy na jego mieniu lub wolności przez kompetentny organ państwowy, będąca przewidzianą w ustawie odpowiedzią państwa na popełnienie przez sprawcę wykroczenia” (Kasicki, Wiśniewski, 2002, s. 86). W myśl art. 18 k.w. karami są: areszt, ograniczenie wolności, grzywna i nagana.

Termin „kara administracyjna” należy do języka prawnego, choć brak definicji legalnej tego pojęcia. Obecnie podjęte zostały prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie

ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183), gdzie w dziale IVa proponuje się między innymi zdefiniowanie administracyjnej kary pieniężnej. Projektowany przepis art. 189b stanowi, że „przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nałożoną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

Przechodząc do meritum, należy zauważyć, że w prawie administracyjnym pojęcie kary administracyjnej jest powszechnie używane przez doktrynę oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. Przegląd stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu pozwala na określenie cech typowych dla kar administracyjnych. Na wstępie tego wyliczenia wypada zaznaczyć, że przepisy statuujące kary administracyjne charakteryzuje odmienna niż w prawie karnym stylizacja wypowiedzi prawnych właściwa dla norm prawa administracyjnego. Podstawą ich wymierzania jest sam fakt naruszenia prawa (odpowiedzialność zasadniczo nie opiera się na kryterium winy – jest odpowiedzialnością przedmiotową, *ex lege*), kary stosowane są *ex post* (po dokonanym naruszeniu normy prawnej), są reakcją na nieposłuszeństwo i naruszenie dóbr społecznie chronionych, czynnikami zniechęcającymi do niewykonywania obowiązków administracyjnych. Kary administracyjne nałożone są przez organy administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnych, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, na jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne. Konstruuąc katalog swobodnych cech kar administracyjnych, nie można zapomnieć o jednym z podstawowych kanonów państwa prawnego – ich sądowej kontroli, która jest sprawowana przez sądy administracyjne na podstawie kryterium zgodności z prawem (Klat-Wertelecka, 2011).

Prowadząc rozważania na temat kary administracyjnej *prima facie*, nasuwa się pytanie: Jakie elementy wyznaczają granicę pomiędzy karą administracyjną a karą w rozumieniu przepisów karnych? Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, w przeciwieństwie do kary kryminalnej i kary wymierzonej za wykroczenie, kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz jest środkiem przymusu, służącym zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji (np. wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., P 43/07, OTK ZU 2007, z. 11A, poz. 155; wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU 2013, z. 7A, poz. 99). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że podstawowym kryterium odróżnienia sankcji karnych (kar w rozumieniu przepisów karnych) od sankcji administracyjnych (kar administracyjnych) jest zasadnicza funkcja, która przesądza o istocie danej sankcji. Za główną funkcję tych pierwszych uznaje się represję (odpłatę za popełniony czyn), zaś w przypadku tych drugich jako zasadniczą funkcję wskazuje się szeroko rozumianą prewencję, choć dostrzegana jest także ich funkcja dopełniająca nazywana funkcją represyjną (wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU 2009, z. 9A, poz. 134; wyrok TK z 21 października 2015 r., P 32/12, OTK ZU 2015, z. 9A, poz. 148).

Również w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że niezwykle ważna w odniesieniu do kar administracyjnych jest kwestia celu, któremu te kary służą – ich „celem pierwszoplanowym jest funkcja ochronna dla porządku administracyjnoprawnego, następnie

funkcja redystrybucyjna, restytucyjna, a na końcu ewentualnie represyjna” (Niżnik-Dobosz, 2011, s. 136).

Przydatnym wątkiem dla dalszych rozważań wydaje się wzajemny stosunek kary administracyjnej do sankcji administracyjnej. Należy podkreślić, że większość przedstawicieli literatury prawniczej karę administracyjną postrzega jako jedną z wielu sankcji administracyjnych, obok – na przykład – sankcji egzekucyjnej, sankcji nieważności, sankcji pozbawienia lub ograniczenia uprzednio przyznanego uprawnienia (Wincenciak, 2008; Zimmermann, 2013). Niewłaściwe jest jednak utożsamianie i zamienne używanie pojęcia kary administracyjnej z wszelką sankcją administracyjną (Zimmermann, 2013). Zakres znaczeniowy pojęcia „sankcja” jest znacznie szerszy – obejmuje wszystkie środki zmierzające do pogorszenia sytuacji prawnej określonego podmiotu w związku z naruszeniem prawa. Termin „kara” jest natomiast używany „na oznaczenie tych spośród sankcji, które cechuje zamierzona dolegliwość wykraczająca «poza zakres absolutnie niezbędny do usunięcia skutków naruszenia prawa i przywrócenia stanu zgodnego z prawem»” (Kruk, 2013, s. 161).

Katalog poglądów negujących utożsamianie pojęcia kary administracyjnej z wszelką sankcją administracyjną zamyka interesująca, choć dyskusyjna koncepcja występowania w prawie administracyjnym (obok sankcji negatywnych) sankcji pozytywnych (Chmielnicki, 2011), a te ewidentnie nie są karami.

#### 4. Bezrobotny a kary administracyjne

Przełożenie powyższych uwag natury ogólnej na płaszczyznę szczegółowych regulacji prawnych dotyczących bezrobocia pozwoli przybliżyć problematykę kar administracyjnych nakładanych na podmioty o słabej kondycji finansowej i małej sile ekonomicznej – wykazać uwikłanie osoby bezrobotnej w złożoną problematykę kar administracyjnych.

Ustawodawca w wiodącym akcie regulującym administracyjnoprawną sytuację bezrobotnego, czyli ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nie posługuje się *explicite* pojęciem kary administracyjnej, która byłaby nakładana na osoby bezrobotne. Natomiast art. 115 ust. 1–5 u.p.z. stanowi o karach pieniężnych nakładanych na marszałka województwa, starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy oraz inne podmioty, które ustawodawca nazywa jednostkami kontrolowanymi. Kara pieniężna wymierzana jest przez wojewodę w drodze decyzji administracyjnej, z uwzględnieniem rozmiaru, stopnia i społecznej szkodliwości stwierdzonych uchybień. Artykuł 115 ust. 1 u.p.z. przewiduje w przypadku niezrealizowania zaleceń wojewody karę pieniężną w wysokości do 6000 zł, zaś przepis art. 115 ust. 2 u.p.z. w sytuacji niestosowania standardów usług rynku pracy mówi o karze pieniężnej w wysokości do 10 000 zł. W przypadku nieuiszczenia kary w terminie pobierane są odsetki ustawowe od kary pieniężnej. Egzekucja kary wraz z odsetkami następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Należy podkreślić, że przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na małą skuteczność oddziaływania środków stosowanych przez wojewodę wobec kontrolowanej jednostki oraz „hipertrofię terminologiczną” formułowanych przepisów (Drabek, 2016). Przykładowo, art. 113 ust. 1 u.p.z. stanowi, że wojewoda może przekazać jednostce kontrolowanej zalecenia, pouczenia oraz zgłaszać uwagi i wnioski, natomiast w myśl art. 115 ust. 1 u.p.z. karze podlegają jedynie działania polegające na niewy-

konywaniu zaleceń wojewody. W rezultacie rola pouczeń, uwag i wniosków sprowadza się tylko do perswazji (Drabek, 2016). W konsekwencji stosowanie tych regulacji może być kłopotliwe dla samego organu nadzorczego (tylko w pewnym stopniu wpływają one na zachowania jednostek kontrolowanych), a idąc jeszcze dalej, trudno nie zadać istotnego z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu pytania: Czy podmiot poddany takiemu „niedoskonałemu” nadzorowi jest gwarantem ochrony praw bezrobotnych?

Na istnienie problematyki kar administracyjnych nakładanych na osoby bezrobotne nie wskazuje też wprost przegląd literatury oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Jednakże wobec ciągłego poszerzania katalogu kar w prawie administracyjnym jest to dalece idealistyczne stwierdzenie, które łatwo falsyfikować przez analizę materiału normatywnego. W jej wyniku można postawić wiele pytań, chociażby takie: Czy pozbawienie statusu bezrobotnego oraz utrata prawa do świadczeń dla bezrobotnych nie stanowią elementów zbioru kar administracyjnych nakładanych na osoby bezrobotne? Dlaczego przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego i judykatury nie podejmują tego tematu?

W art. 189b projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4.07.2016 r., przed skierowaniem do Sejmu) zaproponowano zdefiniowanie kary administracyjnej jako sankcji o charakterze niepieniężnym lub pieniężnym, nakładanej przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku naruszenia prawa w wyniku niedopełnienia ustawowego obowiązku ciążącego między innymi na osobie fizycznej. Należy zauważyć, że byłaby to pierwsza tego typu regulacja w polskim prawie administracyjnym, która nie tylko zawierałaby definicję legalną pojęcia kary administracyjnej (zarówno kary niepieniężnej, jak i kary pieniężnej), ale przede wszystkim wprowadzałaby do porządku prawnego ogólne przepisy o nakładaniu kar administracyjnych. Projektowane rozwiązania stanowiłyby dopełnienie regulacji zawartych między innymi w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w myśl zasady, że przepis szczególnie wyłącza zastosowanie przepisu ogólnego (*lex specialis derogat legi generali*).

Gwoli przypomnienia, obecne brzmienie art. 189b (druk sejmowy nr 1183) zasadniczo różni się od projektowanej wstępnie treści, przepis ten zawiera bowiem już tylko definicję administracyjnej kary pieniężnej. Ustawodawca zrezygnował zatem w tym akcie z uregulowania problematyki administracyjnej kary niepieniężnej. Jest to o tyle istotne, że nakładane na osoby bezrobotne sankcje (kary administracyjne) trudno jednoznacznie zakwalifikować do typowych kar pieniężnych (*prima facie* nie wiążą się one z zapłatą określonej kwoty), trudno je także zaliczyć do klasycznych przykładów kar niepieniężnych (zwłaszcza gdy temat ten stosunkowo rzadko podejmowany jest w literaturze przedmiotu).

W tym miejscu należy przypomnieć przywołane wcześniej poglądy przedstawicieli literatury prawniczej, głoszące, że kara administracyjna jest jedną z sankcji administracyjnych, a w katalogu typowych dla kar administracyjnych cech znajduje się między innymi to, iż są one nakładane przez organy administracji publicznej (w drodze decyzji administracyjnych, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego) na jednostki organizacyjne lub osoby fizyczne i podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. A zatem bezsporne wydaje się twierdzenie, że sankcja administracyjna wymierzana bezrobotnym, posiadająca cechy charakterystyczne dla kary administracyjnej, może być uznana za karę administracyjną nakładaną na osoby bezrobotne.



Przechodząc do bardziej szczegółowych rozważań, zgodnie z literalnym brzmieniem definicji bezrobotnego (w której ustawodawca założył, że bezrobotni nie uzyskują przychodów, a więc nie mają możliwości płatniczych) mogłoby się wydawać, iż bezrobotny jest adresatem tylko administracyjnych kar niepieniężnych. Słuszność tego twierdzenia zdaje się potwierdzać na przykład art. 33 ust. 4 pkt 4 u.p.z., który stanowi o pozbawieniu statusu bezrobotnego w przypadku niestawienia się osoby bezrobotnej w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomienia w okresie do siedmiu dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawienia (lub np. art. 33 ust. 4 pkt 1a, 3, 3a, 4a u.p.z.). Ta surowa „sankcja pozbawienia [...] statusu bezrobotnego” (Góral [red.], 2016, s. 328–329) nakładana jest przez starostę (organ administracji publicznej), w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie niezgłoszenia się bezrobotnego do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez urząd terminie (w wyniku niedopełnienia ustawowego obowiązku ciążącego na osobie bezrobotnej) – posiada zatem typowe cechy kary administracyjnej.

Teza o wymierzaniu bezrobotnym (czyli osobom, które nie osiągają przychodów) jedynie administracyjnych kar niepieniężnych wydaje się jednakże dalece wątpliwa. Uwagę zwracają bowiem nakładane na osoby bezrobotne kary administracyjne, które trudno *de facto* zakwalifikować do typowych kar pieniężnych (nie wiążą się z uiszczeniem przez bezrobotnego określonej w akcie stosowania prawa kwoty pieniężnej), ale niewątpliwie stanowią one dla osób pozbawionych możliwości płatniczych znaczną uciążliwość finansową. Na przykład pogorszenie sytuacji finansowej osoby bezrobotnej przewiduje art. 75 ust. 1 pkt 1 u.p.z., głoszący, że prawo do zasiłku dla bezrobotnych nie przysługuje bezrobotnemu, który bez uzasadnionej przyczyny odmówił przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu, szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych, poddania się badaniom lekarskim, psychologicznym, których celem jest ustalenie zdolności do pracy, lub udziału w innej formie pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wszystkie te okoliczności zawarte są w ogólniejszej formule – w art. 33 ust. 4 pkt 3 u.p.z. i stanowią także przesłankę pozbawienia statusu bezrobotnego. A zatem konsekwencją odmowy przyjęcia wymienionych wyżej propozycji bez uzasadnionej przyczyny jest wydanie przez starostę decyzji, mocą której bezrobotny zostaje pozbawiony prawa do zasiłku oraz statusu osoby bezrobotnej. W doktrynie owa utrata prawa do zasiłku określana jest jako „rodzaj sankcji” (Góral [red.], 2016, s. 842) i także posiada charakterystyczne cechy kary administracyjnej.

Na marginesie rozważań o karach administracyjnych nakładanych na osoby bezrobotne należy podkreślić, że bezrobotnym wymierzone są również kary za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, gdzie orzekanie następuje w trybie przepisów Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1713 z późn. zm.). Zgodnie z art. 119 ust. 2 u.p.z. osoba bezrobotna, która podjęła zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą bez powiadomienia o tym fakcie właściwego powiatowego urzędu pracy, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 zł. Przepis ten koresponduje z przesłanką nielegalnego zatrudnienia zdefiniowaną w art. 2 ust. 1 pkt 13c u.p.z., gdzie rodzajem zachowania kwalifikowanego jako nielegalne określono podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego

urzędu pracy, oraz z nałożonym na osobę bezrobotną obowiązkiem wynikającym z art. 74 u.p.z., w myśl którego bezrobotny w ciągu siedmiu dni winien powiadomić powiatowy urząd pracy o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub o złożeniu wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, a także o zaistnieniu innych okoliczności powodujących utratę statusu osoby bezrobotnej albo utratę prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Należy jednak dodać, że stosownie do art. 119 ust. 3 u.p.z. sprawca nie podlega karze, jeżeli przed dniem rozpoczęcia kontroli w podmiocie kontrolowanym obowiązek przewidziany w art. 74 u.p.z. został już spełniony.

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzona na kanwie obowiązującego stanu prawnego analiza dorobku przedstawicieli doktryny oraz judykatury wykazuje deficyt poglądów i znikome zainteresowanie problematyką kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych. Ten brak szerszych badań i refleksji bynajmniej nie wynika z tego, że zjawisko to nie występuje.

Na gruncie wiodącego aktu regulującego administracyjnoprawną sytuację bezrobotnego, czyli ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, można wskazać liczne przykłady przepisów, które *de facto* stanowią o nałożeniu określonych kar z tytułu naruszenia norm administracyjnego prawa materialnego. Są to przede wszystkim regulacje dwóch, wyraźnie obfitujących w sankcje administracyjne adresowane do osób bezrobotnych, obszarów badawczych: płaszczyzny statusu osoby bezrobotnej oraz płaszczyzny zasiłku dla bezrobotnych. Taką szczególnie dotkliwą sankcją, a zarazem drugą co do częstotliwości występowania w 2015 roku (po podejmowaniu zatrudnienia) przyczyną wyłączenia z ewidencji urzędów pracy było niepotwierdzenie gotowości do podjęcia pracy. W podanym roku z tego powodu status osoby bezrobotnej utraciło 585,8 tys. osób, co stanowiło 22,3% ogółu wyrejestrowanych (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2016). Warto przypomnieć, że konsekwencją utraty statusu bezrobotnego jest między innymi pozbawienie prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Trzeba dodać, że decyzjom o pozbawieniu statusu bezrobotnego oraz pozbawieniu statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnych nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, co zdaniem osób bezrobotnych może potęgować poczucie nadmiaru nakładanych na nich kar.

Należy zauważyć, że przedstawione w niniejszym artykule sankcje pozbawienia statusu bezrobotnego oraz prawa do zasiłku dla bezrobotnych wykazują cechy charakterystyczne dla kar administracyjnych: są reakcją na nieposłuszeństwo i naruszenie dóbr społecznie chronionych, czynnikami zniechęcającymi do niewykonywania obowiązków administracyjnych, nakładane są na osoby fizyczne przez organy administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnych, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Biorąc zatem pod uwagę, że uciążliwości te mają cechy właściwe dla kar administracyjnych, nawet wobec braku wyartykułowania *expressis verbis* pojęcia „kara administracyjna” w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, uzasadnione wydaje się postawienie tezy o występowaniu problematyki kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych.

Wobec przemian politycznych, gospodarczych i ekonomicznych oraz zmieniającej się rzeczywistości społecznej rodzi się jednak pytanie: Jaką praktyczną doniosłość miałyby identyfikowanie i nazywanie poszczególnych rodzajów kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych? Choć przytaczanie kolejnych przykładów *quasi*-pieniężnych lub *quasi*-niepieniężnych kar administracyjnych zdaje się kwestią przyjętej konwencji terminologicznej, to zabieg ten nie powinien stanowić przeszkody, co więcej – wydaje się przydatny w formułowaniu adekwatnych postulatów *de lege ferenda* w przedmiocie bardziej złożonego tematu, tj. stanowienia i stosowania sankcji administracyjnych adresowanych do osób bezrobotnych. Idąc dalej (i mając świadomość szybkiego „starzenia się” regulacji prawnych), warto zauważyć, że trafniejsze w zasadzie byłoby wyodrębnienie pewnej kategorii kar administracyjnych z punktu widzenia celu, któremu mają one służyć: z jednej strony jest to potrzeba ochrony interesu publicznego przed nadużywaniem uprawnień związanych ze statusem bezrobotnego, z drugiej – konieczność ochrony praw osób bezrobotnych. Znając realia towarzyszące przedstawionemu obszarowi badawczemu, zaprezentowane uwagi należy traktować jako postulat i inspirację do dalszych badań nad problematyką kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych.

Podsumowując, przedstawione w niniejszym artykule rozważania i spostrzeżenia stanowią próbę zwrócenia uwagi na to, iż ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy może być kanwą dyskusji na dotychczas niepoddawany szerszej prawnej analizie, lecz istotny i złożony temat kar administracyjnych nakładanych na bezrobotnych. Problematyka ta niewątpliwie istnieje i ma swój swoisty charakter prawny.

## Bibliografia

- Blachucki, M. (red.). (2015). *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. ISBN 9788365029140.
- Chmielnicki, P. (2011). Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.). *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie* (s. 31–54). Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326414855.
- Dąbek, D. (2010). *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326403880.
- Drabek, A. (2016). W: Z. Góral (red.). *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz* (s. 1049–1069). Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788380923751.
- Gardocki, L. (2015). *Prawo karne*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 9788325577346.
- Góral, Z. (red.). (2016). *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788380923751.
- Jasudowicz, T. (1996). *Administracja wobec praw człowieka*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK. ISBN 8385709908.
- Jawska, K. (2016). *Socjalne traktowanie bezrobocia*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM. ISBN 9788372999870.
- Kasicki, G., Wiśniewski, A. (2002). *Kodeks wykroczeń z komentarzem*. Warszawa: Kodeks. ISBN 8389051060.
- Klat-Wertelecka, L. (2011). Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.). *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie* (s. 65–78). Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326414855.
- Kruk, E. (2013). *Sankcja administracyjna*. Lublin: Wydawnictwo UMCS. ISBN 9788377844229.
- Luka, M. (2011). *Osoba ludzka a bezrobocie. Analiza filozoficzno-pedagogiczna*. Lublin: Wydawnictwo KUL. ISBN 9788377020791.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2016). *Sytuacja kobiet i mężczyzn na rynku pracy w 2015 roku* [online, dostęp: 2017-02-20]. Dostępny w Internecie: <https://www.mpips.gov.pl/download/gfx/>

mpips/pl/defaultopisy/7114/9/1/Sytuacja%20kobiet%20i%20mezczyzn%20na%20rynku%20pracy%20w%20Polsce%20w%202015.pdf.

- Mitrega, M. (2002). Bezrobocie i formy jego łagodzenia. W: L. Frąckiewicz (red.). *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów* (s. 169–213). Katowice: Śląsk. ISBN 8371643519.
- Niznik-Dobosz, I. (2011). Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.). *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie* (s. 120–146). Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326414855.
- Potasińska, A. (2014). *Bezrobocie z perspektywy socjologicznej. Skrypt dla studentów*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. ISBN 9788364181771.
- Staszewska, E. (2012). *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326438073.
- Szydło, M. (2003). Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych. *Studia Prawnicze*, 158(4), 123–150.
- Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788375269246.
- Zimmermann, J. (2013). *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788326442629.
- Zimmermann, J. (2016). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788380923362.

## Administrative penalties imposed on unemployed persons

**Abstract:** The representatives of the doctrine rarely mention the aspect of imposing specific sanctions on unemployed persons for the infringement of the rules of Polish administrative substantive law. The paper attempts to discuss the aforementioned issue. It also states an analysis—carried out with regard to the provisions of law, views of the doctrine and jurisdiction—of the two crucial and current phenomena which have an economic, legal and social dimension: unemployment and administrative penalties. The publication presents the definition of unemployment and an unemployed

person, differentiation of particular types of penalties (criminal penalty, penalty for a minor offence, pecuniary administrative penalty and non-pecuniary administrative penalty). Further considerations have been transferred to the field of legal regulation referring to the rights and obligations of an unemployed person—the Act on the promotion of employment and labour market institutions. The paper attempts to present an overlooked issue of administrative penalties imposed on unemployed persons as well as specific features of the topic.

**Key words:** unemployment, unemployed person, administrative penalty, the Act on the promotion of employment and labour market institutions