



# Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy

## Wykład: Osoba bezrobotna. Osoba poszukująca pracy

dr Ariel Przybyłowicz

Zakład Prawa Pracy

Rok akademicki 2019/2020

- **Art. 65 ust. 5 Konstytucji RP:**

Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

- **Art. 67 ust. 2 Konstytucji RP:**

Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

- Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej reguluje przede wszystkim ustawa z dn. 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. 2019, poz. 1482 ze zm. – dalej jako ustawa).
- Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu:
  - 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia;
  - 2) rozwoju zasobów ludzkich;
  - 3) osiągnięcia wysokiej jakości pracy;
  - 4) wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej;
  - 5) zwiększania mobilności na rynku pracy.

- Możliwe jest wyróżnienie czterech teorii kwalifikowania regulacji prawnej dot. osób bezrobotnych do określonej gałęzi prawa:
  - ✓ jako część prawa pracy (np. W. Sanetra, M. Włodarczyk)
  - ✓ jako część prawa zabezpieczenia społecznego (np. J. Jończyk)
  - ✓ jako część prawa socjalnego (np. M. Lewandowicz-Machnikowska)
  - ✓ jako odrębna gałąź prawa (prawo rynku pracy?)



# Bezrobocie – ujęcie przedmiotowe

- Bezrobocie w ujęciu przedmiotowym traktowane jest jako kategoria analityczna rynku pracy i oznacza **niezrealizowaną podaż pracy** (reprezentowaną przez pracowników poszukujących pracy) **będącą rezultatem nierównowagi między podażą siły roboczej** (zasoby pracy) **a popytem na pracę** (miejsca pracy).
- W tym rozumieniu, wskazującym wyraźnie na przyczyny zjawiska, bezrobocie jawi się jako problem ekonomiczny.



# Bezrobocie – ujęcie podmiotowe

- Bezrobocie w ujęciu podmiotowym rozpatrywane jest od strony jednostek dotkniętych brakiem pracy i oznacza **stan beczynności zawodowej osób zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość do jej podjęcia, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy.**
- Z punktu widzenia jednostki bezrobocie oznacza zatem przymusowe pozostawanie w beczynności zawodowej z powodu braku możliwości znalezienia pracy.
- Takie ujęcie zawiera odniesienie do społecznych skutków bezrobocia i wskazuje, że jest to ważna kwestia społeczna.

# Bezrobocie - rodzaje

- bezrobocie **krótkookresowe** – pozostawanie bez zatrudnienia do 3 miesięcy
- bezrobocie **średniookresowe** - pozostawanie bez zatrudnienia od 3 do 6 miesięcy
- bezrobocie **długookresowe** - dotyczy osób pozostających bez pracy od 6 do 12 miesięcy. Może przekształcić się w
- **bezrobocie długotrwałe**, ponieważ dłuższe pozostawanie bez pracy powoduje zmniejszenie szans na ponowne zatrudnienie.

# Bezrobocie - rodzaje

- **bezrobocie ukryte** to pewna - nieokreślona - liczba osób, które w myśl ustawy nie mogą zarejestrować się jako bezrobotne, albo wykonywana przez nich praca nie jest niezbędna z punktu widzenia zatrudniającego.
- **bezrobocie rejestrowane** to liczba osób bezrobotnych, czyli posiadających określone w ustawie cechy i zarejestrowanych w urzędach pracy.
- **BAEL**



# Bezrobocie - rodzaje

- Bezrobocie można również podzielić na bezrobocie **naturalne i cykliczne**.
- Na pojęcie **bezrobocia naturalnego** składają się **bezrobocie frykcyjne oraz strukturalne**.
- **Bezrobocie frykcyjne jest bezrobociem krótkookresowym i wiąże się ze zmianą statusu na rynku pracy lub zmianą miejsca wykonywania pracy.**
- Znalezienie odpowiedniej oferty pracy spełniającej oczekiwania płacowe oraz odpowiadającej kwalifikacjom danej osoby trwa określoną ilość czasu, tym większą im trudniej dotrzeć do pełnych i wiarygodnych informacji na temat istniejących wakatów oraz kwalifikacji siły roboczej.
- Bezrobocie frykcyjne nie da się zatem w zupełności wyeliminować, można jedynie starać się zmniejszyć jego wysokość usprawniając przepływ informacji oraz stosując zachęty do szybkiego podjęcia pracy.
- Jego umiarkowany poziom może spełniać pozytywną rolę jako czynnik elastyczności rynku pracy oraz hamowania nadmiernego wzrostu płac.

# Bezrobocie - rodzaje

- **Bezrobocie strukturalne jest rezultatem ogólnej nierównowagi między podażą zasobów siły roboczej a popytem na pracę.** Nierównowaga ta może wynikać z różnych przyczyn:
  - ✓ niedostosowania poziomu i struktury kształcenia kadr do rzeczywistych potrzeb gospodarki i kultury narodowej, które skazuje część absolwentów na bezczynność zawodową lub/i konieczność przekwalifikowań;
  - ✓ restrukturyzacji lub likwidacji nierentownych gałęzi produkcji (np.: górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo) powodującej przymusową dezaktywizację całych grup społeczno-zawodowych;
  - ✓ zmian w podaży zasobów siły roboczej wywołanych procesami demograficznymi (wyż demograficzny ludności w wieku produkcyjnym, migracje).
- **Bezrobocie strukturalne jest często bezrobociem technologicznym** - wynika z postępu technicznego, automatyzacji i mechanizacji procesów wytwórczych, które mają charakter pracooszczędny.
- Pojawia się, gdy tempo wzrostu gospodarczego jest niskie, a inwestycje mają charakter modernizacyjny - prowadząc do unowocześnienia procesów produkcji przy spadku zatrudnienia pracowników.

# Bezrobocie - rodzaje

- **Bezrobocie cykliczne (inaczej zwane koniunkturalnym)** związane jest z okresowym osłabieniem ogólnej aktywności gospodarczej. Jest wynikiem niedostatecznego popytu na dobra i usługi w stosunku do istniejącego w danej gospodarce potencjału produkcyjnego. Zmniejszający się popyt skutkuje ograniczeniem produkcji dóbr i świadczenia usług, czego efektem jest zmniejszenie zatrudnienia. Charakterystyczny dla bezrobocia koniunkturalnego jest jego spadek w okresach korzystnej koniunktury gospodarczej i wzrost w okresach recesji.

- Można wyróżnić trzy grupy skutków bezrobocia:
  - ekonomiczne
  - społeczne
  - psychologiczne

# Bezrobocie – skutki ekonomiczne

- Ekonomiczne skutki bezrobocia są następujące:
  - wysokie koszty świadczeń socjalnych
  - niewykorzystane zdolności do pracy
  - straty produkcji w wyniku niepełnego wykorzystania siły roboczej
  - obciążenie budżetowe z tytułu finansowania zasiłków dla bezrobotnych
  - straty we wpływach podatkowych i składkowych (które byłyby większe gdyby bezrobotni pracowali i płacili podatki oraz składki)

# Bezrobocie – skutki społeczne

- Społeczne skutki bezrobocia są następujące:
  - pogarszanie się warunków życia całych społeczności lokalnych
  - nasilanie zjawisk izolacji, napięć i konfliktów społecznych
  - rozwój zjawisk niepożądanych (np. alkoholizm, narkomania, przestępczość, samobójstwa, kradzieże, rozwody itp.)
  - pogorszenie zdrowia psychicznego i fizycznego
  - poczucie zagrożenia utratą pracy ludzi zatrudnionych

# Bezrobocie – skutki psychologiczne

- Psychologiczne skutki bezrobocia są następujące:
  - pogorszenie standardu życia, a nawet ubóstwo
  - problemy z zagospodarowaniem wolnego czasu
  - poczucie obniżenia statusu społecznego
  - ograniczenie lub zaniechanie uczestnictwa w życiu politycznym, kulturalnym i w życiu społeczności lokalnej
  - choroby psychosomatyczne
  - objawy depresyjne (smutek, przygnębienie, zniechęcenie, zubożenie).

- Zakres podmiotowy ustawy jest bardzo szeroki i określony w sposób kazuistyczny w art. 1 ust. 3.
- Przede wszystkim ustawa ma zastosowanie do obywateli polskich "poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową" na terytorium Polski oraz za granicą u pracodawców zagranicznych (art. 1 ust. 3 pkt 1).
- Ponadto ustawę stosuje się również do określonych kategorii cudzoziemców, którzy zamierzają wykonywać lub wykonują pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 3 pkt 2-5).
- Poszczególnym grupom osób przysługuje różny zakres świadczeń przewidzianych w ustawie (art. 1 ust. 4-6 ustawy).



- Ustawa ma zastosowanie m.in. do następujących grup cudzoziemców:
  - a) obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i ich małżonków
  - b) obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej i ich małżonków
  - c) obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, i ich małżonków
  - d) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy,
  - e) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały,
  - f) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
  - fa) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 15 marca 2019 r. o uregulowaniu niektórych spraw w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 622)
-

- Ustawa ma zastosowanie m.in. do następujących grup cudzoziemców:
  - ha) posiadających zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1-1a albo art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, albo wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - i) posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany,
  - j) korzystających w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony czasowej,

- W literaturze ekonomii podkreśla się trzy cechy bezrobocia: 1) pozostawanie bez pracy, 2) poszukiwanie pracy, 3) gotowość do pracy (M. Godfrey).
- Dość powszechnym, wyrażającym się ujęciem bezrobocia jest stwierdzenie, że powstaje ono wówczas, gdy popyt na siłę roboczą jest mniejszy od jej podaży, czyli większa lub mniejsza liczba osób zdolnych do pracy i chcących pracować nie znajduje zatrudnienia.
- E. Kwiatkowski definiuje bezrobocie jako zjawisko braku pracy zarobkowej wśród osób będących w pewnym przedziale wiekowym, wyznaczonym najczęściej przez dolną i górną granicą wieku produkcyjnego, które są zdolne i gotowe do pracy oraz tej pracy poszukują.
- Bezrobocie jest wynikiem zakłóceń w funkcjonowaniu systemu gospodarczego niedoborem miejsc pracy w stosunku do istniejącego w danej gospodarce potencjału siły roboczej. **Z punktu widzenia jednostki bezrobocie oznacza przymusowe pozostawanie w bezczynności zawodowej z powodu braku możliwości znalezienia pracy (I. Lichniak)**
- Przedstawione powyżej ogólne definicje bezrobocia są **niewystarczające przy określaniu osoby bezrobotnej na gruncie prawa**. Każde państwo w swoim systemie prawnym odrębnie identyfikuje osoby bezrobotne.

- Określenie, kogo należy traktować jako bezrobotnego, przesądza o tym, jak szeroki jest krąg podmiotów, do których adresowane są wszelkiego rodzaju środki przeciwdziałania bezrobociu lub socjalnego traktowania bezrobocia, a co się z tym wiąże, jakie są koszty walki z tym problemem.
- Legalna definicja osoby bezrobotnej ulegała wielokrotnym zmianom. Można jednak wyodrębnić pewne elementy składowe, które powtarzały się we wszystkich regulacjach.
- **Wg E. Staszewskiej do elementów tych na gruncie ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 2) zaliczyć można:**
  - a) brak zatrudnienia i niewykonywanie innej pracy zarobkowej,
  - b) zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej,
  - c) niepobieranie nauki,
  - d) wiek,
  - e) brak źródeł dochodu,
  - f) niepobieranie określonych świadczeń,
  - g) rejestrację

- Przed przejściem do omawiania w/w przesłanek należy zauważyć, że **status bezrobotnego** może przysługiwać **obywatelom polskim**, a także **cudzoziemcom**, do których ma **zastosowanie ustawa**.
- Dotyczy to niemal wszystkich cudzoziemców objętych ustawą (np. obywateli innych państw Unii Europejskiej i obywateli państw EOG, obywateli państw niebędących stronami umowy o EOG korzystających z zasady swobodnego przepływu pracowników, posiadających status uchodźcy czy zezwolenie na osiedlenie się), **z wyłączeniem** tych, o których stanowi art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. h, częściowo lit. ha, k oraz art. 1 ust. 3 pkt 5 ustawy (np. cudzoziemcy, których zatrudnienie w Polsce wymaga uzyskania zezwolenia na pracę).

## a) brak zatrudnienia i niewykonywanie innej pracy zarobkowej

- ze statusu bezrobotnego mogą korzystać tylko osoby pozostające poza zatrudnieniem lub niewykonyjące innej pracy zarobkowej
- **Zatrudnienie** oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą (art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy)
- **Inna praca zarobkowa** to wykonywanie pracy lub świadczenie usług **na podstawie umów cywilnoprawnych**, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pomocy przy zbiorach w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych (art.2 ust. 1 pkt 11 ustawy; wyliczenie ma charakter przykładowy)
- ważny jest sam fakt pozostawania bez pracy, nie ma natomiast znaczenia, czy jest to następstwem utraty zatrudnienia, czy też mamy do czynienia z osobą, która nie była jeszcze nigdy stroną stosunku pracy
- Statusu osoby bezrobotnej nie mogą uzyskać osoby wykonujące pracę na część etatu, a które chciałyby pracować w pełnym wymiarze czasu pracy (mogą one jedynie uzyskać status osoby poszukującej pracy). Tym samym polskie ustawodawstwo nie zna pojęcia „częściowego bezrobocia”.

## a) brak zatrudnienia i niewykonywanie innej pracy zarobkowej

- W orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że "fakt zatrudnienia (zarobkowania) lub podjęcia w czasie zarejestrowania w Urzędzie Pracy **jakiegokolwiek pracy zarobkowej, bez względu na wysokość wynagrodzenia**, skutkuje brakiem możliwości uzyskania lub utratą statusu bezrobotnego (...). Jeżeli osoba bezrobotna aktywizuje swoją sytuację zawodową, to nie może zarazem pozostawać osobą o statusie bezrobotnego" (wyrok WSA w Krakowie z d 13.01.2015 r., III SA/Kr 1633/14).
- nie będzie przeszkodą do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego wykonywanie przez wolontariuszy świadczeń odpowiadających świadczeniu pracy na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeżeli wolontariusz przedstawi właściwemu powiatowemu urzędowi pracy porozumienie zawarte z korzystającym z tych świadczeń.
- Podobnie w przypadku odbywania praktyk absolwenckich na zasadach określonych w ustawie o praktykach absolwenckich, jeżeli praktykant przedstawi właściwemu powiatowemu urzędowi pracy umowę o praktykę absolwencką.

## b) zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej

- Bezrobotnym może być wyłącznie osoba fizyczna zdolna do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej.
- Jeżeli chodzi o zatrudnienie, czyli wykonywanie pracy na podstawie **stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą**, musi to być zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia **w pełnym wymiarze czasu pracy** obowiązującym w danym zawodzie lub służbie.
- **Wyjątkiem są osoby niepełnosprawne**, które mogą uzyskać status bezrobotnego, jeżeli są zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia **co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy**.
- Jeżeli chodzi o wykonywanie **innej pracy zarobkowej**, ustawodawca **nie odwołuje się do wymiaru czasu pracy, w jakim praca ma być wykonywana**. Tym samym nie wyklucza uzyskania statusu bezrobotnego, jeśli dana osoba będzie zdolna i gotowa do podjęcia jakiegokolwiek pracy dorywczej na podstawie np. umowy zlecenia, choć nie może podjąć zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (np. z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny).



## **b) zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej**

- Zdolność do podjęcia pracy należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach:
  1. należy mieć na uwadze zdolność do pracy w sensie prawnym, czyli z punktu widzenia posiadania prawnej zdolności do bycia pracownikiem w rozumieniu przepisów kodeksu pracy bądź bycia stroną umowy cywilnoprawnej.
  2. Druga płaszczyzna to zdolność do pracy w sensie biologicznym, tzn. stan zdrowia, który pozwala pracodawcy na zatrudnienie danej osoby. Taka osoba nie może więc mieć stwierdzonej zaświadczeniem lekarskim czasowej niezdolności do wykonywania pracy z powodu choroby lub, tym bardziej, całkowitej niezdolności do pracy.
  3. Zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy, nie dochodzi do automatycznej utraty statusu bezrobotnego z chwilą złożenia stosownego zaświadczenia o utracie zdolności do pracy. Utrata statusu ma miejsce dopiero wówczas, gdy bezrobotny pozostaje niezdolny do pracy wskutek choroby lub przebywa w zakładzie leczenia odwykowego przez nieprzerwany okres 90 dni, przy czym za okres nieprzerwany uważa się również okresy niezdolności do pracy wskutek choroby oraz przebywania w zakładzie leczenia odwykowego w sytuacji, gdy każda kolejna przerwa między okresami niezdolności do pracy wynosi mniej niż 30 dni kalendarzowych.

## b) zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej

- **gotowość do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej to rzeczywista wola wykonywania pracy i znajdowanie się w sytuacji umożliwiającej jej rozpoczęcie w ramach wymienionych przez ustawodawcę stosunków prawnych.**
- Potwierdzeniem gotowości będzie pozostawanie do dyspozycji urzędu pracy. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy bezrobotny ma obowiązek zgłoszenia się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez urząd terminie w celu przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy proponowanej przez urząd, lub w innym celu wynikającym z ustawy i określonym przez urząd pracy, **w tym potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy.**
- Osoba, która nie jest w stanie stawiać się w określonych terminach w urzędzie pracy, nie spełnia przesłanki gotowości i nie może uzyskać statusu osoby bezrobotnej lub traci ten status. Art. 75 ust. 3 ustawy przewiduje jednak, że bezrobotny, który w okresie nie dłuższym niż 10 dni przebywa za granicą lub pozostaje w innej sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia, nie zostaje pozbawiony statusu bezrobotnego, jeżeli o zamierzonym pobycie za granicą lub pozostawaniu w sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia zawiadomił urząd pracy. **Całkowity okres zgłoszonego pobytu za granicą oraz braku gotowości do pracy z innego powodu nie może przekroczyć łącznie 10 dni w okresie jednego roku kalendarzowego.**

## **b) zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej**

- Z oczywistych powodów nie może być bezrobotnym osoba, która jest tymczasowo aresztowana lub odbywa karę pozbawienia wolności – w tym czasie brak jej gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.
- Z taką gotowością możemy jednak mieć do czynienia w razie przerwy w odbywaniu kary. Wówczas nic nie stoi na przeszkodzie zarejestrowaniu się w charakterze bezrobotnego.
- Podobnie może istnieć gotowość do podjęcia zatrudnienia w razie odbywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego

## c) niepobieranie nauki

- Istotnym wymogiem, od spełnienia którego zależy możliwość zarejestrowania się w charakterze bezrobotnego, jest nieuczenie się w szkole. Wiele osób uczących się w szkołach nie może być bezrobotnymi już ze względu na nieukończenie 18. roku życia, co jest odrębną przesłanką wykluczającą ten status.
- Wykluczenie możliwości ubiegania się o status bezrobotnego przez osoby uczące się znajduje swoje uzasadnienie w **braku możliwości łączenia nauki z zatrudnieniem w pełnym wymiarze czasu pracy czy też inną pracą zarobkową.**
- Możliwe jest jednak uzyskanie statusu bezrobotnego przez osobę uczącą się w **szkole dla dorosłych lub przystępującą do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły, uczącą się w branżowej szkole II stopnia i szkole policealnej, prowadzącej kształcenie w formie stacjonarnej lub zaocznej, lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych (wieczorowych lub zaocznych)**
- Co z możliwością nabycia statusu bezrobotnego przez doktorantów studiów III stopnia (stacjonarnych lub niestacjonarnych)?

## d) Wiek

- Ustawa przewiduje dolną i górną granicę wiekową.
- Jeśli chodzi o **dolną granicę**, to o status bezrobotnego mogą ubiegać się osoby, które ukończyły **18 lat**. Ograniczenie to ma dość istotne znaczenie dla młodocianych, a więc osób w przedziale wiekowym 15–18 lat, które na określonych w kodeksie pracy warunkach mogą zostać zatrudnione – one mimo spełniania pozostałych warunków, nie mogą uzyskać statusu bezrobotnego.
- **Obecnie górna granica** wieku, warunkująca możliwość posiadania statusu bezrobotnego została określona na 60 lat (kobiety) i 65 lat (mężczyźni). Jest to wiek uprawniający do przejścia na emeryturę.

## e) brak źródeł dochodu

- Źródłem utrzymania może być nie tylko wynagrodzenie ze stosunku pracy, ale także dochody z innych tytułów.
- O status bezrobotnego nie mogą ubiegać się właściciele lub posiadacze samoistni nieruchomości rolnej, jeśli wielkość ich użytków rolnych przekroczy 2 ha przeliczeniowe.
- Dotyczy to również osób, które uzyskują przychody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej - chyba że dochód z tych działów, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych (ustalane przez Prezesa GUS).
- Kolejnym źródłem dochodu może być prowadzenie działalności gospodarczej. Formalne prowadzenie działalności gospodarczej (potwierdzone wpisem do CEiDG) samo w sobie jest przesłanką uniemożliwiającą uzyskanie statusu bezrobotnego (lub powodującą utratę tego statusu), niezależnie od faktycznie osiągniętych przychodów (wyrok WSA w Kielcach z dn. 08.02.2015 r., II SA/Ke 9/15). Status bezrobotnego można uzyskać jedynie po złożeniu wniosku o wpis do CEiDG, o ile został złożony wniosek o zawieszenie jej wykonywania i okres tego zawieszenia jeszcze nie upłynął, a także do dnia podjęcia działalności gospodarczej wskazanego we wniosku o wpis do CEiDG.

## e) brak źródeł dochodu

- Kolejnym źródłem dochodu uniemożliwiającym posiadanie statusu bezrobotnego jest uzyskiwanie przychodu w wysokości przekraczającej **połowę minimalnego wynagrodzenia** za pracę, **z wyłączeniem** przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów ze środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. h u.p.z.).
- Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy przez przychód należy rozumieć przychody z innego tytułu niż zatrudnienie, inna praca zarobkowa, zasiłek lub inne świadczenia wypłacane z Funduszu Pracy, o ile podlegają opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.
- Nie mogą również uzyskać statusu bezrobotnego osoby podlegające na podstawie odrębnych przepisów obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników.

## f) niepobieranie określonych świadczeń

- Świadczenia te są jednocześnie źródłem przychodu, co pozwoliłoby zaliczyć je do przesłanki nieosiągania przychodów, ale z uwagi na specyfikę tych świadczeń (inny cel i charakter prawny), można je uznać za odrębną przesłankę.
- E. Staszewska wyodrębnia trzy grupy świadczeń, których pobieranie wyłącza możliwość uzyskania statusu bezrobotnego:
  1. Świadczenia emerytalno-rentowe
  2. Świadczenia pobierane po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej bądź zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej
  3. Pozostałe świadczenia (o zróżnicowanym charakterze)



## f) niepobieranie określonych świadczeń

Świadczenia emerytalno-rentowe

- Świadczeniem, do którego **nabycie** prawa definitywnie przekreśla możliwość zachowania statusu osoby bezrobotnej, jest **emerytura**.
- Podobnie nabycie prawa do **renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej lub renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę**, jest przeszkodą w nabyciu statusu bezrobotnego.

## f) niepobieranie określonych świadczeń

Świadczenia pobierane po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej bądź zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej

- Okolicznością wyłączającą uzyskanie statusu bezrobotnego jest **pobieranie** następujących świadczeń, zapewniających źródło utrzymania:
  - nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego,
  - zasiłku przedemerytalnego,
  - świadczenia przedemerytalnego,
  - świadczenia rehabilitacyjnego,
  - zasiłku chorobowego,
  - zasiłku macierzyńskiego,
  - zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego.

## f) niepobieranie określonych świadczeń

Pozostałe świadczenia (o zróżnicowanym charakterze)

- Innymi świadczeniami, których pobieranie wyłącza możliwość uzyskania statusu bezrobotnego są:
- Zasiłek stały (ustawa o pomocy społecznej)
- świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania (ustawa o świadczeniach rodzinnych)
- świadczenie szkoleniowe (ustawa)
- zasiłek dla opiekuna (ustawa o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów)

## g) rejestracja

- Najbardziej oczywistym elementem definicji bezrobotnego jest obowiązek zarejestrowania się w tym charakterze we właściwym urzędzie pracy. Oznacza to, że osoba, która spełnia wszystkie przesłanki pozytywne i nie zachodzą wobec niej przesłanki negatywne, jedynie wówczas będzie osobą bezrobotną w rozumieniu ustawy, gdy dokona rejestracji w urzędzie pracy.
- O właściwości urzędu decyduje miejsce zameldowania stałego lub czasowego osoby rejestrującej się.
- Osoby niezameldowane dokonują rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, na którego obszarze działania przebywają.
- Bardziej szczegółowo procedura rejestracyjna, w tym dokumenty, jakie zobowiązana jest przedłożyć osoba dokonująca rejestracji, została uregulowana w przepisach wykonawczych, tzn. w **rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy** (Dz. U. poz. 1299)

- W ustawowej definicji w literaturze (np. **Z. Góral**) wyodrębnia dwie części:
  1. W pierwszej części wskazane są **przesłanki pozytywne**, a więc warunki, które muszą być spełnione, by można było uzyskać (lub zachować) ten status.
  2. Druga część zawiera zespół **przesłanek negatywnych**, tzn. okoliczności, które uniemożliwiają nabycie (zachowanie) tego statusu, pomimo wystąpienia przesłanek pozytywnych.

Pytanie: które z omówionych przesłanek należy zaliczyć do przesłanek pozytywnych, a które do przesłanek negatywnych definicji osoby bezrobotnej?

- Stopień zagrożenia zjawiskiem bezrobocia nie jest jednakowy dla wszystkich - pewne grupy osób są nieproporcjonalnie bardziej zagrożone pozostawaniem poza zatrudnieniem.
- Wyróżnia się **cztery zasadnicze kategorie przyczyn wpływających na szczególne zagrożenie bezrobociem** niektórych grup społecznych (E. Staszewska):
  1. brak wystarczających kwalifikacji i doświadczenia zawodowego
  2. konieczność łączenia ról zawodowych z obowiązkami rodzinnymi
  3. czasowe oderwanie od środowiska pracy, powodujące utratę szeroko rozumianej mobilności zawodowej
  4. spadek sił biologicznych lub psychofizycznych
- Zwiększone zagrożenie bezrobociem niektórych grup społecznych wymaga wzmożonej i bardziej ukierunkowanej interwencji ze strony państwa w celu poprawy ich szans na znalezienie trwałego zatrudnienia, a także zapobiegnięcia wykluczeniu tych grup z rynku pracy. Z tego powodu polski ustawodawca wyróżnia katalog osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 ustawy).

- Do katalogu tych osób *de lege lata* należą:
- osoby bezrobotne do 30. roku życia,
- bezrobotni długotrwale; długotrwale bezrobotny to osoba pozostająca w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych,
- bezrobotni powyżej 50. roku życia,
- bezrobotni korzystający ze świadczeń z pomocy społecznej,
- bezrobotni posiadający co najmniej jedno dziecko do 6. roku życia,
- bezrobotni posiadający co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18. roku życia,
- bezrobotni niepełnosprawni, tzn. posiadający orzeczenie o stopniu niepełnosprawności w rozumieniu przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych,
- poszukującym pracy niepozostającym w zatrudnieniu lub niewykonującym innej pracy zarobkowej opiekunom osoby niepełnosprawnej, z wyłączeniem opiekunów osoby niepełnosprawnej pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, lub zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

- W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca odszedł od zasady, że niektóre instrumenty rynku pracy adresowane są tylko do bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy (staż, przygotowanie zawodowe dla dorosłych, prace interwencyjne, roboty publiczne).
- Obecnie kładzie się nacisk na elastyczne stosowanie tych instrumentów do poszczególnych bezrobotnych, z uwzględnieniem wyników profilowania, w celu optymalnego dostosowania oferowanej formy pomocy do potrzeb konkretnej osoby.
- W zamian za to wprowadzone zostały zupełnie **nowe instrumenty rynku pracy na rzecz aktywizacji zawodowej grup defaworyzowanych** na rynku pracy, np. specjalne granty dla pracodawców zatrudniających osoby zaliczone do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, refundacje składek na ubezpieczenie społeczne czy dofinansowanie wypłacane przez pracodawcę wynagrodzenia.
- Osobom tym przysługuje ponadto pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych.



- Katalog sytuacji, w jakich następuje pozbawienie statusu bezrobotnego, został zamieszczony w art. 33 ust. 4 ustawy
- **Pozbawienie statusu bezrobotnego następuje na mocy decyzji starosty, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 33 ust. 4ca ustawy).**
- ustawowy katalog przyczyn pozbawienia statusu bezrobotnego ma **charakter zamknięty**, a wystąpienie wskazanej w nim przyczyny **zobowiązuje** starostę do wydania decyzji o pozbawieniu tego statusu, **decyzja ta nie ma zatem charakteru uznaniowego**
- **warunkiem zastosowania sankcji pozbawienia statusu bezrobotnego jest pouczenie** bezrobotnego o nałożonym na niego obowiązku w sposób umożliwiający mu jego późniejsze wykonanie - bezrobotny może zostać pozbawiony statusu bezrobotnego tylko wówczas, gdy "miał (a co najmniej przy zachowaniu należytej staranności, jakie można by w danym przypadku odeń wymagać: powinien mieć) świadomość wystąpienia zdarzeń, które zgodnie z udzielonym jemu uprzednio w sposób właściwy pouczeniem, skutkują utratę statusu bezrobotnego (wyrok WSA w Poznaniu z dn.13.05.2015 r., IV SA/Po 1359/14)

- Oczywistą przesłanką takiej decyzji jest **niepełnianie warunków określonych w definicji bezrobotnego** (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy)
- Pozbawienie takiego statusu z oczywistych względów następuje także na **wniosek bezrobotnego o pozbawienie statusu bezrobotnego lub na wniosek o rezygnację z pomocy określonej w ustawie świadczonej przez powiatowy urząd pracy**
- Katalog przyczyn pozbawienia statusu bezrobotnego uwzględnia przypadki **otrzymania pożyczki z PFRON lub z innej instytucji z udziałem środków publicznych na podjęcie działalności pozarolniczej lub rolniczej**, a także pożyczki na podjęcie przez bezrobotnego działalności gospodarczej finansowane ze środków FP, środków przekazanych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy, jak również ze środków Unii Europejskiej. Dopiero po wywiązaniu się z obowiązku spłaty możliwe jest ponowne zarejestrowanie się w charakterze bezrobotnego
- pozbawienie statusu bezrobotnego następuje także w razie **otrzymania jednorazowo środków z PFRON na podjęcie działalności gospodarczej lub wniesienie ich jako wkładu do spółdzielni socjalnej**
- **Rozpoczęcie realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub podpisanie kontraktu socjalnego** jest kolejnym powodem uzasadniającym pozbawienie statusu bezrobotnego

# Pozbawienie statusu bezrobotnego

- Następne przyczyny pozbawienia statusu bezrobotnego to **odmowa przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy** przewidzianej dla bezrobotnych, a także **odmowa poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym**, które mają na celu ustalenie zdolności do pracy lub udziału w innej formie pomocy (120 dni w przypadku pierwszej odmowy, 180 dni - drugiej odmowy, 270 dni - trzeciej i każdej kolejnej odmowy);
- **Odpowiednia praca** to zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, które podlegają ubezpieczeniom społecznym i do wykonywania których 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 **łączy czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin**, za wykonywanie których osiąga miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy
- Utrata statusu bezrobotnego na okres wskazany wyżej następuje także w przypadku **niestawienia się w PUP w wyznaczonym terminie** i niepowiadomienie w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa
- Pozbawienie statusu bezrobotnego następuje w razie **przerwania szkolenia, stażu, realizacji indywidualnego planu działania lub wykonywania prac społecznie użytecznych** lub innej formy pomocy określonej w komentowanej ustawie. To samo dotyczy sytuacji, gdy po skierowaniu bezrobotny **nie podjął szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, stażu, wykonywania prac społecznie użytecznych** lub innej związanej ze skierowaniem formy pomocy.

# Pozbawienie statusu bezrobotnego

- **Czasowa utrata zdolności do pracy spowodowana chorobą** nie jest automatycznie przesłanką pozbawienia statusu bezrobotnego - dochodzi do tego dopiero wtedy, gdy bezrobotny pozostaje **niezdolny do pracy wskutek choroby lub przebywania w zakładzie leczenia odwykowego przez nieprzerwany okres 90 dni**. Za okres nieprzerwany uważa się również okresy niezdolności do pracy wskutek choroby oraz przebywania w zakładzie leczenia odwykowego w sytuacji, gdy każda kolejna przerwa między okresami niezdolności do pracy wynosi mniej niż 30 dni kalendarzowych
- Odrębną przyczyną pozbawienia statusu bezrobotnego jest **przerwanie z własnej winy programu przygotowania zawodowego dorosłych, nieprzystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego, czeladniczego lub sprawdzającego**.
- Pozbawienie statusu bezrobotnego następuje także w razie **niewyrażenia przez bezrobotnego zgody na ustalenie profilu pomocy lub odmowa bez uzasadnionej przyczyny udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja**.

- Starosta nie może pozbawić statusu bezrobotnego:

## 1. matki dziecka;

2. **ojca dziecka** - w przypadku śmierci matki dziecka, porzucenia dziecka przez matkę albo rezygnacji przez matkę z prawa do korzystania z zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia za okresy ustalone w przepisach kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres urlopu rodzicielskiego;

## 3. bezrobotnego po przysposobieniu dziecka;

4. **bezrobotnego po przyjęciu dziecka na wychowanie** i wystąpieniu do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka lub po przyjęciu dziecka na wychowanie jako rodzina zastępcza, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej

z uwagi na **brak zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia spowodowany opieką** nad tym dzieckiem przez **okres, przez który przysługiwałyby im, zgodnie z odrębnymi przepisami, zasiłek macierzyński w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego**, z wyłączeniem przypadku złożenia wniosku o pozbawienie tego statusu przez samego bezrobotnego

- Starosta nie może ponadto pozbawić statusu bezrobotnego:
  - 1. kobiety w ciąży z powodu niezdolności do pracy związanej z ciążą** trwającej przez nieprzerwany okres 90 dni, o którym mowa w ust. 4 pkt 9, z wyłączeniem przypadku złożenia wniosku o pozbawienie tego statusu przez samą bezrobotną
  - 2. bezrobotnego, który został wpisany do KRS jako założyciel spółdzielni socjalnej** po dniu zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy, w związku z uwzględnieniem przez starostę jego wniosku o przyznanie środków na założenie spółdzielni socjalnej, do dnia następnego po dniu otrzymania tych środków

- Art. 2 pkt 22 ustawy zawiera definicję **osoby poszukującej pracy**:
- Jest to osoba, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1-3 ustawy, lub cudzoziemca - członka rodziny obywatela polskiego, **poszukujących zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie, zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy.**
- **Nie każdy poszukujący pracy jest bezrobotnym:** w tym charakterze może zarejestrować się osoba już zatrudniona (wykonująca inną pracę zarobkową), która poszukuje innej pracy lub zamierza podjąć pracę dodatkową.
- Bez znaczenia jest dysponowanie zdolnością i gotowością do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (można poszukiwać pracy w bardzo nawet niewielkim wymiarze czasowym), nie uniemożliwiają rejestracji w tym charakterze także wszelkie okoliczności będące negatywną przesłanką bycia bezrobotnym. W szczególności oznacza to, że poszukującym pracy może być osoba, która ukończyła wiek emerytalny, niezależnie od tego, czy nabyła prawo do emerytury.
- Status poszukującego pracy jest określony w sposób zdecydowanie mniej restrykcyjny niż status bezrobotnego, co wiąże się **ze znacznie węższym zakresem pomocy przewidzianej w ustawie**, z jakiej ci pierwsi mogą skorzystać. Podstawową usługą kierowaną do poszukujących pracy jest **pośrednictwo pracy**. Ponadto osoby te mogą korzystać z poradnictwa zawodowego, z pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, ze szkoleń i programów specjalnych (pod pewnymi dodatkowymi warunkami) oraz z przygotowania zawodowego dorosłych.

- Opracowano na podstawie:

- 1.Z. Góral (red.), Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz, Warszawa 2016
- 2.E. Staszewska, Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa 2012