

**Artykuł przeglądowy**

**Review article**

Data wpływu/Received: **20.01.2017**

Data recenzji/Accepted: **25.04.2017**

Data publikacji/Published: **20.06.2017**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Dorota Przeklasa<sup>1</sup>

## ZDOLNOŚĆ I GOTOWOŚĆ BEZROBOTNEGO DO PODJĘCIA ZATRUDNIENIA ALBO INNEJ PRACY ZAROBKOWEJ – WYBRANE ASPEKTY

### WSTĘP

Problematyka pracy, ze względu na jej doniosłą rolę w życiu człowieka, społeczeństwa oraz rozwoju gospodarki, poddawana jest analizie z różnych perspektyw; wymaga ujęcia wieloaspektowego i interdyscyplinarnego, łączącego rozważania o charakterze ekonomicznym i politycznym, jak również filozoficznym i społecznym. Aktywność zawodowa to szczególnie wartościowa, generująca wiele innych – poza wymiarem ekonomicznym posiada również aspekt społeczny: służy nawiązywaniu więzi międzyludzkich, zapewnia rozwój, wyznacza status pracownika i jego rodziny, pomaga realizować pasje i plany. Zna-

---

<sup>1</sup> Doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

czenie i sens pracy dobitnie podkreśla maksyma francuskiego filozofa epoki Oświecenia Karola Ludwika Monteskiusza: „Człowiek jest biedny nie dlatego, że nie ma pieniędzy, ale dlatego, że nie pracuje”<sup>2</sup>.

Przemianom globalizacyjnym XXI wieku towarzyszą problemy społeczno-ekonomiczne. Są nimi bezrobocie i ubóstwo, których skalę próbuje się ograniczyć przez podejmowanie i harmonizowanie działań w sferze ekonomicznej oraz konstruowanie prawnego instrumentarium. W Polsce także dostrzega się, że: „prawo działa uzupełniająco w stosunku do rozwiązań ekonomicznych”<sup>3</sup>, choć na tle dotychczasowych doświadczeń rodzi się wiele pytań i wątpliwości, między innymi co do kształtu obowiązujących regulacji prawnych. Wiodącym aktem prawnym określającym zadania państwa polskiego w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej jest ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>4</sup>. Jej zakres podmiotowy – kwestie związane szczególnie z brakiem pracy i jej poszukiwaniem za pośrednictwem powiatowych urzędów pracy (które są jednym z podmiotów publicznych służb zatrudnienia<sup>5</sup>, wchodzącym w skład powiatowej administracji zespolonej<sup>6</sup>) wskazują, że głównymi adresatami większości unormowań w niej zawartych są bezrobotni.

W urzędach pracy w końcu marca 2016 roku zarejestrowanych było 1600,5 tys. osób bezrobotnych (w analogicznym okresie poprzedniego roku liczba ta wynosiła 1860,6 tys. osób). W I kwartale 2016 roku z ewidencji urzędów pracy wyrejestrowano 562,9 tys. osób (przed rokiem – 588,8 tys.). Wśród wyrejestrowanych 50,9% stanowiły osoby, które podjęły pracę – było ich 286,7 tys. (przed rokiem było to 281,2 tys. osób, które stanowiły 45,8% ogółu wyłączonych z ewidencji bezrobotnych). Podjęcie pracy stanowi główny powód utraty statusu osoby bezrobotnej (obrazujący w pewnym stopniu efektywność polityki rynku pracy). Kolejną, wiodącą przyczyną (niestety o negatywnych skutkach dla bezrobotnych) jest niepotwierdzenie gotowości do podjęcia pracy – dotyczyło to w I kwartale 2016 roku 103,1 tys. osób, co stanowiło 18,3% ogółu wyrejestrowanych (przed rokiem odpowiednio 137,5 tys. osób i 23,4%). Wśród pozostałych powodów odpływu z rejestrów bezrobotnych można wymienić między innymi: rozpoczęcie szkolenia lub stażu u pracodawcy – 55,9 tys. (przed rokiem – 29,3 tys.), złożenie wniosku o rezygnację ze statusu bezrobotnego – 41,2 tys. (przed rokiem – 41,3 tys.), nabycie prawa do emerytury lub renty – 4,6 tys. osób (przed rokiem – 7,2 tys.)<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> M. Makuch, *Rozważania o pracy z perspektywy współczesnego społeczeństwa. Ujęcie psychologiczno-społeczne*, [w:] M. Makuch (red.), *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie w XXI wieku*, Wrocław 2014, s. 35.

<sup>3</sup> E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 645 z późn. zm.), przywoływana dalej jako: u.p.z.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z. „Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą”.

<sup>6</sup> Zob. art. 33b pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 309.

<sup>7</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2016 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-kwartal-2016-r-,3,23.html>, 30.06.2016.

Status osoby bezrobotnej ma szczególną rangę administracyjnoprawną, gwarantuje socjalne wsparcie osób pozostających bez pracy oraz pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Definicja legalna bezrobotnego jest niezwykle złożona i ma skomplikowaną strukturę wewnętrzną<sup>8</sup>. Wśród jej licznych elementów konstrukcyjnych można wymienić pojęcia „zdolności” i „gotowości” do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jak i odrębnie samo pojęcie „zatrudnienia” oraz „innej pracy zarobkowej”. O ile dwa ostatnie ustawodawca definiuje i zamieszcza w słowniczku ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>9</sup> – dostrzegając ich znaczenie dla wykładni dalszych przepisów, o tyle pierwsze i drugie pojęcie nie jest w ogóle zdefiniowane. Pozostaje więc w sferze niejasności fundamentalna kwestia: Czym jest i na czym polega, wymagana dla uzyskania i zachowania statusu bezrobotnego, „zdolność” i „gotowość”? – ten dylemat nurtuje przedstawicieli doktryny, judykatury i pracowników urzędów pracy. Ocena przesłanek warunkujących uzyskanie i zachowanie statusu osoby bezrobotnej otwiera interesujące pola badawcze dla analizy problematyki zdolności i gotowości bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej.

## DEFINICJA BEZROBOTNEGO

We współczesnym prawodawstwie w aktach normatywnych zamieszcza się przepisy definicyjne, które ograniczają nieostrość, eliminują wieloznaczność lub stanowią dookreślenie nieprecyzyjnych wyrażen językowych, użytych w tych aktach<sup>10</sup>. Niewątpliwie taką rolę pełni definicja legalna bezrobotnego, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z. – uprzystępnia ona pozostałe postanowienia tego aktu normatywnego. Definicja ta dominuje wśród pozostałych definicji ustawy – jest bardzo rozbudowana i kazuistyczna. Można wyodrębnić w niej dwie części. W pierwszej z nich ustawodawca wskazuje przesłanki pozytywne – warunki, które powinny być spełnione, aby można było uzyskać i zachować status osoby bezrobotnej. Druga część zawiera zespół przesłanek negatywnych, które wykluczają nabycie i zachowanie tego statusu<sup>11</sup>.

W rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy status bezrobotnego przysługuje osobie, która:

- jest obywatelem polskim, poszukującym i podejmującym zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium RP oraz zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawcy zagranicznego;

<sup>8</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2016, s. 56-57.

<sup>9</sup> Artykuł 2 ust. 1 pkt 43 i 11 u.p.z.

<sup>10</sup> E. Nieznański, *O definicjach. Wprowadzenie do części I*, [w:] E. Nieznański (red.), *Elementy logiki prawniczej. Definicje podziały i typy argumentacji*, Warszawa – Poznań 2000, s. 11.

<sup>11</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 57; por. D. Przeklasa, *Przesłanki nabycia prawa do zasiłku dla osób bezrobotnych w świetle nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2015, nr 2-3, t. 27, s. 15.

- jest cudzoziemcem zamierzającym wykonywać lub wykonującym pracę na terytorium RP;
- jest obywatelem państwa członkowskiego UE;
- jest obywatelem państwa EOG nienależącego do UE;
- jest obywatelem państwa niebędącego stroną umowy o EOG, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;
- posiada w RP status uchodźcy;
- posiada w RP zezwolenie na pobyt stały;
- posiada w RP zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE;
- posiada w RP zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 151 ust. 1 lub 2 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach<sup>12</sup>;
- posiada w RP zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany;
- korzysta w RP z ochrony czasowej, ochrony uzupełniającej;
- posiada zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo art. 126 ust. 1 u.c., albo wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium RP, która bezpośrednio przed rejestracją jako osoba bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium RP przez okres co najmniej 6 miesięcy;
- jest cudzoziemcem – członkiem rodzin cudzoziemców, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a-c u.p.z.;
- jest cudzoziemcem – członkiem rodziny obywatela polskiego, który uzyskał zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium RP albo po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, przebywającym na terytorium RP na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 u.c. lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE posiadał zezwolenie na pobyt czasowy.

Zgodnie z definicją ustawową bezrobotny jest osobą niezatrudnioną i niewykonyującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie, służbie albo innej pracy zarobkowej (jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca za-

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: u.c.

meldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- ukończyła 18 lat;
- nie osiągnęła wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>13</sup>;
- nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego;
- nie nabyła prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy, w wysokości co najmniej najniższej emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy;
- nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy – Kodeks cywilny<sup>14</sup>, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe;
- nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie;
- nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis:
  - zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wnioszek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo
  - nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej;
- nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego;

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 887, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: u.e.r.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 380, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: k.c.

- nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych;
  - nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego;
  - nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania;
  - nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego;
  - nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników;
  - nie pobiera na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłku dla opiekuna<sup>15</sup>.

Słowniczek ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawiera 56 definicji, jednak żadna z nich nie jest tak rozbudowana jak definicja bezrobotnego. Analiza wcześniejszych polskich aktów prawnych dotyczących problematyki rynku pracy (kolejno: ustawy o zatrudnieniu<sup>16</sup>, ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu<sup>17</sup>, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>18</sup>) wykazuje tendencję prawodawcy do poszerzania konstrukcji oraz zaostrzania kryteriów owej definicji. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że od ponad 25 lat niezmiennymi elementami budowy tego prawnego terminu są między innymi przesłanki „zdolności” i „gotowości” do podjęcia pracy. Prawodawca w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie wyjaśnia niestety ich znaczenia, co w dużym stopniu utrudnia interpretację definicji bezrobotnego.

## DEFINICJA ZATRUDNIENIA I INNEJ PRACY ZAROBKOWEJ

Punktem wyjścia dla przybliżenia pojęć „zdolności” i „gotowości” jest przedstawienie definicji „zatrudnienia” i „innej pracy zarobkowej” na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Bez wątplenia każdy z tych terminów z osobna, jak również wszystkie ujęte łącznie, stanowią istotny element konstrukcji definicji bezrobotnego – od ich spełnienia zależy nabycie i zachowanie statusu osoby bezrobotnej. W samej definicji prawnej bezrobotnego mówi się o osobie niezatrudnionej i niewykonującej innej pracy zarobkowej, zdolnej i gotowej do podjęcia

<sup>15</sup> D. Przeklasa, *Przesłanki nabycia prawa...*, s. 15–18; idem, *Przesłanki nabycia statusu osoby bezrobotnej przez cudzoziemca w świetle ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, z. 2.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. nr 75, poz. 446, z późn. zm.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. nr 106, poz. 457, z późn. zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. nr 1, poz. 1, z późn. zm.).

zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, poszukującej zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Literatura przedmiotu wskazuje: „Przyjęta przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 11 i 43 u.p.z. konwencja terminologiczna oparta jest, jak można sądzić, na założeniu, zgodnie z którym zatrudnienie jest wyznacznikiem roli społeczno-zawodowej o znamionach większej trwałości, a inna praca zarobkowa jest to jedynie tytuł uzyskiwania dochodów, który takiej roli nie determinuje”<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 43 u.p.z. zatrudnienie oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Prawny stosunek pracy kształtowany jest przepisami Kodeksu pracy<sup>20</sup> – w myśl art. 22 § 1 k.p. przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Nawiązanie stosunku pracy może nastąpić na podstawie: umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania i spółdzielczej umowy o pracę. Stosunek służbowy nie jest stosunkiem cywilnoprawnym, lecz stosunkiem administracyjnoprawnym. Funkcjonariusze służb mundurowych nie są pracownikami *sensu stricto*, ich prawa i obowiązki regulowane są przepisami odrębnych ustaw, zwanymi pragmatykami służbowymi<sup>21</sup>. Mimo że również przy zawarciu umowy o pracę nakładczą nie powstaje stosunek pracy, to jednak ustawodawca obejmuje pojęciem „zatrudnienie” także i tę formę wykonywania pracy. Uzasadnione jest to przede wszystkim tym, że osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę nakładczą (chałupnikom) przysługują uprawnienia podobne do pracowniczych (por. art. 303 § 1 k.p.)<sup>22</sup>.

Pojęcie „inna praca zarobkowa” zdefiniowane zostało w art. 2 ust. 1 pkt 11 u.p.z. Przepis ten wskazuje, że należy je rozumieć jako 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. Ustawodawca w pierwszej kolejności wymienił przypadki wykonywania pracy w ramach więzi cywilnoprawnych: umowy agencyjnej (art. 758 i nast. k.c.), umowy zlecenia (art. 734 i nast. k.c.), umowy o dzieło (art. 627 i nast. k.c.). Nie oznacza to jednak ograniczenia zakresu przedmiotowego tylko do tych umów, wskazany katalog nie ma charakteru wyczerpującego. „Za inną pracę zarobkową należało będzie uznać każdy przypa-

<sup>19</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 92.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1666, z późn. zm.), przywoływana dalej jako: k.p.

<sup>21</sup> M. Muszalski [w:] W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 8; K. Sakowska, *Stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych*, [w:] E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015, s. 286.

<sup>22</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 93; zob. także rozporządzenie RM z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz.U. z 1976 r. nr 3, poz. 19, z późn. zm.).

dek wykonywania pracy lub świadczenia usług na podstawie każdej umowy cywilnoprawnej<sup>23</sup>. W dalszej kolejności, w definicji innej pracy zarobkowej znajduje się odniesienie do wykonywania pracy w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych – kwestie te uregulowane są przepisami ustawy Prawo spółdzielcze (art. 138 i nast.)<sup>24</sup>.

Podsumowując, należy podkreślić, że ustawodawca, posługując się pojęciami „zatrudnienia” i „innej pracy zarobkowej”, wskazuje na szeroki katalog form aktywności zarobkowej, realizowanej w ramach więzi prawnych wskazanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – ma to duże znaczenie dla interpretacji definicji bezrobotnego. Z jednej strony każda z tych aktywności: czy to „zatrudnienie”, czy też „inna praca zarobkowa” (niezależnie od wysokości osiągniętych z tego tytułu dochodów) uniemożliwia uzyskanie statusu bezrobotnego albo prowadzi do jego utraty; z drugiej strony „zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej” to warunek *sine qua non* nabycia i zachowania statusu osoby bezrobotnej.

## ZDOLNOŚĆ I GOTOWOŚĆ BEZROBOTNEGO

Jak wcześniej zaznaczono, ustawodawca, konstruując w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z. definicję bezrobotnego, posługuje się pojęciami „zdolność” i „gotowość”, jednak nie wyjaśnia ich w słowniczku pojęć. Zwroty te budzą pewne wyczucie intuicyjne, ale i są przedmiotem rozważań przedstawicieli doktryny i judykatury.

Współczesne polskie opracowania słownikowe określają pojęcie „zdolność” między innymi jako: „sprawność, możność wykonywania czegoś, zdatność do robienia czegoś<sup>25</sup>, „potencjalna sprawność<sup>26</sup>. Zbliżone treści przypisywane są przymiotnikowi „zdolny”: „mogący coś zrobić, dysponujący możliwościami wykonania czegoś [...]. Zdolny do wysiłku, do poświęceń, do pracy<sup>27</sup>. Termin „gotowość” oznacza natomiast między innymi „zdecydowanie się na coś; chęć, skłonność, zamiar<sup>28</sup>. Podobne znaczenie ma przymiotnik „gotowy”: „przygotowany do jakiejś sytuacji, do zrobienia czegoś [...]. Gotowy na każde zawołanie<sup>29</sup>.

Analiza art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z. *explicite* wskazuje, że w odniesieniu do zatrudnienia przesłankami definicji bezrobotnego są: zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie, a w

<sup>23</sup> M. Culepa, M. Rotkiewicz, D. Wołoszyn-Kądziółka, *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 34; por. Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 93-94.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 21, z późn. zm.).

<sup>25</sup> B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2000, s. 645.

<sup>26</sup> W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 10, Warszawa 1968, s. 978; S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 2003, s. 950.

<sup>27</sup> B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka...*, s. 645.

<sup>28</sup> S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 2003, s. 1056.

<sup>29</sup> B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa 2000, s. 283.



przypadku osoby niepełnosprawnej – zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy. W przypadku innej pracy zarobkowej ustawodawca również podkreśla zdolność i gotowość do jej wykonywania, ale nie odwołuje się tutaj do wymiaru czasu pracy. Wydawać by się mogło zatem, że „brak możliwości zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, np. ze względu na obowiązki rodzinne, nie przekreśla uzyskania statusu bezrobotnego, jeśli tylko określona osoba jest zdolna i gotowa do zawarcia np. jakiegokolwiek umowy zlecenia czy umowy o dzieło”<sup>30</sup>. Taka interpretacja budzi jednak pewne wątpliwości co do zamierzonych intencji ustawodawcy<sup>31</sup>.

W literaturze przedmiotu pojęcie zdolności bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej rozważane jest na dwóch płaszczyznach. Pierwsze ujęcie odnosi się do zdolności w znaczeniu prawnym, czyli zdolności do bycia podmiotem stosunku prawnego, w ramach którego wykonywane jest zatrudnienie lub inna praca zarobkowa<sup>32</sup>. W przypadku stosunku pracy przesłanką owej zdolności uregulowana jest w art. 22 § 2 k.p. W myśl tego przepisu pracownikiem może być osoba, która ukończyła 18 lat, a na warunkach określonych w dziale dziewiątym także osoba, która nie ukończyła 18 lat. Wyjątek ten dotyczy zatrudnienia młodocianych, jednak na gruncie obowiązującej regulacji nie ma on znaczenia dla statusu osoby bezrobotnej, gdyż bezrobotnym może zostać tylko ten, kto ukończył 18 lat (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.z.). Drugie ujęcie nawiązuje do zdolności bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej w sensie psychofizycznym (biologicznym)<sup>33</sup>. Uzasadnieniem dla przyjęcia takiej konwencji terminologicznej jest część definicji bezrobotnego, która mówi o możliwości uzyskania statusu przez osoby niepełnosprawne oraz treść art. 2 ust. 3 u.p.z., gdzie uregulowano kwestie badań lekarskich lub psychologicznych, mających na celu między innymi stwierdzenie zdolności osoby bezrobotnej do wykonywania pracy, odbywania stażu lub określenie szczególnych predyspozycji psychofizycznych niezbędnych do wykonywania zawodu.

Pewne problemy interpretacyjne mogą budzić unormowania dotyczące wpływu czasowej niezdolności do pracy na status bezrobotnego. Z jednej strony, zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 9 u.p.z., w przypadku osoby bezrobotnej już zarejestrowanej w urzędzie pracy, która pozostaje niezdolna 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 tymi okresami wynosi mniej niż 30 dni kalendarzowych), pozbawienie statusu bezrobotnego następuje z upływem ostatniego dnia wskazanego okresu 90-dniowe-

<sup>30</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 61-62; zob. także E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania...*, s. 94.

<sup>31</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 62.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem; E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania...*, s. 95.

go. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że w razie zaistnienia przewidzianych w nim okoliczności, obowiązkiem organu administracji jest pozbawienie danej osoby statusu bezrobotnego, chyba że zachodzą okoliczności przewidziane w art. 33 ust. 4d, ust. 4g u.p.z., związane z niezdolnością do pracy spowodowaną między innymi ciężką, urodzeniem dziecka, przysposobieniem dziecka, przyjęciem dziecka na wychowanie, jeśli przysługiwałby zgodnie z odrębnymi przepisami, zasiłek macierzyński w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego. W myśl art. 80 ust. 1 u.p.z., za okres udokumentowanej niezdolności do pracy, przypadający w okresie przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych lub odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, bezrobotny zachowuje prawo do zasiłku i stypendium. Przepis art. 80 ust. 2 u.p.z. stanowi natomiast o sankcji pozbawienia statusu bezrobotnego z pierwszym dniem niezdolności do pracy w przypadku nieprzedstawienia zaświadczenia lekarskiego w wymaganej formie<sup>34</sup>.

Z drugiej strony niejednoznaczna, a z pewnością mniej korzystna wydaje się być sytuacja osoby, która utraciła pracę i wykazuje wolę zarejestrowania się jako osoba bezrobotna, lecz w danej chwili jest niezdolna do pracy. Na tle przedstawionych regulacji wątpliwości w tej kwestii rozwiewa redakcja definicji legalnej bezrobotnego, gdzie niespełnienie przesłanki „zdolności” zasadniczo wyklucza możliwość nabycia statusu bezrobotnego przez osobę niezdolną do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (także niezdolną czasowo). Przegląd orzecznictwa również skłania do zajęcia stanowiska, iż bezrobotnym w ujęciu normatywnym może być wyłącznie osoba zdolna do pracy, a warunek zdolności do podjęcia zatrudnienia nie zachodzi w odniesieniu do osoby przebywającej na zwolnieniu lekarskim<sup>35</sup>.

Zdolność do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej musi być połączona z gotowością bezrobotnego do zmiany swojego statusu. Oznacza ona rzeczywistą wolę pracowania i pozostawanie w sytuacji pozwalającej na rozpoczęcie aktywności zawodowej w ramach wskazanych przez ustawodawcę stosunków prawnych<sup>36</sup>. Inaczej rzecz ujmując, to zamiar, chęć i możliwość wykonywania pracy, przy jednoczesnym niewystępowaniu przeszkód po stronie osoby, aby świadczyć pracę<sup>37</sup>.

Miernikiem gotowości do pracy bezrobotnego jest przede wszystkim określony w art. 33 ust. 3 u.p.z. obowiązek zgłaszania się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez urząd terminie w celu przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy, innej formy

<sup>34</sup> Por. Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 62-63; tenże, *Definicja bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, PiZS 2011, nr 5, s. 24-25.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z 9 listopada 2009 r., I OSK 422/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2286CFD037>; wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2011 r., III SA/Kr 1120/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B872F0CFF1>.

<sup>36</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 63; E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania...*, s. 95.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 marca 2016 r., II SA/Go 1015/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7608CB69B6>; wyrok WSA w Krakowie z 10 maja 2016 r., III SA/Kr 1124/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1791FBCBC2>.

pomocy proponowanej przez urząd lub w innym celu wynikającym z ustawy i określonym przez urząd pracy, w tym potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy. W literaturze podkreśla się, że niewypełnienie przesłanki gotowości do podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, w różnych tego przejawach, może stanowić podstawę wykreślenia z ewidencji osób bezrobotnych (art. 33 ust. 4 u.p.z.) lub być przyczyną odmowy zarejestrowania w charakterze bezrobotnego<sup>38</sup>. Jednocześnie warto w tym miejscu wskazać na przywilej przewidziany art. 75 ust. 3 u.p.z. W myśl tego przepisu nie zostaje pozbawiona statusu bezrobotnego osoba, która w okresie nie dłuższym niż 10 dni przebywa za granicą lub pozostaje w innej sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia (łączny czas niedyspozycyjności nie może przekroczyć 10 dni w ciągu jednego roku kalendarzowego), jeżeli o zamierzonym pobycie za granicą lub pozostawaniu w sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia zawiadomiła powiatowy urząd pracy. O ile sformułowanie „pobyt za granicą” nie wywołuje wątpliwości, o tyle konstrukcja pojęciowa „innej sytuacji powodującej brak gotowości do podjęcia zatrudnienia” nie jest jednoznaczna. Zwrot ten nie został zdefiniowany przez ustawodawcę, a judykatura, posługując się wykładnią językową, dowodzi, że może to być jakakolwiek sytuacja ograniczająca gotowość do podjęcia zatrudnienia (np. doksztalcanie, wyjazd do innego miasta, kłopoty rodzinne)<sup>39</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, iż bezrobotny korzystający z dobrodziejstwa art. 75 ust. 3 u.p.z. „nie ma (...) obowiązku podawania powodu braku przejawiania gotowości do podjęcia zatrudnienia, a tym bardziej powodu usprawiedliwiającego ów brak gotowości”<sup>40</sup>.

Ciekawym zagadnieniem na tym etapie rozważań jest kwestia weryfikacji gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w części definicji bezrobotnego, wskazującej zespół przesłanek negatywnych, których spełnienie wyklucza zachowanie i nabycie statusu osoby bezrobotnej. Doktryna wskazuje na sytuacje, w których przyjmuje się domniemanie braku gotowości w ujęciu wyżej przedstawionym<sup>41</sup>. Tak jest między innymi w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. g u.p.z.). Przede wszystkim zmianie ulega wówczas sytuacja (prawa i obowiązki) osoby poddanej izolacji penitencjarnej czy tymczasowo aresztowanej, co w konsekwencji wyklucza możliwość spełnienia zasadniczej przesłanki warunkującej posiadanie statusu bezrobotnego, to jest gotowości do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Należy jednak zauważyć, że taką gotowość mogą wykazywać osoby w trakcie przerw w odbywaniu kary lub odbywające karę pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 64.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., III SA/Gd 255/08, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F716F1955B>); wyrok WSA we Wrocławiu z 21 stycznia 2016 r., IV SA/Wr 468/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B5FBBB8394>.

<sup>40</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 65.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Zob. Z. Góral, *Definicja bezrobotnego w ustawie...*, s. 29; E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania...*, s. 96-97; wyrok WSA w Gdańsku z 6 listopada 2014 r., III SA/Gd 672/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B8AE20B4A6>.

Jak już wspomniano, niespełnienie przesłanki gotowości do podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, w różnych tego przejawach, może stanowić podstawę wykreślenia z ewidencji osób bezrobotnych. Na przykład zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 4 u.p.z. sankcją taką rodzi niestawienie się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomienie w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. W takiej sytuacji pozbawienie statusu bezrobotnego następuje od dnia niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy – odpowiednio (w zależności od liczby niestawiennictw) na okres 120 dni – w przypadku pierwszego, 180 dni – w przypadku drugiego i 270 dni w przypadku trzeciego i każdego kolejnego niestawienia się w wyznaczonym terminie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że do organu administracji należy wyznaczenie terminu zgłoszenia się osoby w urzędzie i należyte poinformowanie o tym terminie oraz o skutkach jego niedopełnienia<sup>43</sup>. Obowiązek ten dotyczy nie tylko ustalanych cyklicznych wizyt, podczas których osoby bezrobotne potwierdzają gotowość do podjęcia pracy. Odnosi się również do terminów wcześniej nieuzgodnionych, w których bezrobotny powinien zgłaszać się na wezwanie urzędu (np. gdy organ zatrudnienia będzie dysponował odpowiednią dla osoby bezrobotnej propozycją pracy)<sup>44</sup>. Na bezrobotnym ciąży zatem obowiązek stawiennictwa, a w przypadku braku możliwości jego wypełnienia, powinność powiadomienia w ustawowym 7-dniowym terminie o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. W odniesieniu natomiast do niedookreślonego zwrotu, jakim jest „uzasadniona przyczyna niestawiennictwa”, sądy administracyjne konsekwentnie podkreślają, że nie każdy podany przez osobę bezrobotną powód niezgłoszenia się może być uznany za uzasadnioną przyczynę absencji. Przyjmuje się, że nie są to okoliczności powstałe z winy bezrobotnego, nawet jeśli zaistniały tylko z powodu lekkomyślności czy niedbalstwa lub z powodu zapomnienia czy pomylenia terminu<sup>45</sup>. Uzasadnione przyczyny to okoliczności natury obiektywnej, niezależne od woli bezrobotnego, czyli niespodziewane przeszkody, na które osoba bezrobotna nie miała wpływu, na przykład nagłe zdarzenie typu pożar, powódź, nagła choroba, brak możliwości dojazdu z powodu przerw w komunikacji itp.<sup>46</sup> Organ, oceniając podane przez bezrobotnego powody absencji, nie może poprzestać na złożonym przez stronę oświadczeniu. Na bezrobotnym ciąży obowiązek przedstawienia dodatkowych dowodów, które uwiarygodnią fakt niemożności stawienia się w urzędzie pracy. W przypadku, gdy wyjaśnienia osoby bezrobotnej okażą się niewystarczające, organ administracji publicznej, zgodnie z rządzącą postępowaniem administracyjnym zasadą oficjalności (art. 7 i 75 k.p.a.<sup>47</sup>), podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2016 r., IV SA/GL 383/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C61C5BD795>.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 13 listopada 2007 r., II SA/OI 829/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/08BD34605C>.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z 1 sierpnia 2007 r., I OSK 1821/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CC696C50E>; wyrok WSA w Gliwicach z 31 marca 2016 r., IV SA/GL 933/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A984FCA79>.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z 9 listopada 2009 r., I OSK 422/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2286CFD037>.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.).

wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny, słuszny interes obywateli – dopuszcza jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, a więc z urzędu przeprowadza dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Dowodami są nie tylko dokumenty. Jeżeli ze względu na charakter sprawy brak jest dokumentów, nie ma przeszkód, by przeprowadzić np. dowód z zeznań świadków<sup>48</sup>.

Z redakcji art. 33 ust. 4 pkt 3 u.p.z. wynika, że równie dotkliwą sankcją, która niewątpliwie pozostaje w ścisłym związku z niespełnieniem warunku gotowości i zdolności do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, jest pozbawienie statusu bezrobotnego osoby, która odmówiła bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy adresowanej do bezrobotnych, lub odmówiła poddania się badaniom lekarskim, psychologicznym, których celem jest ustalenie zdolności do pracy lub udziału w innej formie pomocy przewidzianej dla osób bezrobotnych. W myśl tego przepisu ustawy pozbawienie statusu bezrobotnego następuje od dnia odmowy – odpowiednio (w zależności od liczby odmów) na okres 120 dni – w przypadku pierwszej odmowy, 180 dni – w przypadku drugiej i 270 dni – w przypadku trzeciej i każdej kolejnej odmowy.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że organ administracji publicznej wydający decyzję o utracie statusu bezrobotnego zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania i ustalenia, czy zaproponowana bezrobotnemu praca spełnia kryteria „odpowiedniego zatrudnienia” oraz czy odmowa przyjęcia odpowiedniego zatrudnienia nastąpiła „bez uzasadnionej przyczyny”<sup>49</sup>. Definicję ustawową pojęcia odpowiedniej pracy zawiera art. 2 ust. 1 pkt 16 u.p.z. W myśl tego przepisu odpowiednia praca to zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, które podlegają ubezpieczeniom społecznym i do wykonywania których osoba bezrobotna ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może je wykonywać po uprzednim szkoleniu, przygotowaniu zawodowym dorosłych, a stan zdrowia pozwala jej na ich wykonywanie oraz łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin, za wykonywanie których uzyskuje miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na pewne aspekty owej odpowiedniości, które można określić mianem: kwalitatywnego (dot. posiadania kwalifikacji, doświadczenia zawodowego lub możliwości przeszkolenia, przygotowania zawodowego bezrobotnych), zdrowotnego (odnosi się do stanu zdrowia osoby bezrobotnej), geograficznego (dot. oddalenia miejsca wykonywania pracy od miejsca zamieszkania) oraz gwarancyjnego (zapewnia bezrobotnym podleganie ubezpieczeniom społecznym i uzyskiwa-

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2016 r., IV SA/GL 383/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C61C5BD795>.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 10 marca 2011 r., III SA/Gd 46/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E0069FDA6A>); wyrok WSA w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., II SA/Wa 705/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AEA705417F>.

nie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę)<sup>50</sup>. Uzupełnieniem tego wątku może być między innymi wyrok, w którym sąd administracyjny uznał, iż pojęcie odpowiedniej pracy nie wyłącza podjęcia przez osobę bezrobotną wysiłku związanego z koniecznością zmiany trybu pracy, czy też podjęcia czynności innych niż świadczone w ramach dotychczasowej pracy zawodowej<sup>51</sup>.

W przypadku kolejnego elementu konstrukcji art. 33 ust. 4 pkt 3 u.p.z. – zwrotu „odmowa bez uzasadnionej przyczyny”, w doktrynie podnosi się, że odmowa ta musi być bezzasadna. Jeżeli jej przyczyny są uzasadnione, „nie może ona rodzić dla bezrobotnego negatywnych konsekwencji prawnych”<sup>52</sup>. Użycie przez ustawodawcę tego nieostrego zwrotu wymaga od organu wydającego decyzję o pozbawieniu statusu bezrobotnego „stosowania ocen, których efekty będą zależały od konkretnej sytuacji”<sup>53</sup>. Stwierdzenie, czy w danej sprawie spełnione zostały przesłanki potwierdzające zaistnienie uzasadnionej przyczyny odmowy (wystąpiły okoliczności natury obiektywnej, niezależne od woli bezrobotnego) wymaga dogłębnego rozważenia całokształtu zgromadzonego w sprawie materiału. W tym celu urząd pracy powinien również przeanalizować argumenty osoby bezrobotnej (uzasadnienie odmowy). Ponadto winien wziąć pod uwagę adekwatność proponowanej formy wsparcia między innymi do wykształcenia, doświadczenia zawodowego, stanu zdrowia bezrobotnego. Warto zauważyć, że zdaniem organów administracji i orzecznictwa sądowoadministracyjnego, brak ze strony bezrobotnego zainteresowania odbyciem stażu lub zbyt niska jego zdaniem wysokość stypendium nie może stanowić uzasadnionej przyczyny odmowy przyjęcia proponowanej przez urząd pracy formy pomocy<sup>54</sup>.

Wśród innych okoliczności niespełnienia przez osoby bezrobotne przesłanek zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej znajdują się między innymi: nabycie prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c u.p.z.), pobieranie zasiłku stałego (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. i u.p.z.), odmowa bez uzasadnionej przyczyny udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja (art. 33 ust. 4 pkt 3a u.p.z.), przerwanie z własnej winy szkolenia, stażu, realizacji indywidualnego planu działania lub wykonywania prac społecznie użytecznych (art. 33 ust. 4 pkt 7 u.p.z.) lub z własnej winy przerwanie programu przygotowania zawodowego dorosłych (art. 33 ust. 4 pkt 11 u.p.z.).

<sup>50</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 89-92.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 10 marca 2011 r., III SA/Gd 46/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E0069FDA6A>.

<sup>52</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia...*, s. 325.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 7 lutego 2012 r., II SA/Rz 899/11, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB29A999F3>); wyrok WSA w Poznaniu z 14 marca 2013 r., IV SA/Po 1244/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E8A6BCBBD2>.

## PODSUMOWANIE

Na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy status osoby bezrobotnej jest w pełni zdefiniowaną instytucją prawną, a nie tylko stanem faktycznym, spowodowanym utratą i brakiem pracy zarobkowej. Status ten nabywa się z własnej inicjatywy, w wyniku rejestracji w powiatowym urzędzie pracy. Nie jest to powinność czy też obowiązek nakładany *ex lege*, lecz dobrowolne uprawnienie związane z aktywnością osoby bezrobotnej. Obowiązująca definicja bezrobotnego odbiega od potocznego rozumienia tego pojęcia, uwagę zwraca jej szeroki zakres, kazuistyczny i restrykcyjny charakter oraz pewne wątpliwości interpretacyjne, które pojawiają się na tle przyjętej przez ustawodawcę konwencji terminologicznej.

Wśród licznych elementów konstrukcji definicji legalnej bezrobotnego niewątpliwie istotny jest warunek zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej. Spełnienie owych przesłanek warunkuje bowiem uzyskanie i zachowanie statusu osoby bezrobotnej, a ich nierealizowanie stanowi podstawę odmowy nabycia oraz pozbawienia statusu bezrobotnego. Mimo że ustawodawca nie definiuje tych terminów w słowniczku ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych jest podkreślane ich duże znaczenie dla wykładni dalszych przepisów tego aktu prawnego.

Zdolność bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej rozważana jest na dwóch płaszczyznach: w znaczeniu prawnym – dotyczy zdolności do bycia stroną stosunku prawnego, w ramach którego wykonywane jest zatrudnienie lub inna praca zarobkowa oraz w ujęciu psychofizycznym (biologicznym) – odnosi się do możliwości uzyskania statusu bezrobotnego, na przykład przez osoby niepełnosprawne. Ze zdolnością wiąże się gotowość bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, oznaczająca rzeczywistą wolę, chęć i możliwość wykonywania pracy, przy jednoczesnym niewystępowaniu przeszkód po stronie osoby do świadczenia pracy. Co więcej, przez pryzmat zdolności i gotowości weryfikowane są też inne przesłanki definicji bezrobotnego (np. poszukiwanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej), czy też przesłanki pozbawienia statusu bezrobotnego (np. niestawienie się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie).

Poszukując *ratio legis* posłużenia się przez ustawodawcę pojęciami zdolności i gotowości bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, należy przyjąć, że każdorazowo badanie owych przesłanek powinno odwoływać się do kryterium obiektywnego, nakazującego ich ocenę w zestawieniu z pozostałymi przesłankami ustawowymi (np. zdefiniowanym terminem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej) oraz do kryterium subiektywnego, nakazującego indywidualizację stanu faktycznego (np. do analizy argumentów osoby bezrobotnej uzasadniających odmowę przyjęcia propozycji pracy), które – odniesione do sytuacji danej osoby – mają wpływ na nabycie, zachowanie lub utratę przez nią statusu osoby bezrobotnej. Pra-

widłowe ustalenie stanu faktycznego oraz właściwe odczytanie treści przepisu jest bowiem zasadniczym warunkiem prawidłowego rozstrzygnięcia.

Odwołując się do analizy niektórych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dorobku doktryny i judykatury, należy podkreślić, że niewątpliwie głównym celem ustawy jest promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa. Tak więc pierwszoplanowym zadaniem urzędu pracy jest znalezienie dla zainteresowanej osoby bezrobotnej odpowiedniej pracy. A zatem zgodnie z *ratio legis* tego aktu prawnego bezrobotny co do zasady winien być zdolny i gotowy do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej. Dlatego też mimo pewnych wątpliwości interpretacyjnych użycie przez ustawodawcę przy konstrukcji definicji bezrobotnego przesłanek zdolności i gotowości do podjęcia pracy zasługuje na pozytywną ocenę.

## Bibliografia

### Literatura i inne źródła:

- Culepa M., Rotkiewicz M., Wołoszyn-Kądziółka D., *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 10, Warszawa 1968.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 2003.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 2003.
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa 2000.
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2000.
- Główny Urząd Statystyczny, *Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2016 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-kwartał-2016-r-,3,23.html>, 30.06.2016.
- Góral Z., *Definicja bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, PiZS 2011, nr 5.
- Góral Z. [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2016.
- Makuch M., *Rozważania o pracy z perspektywy współczesnego społeczeństwa. Ujęcie psychologiczno-społeczne* [w:] M. Makuch (red.), *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie w XXI wieku*, Wrocław 2014.
- Muszalski M. [w:] W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Nieżnański E., *O definicjach. Wprowadzenie do części I*, [w:] E. Nieżnański (red.), *Elementy logiki prawniczej. Definicje podziały i typy argumentacji*, Warszawa – Poznań 2000.
- Przeklasa D., *Przesłanki nabycia prawa do zasiłku dla osób bezrobotnych w świetle nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2015, nr 2-3, t. 27.
- Sakowska K., *Stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych*, [w:] E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015.
- Staszewska E., *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.



**Akty prawne:**

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 380, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 21 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. nr 75, poz. 446, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. nr 106, poz. 457, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. nr 1, poz. 1, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 814, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 887, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 645, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650, z późn. zm.).

Rozporządzenie RM z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz.U. z 1976 r. nr 3, poz. 19, z późn. zm.).

**Orzecznictwo:**

Wyrok NSA z 1 sierpnia 2007 r., I OSK 1821/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 9 listopada 2009 r., I OSK 422/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Olsztynie z 13 listopada 2007 r., II SA/Ol 829/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 6 sierpnia 2008 r., III SA/Gd 255/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 10 marca 2011 r., III SA/Gd 46/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2011 r., III SA/Kr 1120/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 7 lutego 2012 r., II SA/Rz 899/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., II SA/Wa 705/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 14 marca 2013 r., IV SA/Po 1244/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 6 listopada 2014 r., III SA/Gd 672/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2016 r., IV SA/GL 383/15, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 stycznia 2016 r., IV SA/Wr 468/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 marca 2016 r., II SA/Go 1015/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 31 marca 2016 r., IV SA/GL 933/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 10 maja 2016 r., III SA/Kr 1124/15, CBOSA.

**Streszczenie:** Czym jest i na czym powinna polegać „zdolność” i „gotowość” bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej? Pojęcia te od ponad 25 lat są elementami budowy definicji bezrobotnego, jednak do tej pory nie zostały przez ustawodawcę zdefiniowane. W obowiązującej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy również nie wyjaśniono ich znaczenia, co w znacznej mierze utrudnia rozumienie defini-

cji bezrobotnego i jest problematyczne dla podmiotów dokonujących wykładni tej regulacji prawnej. Artykuł stanowi, przeprowadzoną na tle literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, analizę przesłanek zdolności i gotowości osoby bezrobotnej do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej – może stać się przyczynkiem do rozwoju dyskusji na ten temat.

**Słowa kluczowe:** rynek pracy, bezrobocie, bezrobotny, zdolność i gotowość do pracy, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

### **ABILITY AND READINESS OF AN UNEMPLOYED PERSON TO UNDERTAKE EMPLOYMENT OR OTHER GAINFUL WORK – SELECTED ASPECTS**

**Summary:** What is and what should “ability” and “readiness” of an unemployed person to undertake employment or other gainful work constitute? For over 25 years the two aforementioned notions have been building blocks in creating a definition of an unemployed person, however, the legislator has failed to provide it yet. In the current Act on the promotion of employment and labour market institutions their meanings have not also been cleared, what is a significant disincentive in defining an unemployed person as well as problematic for entities interpreting this legal regulation. The article presents an analysis, undertaken on the basis of academic literature and jurisdiction of administrative courts, concerning prerequisites of ability and readiness of an unemployed person to undertake employment or other gainful work – it may fuel the discussion on this topic.

**Keywords:** labour market, unemployment, an unemployed person, ability and readiness to undertake employment, act on the promotion of employment and labour market institutions