

MICHAŁ BRODECKI

UNIwersytet w Białymstoku
WYDZIAŁ PRAWA
KATEDRA PRAWA PRACY
E-MAIL: MICHAL.BRODECKI@GMAIL.COM

Wybrane problemy interpretacyjne zasiłku dla bezrobotnych

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia najważniejsze problemy interpretacyjne jednego z podstawowych społecznych świadczeń pieniężnych, stanowiącego element bezpieczeństwa socjalnego – zasiłku dla bezrobotnych. W tekście omówiono najpowszechniejsze przesłanki nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, tj. zarejestrowanie we właściwym powiatowym urzędzie pracy oraz brak propozycji odpowiedniej pracy dla bezrobotnego. Artykuł podzielony został na cztery części – wstęp, omówienie przesłanki zarejestrowania we właściwym powiatowym urzędzie pracy, omówienie przesłanki braku propozycji odpowiedniej pracy dla bezrobotnego oraz zakończenie.

SŁOWA KLUCZOWE

bezpieczeństwo socjalne, zasiłek dla bezrobotnych, społeczne świadczenia pieniężne, odpowiednia praca, wystarczające kwalifikacje

Wstęp

Bezpieczeństwo socjalne jest jedną z kluczowych kategorii polityki społecznej. Definiowane jest ono jako stan wolności od zagrożeń (nazywanych też ryzykami socjalnymi), których skutkiem jest brak lub niedostatek środków zaspokojenia potrzeb¹. W drugiej połowie XX wieku bezpieczeństwo socjal-

¹ B. Szatur-Jaworska, *Bezpieczeństwo socjalne osób starszych – wybrane pieniądze świadczenia społeczne*, [w:] *Aktywne starzenie się – Przeciwdziałanie barierom*, red. P. Szukałski, B. Szatur-Jaworska, Łódź 2014, s. 44.

ne zajęło czołową pozycję wśród wartości i potrzeb współczesnego obywatela cywilizowanego świata, na stałe wpisując się w katalog podstawowych praw obywatelskich ustrojów demokratycznych². Realizacja bezpieczeństwa socjalnego możliwa jest dzięki różnorodnym narzędziom socjalnym, prawnym i instytucjonalnym. Są nimi między innymi pieniądze świadczenia społeczne, definiowane jako dochody osób i gospodarstw domowych, które nie stanowią wynagrodzenia za pracę i pochodzą ze środków publicznych (budżet państwa, budżety samorządów, fundusze wydzielone). Specyficzną formą świadczeń pieniężnych są różnorakie ulgi w opłatach (na przykład telekomunikacyjnych, za przejazdy komunikacją miejską, koleją, za abonament radiowo-telewizyjny), które wynikają zarówno z ustaw, jak i z przepisów prawa lokalnego (na przykład uchwał rad poszczególnych miast)³.

Jednym z pieniężnych świadczeń społecznych stanowiących podstawę bezpieczeństwa socjalnego osób bezrobotnych jest zasiłek dla bezrobotnych. Definiuje się go jako świadczenie o charakterze publicznoprawnym finansowane ze specjalnego funduszu celowego – Funduszu Pracy⁴. Zasiłek dla bezrobotnych uregulowany został w rozdziale 15 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵ (zwanej dalej ustawą o promocji zatrudnienia), zatytułowanym „Świadczenia dla bezrobotnych”. Pomijając kwestie związane ze wskazaniem charakteru prawnego omawianego świadczenia, który nie jest jednoznaczny⁶, należy wskazać, że zgodnie z regulacją ustawy przyznanie i wypłata zasiłku jest ostatecznym środkiem pomocy udzielanym bezrobotnym dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe zastosowanie innych form przeciwdziałania bezrobociu, a przede wszystkim nie ma dla takiej osoby propozycji odpowiedniej pracy⁷.

Zgodnie z art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy, gdy nie ma dla niego propozycji odpowiedniej pracy, propozycji stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych oraz posiada on w czasie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zare-

² L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, „Prace naukowe/Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2003, s. 11.

³ B. Szatur-Jaworska, op. cit., s. 45.

⁴ W. Sanetra, *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1993, s. 26.

⁵ DzU z 2004 r., nr 99, poz. 1001 ze zm.

⁶ Więcej na temat charakteru prawnego zasiłku dla bezrobotnych zob. K. Jaworska, *Socjalne traktowanie bezrobocia*, Olsztyn 2016.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., II SA/Wa 463/06, LEX nr 221873.

jestrowania łącznie przez co najmniej 365 dni tak zwany okres aktywności zawodowej, podczas którego była odprowadzana składka na Fundusz Pracy co do zasady od kwoty przynajmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego odrębnymi przepisami prawa. Wskazać należy, iż katalog przesłanek wymienionych w art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia posiada charakter zamknięty⁸ oraz pozbawiony jest cech uznaniowości⁹, zaś warunkiem uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest kumulatywne spełnienie dwóch przesłanek z art. 71 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia¹⁰.

Na gruncie przepisów dotyczących nabywania prawa do zasiłku dla bezrobotnych powstaje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Z uwagi na obszerność tematu w niniejszym opracowaniu omówione zostaną najpowszechniejsze przesłanki, tj. zarejestrowanie bezrobotnego we właściwym powiatowym urzędzie pracy oraz brak propozycji odpowiedniej pracy dla bezrobotnego – przesłanka budząca najwięcej kontrowersji i wątpliwości interpretacyjnych.

1. Zarejestrowanie bezrobotnego we właściwym powiatowym urzędzie pracy

Podstawowym warunkiem nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest zarejestrowanie się bezrobotnego we właściwym powiatowym urzędzie pracy. Pojęcia bezrobotnego, a także właściwego powiatowego urzędu pracy wyjaśnione zostały w art. 2 omawianej ustawy. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem osoba spełniająca warunki do uzyskania statusu bezrobotnego otrzymuje go dopiero po dokonaniu rejestracji we właściwym powiatowym urzędzie pracy¹¹. Właściwym powiatowym urzędem pracy jest urząd odpowiadający miejscu zameldowania stałego lub czasowego osoby bezrobotnej. Dodatkowo w treści § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 roku w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy¹² (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie rejestracji bezrobotnych) wskazano, że w przypadku

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 października 2010 r., IV SA/GI 269/2010, LexPolonica nr 2519125.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 196/2009, LexPolonica nr 2503023.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2008 r., IV SA/GI 541/2008, LexPolonica nr 2062762.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 czerwca 2010 r., II SA/Go 339/2010, LexPolonica nr 2371860.

¹² DzU z 2002 r., poz. 1299.

nieposiadania przez bezrobotnego miejsca zameldowania właściwy jest powiatowy urząd pracy, na którego obszarze działania dana osoba przebywa. Jak bowiem stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zameldowanie jest jedynie rejestracją miejsca pobytu, a ustawodawca nie wiąże ustalenia w zakresie właściwości urzędu pracy z bezwzględnym obowiązkiem zameldowania osoby bezrobotnej¹³. Bez znaczenia w kwestii właściwości powiatowego urzędu pracy pozostaje natomiast miejsce wykonywania pracy, albowiem art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia nie uzależnia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych od miejsca wykonywania pracy, a wymaga jedynie, aby bezrobotny był zatrudniony i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy¹⁴.

Ważną kwestią jest również zmiana miejsca zameldowania już po uzyskaniu przez bezrobotnego prawa do zasiłku. Rodzi się bowiem pytanie, czy przerwa w dopełnieniu obowiązku meldunkowego lub też przemeldowanie się bezrobotnego skutkuje pozbawieniem takiej osoby statusu bezrobotnego, a tym samym prawa do zasiłku. W kwestii tej wielokrotnie wypowiedziały się wojewódzkie sądy administracyjne. W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lutego 2004 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż przesłanka zarejestrowania się we właściwym dla miejsca zamieszkania powiatowym urzędzie pracy odnosi się przede wszystkim do momentu rejestracji, a po zmianie miejsca zamieszkania i zameldowania przestaje mieć charakter przesłanki materialno-prawnej, stając się wymogiem ewidencyjnym, którego niedochowanie nie może skutkować utratą świadczenia¹⁵. Choć wyrok ten wydany został na gruncie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁶, należy uznać, iż nie stracił on na aktualności również w odniesieniu do obecnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia, o czym świadczy chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2007 roku, zgodnie z którym przerwa w dopełnieniu przez stronę obowiązku meldunkowego nie stanowi podstawy faktycznej do pozbawienia jej statusu osoby bezrobotnej¹⁷.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., II SA/Wa 2502/04, LEX nr 164755.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 14 grudnia 2006 r., II SA/Rz 667/2006, LexPolonica nr 2139188.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2004 r., IV SA/Wr 346/04.

¹⁶ DzU z 2003 r., nr 58, poz. 514 ze zm.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2007 r., II SA/Sz 210/07, ZNSA 2008, nr 1, poz. 131.

W opinii judykatury treść ustawowej definicji bezrobotnego w powiązaniu z przepisami rozporządzenia w sprawie rejestracji bezrobotnych pozwala ustalić, że przesłanka zarejestrowania się bezrobotnego w powiatowym urzędzie pracy właściwym dla miejsca stałego lub czasowego zameldowania tej osoby obok celu ewidencyjnego spełnia rolę porządkującą system świadczeń dla bezrobotnych, gdyż umożliwia planowe gromadzenie środków na ten cel przez właściwe urzędy pracy¹⁸. Z uwagi na powyższe przesłanki tej nie można stosować automatycznie, bez odniesienia się do jej *ratio legis*.

Reasumując, wskazać należy, iż zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia w sprawie rejestracji bezrobotnych właściwym dla rejestracji bezrobotnego urzędem pracy jest urząd odpowiadający miejscu jego zameldowania, a w przypadku braku zameldowania urząd miejsca, na którego obszarze dana osoba przebywa. Zmiana miejsca zameldowania/zamieszkania w trakcie pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie wpływa w żaden sposób na uprawnienia bezrobotnego w kwestii zasiłku.

2. Brak propozycji odpowiedniej pracy dla bezrobotnego

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia warunkiem nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest brak propozycji odpowiedniej pracy dla bezrobotnego, propozycji stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych. Pojęcie odpowiedniej pracy znane było w polskim porządku prawnym już na gruncie ustawy z dnia 18 lipca 1924 roku o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia¹⁹. Zgodnie z art. 16 lit. a tejsze ustawy praca winna być uważana za odpowiednią, o ile jest zgodna ze zdolnościami fizycznymi bezrobotnego, nie jest niebezpieczna ani dla jego zdrowia, ani moralności, jeżeli jest opłacana wystarczająco wedle przyjętych w danej miejscowości norm i nie spowoduje poważnych przeszkód w powrocie bezrobotnego do jego pracy zawodowej. Ustawa ta obowiązywała do dnia 5 lutego 1946 roku. Po drugiej wojnie światowej regulacja w zakresie odpowiedniej pracy utraciła znaczenie, albowiem państwo prowadziło politykę pełnego zatrudnienia. Od 1 września 1946 roku do 31 grudnia 1989 roku obowiązywał dekret z dnia 2 sierpnia 1945 roku o urzędach zatrudnienia²⁰. Był to bardzo zwięzły akt prawny (liczył jedynie 12 artykułów). Nie przewidziano w nim w ogóle definicji od-

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ DzU z 1932 r., nr 58, poz. 555.

²⁰ DzU z 1945 r., nr 30, poz. 182 ze zm.

powiedniej pracy. W art. 1 dekretu wskazano jedynie, iż w celu usprawnienia organizacji pracy i pełnego spożytkowania sił roboczych tworzy się urzędy zatrudnienia, które zgodnie z art. 3 opisywanej regulacji pośredniczą w zawieraniu umów o pracę oraz umów o naukę zawodową, co służy także regulowaniu rynku pracy poprzez wyrównanie popytu z podażą. Ponownie definicja odpowiedniej pracy pojawiła się w ustawie z 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu²¹. Odpowiednią pracą, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 14, była praca zgodna z poziomem wykształcenia bezrobotnego, do której ma on przygotowanie zawodowe lub może ją wykonywać po uprzednim przyuczeniu do zawodu lub przekwalifikowaniu, jeżeli praca ta jest odpowiednia ze względu na stan zdrowia bezrobotnego, a łączny czas dojazdu do pracy i z pracy środkami komunikacji publicznej nie przekracza 3 godzin. Podobnie odpowiednią pracą regulowały przepisy ustawy z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu²², z tą różnicą, że nie była ona już uzależniona od poziomu wykształcenia bezrobotnego (art. 2 ust. 1 pkt 15 wskazanej ustawy). Z kolei w uprzednio obowiązującej ustawie z 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²³ pojęcie odpowiedniej pracy zastąpiono określeniem „odpowiednie zatrudnienie”. Za takie należało uznawać zatrudnienie, do którego bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub może je wykonywać po uprzednim szkoleniu, jego stan zdrowia pozwala mu na wykonywanie tego zadania, a łączny czas dojazdu do miejsca zatrudnienia i z powrotem środkami komunikacji publicznej nie przekracza 3 godzin.

Ustawodawca w obecnie obowiązującej ustawie o promocji zatrudnienia przewidział również definicję legalną odpowiedniej pracy, stanowiącą niejako rozszerzenie pojęcia odpowiedniego zatrudnienia z uprzednio obowiązującej ustawy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 16 ustawy o promocji zatrudnienia odpowiednią pracą jest zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, która podlega ubezpieczeniom społecznym i do wykonywania której bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może ją wykonywać po uprzednim szkoleniu albo przygotowaniu zawodowym dorosłych, stan zdrowia pozwala mu na jej wykonywanie, łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin oraz za wykonywanie której osiąga miesięcznie wynagrodzenie brutto w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. W zakresie regulacji odpo-

²¹ DzU nr 75, poz. 446.

²² DzU nr 106, poz. 457 ze zm.

²³ DzU z 1997 r., nr 25, poz. 128 ze zm.

wiedniego zatrudnienia wyróżnić można trzy główne wyznaczniki, wskazujące na „odpowiedniość” pracy, a mianowicie: wyznacznik kwalitatywny (dotyczący relacji pracy oraz stopnia przygotowania do jej wykonywania), zdrowotny (stan zdrowia pozwala bezrobotnemu na wykonywanie danej pracy) oraz geograficzny (miejsce wykonywania pracy nie może być zbyt odległe od miejsca zamieszkania)²⁴. Na gruncie przytoczonej definicji powstaje szereg problemów interpretacyjnych, przede wszystkim w zakresie wyznacznika kwalitatywnego, który jak wynika z powyżej przytoczonych definicji odpowiedniej pracy, na przestrzeni lat ulegał znacznej „liberalizacji”. Brak zainteresowania doktryny prawa niniejszą tematyką utrudnia interpretację znaczenia odpowiedniej pracy, co w praktyce powoduje rozbieżności w zakresie wydawanych decyzji administracyjnych, a nawet wyroków sądowych. Powyższe prowadzi do sytuacji, w której osoby uprawnione do szeregu świadczeń nie otrzymują ich bądź bezzasadnie je tracą. Z uwagi na powyższe niezbędna jest w tym zakresie szczegółowa interpretacja pojęcia odpowiedniej pracy.

2.1. ZATRUDNIENIE

Zgodnie z legalną definicją zawartą w ustawie o promocji zatrudnienia odpowiednią pracą może być zatrudnienie lub inna praca zarobkowa. Zatrudnieniem, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy o promocji zatrudnienia, jest wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Stosunek pracy należy rozumieć zgodnie z art. 22 k.p. jako wykonywanie przez pracownika pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę oraz za wynagrodzeniem. Zaznaczyć należy także, iż stosunek pracy może być realizowany zarówno na podstawie umowy o pracę, jak również mianowania, powołania, wyboru i spółdzielczej umowy o pracę (art. 2 k.p.). Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której urząd pracy proponuje bezrobotnemu podjęcie pracy na podstawie mianowania, powołania czy wyboru, albowiem zwykle zatrudnienie na tej podstawie poprzedzone jest odpowiednim konkursem. Niemniej jednak urząd pracy może wskazać osobie bezrobotnej lub poszukującej pracy taki konkurs, o ile spełnia ona kryteria w nim przewidziane, przy czym oczywiście nieodniesienie przez osobę bezrobotną zwycięstwa w takim konkursie nie

²⁴ Z. Góral, *Komentarz do art. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2012, s. 68–71.

może być pojmowane jako odmowa przyjęcia odpowiedniej pracy. Co więcej, jako odmowa przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy nie może być potraktowane także niewzięcie przez bezrobotnego udziału we wskazanym przez urząd pracy konkursie.

Jak wskazuje Mirosław Włodarczyk, niektóre z wymienionych form zatrudnienia będą mało przydatne w praktyce funkcjonowania urzędów pracy. Chodzi tu przede wszystkim o spółdzielczą umowę o pracę, w odniesieniu do której rekrutacja pracowników odbywa się według specjalnej procedury, warunkiem zatrudnienia jest przyjęcie kandydata w poczet członków spółdzielni, a ponadto wybór członków zazwyczaj dokonuje się w chwili zakładania spółdzielni²⁵.

Z przepisów Kodeksu pracy wynika, że nie są pracownikami, a więc nie pozostają w stosunku pracy, osoby wykonujące pracę nakładczą. Ich uprawnienia uregulowane są w rozporządzeniu Rady Ministrów z 31 grudnia 1975 roku w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą²⁶. Należy jednak wskazać, że uwzględnienie przez ustawodawcę w definicji zatrudnienia pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę nakładczą znajduje swe uzasadnienie w daleko idącym zrównaniu tak zwanych chałupników z pracownikami między innymi w zakresie uprawnień wynikających z wykonywanej pracy, a także poprzez odpowiednie stosowanie względem nich szeregu postanowień prawa pracy²⁷. Bezrobotny nie zawsze jednak będzie mógł przyjąć taką pracę jako odpowiednią. Choć pojęcie odpowiedniej pracy nie zawiera tego kryterium, logiczne jest, iż do wykonywania tego typu prac trzeba posiadać chociażby właściwe warunki lokalowe, a ich brak zdaje się wystarczającą przyczyną odmowy przyjęcia danego rodzaju pracy. Z uwagi na zbliżony charakter osób wykonujących pracę nakładczą oraz pracowników zasadne jest wskazanie tych pierwszych przez ustawodawcę w definicji zatrudnienia, a w konsekwencji w obrębie dyskusji na temat odpowiedniej pracy.

W odniesieniu do stosunku służbowego pod niniejszym pojęciem należy rozumieć stosunki służbowe z mianowania regulowane przez prawo pracy, a także stosunki służbowe będące przedmiotem prawa administracyjnego²⁸.

²⁵ M. Włodarczyk, „Odpowiednie zatrudnienie” w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 7–8, s. 38.

²⁶ DzU z 1976 r., nr 3, poz. 19 ze zm.

²⁷ A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 31.

²⁸ T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Warszawa 1984, s. 137.

2.2. INNA PRACA ZAROBKOWA

Inną pracą zarobkową, zgodnie z pkt 11 art. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, jest wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych. Należy wskazać, iż pojęcie innej pracy zarobkowej jako wyznacznika odpowiedniej pracy pojawiło się dopiero w ustawie o przeciwdziałaniu bezrobociu, chociaż znane było już na gruncie ustawy z 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Potrzeba wprowadzenia wzmiankowanego pojęcia pojawiła się zapewne z uwagi na rosnącą liczbę zawieranych w warunkach gospodarki wolnorynkowej innych umów aniżeli umowa o pracę.

Odróżnienie zatrudnienia od innej pracy zarobkowej oparte jest na założeniu, zgodnie z którym zatrudnienie jest wyznacznikiem roli społeczno-zawodowej, gdyż posiada znamiona większej trwałości, zaś inna praca zarobkowa jest jedynie tytułem uzyskiwania dochodów, który tej roli nie spełnia²⁹. W obecnie obowiązującej definicji innej pracy zarobkowej ustawodawca posłużył się otwartym katalogiem podstaw jej wykonywania. W ustawie z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu katalog umów stanowiących inną pracę zarobkową był zamknięty i obejmował: umowę agencyjną, zlecenia i umowę o dzieło, a także wykonywanie pracy w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych (art. 2 pkt 16). Z uwagi na literalne brzmienie obowiązującej wówczas definicji legalnej innej pracy zarobkowej wątpliwe było zaliczanie do tego katalogu umów, do których odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (na przykład umowy o świadczenie usług). Na gruncie obecnej regulacji praktycznie każda umowa cywilnoprawna będzie spełniała cechy innej pracy zarobkowej. Oczywisty jest przy tym brak możliwości proponowania bezrobotnemu pracy w oparciu o samozatrudnienie, gdyż musiałby on otworzyć własną działalność gospodarczą, a następnie w ramach umowy cywilnoprawnej świadczyć usługi na rzecz innego podmiotu. Powyższe z pewnością nie mieści się w definicji innej pracy zarobkowej.

²⁹ A. Kosut, op. cit., s. 71.

3. Wystarczające kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, szkolenie, przygotowanie zawodowe dorosłych

Na przestrzeni lat, jak już wskazano, porównując przepisy definiujące odpowiednią pracę, pozycja osób bezrobotnych w zakresie uzyskiwania propozycji odpowiedniej pracy uległa znacznemu pogorszeniu, co w konsekwencji umożliwia urzędowi pracy oferowanie bezrobotnym propozycji zatrudnienia znacznie odbiegających od wyuczonego zawodu i poziomu wykształcenia. Powoduje to ograniczenie możliwości odrzucenia przez bezrobotnego złożonej mu propozycji pracy³⁰. Pominięcie w definicji odpowiedniej pracy kryterium poziomu wykształcenia wyznacza bardzo szeroko zakres dyspozycyjności danej osoby bezrobotnej, co może nawet skutkować pracą poniżej subiektywnego poczucia godności³¹. Rozważania te nie są jedynie teoretyczne. Jak bowiem wynika z szeregu wyroków, takie sytuacje bardzo często się zdarzają. Jako przykłady można wskazać wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu³² czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku³³, w których stwierdzono, że definicja odpowiedniej pracy daje podstawę do uznania, iż jest to również praca poniżej wykształcenia osoby, do której jest kierowana oferta, oczywiście przy spełnieniu pozostałych warunków wynikających z przywołanego przepisu, a na takie rozumienie omawianego pojęcia pozwala użyte przez ustawodawcę sformułowanie „wystarczające kwalifikacje”. Zdaniem sądu termin „wystarczające kwalifikacje” użyty w art. 2 ust. 1 pkt 16 ustawy o promocji zatrudnienia oraz termin „odpowiednie kwalifikacje” zawarty w art. 42 ust. 3 k.p. to różne pojęcia, niezawierające tej samych treści. Według sądu gramatyczna wykładnia art. 2 ust. 1 pkt 16 ustawy o zatrudnieniu odpowiada wykładni celowościowej ustawy, której zamierzeniem było między innymi wykorzystanie każdego wolnego miejsca pracy.

Z uwagi na niewielki dorobek doktryny prawa w zakresie pojęcia „wystarczające kwalifikacje” z ustawy o promocji zatrudnienia, wbrew wskazanemu powyżej stanowisku sądu zasadne zdaje się sięgnięcie do regulacji Kodeksu pracy z art. 42, 55, czy 71, które stanowią o pracy odpowiadającej kwalifikacjom pracownika. Kwalifikacje te należy zgodnie z opinią judyka-

³⁰ Ibidem, s. 26.

³¹ M. Włodarczyk, op. cit., s. 37.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 lipca 2009 r., IV SA/Wr 457/07, [online] www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-wr-457-07/status_bezrobotnego_bezrobocie/32e5ed4.html [dostęp: 23.05.2017].

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 marca 2011 r., III SA/Gd 46/11, Legalis nr 383194.

tury rozumieć nie tylko jako przygotowanie zawodowe pracownika, jego formalne wykształcenie, zdobyte doświadczenie zawodowe i potrzebne umiejętności, ale także jako właściwości psychofizyczne oraz zdolności do wykonywania określonych czynności z punktu widzenia zdrowia psychicznego³⁴. Za odpowiednią pracę Kazimierz Jaśkowski uważa taką pracę, która nie może przekraczać kwalifikacji, ale jednocześnie powinny one znaleźć właściwe wykorzystanie przy jej wykonywaniu³⁵. Wystarczające kwalifikacje, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, należy jednak rozumieć szerzej aniżeli odpowiednie kwalifikacje. Zdaniem autora, jest to błędne. Należy powtórzyć za Mirosławem Włodarczykiem, iż nieznanne są pobudki, którymi kierował się ustawodawca, tworząc warunki prawne pozwalające na zmuszanie bezrobotnych do przyjmowania propozycji pracy, które mogą prowadzić między innymi do ich szybkiej deklasacji zawodowej. Stanowisko takie jest tym bardziej niezrozumiałe, że zważywszy na sytuację na rynku pracy, urzędy cierpią na niedostatek ofert zatrudnienia dla wszystkich możliwych kategorii osób poszukujących pracy³⁶.

Zauważyć należy także znaczne zmniejszenie się stopy bezrobocia w kilku ostatnich latach. O ile w połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy wprowadzono ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, eliminując z pojęcia odpowiedniej pracy przesłankę posiadania przygotowania zawodowego, stopa bezrobocia utrzymywała się mniej więcej na poziomie 16%, a w pierwszych czterech latach XXI wieku, kiedy to z kolei weszła w życie obecnie obowiązująca ustawa o promocji zatrudnienia, również pomijająca poziom wykształcenia bezrobotnego oraz konieczność jego przygotowania zawodowego, stopa bezrobocia rejestrowanego osiągała nawet 20%, w związku z czym zasadne było proponowanie bezrobotnym w zasadzie jakiegokolwiek pracy (z uwagi na cel funkcjonowania urzędów, czyli między innymi aktywizację osób bezrobotnych, przyczyniającą się do zmniejszenia bezrobocia), o tyle w ciągu trzech ostatnich lat stopa bezrobocia wynosiła mniej niż 10%, a w pierwszych miesiącach 2017 roku utrzymywała się nawet na poziomie 8%³⁷. Prowadzi to do wniosku, iż urzędy pracy mają możliwość bardziej wnikliwej analizy sytuacji każdego bezrobotnego, jego predyspozycji do podjęcia pracy oraz odnalezienia oferty najbardziej odpowiadającej zarówno poziomowi wykształcenia, jak i doświadczeniu zawodowemu bezrobotnego.

³⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2000 r., I PKN 61/2000, LexisNexis nr 351076.

³⁵ K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy, komentarz*, LEX/el. 2015.

³⁶ M. Włodarczyk, op. cit., s. 37.

³⁷ Dane GUS, [online] <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2017,4,1.html> [dostęp: 23.05.2017].

W kwestii doświadczenia zawodowego należy wskazać jedynie, iż chodzi tutaj zarówno o doświadczenie w zawodzie wyuczonym, zgodnym z kwalifikacjami, jak i doświadczenie w wykonywaniu prac niezwiązanych z wykształceniem. Doświadczenie zawodowe nie musi być ponadto zdobyte jedynie w ramach zatrudnienia czy innej pracy zarobkowej. Może ono być rezultatem na przykład bezpłatnych praktyk czy wolontariatu. Ważne jest natomiast, aby było możliwe do zweryfikowania, na przykład poprzez przedłożenie stosownych dokumentów, certyfikatów, zaświadczeń itp.

„Odpowiednia praca” to również taka praca, którą bezrobotny może wykonywać po uprzednim szkoleniu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych. Przez szkolenie, zgodnie z art. 2 pkt 37 ustawy o promocji zatrudnienia, rozumieć należy pozaszkolne zajęcia, mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia. Gospodarka wolnorynkowa wymusiła konieczność racjonalizacji zatrudnienia i efektywnego zarządzania siłą roboczą. Rosnącym w związku z tym wymaganiom pracodawców i konieczności dostosowania się do ich potrzeb wychodzą naprzeciw działania podejmowane zarówno przez organy zatrudnienia, jak i przez samych bezrobotnych, mające na celu zwiększenie szans na znalezienie pracy. Celowi temu służą szkolenia³⁸. Są one organizowane przez powołane w tym celu instytucje szkoleniowe, o których mowa w rozdziale 7 ustawy o promocji zatrudnienia.

W kwestii przygotowania zawodowego dorosłych należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 29a jest to instrument aktywizacji w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych realizowany bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończony egzaminem. Jak wskazuje się w doktrynie, przygotowanie zawodowe dorosłych dotyczy jedynie bezrobotnych z grup ryzyka na rynku pracy, co określono w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, a także osób poszukujących pracy, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 3–7 ustawy³⁹. Nie wchodząc w szczegóły uregulowań dotyczących przygotowania zawodowego dorosłych, zaznaczyć należy, iż może się ono odbywać w dwóch formach: trwającej od 12 do 18 miesięcy praktycznej nauki zawodu dorosłych oraz trwającego od 3 do 6 miesięcy przyuczenia do pracy dorosłych⁴⁰.

³⁸ A. Kosut, op. cit., s. 58.

³⁹ E. Staszewska, *Przygotowanie zawodowe dorosłych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 2, s. 27.

⁴⁰ Szerzej na temat przygotowania zawodowego dorosłych zob. ibidem, s. 26–31.

4. Stan zdrowia

Kolejnym wyznacznikiem odpowiedniej pracy jest posiadanie przez bezrobotnego odpowiedniego stanu zdrowia do zajmowania danego stanowiska. Choć przepis nie wskazuje, w jaki sposób określony ma być stan zdrowia potencjalnego pracownika, należy stwierdzić, że winien on być oceniany na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 roku w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy⁴¹. Z uwagi na uregulowania wskazanego rozporządzenia stwierdzenie, że dana praca jest odpowiednia, powinno nastąpić po dokonaniu właściwych badań lekarskich. Jeśli po skierowaniu do pracy bezrobotny uzyskałby zaświadczenie o przeciwwskazaniach do jej podjęcia, nie mogłoby to prowadzić do poniesienia przez niego negatywnych skutków prawnych związanych z odmową przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy. Wątpliwości w tym zakresie budzą jednak umowy cywilnoprawne. Przy zawieraniu tego typu umów nie jest konieczne przeprowadzenie badań lekarskich. W tym zakresie urzędy pracy, proponując bezrobotnemu daną pracę, mogą jedynie polegać na jego zapewnieniach co do stanu zdrowia.

5. Wyznacznik geograficzny

Wyznacznikiem odpowiedniości pracy jest także położenie geograficzne miejsca jej wykonywania w stosunku do miejsca zamieszkania pracownika. Łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie może przekraczać 3 godzin. Choć zawarte sformułowanie jest raczej jasne i logiczne – jego celem jest, aby proponowane miejsce wykonywania pracy nie było zbyt odległe od miejsca zamieszkania, a czas poświęcony na dojazd i powrót z pracy nie absorbował zbyt dużej ilości wolnego czasu, który pracownik powinien poświęcić na wypoczynek – w praktyce okazuje się, że uregulowanie to nastęrcza wielu problemów. Powstaje bowiem pytanie, czy brak możliwości dojazdu lub brak środka transportu zbiorowego może być przyczyną odrzucenia przez bezrobotnego zaproponowanej mu pracy. Powyższy problem był przedmiotem zapytania poselskiego skierowanego do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 2013 roku⁴².

⁴¹ DzU z 1996 r., nr 69, poz. 332 ze zm.

⁴² Zapytanie nr 3728 do ministra pracy i polityki społecznej w sprawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, [online] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=756C9E0D&view=null> [dostęp: 23.05.2017].

W odpowiedzi na interpelację stwierdzono, że choć „powiatowy urząd pracy nie może bez zgody osoby zarejestrowanej proponować jej pracy, która nie spełnia kryterium odpowiedniej pracy w rozumieniu ustawy w części dotyczącej dojazdu”⁴³, to jednak

[...] pośrednik pracy podczas postępowania przy przedstawianiu osobie zarejestrowanej propozycji pracy zapoznaje się z informacjami szczegółowymi o osobie zarejestrowanej zgromadzonymi w jej karcie rejestracyjnej oraz pozyskuje informacje o aktualnej sytuacji osoby i ustala jej oczekiwania dotyczące pomocy udzielanej przez powiatowy urząd pracy. Do obowiązków pośrednika pracy należy dokonanie analizy, czy osoba zarejestrowana ma możliwość dotarcia do miejsca wykonywania pracy środkami transportu zbiorowego lub w inny sposób. Jeżeli w wyniku dokonanej analizy pośrednik pracy ustali, że istnieje możliwość dotarcia do miejsca wykonywania pracy z wykorzystaniem innego środka transportu, np. własnego pojazdu, transportu zapewnianego przez pracodawcę etc. lub w inny sposób, np. pieszo, to ofertę taką należy uznać za odpowiednią pomimo braku możliwości dojazdu środkami transportu zbiorowego. Dopiero brak możliwości jakiegokolwiek dotarcia do miejsca pracy lub potwierdzenie, że łączny czas przejazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego przekracza 3 godziny, powoduje, że oferta pracy nie może zostać przedstawiona jako oferta odpowiedniej pracy⁴⁴.

Co więcej, w dalszej części odpowiedzi stwierdzono nawet, że jedną z przesłanek definicji bezrobotnego, określoną w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, jest gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, co oznacza, iż dana osoba wyraża wolę rzeczywistego skorzystania z pomocy świadczonej przez służby zatrudnienia, a „stały brak możliwości dojazdu związany z brakiem połączeń komunikacyjnych, jak również możliwości skorzystania z prywatnych środków transportu [...] budzi [...] zastrzeżenia co do spełnienia warunku gotowości do podjęcia pracy”⁴⁵. Powyższa interpretacja przepisów ustawy wskazuje więc, że bezrobotny powinien przyjąć w zasadzie każdą propozycję pracy, nawet w sytuacji, gdy nie ma możliwości dojazdu do niej środkami transportu zbiorowego, albowiem aby spełnić warunek posiadania statusu bezrobotnego, musi wyrażać gotowość podjęcia pracy. Z powyższym stwierdzeniem nie sposób się zgodzić. Gdyby taki był cel ustawodawcy, w definicji odpowiedniej pracy wska-

⁴³ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – za zapytanie nr 3728 w sprawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, [online] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4F4DEBBO> [dostęp: 23.05.2017].

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

załby on raczej odległość między miejscem pracy a miejscem zamieszkania liczoną w kilometrach, aniżeli uzależniał ją od czasu poświęcanego na dojazd środkiem transportu zbiorowego.

6. Osiąganie minimalnego wynagrodzenia za pracę

W art. 2 ust. 1 pkt 12a ustawy o promocji zatrudnienia stwierdzono, iż minimalne wynagrodzenie za pracę oznacza kwotę minimalnego wynagrodzenia przysługującą za pracę w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy, ogłaszaną na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Z literalnego brzmienia definicji odpowiedniej pracy wynika, że jest nią również praca na część etatu (za wykonywanie której osiąga się miesięcznie wynagrodzenie brutto w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy). Choć oczywiście lepsza jest praca nawet na część etatu aniżeli jej brak, to wskazanie, iż osiągnięte wynagrodzenie ma być przeliczane proporcjonalnie do pełnego wymiaru czasu pracy, powoduje, że po ustaniu zatrudnienia osoby tak pracujące mogą nie spełnić warunków związanych z nabyciem prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Zgodnie bowiem z art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia jedną z przesłanek nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest odprowadzanie składki na Fundusz Pracy co do zasady od kwoty przynajmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę. Trudno więc zgodzić się, że jako odpowiednią należy uznawać pracę, po ustaniu której bezrobotny nie nabywa prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Trudności nastrocza także określenie proporcjonalności minimalnego wynagrodzenia za pracę na przykład przy umowach o dzieło. Wszak są to umowy rezultatu, w których z reguły oceniany jest efekt pracy, a nie sam sposób jej wykonywania, a więc nie ma w nich obowiązku wskazywania czasu pracy „pracownika”. Przy umowach o dzieło powstaje jeszcze jeden problem, związany z ubezpieczeniem społecznym, a mianowicie, czy z uwagi na dobrowolność ubezpieczenia emerytalnego i rentowego wysokość składek na ubezpieczenie społeczne należy wliczać do wynagrodzenia za pracę, czy też nie. Mając jednak na uwadze inne podstawy świadczenia odpowiedniej pracy, a także użycie przez ustawodawcę czasownika „osiąga”, chodzi tu o wynagrodzenie rzeczywiście osiągnięte, z pominięciem składek na ubezpieczenia społeczne.

Zakończenie

W odniesieniu do zasiłku dla bezrobotnych istnieje szereg problemów interpretacyjnych. Powodem powyższego może być niejasność i nieprecyzyjność przepisów ustawy. Ustawa bowiem, choć jest bardzo obszerna i zawiera wiele treści, nie jest spójna – zawiera szereg odniesień do innych aktów prawnych, często niewskazanych wprost, a także nie posiada wyjaśnień wielu terminów, które budzą wątpliwości zarówno w doktrynie prawa, jak i judykaturze. Powyższe problemy interpretacyjne mogą również wynikać z niewielkiego zainteresowania doktryny treścią ustawy. O ile na gruncie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu powstawało bardzo wiele opracowań dotyczących jej treści, w szczególności tematyki zasiłku dla bezrobotnych, o tyle wraz z pojawieniem się ustawy o promocji zatrudnienia doktryna prawa niemal porzuciła zainteresowanie tymi kwestiami. Niepotrzebnie, biorąc pod uwagę ilość rozpoznawanych przez sądy administracyjne spraw związanych z nabyciem prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Niezbędne jest zatem gruntowne omówienie przepisów wzmiankowanej instytucji.

W odniesieniu do przesłanki zarejestrowania bezrobotnego we właściwym powiatowym urzędzie pracy należy wskazać, że zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia w sprawie rejestracji bezrobotnych właściwym dla rejestracji bezrobotnego urzędem pracy jest urząd miejsca jego zameldowania, a w przypadku braku zameldowania urząd miejsca, na którego obszarze dana osoba przebywa. Natomiast zmiana miejsca zameldowania czy też pobytu bezrobotnego w trakcie pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie może w żaden sposób wpływać na uprawnienia w zakresie prawa do zasiłku.

Najwięcej wątpliwości w zakresie uregulowań zasiłku dla bezrobotnych budzi definicja odpowiedniej pracy, a konkretnie pojęcie wystarczających kwalifikacji do jej podjęcia. Obecna wykładnia wskazanego pojęcia pozwala urzędowi pracy na bardzo luźne dysponowanie ofertami, w oderwaniu od kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego bezrobotnych. Odpowiednią pracą jest praca stanowiąca zatrudnienie lub inna praca zarobkowa. Zatrudnieniem będzie wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą, przy czym trudno sobie wyobrazić proponowanie przez urzędy pracy osobom bezrobotnym zatrudnienia na podstawie powołania, mianowania czy wyboru, albowiem często wiąże się to z wzięciem udziału w odpowiednim konkursie. Podobnie będzie ze spółdzielczą umową o pracę, albowiem warunkiem takiego zatrudnienia jest przyjęcie kandydata w poczet członków spółdzielni, a sam

wybór członków zazwyczaj dokonuje się już w chwili zakładania spółdzielni. W kwestii innej pracy zarobkowej należy wskazać, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów za taką będzie można uznać praktycznie każdą pracę wykonywaną na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zaznaczyć należy jednak, że urząd pracy nie będzie mógł proponować bezrobotnemu podjęcia pracy w formie samozatrudnienia.

W odniesieniu do wyznacznika zdrowotnego odpowiedniej pracy należy wskazać, iż powstają wątpliwości co do sposobu określania przydatności do pracy osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Przy zawieraniu tego typu umów nie jest bowiem konieczne przeprowadzenie badań lekarskich. Zdaje się więc, że urzędy pracy, przedstawiając bezrobotnemu daną propozycję pracy, mogą jedynie polegać na jego zapewnieniach co do stanu zdrowia.

W odniesieniu do przesłanki osiągnięcia minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy należy wskazać, iż zatrudnienie na część etatu i przeliczanie wynagrodzenia proporcjonalnie do pełnego wymiaru czasu pracy powoduje, że po ustaniu zatrudnienia osoby takie mogą nie spełnić warunków związanych z nabyciem prawa do zasiłku dla bezrobotnych (zgodnie z art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia jedną z przesłanek nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest odprowadzanie składek na Fundusz Pracy co do zasady od kwoty przynajmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę). Nie można więc zgodzić się z ustawodawcą, że jako odpowiednią należy traktować pracę, po ustaniu której bezrobotny nie nabywa prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Na zakończenie należy podkreślić, że w niniejszym artykule, ze względu na obszerność tematu i szereg wątpliwości związanych z przepisami warunkującymi nabycie prawa do zasiłku, wskazano jedynie nieliczne, zdaniem autora najczęściej pojawiające się problemy interpretacyjne dotyczące tej tematyki.

UNEMPLOYMENT BENEFIT AS A SOCIAL CASH BENEFIT THAT IS PART OF SOCIAL SECURITY – SELECTED INTERPRETATIVE PROBLEMS

ABSTRACT

The article presents the main interpretative problems of one of the basic social benefits provided by social security – unemployment benefits. This article discusses the most common reasons for acquiring the right to unemployment benefit, i.e. registering in the competent county labor office and lack of job offer. The article was divided into 4 parts – introduction, discussion of the condition of registration in the competent poviat labor office, then discussion of the premise of lack of unemployed proposals for proper work and termination.

KEYWORDS

social security, unemployment benefit, social cash benefits, adequate work, sufficient qualifications

BIBLIOGRAFIA

1. *Aktywne starzenie się – Przeciwdziałanie barierom*, red. P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska, Łódź 2014.
2. Dane GUS, [online] <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2017,4,1.html> [dostęp: 23.05.2017].
3. Dziewięcka-Bokun L., *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, „Prace naukowe/Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2003.
4. DzU nr 106, poz. 457 ze zm.
5. DzU nr 75, poz. 446.
6. DzU z 1932 r., nr 58, poz. 555.
7. DzU z 1945 r., nr 30, poz. 182 ze zm.
8. DzU z 1976 r., nr 3, poz. 19 ze zm.
9. DzU z 1996 r., nr 69, poz. 332 ze zm.
10. DzU z 1997 r., nr 25, poz. 128 ze zm.
11. DzU z 2002 r., poz. 1299.
12. DzU z 2003 r., nr 58, poz. 514 ze zm.
13. Jaśkowski K., Maniewska E., *Kodeks pracy, komentarz*, LEX/el. 2015.
14. Jaworska K., *Socjalne traktowanie bezrobocia*, Olsztyn 2016.
15. Kosut A., *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996.
16. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – za zapytanie nr 3728 w sprawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, [online] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4F4DEBB0> [dostęp: 23.05.2017].
17. *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Warszawa 1984.
18. Sanetra W., *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1993.
19. Staszewska E., *Przygotowanie zawodowe dorosłych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 2.
20. *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2012.
21. Włodarczyk M., „Odpowiednie zatrudnienie” w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 7–8.
22. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2000 r., I PKN 61/2000, LexisNexis nr 351076.
23. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 marca 2011 r., III SA/Gd 46/11, Legalis nr 383194.
24. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 października 2010 r., IV SA/Gl 269/2010, LexPolonica nr 2519125.
25. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2008 r., IV SA/Gl 541/2008, LexPolonica nr 2062762.

26. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 czerwca 2010 r., II SA/Go 339/2010, LexPolonica nr 2371860.
27. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 14 grudnia 2006 r., II SA/Rz 667/2006, LexPolonica nr 2139188.
28. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2007 r., II SA/Sz 210/07, ZNSA 2008, nr 1, poz. 131.
29. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., II SA/Wa 463/06, LEX nr 221873.
30. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., II SA/Wa 2502/04, LEX nr 164755.
31. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 196/2009, LexPolonica nr 2503023.
32. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 lipca 2009 r., IV SA/Wr 457/07, [online] www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sa-wr-457-07/status_bezrobotnego_bezrobocie/32e5ed4.html [dostęp: 23.05.2017].
33. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2004 r., IV SA/Wr 346/04.
34. Zapytanie nr 3728 do ministra pracy i polityki społecznej w sprawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, [online] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=756C9E0D&view=null> [dostęp: 23.05.2017].

