

ALEKSANDER JUCHNIEWICZ

PROBLEM AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ BEZROBOTNYCH

Już przy opracowywaniu – w roku 1989 – pierwszego aktu normatywnego mającego regulować sprawy zatrudnienia oraz (spodziewanego) bezrobocia, niezbędne stało się rozwiązanie dylematu: czy w regulacji prawnej tych zagadnień pojęcia “bezrobotny” i “osoba zatrudniona” należy traktować jako wykluczające się, czy też jako krzyżujące się.

Dokładnie mówiąc chodziło o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy regulacje normatywne zagadnień zatrudnienia i bezrobocia mogą przewidywać sytuację, w której ta sama osoba może być równocześnie zatrudnioną i bezrobotną, albo czy też mogą kreować kategorie osób nie zatrudnionych i nie będących równocześnie bezrobotnymi.

Rozwiązanie powyższego dylematu wydawać się może proste: skoro bezrobocie “polega na tym, że większa lub mniejsza liczba osób zdolnych do pracy i poszukujących pracy nie znajduje zatrudnienia [...]. Bezrobocie ma charakter przymusowy, a nie dobrowolny”¹, to – konsekwentnie – bezrobotnym może być tylko taka osoba, “która w ogóle pozostaje bez pracy, a więc nie jest zatrudniona (stosunek pracy, umowa o pracę nakładczą, umowa agencyjna) oraz nie uzyskuje środków utrzymania z rolniczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej, albo też ze świadczenia wyspecjalizowanych usług, zwłaszcza wykonywanych przez tzw. wolne zawody (zatrudnienie ‘wolne’), które z tej racji podlegają ubezpieczeniu społecznemu”².

Takie spojrzenie na zjawisko bezrobocia oraz na sytuację osoby biernej zawodowo nie z własnej woli, odnaleźć można w definicjach legalnych terminu “bezrobotny” konstruowanych od roku 1989 przez polskiego ustawodawcę.

W pierwszych aktach ustawowych regulujących sprawy zatrudnienia i bezrobocia, uchwalonych w początkach zakładania podwalin gospodarki rynkowej, opierającej się na systemie demokracji i pluralizmu politycznego, czyli w ustawach: z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu³ oraz z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu⁴, przewidywano mia-

¹ Tak: A. Rajkiewicza, *Mala Encyklopedia Ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 71.

² W. Sanetra, *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993, s. 32.

³ Dz. U. Nr 75, poz. 446. Ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 31 grudnia 1989 r.

⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 457. Ustawa weszła w życie z dniem 1 grudnia 1991 r. Unormowania dotyczące zagadnień bezrobocia zamieściła ona w rozdziale o pośrednictwie pracy i poradnictwie zawodowym, “co mogło być odczytane jako utrzymywanie się nadal przekonania, że bezrobocie jest czymś wstydlivym i najlepiej je ukryć wśród unormowań prawnych dotyczących innych spraw”. W. Sanetra, *Zatrudnienie i bezrobocie...*, op. cit., s. 12.

nowicie, iż bezrobotnym jest osoba "pozostająca bez pracy". W ostatniej regulacji, tj. w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁵ mówi się zaś o osobie "nie zatrudnionej i nie wykonującej innej pracy zarobkowej".

Ustawy regulujące sprawy zatrudnienia i bezrobocia pojęcia "bezrobotny" i "osoba zatrudniona" traktują zatem jako wykluczające się, a nie jako krzyżujące się. Inaczej mówiąc, nie przewidywały one (i nie przewidują) sytuacji, w której ta sama osoba może być – w ich rozumieniu – równocześnie bezrobotną i zatrudnioną.

Zarówno poprzednie, jak i obecna definicja legalna terminu "bezrobotny" wydają się nieco odbiegać od tych, jakie można znaleźć w normach prawa międzynarodowego, w których kładzie się akcent nie tyle na "pozostawanie bez pracy", co na "utracie zarobków z powodu niemożności znalezienia odpowiedniego zatrudnienia" (tak w Konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy: Nr 102 dotyczącej zabezpieczenia społecznego (normy minimalne), z 1952 r.⁶ oraz Nr 168 dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, z 1988 r.⁷). Trudno byłoby jednak twierdzić, że polski ustawodawca pojęcia bezrobotnego nie łączy z utratą wyłącznego lub zasadniczego źródła zarobków, stanowiącego podstawę egzystencji jednostki i rodziny. Zwłaszcza definicja zawarta w ustawie z 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, pomimo swojej stylistyki, nie różni się istotnie od formuły znanej z prawa międzynarodowego⁸.

Wskazanie na przesłankę "pozostawania bez pracy" jako na warunek uzyskania (i zachowania) statusu bezrobotnego nie budzi zastrzeżeń w piśmiennictwie prawniczym⁹. Nie zawsze jednak polski ustawodawca tak samo rozumiał tę przesłankę. Wyjątkowo okazał się on przy dopuszczaniu możliwości wykonywania przez bezrobotnego takich czy innych prac będących źródłem określonego zarobku.

Pierwszym powojennym aktem ustawowym na drodze gruntownych zmian w podejściu i sposobach rozwiązywania przez ustawodawcę problemów zatrudnienia, a także szerszego zespołu zagadnień łączących się z prawem do pracy oraz racjonalizację wykorzystania siły roboczej, była ustawa z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu. Ustawa ta (która wbrew swojej nazwie w mniejszym zakresie regulowała problematykę zatrudnienia, w większym zaś zagadnienia związane ze statusem bezrobotnego), zdefiniowała bezrobotnego jako "osobę zdolną do pracy i gotową do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, pozostającą bez pracy, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zamieszkania organie zatrudnienia stopnia podstawowego [...]" (art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy). Określenie "pozostająca bez pracy" oznaczało nie tylko osobę nie wykonującą pracy w ramach stosunku pracy, na podstawie

⁵ Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. mimo iż została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 1995 r., Nr 1, poz. 1, noszącym datę "6 stycznia 1995 r.". Ustawa doczekała się dwóch tekstów jednolitych (ostatni: Dz. U. z 1997 r., Nr 25, poz. 128) oraz jedenastu (jak dotąd) nowelizacji.

⁶ Tekst Konwencji w przekładzie na język polski został opublikowany w: *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919 - 1994*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, t. 1, s. 462 i n.

⁷ *Ibidem*, t. 2, s. 1229 i n.

⁸ Tak Z. Góral, *Prawne pojęcie bezrobotnego*, "Studia Prawno-Ekonomiczne", t. LIII, Łódź 1996, s. 33.

⁹ *Ibidem*.

umowy o pracę nakładczą lub umowy agencyjnej, ale także osobę nie wykonującą pracy w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy agencyjnej, ale także osobę: przebywającą na urlopie wychowawczym lub bezpłatnym; która zawiesiła prowadzoną przez siebie działalność gospodarczą na własny rachunek oraz posiadająca gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 1 ha¹⁰.

Stosując wykładnię językową przepisu art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu można by reprezentować pogląd, iż co najmniej w momencie rejestracji w organie zatrudnienia osoba ubiegająca się o status bezrobotnego musiała być bierna zawodowo, a ściślej mówiąc – nie posiadać źródeł dochodów.

Tę klarowną sytuację zaciemnił jednak przepis art. 15 ust. 6 analizowanej ustawy. Otóż zgodnie z nim „Zasiłek obniża się o 50%, jeżeli bezrobotny podjął pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy nakładczej i osiąga wynagrodzenie nie wyższe od najniższego wynagrodzenia. W razie osiągnięcia wyższego wynagrodzenia, zasiłek nie przysługuje”. A zatem dana osoba – w ujęciu ustawy z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu – mogła łączyć status bezrobotnego z aktywnością zawodową, z czym wiązało się uzyskiwanie środków utrzymania. Jednakże pod dwoma warunkami: po pierwsze: mogła ona podjąć pracę dopiero po zarejestrowaniu się jako bezrobotna w organie zatrudnienia, a po drugie – praca mogła być wykonywana jedynie w stosunku pracy o niepełnym wymiarze czasu pracy lub w stosunku pracy nakładczej.

Słabością zaprezentowanego rozwiązania legislacyjnego było to, iż wysokość osiąganego wynagrodzenia przez tego chodzącego „do roboty” bezrobotnego nie wpływała w żadnym stopniu na jego status jako osoby bezrobotnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z 29 XII 1989 r.

W literaturze prawniczej ten brak synchronizacji w ustawie z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu przepisu art. 2 ust. 1 pkt 8 i art. 15 ust. 6 został skomentowany w sposób następujący:

“Trudno w świetle tego artykułu (tj. art. 15 ust. 6 – przypis mój A.J.) przyjąć, że prawodawca dopuszcza nawiązanie przez bezrobotnego stosunku pracy o niepełnym wymiarze czasu pracy lub stosunku pracy nakładczej bez utraty statusu bezrobotnego, gdy wynagrodzenie osiąmane z tego tytułu nie przekracza określonego pułapu, a jednocześnie wyklucza w każdym przypadku uznanie za bezrobotnego osoby, która pozostaje w stosunku pracy o niepełnym wymiarze czasu pracy lub w stosunku pracy nakładczej, a poszukuje zatrudnienia w stosunku pracy o pełnym wymiarze czasu pracy. Celem prawodawcy było, jak się wydaje, dopuszczenie możliwości uznania za bezrobotnego także osoby, która pozostaje w stosunku pracy o niepełnym wymiarze czasu pracy lub w stosunku pracy nakładczej, gdy osiąga ona wynagrodzenie nie wyższe od najniższego wynagrodzenia, czyli pozostaje w zatrudnieniu znacznie zredukowanym. Nie zmienia to jednak faktu, że definicja bezrobotnego została w omawianym zakresie nieprecy-

¹⁰ Zob. T. Olejarz, *Odpowiedzi na pytania dotyczące niektórych przepisów ustawy o zatrudnieniu*, „Służba Pracownicza” 1990, nr 3, s. 8, odp. nr 3, 4, 5 i 9.

zyjnie sformułowana i wymaga poprawienia poprzez określenie granicy, w jakiej pozostawanie w stosunku pracy o niepełnym wymiarze czasu pracy lub stosunku pracy nakładczej nie wyklucza uznania za bezrobotnego. Można w tym miejscu wskazać, że ta granica może mieć postać nie tylko poziomu osiąganego wynagrodzenia, ale także wymiaru czasu pracy. Osiągnane wynagrodzenie może być natomiast odliczane od przysługującego zasiłku dla bezrobotnych, co wydaje się słuszniejsze niż obecne rozwiązanie prawne zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy¹¹.

Odbicie powyższego poglądu i postulatów doktryny odnaleźć można w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, zwanej dalej "ustawą z 16 X 1991 r.", która zastąpiła ustawę z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu.

Ustawa z 16 X 1991 r. w art. 2 ust. 1 pkt 9 określiła bezrobotnego jako "osobę zdolną do pracy i gotową do jej podjęcia w ramach stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostającą bez pracy [...] zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zamieszkania rejonowym urzędzie pracy [...]".

Definicja bezrobotnego, zamieszczona w ustawie z 16 X 1991 r., była więc – z pewnymi niewielkimi modyfikacjami – powtórzeniem definicji zawartej w ustawie z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu. Na tej podstawie ponownie uzasadniony wydaje się pogląd, iż co najmniej w momencie rejestracji w rejonowym urzędzie pracy osoba ubiegająca się o status bezrobotnego powinna być bierna zawodowo.

Jednakże w ustawie z 16 X 1991 r. znalazł się przepis zgodnie z którym:

"Przepisy dotyczące bezrobotnych stosuje się również do osoby:

- 1) pozostającej w stosunku pracy w wymiarze czasu pracy – z przyczyn dotyczących zakładu pracy, osiągającej w miesiącu wynagrodzenie nie przekraczające połowy najniższego wynagrodzenia,
- 2) osiągającej dochody z tytułu świadczenia jakiejkolwiek pracy zarobkowej, wykonywanej na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli w miesiącu nie przekraczają połowy najniższego wynagrodzenia"

(art. 2 ust. 2 ustawy).

Konsekwencją powyższej regulacji prawnej było to, iż mogła się rejestrować jako bezrobotna także osoba aktywna zawodowo i uzyskująca dzięki temu środki utrzymania dla siebie i rodziny. Takiego rozwiązania nie zawierała ustawa z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu. Dla przypomnienia: jej art. 15 ust. 6 zezwalał – na określonych warunkach – na podjęcie pracy bezrobotnemu, czyli osobie już zarejestrowanej w organie zatrudnienia. Aby uzyskać status bezrobotnego dana osoba musiała przerwać wykonywaną pracę zarobkową. Takiego działania danej osoby nie wymagała ustawa z 16 X 1991 r.

W literaturze przedmiotu zaznaczono, że w ustawie z 16 X 1991 r. rozróżnienie "bezrobotny" i "osoba, do której stosuje się przepisy dotyczące bezrobotnych", miało znaczenie wyłącznie formalne, "gdyż skoro do tej

¹¹ J. Skoczyński, *Świadczenia zasiłkowe dla bezrobotnych*, PiZS 1990, nr 5 - 6, s. 25. Zob. też M. Szylko-Skoczny, *Bezpieczeństwo socjalne bezrobotnych w świetle ustawy o zatrudnieniu*, "Polityka Społeczna" 1990, nr 7, s. 14.

grupy osób stosuje się przepisy dotyczące bezrobotnych, to w sensie materialnym (w płaszczyźnie następstw prawnych) osoby, które się w niej znalazły, w gruncie rzeczy są również bezrobotnymi. Potwierdzeniem tego jest to, że ustawodawca w dalszych przepisach ustawy przechodzi do porządku nad dokonany przez siebie w art. 2 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 ustawy rozróżnieniem terminologicznym i również tę kategorię osób, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy, nazywa po prostu bezrobotnymi¹².

Omawiana regulacja prawna wskazuje, iż ustawodawca postanowił uwzględnić fakt, że praca świadczona w ramach stosunku pracy lub działalność gospodarcza rolnicza i pozarolnicza, jak również zatrudnienie "wolne" mogą być źródłem jedynie niewielkiego dochodu. Dlatego też obok kategorii bezrobotnych wyróżnił on grupę osób, do których jedynie stosuje się przepisy dotyczące bezrobotnych¹³.

Niemniej owe zawarte w ustawie z 16 X 1991 r. rozróżnienie terminologiczne: "bezrobotny" (art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy) i "osoba, do której stosuje się przepisy dotyczące bezrobotnych" (art. 2 ust. 2 ustawy), ze względu na ich niepełne zharmonizowanie, stwarzało duże problemy interpretacyjne. Jak podnosił W. Sanetra "Z definicji bezrobotnego wynikałoby bowiem, że uzyskiwanie jakichś innych dochodów niż te, które w sposób pośredni wymienione zostały w art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy nie stanowi przeszkody do uznania danej osoby za bezrobotną. W szczególności, jeżeli uzyskiwane dochody nie stanowią podstawy do objęcia danej osoby ubezpieczeniem społecznym z tytułu innej działalności, to nie mogą uzasadniać odmowy zakwalifikowania jej jako bezrobotnego. Co innego wynika jednak z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy, w którym jest mowa o osobie osiągającej dochody z tytułu świadczenia jakiejkolwiek pracy zarobkowej, a więc także takiej, która nie rodzi obowiązku ubezpieczenia społecznego. Uznać należy jednak, że nadrzędną pozycję ma definicja bezrobotnego, i wobec tego przy interpretowaniu art. 2 ust. 2 ustawy trzeba mieć na uwadze wnioski wynikające z analizy definicji bezrobotnego, a nie odwrotnie. Prowadzi to do konkluzji, że art. 2 ust. 2 ustawy przewiduje odstępstwo od reguły, że przepisy ustawy mają zastosowanie do bezrobotnych. W konsekwencji pojęcie 'osoby osiągającej dochody z tytułu świadczenia jakiejkolwiek pracy zarobkowej' odnosi się tylko do takiej pracy, która polega na prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej lub innej działalności podlegającej ubezpieczeniu społecznemu. Wbrew więc sugestiom płynącym z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy nie jest to wszelka, jakakolwiek działalność zarobkowa"¹⁴.

Regulacja prawna statusu osoby bezrobotnej oraz jej aktywności zawodowej była zdecydowanie precyzyjniejsza w ustawie z 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu aniżeli w jej poprzedniczce, czyli ustawie z 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu.

W ustawie z 16 X 1991 r. ustawodawca bowiem jednoznacznie określił:

¹² W. Sanetra, *Zatrudnienie i bezrobocie...*, op. cit., s. 33.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem, s. 33 - 34.

po pierwsze: wymiar czasu pracy, w jakim pozostawanie w stosunku pracy nie wykluczało uznania danej osoby za bezrobotnego (osoba ta mogła pozostawać w stosunku pracy – ale tylko z przyczyn dotyczących zakładu pracy¹⁵ – w wymiarze czasu nie wyższym, niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy; nie mówiło się więc tutaj – jak w ustawie z 29 XII 1989 r. – że bezrobotny może podjąć pracę w bliżej niesprecyzowanym “niepełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zakładzie pracy” lub w systemie pracy nakładczej),

po drugie: poziom wynagrodzenia lub dochodu, którego osiągnięcie nie wykluczało uznania danej osoby za bezrobotnego w rozumieniu tej ustawy (osoba ta mogła osiągać w miesiącu albo wynagrodzenie w związku z pozostawaniem w stosunku pracy w wymiarze czasu pracy – z przyczyn dotyczących zakładu pracy – nie wyższym niż połowa obowiązującego czasu pracy w wysokości nie przekraczającej połowy najniższego wynagrodzenia, albo w tej samej wysokości dochód z tytułu świadczenia jakiegokolwiek pracy zarobkowej, wykonywanej na innej podstawie niż stosunek pracy).

Dla pełności obrazu dodać należy, iż w okresie od dnia 10 marca 1992 r. (na podstawie art. 4 pkt 4 lit. h ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego¹⁶) do dnia 4 listopada 1992 r. (to jest do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 3 października 1992 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu¹⁷) obowiązywał przepis art. 20 ust. 14 ustawy z 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu w brzmieniu: “W przypadkach określonych w art. 2 ust. 2 wysokość zasiłku zmniejsza się o kwotę osiągniętego wynagrodzenia lub dochodu”.

Cytowany przepis art. 20 ust. 14 ustawy z 16 X 1991 r. oznaczał co prawda spełnienie postulatu zgłaszanego przez doktrynę prawa¹⁸, niemniej żywot jego – jak wynika z podanych dat – był stosunkowo krótki (niecałe 8 miesięcy). Wyraźnie osłabiał on bowiem majątkowe uprawnienia bezrobotnych, na co – wobec gwałtownego zwiększania się liczby bezrobotnych – było w ówczesnej sytuacji polityczno-gospodarczej jeszcze za wcześnie¹⁹.

Na podstawie wykładni językowej art. 2 ust. 2 ustawy z 16 X 1991 r. można było uzasadnić pogląd, że osoby wykonujące pracę zarobkową i osiągające w związku z tym wynagrodzenie lub dochody w określonym tym przepisem zakresie, nie musiały przerywać wskazanej w tymże przepisie aktywności zawodowej, aby można było do tych osób zastosować przepisy

¹⁵ Zob. ustawę z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz. U. z 1990 r., Nr 4, poz. 19 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 21, poz. 84. Ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, to jest właśnie z dniem 10 marca 1992 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 394.

¹⁸ Zob. J. Skoczniński, op. cit., s. 25.

¹⁹ “Wprowadzenie – już po uchwaleniu początkowego tekstu ustawy – odliczania z zasiłku osiągniętego wynagrodzenia lub dochodu (15 II 1992 r.), a następnie rezygnacja w krótkim czasie z tej reguły (3 X 1992 r.), świadczy iż ustawodawca wyraźnie postępuje w myśl zasady prób i błędów, wykazując jednocześnie swoiście beztrojskie podejście do częstotliwości czynionych zarówno prób, jak i błędów” skomentował W. Sanetra (w: “do-skonaleniu” prawa – na przykładzie przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu, PiZS 1993, nr 2, s. 24).

dotyczące bezrobotnych, a tym samym aby mogły one nabyć (zachować) status bezrobotnego.

Osiągnięcie jednakże przez te osoby w miesiącu bądź wynagrodzenia wyższego od połowy najniższego wynagrodzenia w związku z zatrudnieniem w ramach stosunku pracy, o którym mówił art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy, bądź dochodów przekraczających połowę najniższego wynagrodzenia w sytuacji, o której stanowił art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy sprawiało, że do tych osób nie miały już zastosowania przepisy dotyczące bezrobotnych. Tym samym osoby te nie mogły już zachować (nabyć) statusu bezrobotnego, czego nie potwierdzał jednak przepis art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy. Przepis ten w pierwotnym swoim brzmieniu przewidywał, że "Prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który ... osiągnął w miesiącu dochód przekraczający połowę najniższego wynagrodzenia". Nie powtórzono zatem w omawianym przepisie wprowadzonego przez art. 2 ust. 2 ustawy odróżnienia "wynagrodzenia" i "dochodów". Taka regulacja prawna nasuwała wątpliwości interpretacyjne, o jaki dochód chodzi: o każdy, czy też obejmujący dochód i wynagrodzenie w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy?²⁰

Wadę legislacyjną wzmiankowanego przepisu usunął dopiero art. 1 pkt 6 ustawy z 3 X 1992 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, który nadał art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy z 16 X 1991 r. następujące nowe brzmienie: "Prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który... osiągnął w miesiącu wynagrodzenie lub dochód, o których mowa w art. 2 ust. 2". Jak zauważył W. Sanetra, "Korekta ta nie była przy tym czymś absolutnie niezbędnym, jeżeli zważyć, że z przepisu art. 22 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu niedwuznacznie – jakkolwiek pośrednio – wynikało, iż w art. 21 ust. 1 pkt 8 tej ustawy pojęciu dochodu prawodawca nadał szerszy zakres znaczeniowy, obejmujący dochód i wynagrodzenie w rozumieniu jej art. 2 ust. 2"²¹.

Prawodawca przy korygowaniu wady przepisu art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy z 16 X 1991 r. nie usunął jednakże innego potknięcia legislacyjnego, jakim był brak właściwego zharmonizowania tego przepisu oraz przepisu art. 2 ust. 2 tej ustawy. Wcześniej zaznaczono już, iż z art. 2 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu wynikało, że do osób osiągających wynagrodzenie lub dochody przekraczające połowę najniższego wynagrodzenia nie można stosować przepisów dotyczących bezrobotnych. Z treści art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy płynęła jednak sugestia przeciwna, albowiem w przepisie tym była mowa o bezrobotnym, mimo że uzyskuje on wynagrodzenie i dochód przekraczające połowę najniższego wynagrodzenia. W konsekwencji zmienność uzyskiwanego wynagrodzenia lub dochodu nie wpływała na zachowanie statusu bezrobotnego przez daną osobę, lecz jedynie na jej prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Prawo to mogło sukcesywnie powstawać i ustawać w poszczególnych miesiącach. Jeżeli pracownik w danym miesiącu osiągnął wynagrodzenie lub dochód nie przekraczające poziomu określonego w art. 2 ust. 2 ustawy, to za ten miesiąc uzyskiwał prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

²⁰ Zob. T. Olejarz, *Nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu*, "Służba Pracownicza" 1992, nr 12, s. 16.

²¹ W. Sanetra, *O "doskonaleniu" prawa...*, op. cit., s. 26 - 27.

Odmienne natomiast – dla wynagrodzenia i dla dochodu – uregulował ustawodawca warunki odzyskania prawa do zasiłku, jeżeli w danym miesiącu pracujący uzyskał wynagrodzenie lub dochód przekraczający poziom określony w art. 2 ust. 2 ustawy.

Otóż jeżeli wynagrodzenie uzyskane przez pracującego przekroczyło w danym miesiącu połowę najniższego wynagrodzenia, to odzyskanie prawa do zasiłku następowało już w miesiącu następnym (o ile oczywiście spadło ono do poziomu nie przekraczającego połowy najniższego wynagrodzenia) – art. 22 ust. 2 pkt 7 ustawy.

W przypadku uzyskania przez pracującego w danym miesiącu dochodu przekraczającego połowę wynagrodzenia, to odzyskanie prawa do zasiłku nie następowało w miesiącu następnym (mimo iż uzyskany dochód nie przekroczył połowy najniższego wynagrodzenia), lecz dopiero po upływie okresu równego tyłu miesiącom, ile wynosił iloraz osiągniętego dochodu netto i najniższego wynagrodzenia – art. 22 ust. 2 pkt 8 ustawy.

I ponownie pojawiła się – nie usunięta do końca obowiązywania ustawy z 16 X 1991 r. – wątpliwość wynikająca z braku zharmonizowania art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy z art. 22 ust. 2 pkt 8 tejże ustawy. Z pierwszego bowiem przepisu wynikało, iż kryterium utraty prawa do zasiłku stanowi dochód brutto, natomiast z drugiego przepisu – że dochód netto.

Trudności w prawidłowym stosowaniu przepisu art. 22 ust. 2 pkt 8 ustawy z 16 X 1991 r. brały się ponadto i stąd, że z reguły iloraz, o którym była w nim mowa, nie wyrażał się w liczbach całkowitych. Ponadto z przepisu tego nie wynikało, od kiedy należało liczyć miesiące (miesiąc), po upływie których osoba, do której stosowało się przepisy dotyczące bezrobotnych, uzyska lub odzyska prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

Dla pełności obrazu należy zaznaczyć, że pracownik, który z przyczyn niezależnych od zakładu pracy, w tym zwłaszcza z przyczyn, które go dotyczyły (np. sytuacja rodzinna, niepełnosprawność), pozostawał w stosunku pracy w wymiarze czasu pracy nie wyższym niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy i osiągał w miesiącu wynagrodzenie nie przekraczające połowy najniższego wynagrodzenia, nie był uważany ani za bezrobotnego, ani za osobę, do której stosuje się przepisy dotyczące bezrobotnych²².

Przepisów tych nie stosowało się również do osób, “które choć zatrudnione na 1/2 etatu (lub w mniejszym wymiarze) zarabiają więcej niż połowa najniższego wynagrodzenia ogłoszonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, jak i do pracowników, którzy tego poziomu zarobków nie osiągają, lecz ich czas pracy przewyższa połowę obowiązującego wymiaru czasu pracy (choć w tym drugim przypadku nie wydaje się to być społecznie słuszne), nie mają zastosowania przepisy dotyczące bezrobotnych”, bowiem “Warunek zatrudnienia w wymiarze nie przekraczającym 1/2 etatu i osiągnięcie wynagrodzenia nie wyższego niż połowa najniższego wynagrodzenia muszą być spełnione łącznie”²³.

²² Więcej na ten temat zob. w: W. Sanetra, *Zatrudnienie i bezrobocie...*, op. cit., s. 119.

²³ *Ibidem*, s. 41 - 42. Tamże uwagi W. Sanetry na temat pojęcia “osoba osiągająca dochody z tytułu świadczenia jakiegokolwiek pracy zarobkowej (wykonywanej na innej podstawie niż stosunek pracy)”.

Z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²⁴.

Ustawa z 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, zwana dalej "ustawą z 14 XII 1994 r.", uznaje za bezrobotnego "osobę... nie zatrudnioną i nie wykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie... zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) rejonowym urzędzie pracy...".

Pod pojęciem "zatrudnienie" ustawa z 14 XII 1994 r. rozumie "wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą" (art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy). Natomiast pojęcie "inna praca zarobkowa" oznacza "wykonywanie pracy na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych (usług rolniczych)" (art. 2 ust. 1 pkt 16 ustawy).

Posługując się – z niewielkimi modyfikacjami – definicją bezrobotnego zamieszczoną w ustawie z 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, ustawa z 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie przewidywała jednak stosowania – wzorem ustawy z 16 X 1991 r. – przepisów dotyczących bezrobotnych również do osób, które są zatrudnione w mniejszym niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy (ale tylko z przyczyn dotyczących zakładu pracy) i osiągają w miesiącu wynagrodzenie niższe niż połowa najniższego wynagrodzenia lub które uzyskują dochody z tytułu świadczenia innej pracy zarobkowej nie przekraczające w miesiącu połowy najniższego wynagrodzenia.

Sytuację tę ustawa z 14 XII 1994 r. wprowadziła jako warunek dla nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a nie dla nabycia – co miało miejsce pod rządem ustawy z 16 X 1991 r. – statusu bezrobotnego.

W konsekwencji odmiennie został również uregulowany status bezrobotnego oraz problem jego aktywności zawodowej. Generalną zasadą, na której opiera się ustawa z 14 XII 1994 r. jest, że bezrobotni nabywają prawo do zasiłku z tytułu swojej wcześniejszej aktywności zawodowej (świadczenie pracy lub wyspecjalizowanych usług oraz pozarolnicza działalność gospodarcza) i że prawo do zasiłku przysługuje im dlatego, iż są bierni zawodowo.

Od zasady tej – w pierwotnym swoim brzmieniu – ustawa z 14 XII 1994 r. przewidywała wyjątek. Przepis art. 26 ust. 1 ustawy (przed swoją nowelizacją) stanowił, iż zachowywał status bezrobotnego oraz prawo do zasiłku bezrobotny, który po upływie co najmniej 30 dni od dnia zarejestrowania w rejonowym urzędzie pracy uzyskuje dochód w wysokości niższej od połowy najniższego wynagrodzenia w związku z podjęciem zatrudnienia, innej pracy zarobkowej albo z innego tytułu (ustawa wyłączała możliwość uzyskiwania dochodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej).

²⁴ Zob. T. Olejarz, *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, "Służba Pracownicza" 1995, nr 1, s. 3 i n. oraz W. Krencik, *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu i jej wpływ na usprawnienie funkcjonowania rynku pracy*, PiZS 1995, nr 4, s. 1 i n.

W określonym tym przepisem zakresie, status bezrobotnego przysługiwał więc także osobie aktywnej zawodowo i uzyskującej z tego tytułu środki utrzymania, jednakże w określonej granicy. Aby jednak uzyskać status bezrobotnego dana osoba aktywna zawodowo musiała przerwać pracę zarobkową (mimo, iż była zatrudniona w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego czasu pracy i uzyskiwane wynagrodzenie lub dochód było niższe niż połowa najniższego wynagrodzenia), a dla zachowania statusu bezrobotnego, nie podejmować pracy zarobkowej przez co najmniej 30 dni od dnia zarejestrowania. Jednocześnie ustawa z 14 XII 1994 r. uzależniała nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych od legitymowania się przez daną osobę bądź zatrudnieniem co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie bądź osiągnięciem wynagrodzenia co najmniej w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia.

Analizując przepis art. 26 ust. 1 ustawy z 14 XII 1994 r. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 25 czerwca 1996 Sygn. akt K. 15/95 stwierdził, że „*Ratio legis* tego rozwiązania prawnego jest wątpliwe. Kreuje ono bowiem kategorie osób nie zatrudnionych i nie będących równocześnie bezrobotnymi w rozumieniu tej ustawy. Ustawa ta nie przewiduje jednak także sytuacji, w której ta sama osoba może w jej rozumieniu być równocześnie zatrudnioną i bezrobotną”²⁵.

Uchwalona prawie dokładnie w rok później, bo 22 grudnia 1995 r. przez Sejm RP ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw²⁶, złagodziła warunki uzyskania lub zachowania statusu bezrobotnego przez osoby, które uzyskiwały dochód z innego tytułu niż zatrudnienie lub inna praca zarobkowa w wysokości nie przekraczającej połowy najniższego wynagrodzenia. Po nowelizacji ustawy z 14 XII 1994 r. dana osoba, aby uzyskać status bezrobotnego nie musiała już rezygnować z aktywności zawodowej nie wykonywanej w ramach zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Nie traciła też ta osoba statusu bezrobotnego, jeżeli ten dochód uzyskała nawet w okresie pierwszych 30 dni po zarejestrowaniu się w rejonowym urzędzie pracy.

Ustawa z 14 XII 1994 r. – w swoim pierwotnym brzmieniu – przewidywała też sytuację, że gdy bezrobotny po upływie 30 dni od dnia zarejestrowania w rejonowym urzędzie pracy uzyskał w miesiącu dochód w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia lub wyższy, wówczas kierownik rejonowego urzędu pracy miał ustawowy obowiązek pozbawić go tego statusu (art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy przed nowelizacją). Utrata statusu bezrobotnego z powodu przekroczenia dozwolonego progu dochodu była dotkliwa bowiem: po pierwsze – prawo do zasiłku i innych świadczeń przewidzianych dla bezrobotnych ustawało z dniem utraty statusu bezrobotnego (art. 73

²⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego opublikowane zostało w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1996*, nr 3, poz. 22. jako ciekawostkę można podać, iż w uzasadnieniu orzeczenia TK (s. 196) nieoczekiwanie pojawia się „ustawa z 20 listopada 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu” (w miejsce ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu) oraz „ustawa z 20 czerwca 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu” (w miejsce ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu).

²⁶ Dz. U. z 1996 r., Nr 5, poz. 34. Ustawa weszła w życie z dniem 1 marca 1995 r.

ust. 4 ustawy) i po drugie – osoba, która z tego powodu utraciła na okres nie dłuższy niż 180 dni status bezrobotnego, uzyskiwała prawo do zasiłku tylko wówczas, jeżeli w dniu kolejnej rejestracji wykazała się wymaganym stażem zasiłkowym (art. 25 ust. 12 ustawy).

Po upływie kolejnego roku, czyli dwóch lat od dnia uchwalenia ustawy z 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz pięciu lat od dnia wejścia w życie jej poprzedniczki, tj. ustawy z 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, najpierw Rząd (przygotowując projekt nowelizacji ustawy z 14 XII 1994 r.²⁷) a następnie Sejm (uchwalając w dniu 6 grudnia 1996 r. ustawę o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw²⁸) doszli do wniosku, że należy znieść możliwość uzyskiwania przez bezrobotnych dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w wysokości nie przekraczającej połowy najniższego wynagrodzenia z równoczesnym pobieraniem zasiłku dla bezrobotnych w pełnej wysokości. W uzasadnieniu – wzmiankowanego wcześniej – rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy z 14 XII 1994 r. znalazło się stwierdzenie, że “Bezrobotni ci często nie są zainteresowani podejmowaniem pracy w wyższym wymiarze czasu pracy, gdyż pracując np. na 1/3 etatu, osiągają dochody wyższe niż wielu pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy”.

Zatem od dnia 1 stycznia 1997 r., czyli od dnia wejścia w życie ustawy z 6 XII 1996 r. nowelizującej ustawę z 14 XII 1994 r. każdy bezrobotny, który podejmuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, traci status osoby bezrobotnej bez względu na wymiar czasu pracy i wysokość osiąganego dochodu²⁹. Chcąc zatem zachować status bezrobotnego dana osoba musi więc być całkowicie bierna zawodowo.

Powyższe rozwiązanie prawne, które zdaje się współbrzmieć z wyrażoną w art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁰ zasadą, że “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”, być może – jak chciał tego Rząd³¹ – przyczyni się “silnie motywacyjnie do wykonywania pracy przez jak najdłuższy czas, i to w pełnym wymiarze czasu pracy”.

Jednakże powyższe rozwiązanie normatywne nie wydaje się ani głęboko przemyślane, ani całkowicie słuszne, ani też zasługujące na nieograniczone poparcie.

W żadnym stopniu nie odnosi się bowiem wzmiankowana regulacja normatywna do – od dawna uwzględnianej w normach prawa międzynarodowego³² – kwestii bezrobocia częściowego. Zwykle pojęcie to obejmuje

²⁷ Sejm RP, II kadencja, druk sejmowy nr 1921.

²⁸ Dz. U. Nr 147, poz. 687. Interesujące nas przepisy ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 1997 r. Aż prosi się skonstatować, że o ile “Listopad dla Polaków”, to grudzień dla bezrobotnych “niebezpieczna pora”.

²⁹ T. Olejarz, *Nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, “Służba Pracownicza” 1997, nr 1, s. 7.

³⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³¹ Wystąpienie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na 91 posiedzeniu Sejmu RP II kadencji w dniu 24 października 1995 r., Diariusz Sejmowy, s. 110.

³² Por. m.in., art. 10 ust. 2 Konwencji Nr 168 MOP oraz art. 19 ust. 1 pkt b Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego.

trzy różne sytuacje: po pierwsze – przejściowe zredukowanie normalnego czasu pracy, powodujące utratę dotychczasowych zarobków; po drugie – zawieszenie lub zmniejszenie zarobków z powodu przejściowego wstrzymania pracy; po trzecie wreszcie – brak możliwości podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu pracy³³.

Czy do osób dotkniętych bezrobociem częściowym, gdyby zadeklarowały one, iż są zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy rzeczywiście nie można by stosować “przepisów dotyczących bezrobotnych”? (tak jak to miało już miejsce pod rządem ustawy z 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu).

Wspomniana wyżej regulacja prawna jednoznacznie też wyklucza możliwość wykonywania przez osoby posiadające status bezrobotnego nawet pracy krótkotrwałej, dorywczej, sezonowej, okazyjnej itp. Czy wykonywanie takich prac przy określeniu ich granic, jak np. liczba godzin w tygodniu lub/i pułap osiaganego dochodu rzeczywiście musiałoby pozostawać w kolizji ze statusem bezrobotnego? (przecież przed swoją nowelizacją ustawa z 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu pozwalała już na utrzymywanie omawianego statusu, jeżeli uzyskiwane przez bezrobotnego dochody z pracy nie przekraczały wskazanej wysokości).

Jak trafnie podniósł Z. Góral (a o czym ustawodawca zdaje się nie chce pamiętać) “konstruując definicję bezrobotnego, należałoby z jednej strony zadbać o to, by statusu tego nie mogły uzyskiwać osoby, które wykonują pracę w zakresie nie uszczuplającym w istotny sposób normalnie uzyskiwanych zarobków, a z drugiej strony – by status ten nie był przekreślony już przez fakt jakiegokolwiek zatrudnienia bez względu na to, czy stanowi ono stałe i wystarczające źródło utrzymania”³⁴.

Konstytucja RP zawiera również skierowany do władz publicznych, nakaz poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30). Można zatem założyć, iż dla tych władz nie powinno być tajemnicą, że człowiek pozbawiony odpowiednich – czyli co najmniej na poziomie minimum socjalnego – warunków bytowych żyje poniżej człowieczej godności.

Wysokość zasiłku dla bezrobotnych w grudniu 1997 r. wynosiła 339,80 zł³⁵, gdy w tym samym miesiącu 1997 r. – według badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych³⁶ – minimum socjalne w gospodarstwie pracowniczym 1-osobowym wynosiło 503,33 zł, a np. w gospodarstwie 4-osobowym 1510,20 zł (czyli 377,55 zł na 1 osobę w rodzinie). Czy zatem nadal podtrzymywać należy – zgodnie z wyraźnie sformułowaną intencją ustawodawcy – całkowity brak zatrudnienia i niewykonywanie innej pracy zarobkowej jako konieczną przesłankę uzyskania (zachowania) statusu bezrobotnego, jeżeli państwo nie jest w stanie zapewnić wszystkim potrzebującym warunków bytowych odpowiadających człowieczej godności?

³³ Z. Góral, op. cit., s. 34.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Zob. Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 5 listopada 1997 r. w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych, M.P. Nr 82, poz. 804.

³⁶ Zob. “Polityka Społeczna” 1998, nr 3, s. 26.

I wreszcie ostatnia kwestia.

W końcu grudnia 1996 r. na 2 359 489 zarejestrowanych w rejonowych urzędach pracy bezrobotnych 1 135 472 osoby (tj. 48,12% ogółu zarejestrowanych) nie posiadało prawa do zasiłku dla bezrobotnych³⁷. W rok później, tj. w końcu grudnia 1997 r. na 1 826 413 zarejestrowanych bezrobotnych prawa do zasiłku nie posiadało 1 269 909 osób (tj. 69,53% ogółu zarejestrowanych)³⁸. Wyraźnie wzrósł więc odsetek bezrobotnych (także w liczbach bezwzględnych) nie korzystających z kompensaty braku dochodów z pracy, stanowiących przecież podstawę egzystencji jednostki i rodziny³⁹.

Tymczasem do dnia dzisiejszego – mimo, iż zwrócił na to uwagę dołącznie już pięć lat temu Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 1 czerwca 1993 r. Sygn. akt P. 2/92 – kwestia zabezpieczenia bezrobotnych, którzy utracili prawo do zasiłku z tytułu bezrobocia, w stałe świadczenia pieniężne zapewniające im zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, nie znalazła gwarancji w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁴⁰.

Nie zmienia tej oceny fakt ustanowienia w ustawie o pomocy społecznej instytucji gwarantowanego zasiłku okresowego (art. 31 ust. 4a ustawy). Zasiłek ten może pobierać bowiem tylko osoba samotnie wychowująca co najmniej jedno dziecko do dnia ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak, niż do 15 roku życia, i to jedynie przez okres do 36 miesięcy.

Paradoksalne w tej regulacji prawnej jest to, iż ustawa o pomocy społecznej w art. 6 ust. 1a zobowiązuje do poszukiwania pracy osobę pobierającą gwarantowany zasiłek okresowy, mimo że w świetle przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. j ustawy z 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu osoba ta nie posiada statusu bezrobotnego. Odmowa podjęcia pracy powoduje wstrzymanie zasiłku, natomiast podjęcie pracy – nawet na bardzo krótki okres – bezpowrotnie pozbawia daną osobę prawa do gwarantowanego zasiłku okresowego (art. 31 ust. 4d ustawy o pomocy społecznej).

Wobec takich – zaprezentowanych wyżej sytuacji – nieodparcie nasuwa się wniosek, iż “Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP) można mówić naprawdę tylko w cudzysłowie.

Konstytucyjna zasada, że “Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji RP), a więc także i osób pozostających bez pracy nie z własnej woli, nie może być dla ustawodawcy i innych władz publicznych tylko nic nie znaczącym frazesem.

Najwyższy już czas aby państwo uświadomiło sobie, że jego podstawowym zadaniem jest ochrona i zabezpieczenie określonego statusu jednostki.

Kierunek nowelizacji przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – z którym nie można się zgodzić, ani go też zaaprobować – wskazuje bowiem na coś zupełnie odmiennego.

³⁷ Zob. “Rynek Pracy” 1997, nr 1, s. 107.

³⁸ Zob. “Rynek Pracy” 1998, nr 1, s. 97.

³⁹ Orzeczenie to zostało opublikowane w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1993 r.*, cz. II, poz. 20.

⁴⁰ Jednolity tekst: Dz. U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414.

PROBLEMS OF PROFESSIONAL ACTIVENESS OF THE UNEMPLOYED

S u m m a r y

The author discusses particular legislative acts related to the issue of employment and unemployment – voted under the socialist regime and in the beginning of Polish market economy based on the system of democracy and political pluralism. Against this ground the author attempts to determine legal contents of the terms “unemployed person” and “employed person. The interpretation of legal definition of both teams as also discussed, as well as the position of an unemployed within the Polish legal system in comparison with international legal acts (among others: Conventions of the International Labour Organisation).