

# SPOŁECZNE, PRAWNE I EKONOMICZNE BARIERY AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ WYBRANYCH GRUP BEZROBOTNYCH

## SOCIAL, LEGAL AND ECONOMIC BARRIERS OF EMPLOYMENT STIMULATION IN SELECTED GROUPS OF THE UNEMPLOYED

Małgorzata Szczęsny

ORCID: 0000-0002-0133-2053

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach\*

e-mail: malgorzata.szczesny@ue.katowice.pl

**Abstract:** There are a lot of determinants of registration at the labour office, many so, as many as there is individual people life situation, which are unemployed. Also exist numerous barriers of employment stimulation in selected groups of the unemployed, registered at the labour office. One can divide the barriers of employment stimulation in researched groups of unemployed into three categories: social, legal and economic. The goal of present study is presenting the interdisciplinary perspective in complex issue of employment stimulation and the barriers of taking job in selected groups of the unemployed in social, legal and economic point of view. The present article based on many years' empirical researches, led in the labour offices.

**Keywords:** unemployment, unemployed, labour market, employment stimulation, barriers of employment stimulation

**Author's affiliation:** University of Economics in Katowice

**Abstrakt:** Determinantów rejestracji w urzędzie pracy jest tak wiele, jak wiele jest indywidualnych sytuacji życiowych osób pozostających bez zatrudnienia. Istnieją również liczne bariery aktywizacji zawodowej w poszczególnych grupach osób bezrobotnych, zarejestrowanych w urzędach pracy. Bariery aktywizacji zawodowej badanych grup osób bezrobotnych można podzielić na trzy kategorie: społeczne, prawne i ekonomiczne. Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie interdyscyplinarnego spojrzenia na złożoną problematykę aktywizacji zawodowej i barier podjęcia pracy wybranych grup bezrobotnych w ujęciu społecznym, prawnym i ekonomicznym. Niniejszy artykuł został oparty na wieloletnich badaniach empirycznych, prowadzonych w urzędach pracy.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, bezrobotny, rynek pracy, aktywizacja zawodowa, bariery aktywizacji zawodowej

### WSTĘP

Zgodnie z powstałą w latach 60. XX w. teorią naturalnej stopy bezrobocia, a wyrażonej przez Milтона Friedmana i Edmunda S. Phelps'a, w gospodarce zawsze występuje pewien poziom bezrobocia, który jest niezależny od zmian koniunktury gospodarczej. Przywołani przedstawiciele szkoły neoklasycznej stali na stanowisku, że w gospodarce istnieją tendencje do kształtowania się równowagi na rynku

pracy, a bezrobocie naturalne to pewien stan optymalny, występujący w warunkach istniejących ograniczeń oraz niedoskonałości w funkcjonowaniu tegoż rynku (Milewski, red. 1994, s. 246–253).

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w październiku 2020 r. bezrobocie rejestrowane w Polsce kształtowało się na poziomie 6,1%, a w analogicznym okresie 2019 r. wyniosło 5% (GUS, 2020). Oznacza to najniższy poziom bezrobocia w Polsce od trzydziestu lat i osiągnięcie

\* Katedra Prawa i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, ul. 1 Maja 47, 40-287 Katowice, tel. (32) 257-75-05, e-mail: katedra.prawaiubezpieczen@ue.katowice.pl

progu bezrobocia naturalnego. Należy jednak podkreślić, że poziom bezrobocia nie jest uwarunkowany jedynie czynnikami płynącymi z gospodarki, takimi jak m.in. ilość miejsc pracy (podaż miejsc pracy), ale przede wszystkim indywidualną motywacją ludzi do jej podjęcia, wynikającą niejednokrotnie ze zróżnicowanej sytuacji życiowej. Dlatego też bezrobocie nie jest pojęciem jednorodnym i należy rozpatrywać je w wymiarze społecznym, prawnym i ekonomicznym.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie interdyscyplinarnego spojrzenia na złożoną problematykę aktywizacji zawodowej wybranych grup bezrobotnych. Szczególny nacisk zostanie położony na przedstawienie społecznych, prawnych i ekonomicznych barier podjęcia pracy.

Opracowanie jest wynikiem siedmiu lat badań nad omawianą problematyką, w tym nad obszarami dotychczas niepodejmowanymi szerzej w piśmiennictwie. To skłania do postawienia wielu pytań badawczych. Jak zdefiniować pojęcie osoby bezrobotnej w ujęciu prawnym, prawniczym, potocznym i ekonomicznym? Co wpływa na poziom bezrobocia rejestrowanego? Czy wolę pracy należy wyzwać czy wymuszać? Czy motywacja do podjęcia pracy jest jedynym determinantem rejestracji w urzędzie pracy? Jakie są faktyczne powody rejestracji wybranych grup bezrobotnych? Jaka jest siła wpływu uwarunkowań społecznych, prawnych i ekonomicznych?

Pogłębione badania interdyscyplinarne nad problematyką bezrobocia, funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, aktywizacji zawodowej oraz barier ekonomicznych, społecznych i prawnych wejścia na rynek pracy wybranych grup bezrobotnych były prowadzone przeze mnie od 2013 r. W badaniach empirycznych zjawisk zatrudnienia bezrobotnych stosowano metodę obserwacji uczestniczącej w kilkudziesięciu urzędach pracy w całej Polsce, a także wywiadów i ankiet przeprowadzonych wśród pracowników urzędów pracy i pracodawców zgłaszających oferty pracy lub stażu.

## **POJĘCIE BEZROBOCIA W JĘZYKU PRAWNYM, PRAWNICZYM I POTOCZNYM**

Zjawisko bezrobocia można zaliczać do głównych problemów współczesnego świata. Z problemem bezrobocia zmagają się zarówno państwa o ustabilizowanej gospodarce rynkowej, jak również te znajdujące się w procesie transformacji gospodarczej (Staszewska, 2012, s. 17). Nie powinna zatem dziwić mnogość sformułowanych definicji pojęcia bezrobocia.

Definicja legalna osoby bezrobotnej została zawarta w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W myśl przywołanej ustawy bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie, zarejestrowana we właściwym

dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Ustawodawca wskazał także liczne kryteria uniemożliwiające rejestrację w urzędzie pracy, jak np. nabycie prawa do emerytury, renty, zasiłku przedemerytalnego, zasiłku stałego, świadczenia pielęgnacyjnego itd. (ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 2 ust. 1 pkt 2). Zatem zakres definicji bezrobotnego w języku prawnym ma bezpośredni wpływ na poziom bezrobocia rejestrowanego. Ustawodawca poprzez rozszerzanie lub zawężanie zakresu definicji legalnej oraz kryteriów doboru osób uprawnionych do dokonania rejestracji w urzędach pracy może skutecznie niwelować poziom bezrobocia rejestrowanego. Zasadne jest zatem stwierdzenie, że im bardziej restrykcyjna polityka państwa w omawianej materii, tym mniejsza grupa osób będzie spełniała kryteria rejestracji w urzędach pracy. Szeroka definicja natomiast oznacza niekiedy nazbyt szeroki krąg podmiotów, którym należy udzielić pomocy. Polityka państwa prowadzona w omawianym zakresie ma bezpośrednie przełożenie na poziom bezrobocia.

Na poziom bezrobocia rejestrowanego, oprócz tak oczywistego czynnika jak sytuacja gospodarcza kraju, wpływa zasygnalizowana już zmiana definicji legalnej bezrobotnego, wyrażonej w przepisach prawa oraz kryteria ustawowe dokonania rejestracji w urzędzie pracy. Z prowadzonych przeze mnie badań empirycznych nad funkcjonowaniem publicznych służb zatrudnienia można wysnuć wniosek, że istnieje co najmniej jeszcze jeden czynnik mający istotny wpływ na prawidłowe obliczanie poziomu bezrobocia rejestrowanego w Polsce. W lutym 2016 r. została wprowadzona reforma polegająca na uszczelnieniu i zintegrowaniu systemów informatycznych urzędów pracy i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wdrożenie wspólnej platformy wymiany informacji umożliwiło stały dostęp pracownikom urzędów pracy do danych i raportów ZUS dotyczących kolizji tytułów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych zarówno zarejestrowanych bezrobotnych, jak i osób ubiegających o status bezrobotnego. Zintegrowanie systemów pozwoliło na bieżące dokonywanie wyłączenia osób z rejestru bezrobotnych, pomimo niezgłoszenia przez nich faktu podjęcia pracy, a także rzetelne weryfikowanie osób ubiegających się o rejestrację, a w konsekwencji rzetelne prowadzenie bieżących statystyk bezrobocia rejestrowanego. Prowadzone przeze mnie badania znajdują potwierdzenie w ogólnych statystykach poziomu bezrobocia w Polsce w 2016 r. W lutym 2016 r., kiedy przeprowadzono omawianą reformę, poziom bezrobocia wyniósł 10,2%, natomiast w grudniu 2016 r. zmniejszył się o 2 punkty procentowe, uzyskując poziom 8,2% (GUS, 2020). Zmiany w poziomie bezrobocia w 2016 r. były spowodowane zarówno poprawą koniunktury gospodarczej, jak i przywołaną reformą.

W doktrynie prawa pracy trudno o jednolitą definicję pojęcia osoby bezrobotnej. Zarówno w ję-

zyku prawnym, jak i prawniczym bezrobotnym nie jest każda osoba, która pozostaje poza zatrudnieniem, a definicje legalne omawianego pojęcia cechują się różnym stopniem restrykcyjności (Góral, 2002, s. 37). W języku prawniczym dostrzega się zatem większą zasadność użycia pojęcia „status bezrobotnego” aniżeli pojęcia bezrobotny (Sanetra, 1993, s. 28). „Status bezrobotnego” jest ściśle skorelowany z ustawowymi wymogami stawianymi osobie rejestrującej się w urzędzie pracy, pojęcie bezrobotny jest szeroko rozumiane, np. w naukach ekonomicznych. W doktrynie ekonomii bezrobotni stanowią grupę należącą do zasobów siły roboczej, a ich potencjał pracy nie jest wykorzystany z powodu braku zatrudnienia (Milewski, red. 1994, s. 246–253). W języku potocznym bezrobocie oznacza zaś stan braku pracy. Zgodnie z definicją zawartą w encyklopedii PWN, bezrobocie to „ekonomiczne zjawisko braku pracy zarobkowej dla osób zdolnych do pracy i gotowych do jej podjęcia w typowych warunkach płacowych występujących w gospodarce” (1995, s. 92).

Można zatem, na potrzeby niniejszego opracowania, stan braku pracy zarobkowej osób w wieku produkcyjnym określić mianem bezrobocia *sensu largo*. Idąc o krok dalej, należałoby dokonać podziału bezrobocia *sensu largo* na trzy podkategorie:

1. bezrobocie *sensu stricto*, czyli bezrobocie rejestrowane w rozumieniu definicji legalnej zawartej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;

2. bezrobocie nierejestrowane, obejmujące osoby faktycznie pozostające bez zatrudnienia, poszukujące go we własnym zakresie lub z pomocą agencji pracy, dostępnych ofert w Internecie, jednakże z pominięciem urzędów pracy;

3. bezrobocie z wyboru, obejmujące osoby w wieku produkcyjnym, które nie posiadają zatrudnienia, ale też z różnych indywidualnych przyczyn nie dążą do jego podjęcia oraz nie dokonują rejestracji w urzędzie pracy.

Godzi się w tym miejscu zauważyć, iż imperatywem współczesnej polityki zatrudnienia jest prawo do pracy. Prawo, a nie obowiązek czy przymus pracy. Elementem prawa do pracy jest jej dobrowolność, prawo do swobodnego dostępu oraz wyboru pracy. Zasadne jest zatem różnicowanie wolności od pracy – wolności negatywnej, od wolności od bycia aktywnym uczestnikiem rynku pracy – wolności pozytywnej (Florek, 1986, s. 1). Wspomniana wolność negatywna przejawia się, na płaszczyźnie prawnej, w zakazie pracy przymusowej czy obowiązkowej. Pojęcie pozytywnej wolności pracy, rozumianej jako prawo do aktywnej obecności na rynku pracy, ukierunkowanej na podjęcie zatrudnienia, przysługuje każdemu, kto chce pracować (Góral, 2018, s. 74–81). Na tym tle rysuje się ustawowy obowiązek państwa polegający na łagodzeniu skutków bezrobocia, promocji zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, który realizują instytucje

rynku pracy. Zasada dobrowolności oraz swobody dostępu do rynku pracy dotyczy także rejestracji osób bezrobotnych w urzędzie pracy. Rejestracja w urzędzie pracy niesie wymierne korzyści dla bezrobotnego, m.in. korzystania z instrumentów i usług rynku pracy, oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia czy objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym. Jednakowoż na osobie zarejestrowanej w urzędzie pracy ciąży obowiązek m.in. osobistego stawiennictwa w wyznaczonym przez urząd terminie, udział w giełdach pracy, stażach, szkoleniach, robotach publicznych, pracach interwencyjnych zaproponowanych przez pośrednika pracy, aktywne poszukiwanie pracy zarobkowej przez samego bezrobotnego oraz gotowość jej podjęcia. Zatem osoba, która odmawia przyjęcia zaproponowanych przez urząd form wsparcia, nie może figurować w rejestrze bezrobotnych.

## REJESTRACJA W CELU UZYSKANIA UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO

Podejmując rozważania nad problematyką prawa do ubezpieczenia zdrowotnego, należy powołać się na polską ustawę zasadniczą, która stanowi, iż „każdy ma prawo do ochrony zdrowia” (Konstytucja RP, art. 68 ust. 1). Ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych uszczegółowiono omawianą materię. W przywołanej ustawie przedstawiono w sposób enumeratywny krąg podmiotów podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, do którego zaliczono także osoby bezrobotne (ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej..., art. 66 ust. 1 pkt 24).

Bezrobotnym w rozumieniu ustawy jest m.in. „osoba zdolna do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy” (ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 2 ust. 1 pkt 2). Zwrot ten odnosi się do stanu zdrowia osoby ubiegającej się o dokonanie rejestracji w urzędzie pracy, w trakcie której bezrobotny składa oświadczenie pouczonej uprzednio o grożącej mu odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, iż jest zdolny do podjęcia zatrudnienia (Kodeks karny, art. 233 § 6 w zw. z § 1). Oświadczenie to może mieć dwojaki charakter. Z jednej strony jest wynikiem subiektywnej oceny własnego stanu zdrowia przez osobę ubiegającą się o nabycie statusu bezrobotnego, z drugiej zaś potwierdzeniem, iż na dzień rejestracji w urzędzie pracy nie zostało wydane bezrobotnemu zaświadczenie o niezdolności do pracy wskutek choroby w formie dokumentu e-ZLA.

Bezsporne jest, iż rejestracja w urzędzie pracy wiąże się z automatycznym zgłoszeniem osoby bezrobotnej do ubezpieczenia zdrowotnego. Istnieje także możliwość, aby na wniosek bezrobotnego objąć członków jego rodziny ubezpieczeniem zdrowotnym, jeżeli nie podlegają oni ubezpieczeniu z innego tytułu. Samą rejestrację w urzędzie pracy i objęcie ubezpieczeniem zdro-

wotnym bezrobotnego można rozpatrywać niejako w dwóch aspektach. Po pierwsze, osoba rejestruje się w urzędzie pracy, a jej celem nadrzędnym jest skuteczna aktywizacja zawodowa i wyjście z bezrobocia, przy jednoczesnym zapewnieniu sobie bezpieczeństwa związanego z ryzykiem zachorowania i umożliwiania korzystania nieodpłatnie z opieki zdrowotnej. Po drugie, rejestracja w urzędzie pracy jest jedyną możliwością uzyskania nieodpłatnego dostępu do opieki medycznej, a wola aktywizacji zawodowej, z różnych przyczyn, schodzi na dalszy plan. Nie prowadzi się pogłębionych analiz i nie bada się motywacji osób, dla których głównym determinantem rejestracji w urzędzie pracy jest objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym. Ten cel rejestracji ma na ogół charakter dyskrecyjny (Szczęsny, 2016a, s. 47).

Z prowadzonych przeze mnie od 2013 r. badań empirycznych nad barierami aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych rejestrujących w urzędzie pracy w celu objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym wynika, że paradoksalnie rejestracji dokonują także osoby, których stan zdrowia nie pozwala na podjęcie stałej pracy. Jednocześnie osoby te nie spełniają kryteriów przyznania prawa do renty z tytułu częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy. Z prowadzonych przeze mnie badań wynika, że aż 64% osób ubiegało się o przyznanie prawa do renty, jednakże ich wnioski nie zostały pozytywnie rozpatrzone. W badanej grupie osób najczęściej wymieniano schorzenia uniemożliwiające podjęcie stałej pracy, takie jak: epilepsja (w tym lekooporna), stwardnienie rozsiane, cukrzyca, choroby serca i układu krążenia, choroby układu oddechowego, choroby autoimmunologiczne i inne.

Również pogarszający się stan zdrowia pracownika może w dłuższej lub krótszej perspektywie spowodować utratę zatrudnienia oraz prawa do ubezpieczenia zdrowotnego. Korzystanie przez pracownika ze zwolnień lekarskich w związku z niezdolnością do pracy wskutek choroby może w konsekwencji doprowadzić do wypowiedzenia mu stosunku pracy z uwagi na częste absencje chorobowe. Ponadto pracodawca może rozwiązać umowę o pracę z pracownikiem bez zachowania okresu wypowiedzenia w czasie jego dłuższej usprawiedliwionej nieobecności spowodowanej chorobą (Kodeks pracy, art. 53). W innych przypadkach częste absencje chorobowe pracownika mogą powodować niechęć pracodawcy do przedłużenia mu umowy terminowej. W podobnym położeniu znajdują się osoby sprawujące opiekę nad chorym członkiem rodziny (choroba dziecka, opieka na osobą niepełnosprawną, opieka nad osobą starszą itd.). Należy podkreślić, iż nie każda choroba przewlekła stanowi przesłankę do przyznania renty z tytułu częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy. Ponadto nie każda osoba sprawująca opiekę nad chorym czy niepełnosprawnym członkiem rodziny kwalifikuje się do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Osoba zarejestrowana w urzędzie pracy, której stan zdrowia nie pozwala w danym czasie na podjęcie pracy ma obowiązek przedłożyć zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby (e-ZLA), zwłaszcza kiedy został wyznaczony termin obowiązkowego stawiennictwa w urzędzie pracy i pokrywa się on z okresem niezdolności do pracy wskutek choroby bezrobotnego. Ustawodawca wprowadził jednak pewne ograniczenie czasowe udokumentowanej niezdolności do pracy, pozwalającej na figurowanie w rejestrze bezrobotnych. W myśl ustawy, osoba, „która pozostaje niezdolna do pracy wskutek choroby lub przebywa w zakładzie leczenia odwykowego przez nieprzerwany okres 90 dni” (cyt. za ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 33 ust. 4 pkt 9) traci status osoby bezrobotnej. Licząc od następnego dnia po dniu rejestracji w urzędzie pracy, osoba bezrobotna może przebywać na zwolnieniu lekarskim przez nieprzerwany okres 89 dni, ponieważ w 90. dniu niezdolności do pracy zostanie wyrejestrowana z ewidencji osób bezrobotnych. Po upływie okresu, na jaki zostało wystawione zwolnienie lekarskie, osoba bezrobotna może ponownie dokonać rejestracji w urzędzie pracy. Zazwyczaj z tej możliwości korzystają osoby przewlekle chore – pacjenci onkologiczni, pacjenci cierpiący na choroby autoimmunologiczne, neurologiczne itd. Dla większości osób w takiej sytuacji jest to jedyna możliwość objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i nieodpłatnego korzystania z opieki zdrowotnej.

Mimo zapowiedzi resortu pracy i polityki społecznej w przedmiocie rozgraniczenia objęcia ubezpieczenia zdrowotnego od posiadania statusu osoby bezrobotnej, do chwili obecnej są one ze sobą ściśle skorelowane. Taka sytuacja z kolei nie sprzyja ograniczeniu ilości osób rejestrujących się w urzędach pracy wyłącznie w celu zapewnienia sobie ubezpieczenia zdrowotnego (Szczęsny, 2016a, s. 48). Potrzeba zatem wypracowania kompromisu prawnego, polegającego na skutecznym objęciu pomocą osób przewlekle chorych, niespełniających ustawowego kryterium zdolności do podjęcia pracy i rejestracji w urzędzie pracy, i nieposiadających ubezpieczenia zdrowotnego. Konsekwencją tak prowadzonej polityki prawa byłoby stworzenie optymalnego modelu, w którym o rejestrację w urzędzie pracy ubiegalyby się osoby bezrobotne, dążące do aktywizacji zawodowej, a nie tylko alimentacji przez państwo.

## **OSOBY OBJĘTE OBOWIĄZKIEM ALIMENTACYJNYM**

Krąg osób, na które może być nałożony obowiązek alimentacyjny, został wyrażony *expressis verbis* w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Zgodnie z art. 128 przywołanej ustawy obowiązek dostarczenia środków utrzymania, a w miarę potrzeb także środków wychowania, obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo (Ignaczewski, 2014, s. 39). Obowiązek ten nie może być jednak nakładany na osoby, na które ustawa obowiązkowo

takiego nie nałożyła. Najczęściej obowiązek alimentacyjny powstaje wobec dzieci, rodziców, rodzeństwa czy byłego współmałżonka. Kodeks rodzinny i opiekuńczy przewiduje możliwość uchylecia się od obowiązku alimentacyjnego. W myśl art. 144<sup>1</sup> przywołanej ustawy, zobowiązany może uchylić się od wykonywania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego, jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Zapis ten nie odnosi się jednak do obowiązku alimentacyjnego rodziców względem ich małoletnich dzieci (Grzeleńska, 2010, s. 21). Ustawodawca zatem w sposób szczególny chroni interes małoletniego dziecka w przypadku niewywiązywania się rodziców z ciężącego na nich obowiązku alimentacyjnego. Ochrona państwa w tym zakresie jest wyrażona poprzez dostarczenie środków pochodzących z funduszu alimentacyjnego, przeznaczonych na utrzymanie małoletniego, który nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymuje należytego mu wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec niego do alimentacji (Wojciechowska, 2013, s. 208).

Państwo wspiera małoletniego świadczeniem pieniężnym w sytuacji, kiedy osoba zobowiązana (zazwyczaj rodzic) nie posiada dochodu, a co się z tym wiąże, stałego lub czasowego zatrudnienia, a egzekucja z majątku okazała się bezskuteczna. W Polsce skala tego problemu jest znacząca, a dłużników alimentacyjnych w lipcu 2018 r. było już ponad 319 tysięcy (BIK, 2018). Nie ma natomiast oficjalnych danych, ilu spośród dłużników alimentacyjnych znajduje zatrudnienie i źródło nieewidencjonowanego dochodu w tzw. szarej strefie. Osoby te najczęściej rejestrują się w urzędach pracy w obawie przed wszczęciem postępowania o uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, gdy dłużnik alimentacyjny nie dokona rejestracji w urzędzie pracy lub odmówi bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu lub szkolenia, to ośrodek pomocy społecznej jest uprawniony do wszczęcia postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Konsekwencje niefigurowania w rejestrze osób bezrobotnych lub odmowy bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy są daleko idące dla dłużnika alimentacyjnego. Przywołana ustawa przewiduje dwojakie konsekwencje wobec osoby uchylającej się od obowiązku alimentacyjnego. Po pierwsze, dyskusyjne uprawnienie ośrodka pomocy społecznej do wszczęcia procedury zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, nawet w sytuacji, gdy jest on np. zawodowym kierowcą (Szczęsny, 2016a, s. 49–50). Po drugie, ośrodek pomocy społecznej kieruje wnioskiem o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 Kodeksu karnego, tj. o uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego (ustawa o po-

mocy osobom uprawnionym do alimentów, art. 5 ust. 3b). Z dniem 31 maja 2017 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu karnego, obejmująca m.in. treść przywołanego przepisu. Przede wszystkim ustawodawca zrezygnował z użycia zwrotu niedookreślonego „uporczywie” w odniesieniu do osób uchylających się od obowiązku alimentacyjnego. Pod rządami obecnie obowiązującej ustawy, karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku podlega osoba uchylająca się od obowiązku alimentacyjnego, której zaległości stanowią równowartości co najmniej trzech świadczeń okresowych lub opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej trzy miesiące (Kodeks karny, art. 209 § 1). W praktyce wobec omawianej grupy osób powszechnie jest stosowany system dozoru elektronicznego, w celu zminimalizowania kosztów związanych z odbywaniem stacjonarnie kary pozbawienia wolności w zakładach penitencjarnych. Ponadto dłużnik alimentacyjny objęty dozorem elektronicznym, przynajmniej teoretycznie ma możliwość podjęcia pracy i uregulowania zadłużenia względem Skarbu Państwa oraz osoby uprawnionej do alimentów.

W praktyce jednak dyskusyjna jest kwestia aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych zarejestrowanych w urzędach pracy. Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nakłada na ośrodki pomocy społecznej i publiczne służby zatrudnienia obowiązek aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych. Praktyka dowodziła jednak, że osoby te były najczęściej klasyfikowane do III profilu pomocy w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a tym samym nie można ich było skutecznie aktywizować zawodowo (Szczęsny, 2016b, s. 134–135). Ujawnił się w tym zakresie brak synchronizacji przywołanych ustaw. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r. orzeczono, że uregulowania prawne, na mocy których urzędy pracy przypisywały osobom bezrobotnym profil pomocy i na tej podstawie oferowały określony ustawa poziom wsparcia, są niezgodne z Konstytucją RP (Wyrok TK, K 53/16). Konsekwencją przywołanego wyroku TK była nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w czerwcu 2019 r., po pięciu latach od wprowadzenia reformy urzędów pracy w zakresie profilowania bezrobotnych.

Wobec dłużników alimentacyjnych zastosowano słuszną koncepcję, aby stacjonarne odbywanie kary pozbawienia wolności w zakładzie penitencjarnym zastąpić systemem dozoru elektronicznego. Zatrudnienie osoby objętej takim dozorem, z punktu widzenia pracodawcy, budzi wątpliwości w zakresie dyspozycyjności pracownika. Wątpliwości te są uzasadnione rygorami ustawowymi m.in. dotyczącymi bezzwłocznej reakcji osoby objętej systemem dozoru elektronicznego na kontakt ze strony centrali monitorującej. Należy podkreślić, iż dotychczas w piśmiennictwie nikt nie podejmował rozważań nad problematyką aktywizacji zawodowej osób objętych

systemem dozoru elektronicznego, w tym osób zarejestrowanych w urzędzie pracy.

Omawiany system został wprowadzony ustawą z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, która to ustawa w lipcu 2015 r. została uchylona, a jej przepisy częściowo implementowane do znowelizowanej ustawy – Kodeks karny wykonawczy. Bezspornym jest, że ustawa z 2007 r. wychodziła naprzeciw potrzebom zmniejszenia liczby osób osadzonych w zakładach penitencjarnych, a także minimalizowania kosztów związanych z ich utrzymaniem. System dozoru elektronicznego stał się alternatywą dla kosztochłonnej izolacji więziennej. Wdrożenie omawianego systemu pozwoliło na zastosowanie wyważonej represji karnej wobec sprawców drobnych przestępstw. Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze istnieje pogląd, iż system ten wydaje się dostatecznie dolegliwy, aby zadośćuczynić postulatowi sprawiedliwej kary (Kotowski, Kurzępa, 2009, s. 13–14).

Dozór elektroniczny jest systemem wykonywania kary pozbawienia wolności, polegającym na kontrolowaniu zachowania skazanego przebywającego poza zakładem karnym przy użyciu specjalistycznej aparatury monitorującej. Kontrolowanie zachowania skazanego dotyczy przestrzegania nałożonego przez sąd penitencjarny na skazanego obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wskazanym miejscu w wyznaczonym czasie (ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności..., art. 2). Pomimo restrykcyjnych warunków odbywania kary poza zakładem penitencjarnym, ustawodawca dopuścił możliwość oddalenia się skazanego poza miejsce stałego pobytu na czas nieprzekraczający 12 godzin dziennie, m.in. w celu świadczenia pracy, wykonywania praktyk religijnych, sprawowania opieki nad osobą małoletnią, chorą lub niedołązną, kształcenia, utrzymywania więzi z rodziną, korzystania z opieki medycznej, udziału w terapii, dokonywania niezbędnych zakupów itd. (Kodeks karny wykonawczy, art. 43na). W praktyce oznacza to, że dla każdego skazanego tworzy się indywidualny harmonogram odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, umożliwiając tym samym np. podjęcie pracy zarobkowej przez skazanego. Również ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie dyskwalifikuje osób objętych systemem dozoru elektronicznego w zakresie ubiegania się o przyznanie statusu bezrobotnego (ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. g). Należałoby jednak podać w wątpliwość, czy skazani objęci omawianym nieizolacyjnym systemem wykonywania kary pozbawienia wolności jest zdolny i gotowy do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu pracy w rozumieniu przywołanej ustawy. Wątpliwa jest dyspozycyjność pracownika objętego systemem dozoru elektronicznego, który może przeby-

wać poza miejscem stałego pobytu, a tym samym z dala od urzędu monitorującego, maksymalnie przez 12 godzin dziennie. W razie nieobecności lub spóźnienia skazanego, urządzenie monitorujące powiadamia o tym zdarzeniu Centralę Monitorowania. Dopuszczalny dobowy czas pozostawania poza miejscem zamieszkania może nie zostać zachowany przez m.in. równoważny system czasu pracy, pracę zmianową, zmiany grafiku, konieczność pracy w godzinach nadliczbowych, delegowanie pracownika poza siedzibę pracodawcy, a także długi czas dojazdu do miejsca świadczenia pracy. Można zatem antycypować, że pracodawca, który godzi się zatrudnić pracownika dozorowanego elektronicznie, nie będzie mógł liczyć na jego pełną dyspozycyjność. Intencja ustawodawcy w zakresie wprowadzenia systemu dozoru elektronicznego przy jednoczesnym umożliwieniu skazanemu aktywizacji zawodowej była słuszna, jednakże na etapie wykonawczym trudna do zrealizowania przez dozorowanego pracownika, jak i zatrudniającego go pracodawcę. Pomimo to, wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego cieszy się coraz większą popularnością. Od września 2009 r. do czerwca 2017 r. karę w tym systemie odbywało ponad 62 tys. osób, z czego 7% skazanych złamało zasady odbywania kary (Łukaszewicz, 2017). Dane statystyczne nie ujmuje jednak ilości osób odbywających karę pozbawienia wolności w omawianym systemie, którzy podjęli zatrudnienie i byli w stanie je utrzymać w dłuższej perspektywie czasu.

## BEZROBOTNI RODZICE

Każda osoba rejestrująca się w urzędzie pracy składa oświadczenie, pouczone o odpowiedzialności karnej, iż jest zdolna i gotowa do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie (ustawa o promocji zatrudnienia..., art. 2 ust. 1 pkt. 2). Oznacza to, że bezrobotny jest zobligowany przyjmując każdą zaproponowaną przez pracowników publicznych służb zatrudnienia ofertę odpowiedniej pracy. W myśl definicji legalnej, odpowiednia praca oznacza „zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, które podlegają ubezpieczeniom społecznym i do wykonywania których bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe (...), a stan zdrowia pozwala mu na ich wykonywanie” (cyt. za ustawą o promocji zatrudnienia..., art. 2 ust. 1 pkt 16). Dodatkowym wyznacznikiem pracy odpowiedniej jest zatrudnienie za wynagrodzeniem w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Przedkładając bezrobotnemu oferty pracy, pracownicy publicznych służb zatrudnienia, w miarę możliwości, uwzględniają wykształcenie oraz posiadane przez bezrobotnego doświadczenie zawodowe. Jednak nie zawsze w dyspozycji urzędów pracy znajdują się oferty, które w pełni

odpowiadałyby oczekiwaniom osoby bezrobotnej. W takim przypadku bezrobotny ma obowiązek przyjąć każdą ofertę pracy zaproponowaną przez urząd, w myśl zasady: „lepsza jakakolwiek praca aniżeli żadna”. Osoba bezrobotna nie ma też możliwości wyboru oferty pracy, która spełniałaby jej oczekiwania w zakresie wymiaru czasu pracy oraz godzin jej świadczenia. Dlatego też w praktyce posiadane oferty nie zawsze pozwalają na łączenie pracy zarobkowej z opieką nad dzieckiem. Z prowadzonych przeze mnie badań nad efektywnością aktywizacji zawodowej rodziców dzieci do 12. roku życia można wysnuć wnioski, iż obecny stan legislacji nie pozwala na ich efektywne wyrowadzenie z bezrobocia, rozumiane jako podjęcie i utrzymanie stałej pracy zarobkowej. Prowadzone badania dowiodły, że rodzice, zwłaszcza małych dzieci, opuszczają rejestr osób bezrobotnych na własny wniosek lub zostają wyrejestrowani z powodu nieprzyjęcia oferty pracy zaproponowanej przez urząd pracy. Często podnoszonym zarzutem osób bezrobotnych, przede wszystkim matek, jest niemożność zapewnienia opieki nad dzieckiem. Intencją osoby bezrobotnej jest podjęcie pracy, jednakowoż nie ma komu powierzyć dziecka na czas jej wykonywania lub nie ma możliwości odrowadzenia i odbioru dziecka ze szkoły, przedszkola lub żłobka. Przeszkodą jest często praca zmianowa i różne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy. Ponadto osoby, które dopiero wracają na rynek pracy, nie zawsze są w stanie ponieść koszty związane z zatrudnieniem opiekunki. Problemem jest także niewystarczająca liczba miejsc w publicznych żłobkach i przedszkolach. Nie każdy może z kolei liczyć na pomoc rodziny, zwłaszcza dziadków, którzy w tradycyjnym modelu rodziny wielopokoleniowej zwyczajowo czynnie uczestniczyli w wychowywaniu wnuków (Głogosz, Machol-Zajda, 2010, s. 25–26).

Programy aktywizacji zawodowej osób powracających na rynek pracy po dłuższej przerwie związanej z wychowywaniem dzieci nie uwzględniają tego problemu. Konkludując, nie zawsze odmowa przyjęcia propozycji pracy jest efektem złej woli osoby bezrobotnej. Rzadko istnieje też możliwość dostosowania potrzeb rodzica do istniejących ofert pracy, a zwłaszcza godzin pracy. Jak wskazują statystyki, w Polsce zaledwie 3% osób czynnych zawodowo jest zatrudnionych w charakterze telepracownika (Zalewski, 2011). Tendencji tej nie zmieniła pandemia wirusa SARS-CoV-2. Należy podkreślić, że na gruncie polskiego prawa stałą formą świadczenia pracy poza siedzibą pracodawcy, przy wykorzystaniu systemów komunikacji na odległość, jest właśnie telepraca, mająca charakter trwały. Taka forma świadczenia pracy wynika wprost w umowy zawartej z pracownikiem, a wszelkie modyfikacje wymagają zmiany lub wypowiedzenia warunków umowy (Kodeks pracy, art. 67<sup>5</sup> i n.). W marcu 2020 r. pandemia wirusa SARS-CoV-2 spowodowała, że znaczna

część zakładów pracy skorzystała z możliwości zastosowania pracy zdalnej (Matczak, 2020). Ta forma świadczenia pracy nie została jeszcze należycie uregulowana w polskim prawodawstwie. Zapisy dotyczące polecenia wykonywania pracy zdalnej zawarto w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tzw. ustawa antycovidowa). W myśl art. 3 przywołanej ustawy pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy. Jednakże pracodawca może w każdym czasie cofnąć polecenie wykonywania pracy zdalnej. Można zatem wysnuć wnioski, iż praca zdalna pozwala pracodawcy na daleko idącą elastyczność w organizacji pracy i reagowanie sytuacyjne na sygnały płynące z otoczenia gospodarczego. Z perspektywy pracownika, będącego rodzicem, elastyczność w organizowaniu jego stanowisk pracy przez pracodawcę będzie odbierana jako brak stabilizacji i niemożność w dłuższej perspektywie dopasowania swojej sytuacji życiowej do zmieniających się warunków zatrudnienia w zakładzie pracy.

To pokazuje tylko, że polska gospodarka nie dojrzała jeszcze do elastycznych form zatrudnienia, które są powszechnie stosowane w krajach Europy Zachodniej i nazywane „zatrudnieniem przyjaznym rodzinie” (*family friendly employment*). Nie dziwi więc fakt, że kobiety stojące przed dylematem podjęcia pracy, a jednocześnie brakiem możliwości zapewnienia należytej opieki nad dzieckiem, rezygnują z aktywności zawodowej, zwłaszcza mogąc zostać objęte rządowym programem Rodzina 500+, wprowadzonym ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dane statystyczne wskazują, iż od momentu wprowadzenia programu Rodzina 500+, ponad 150 tys. kobiet w wieku produkcyjnym zrezygnowało z aktywności zawodowej na rzecz opieki nad dziećmi. Największy odpływ pracowników z rynku pracy odnotowano w sektorze usług, zwłaszcza osób najgorzej zarabiających, a także kobiet z niskim wykształceniem oraz matek dzieci w wieku od 7 do 12 lat (Chądzyński, Osiecki, 2016).

Istniejący poziom legislacji w tym zakresie oraz wprowadzenie programów wsparcia polityki pronatalistycznej bez wątpienia nie wpisują się w zachodni model *work-life balance*, który propaguje łączenie życia rodzinnego z pracą zawodową. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie państw Beneluksu czy Skandynawii, gdzie przedsiębiorstwa, minimalizując koszty utrzymania przestrzeni biurowych, zachęcają pracowników do pracy poza siedzibą pracodawcy. Pracownicy z kolei minimalizują koszty, a także czas potrzebny na dojazd do miejsca pracy,

a tym samym lepiej organizują swój czas, uwzględniając potrzeby rodziny.

## BEZROBOTNI KREDYTOBIORCY

Dotychczas w piśmiennictwie nie podejmowano problematyki bezrobotnych kredytobiorców jako grupy osób rejestrujących się w urzędach pracy. O ile częstokroć to przepisy ustawy determinują konieczność nabycia statusu bezrobotnego (osoby ubiegające się o świadczenia przedemerytalne, dłużnicy alimentacyjni, osoby zainteresowane objęciem ubezpieczeniem zdrowotnym itd.), o tyle omawiana grupa bezrobotnych zobligowana jest materia kontraktową, czyli umową kredytową z bankiem, do rejestracji w urzędzie pracy w przypadku utraty zatrudnienia.

Z prowadzonych przeze mnie badań można wnioskować, iż z analizowanych 20 banków świadczących usługi na polskim rynku, wszystkie korzystały z dodatkowego zabezpieczenia kredytów gotówkowych, szczególnie kredytów hipotecznych, poprzez zastosowanie dodatkowego ubezpieczenia kredytobiorcy na wypadek utraty pracy. Z punktu widzenia przesłanek uprawniających do wypłaty świadczenia z tytułu ubezpieczenia kredytu, kluczowa jest przyczyna ustania stosunku pracy. We wszystkich analizowanych 20 przypadkach, do wypłaty świadczenia niezbędne było wykazanie rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nieleżących po stronie pracownika, jak np. likwidacja stanowiska pracy, likwidacja zakładu, rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę bez zachowania okresu wypowiedzenia z powodu długotrwałej niezdolności do pracy pracownika (art. 53 Kodeksu pracy) lub rozwiązanie umowy o pracę przez pracownika bez zachowania okresu wypowiedzenia z powodu dopuszczenia się przez pracodawcę ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika. Oprócz świadectwa pracy potwierdzającego przyczynę ustania stosunku pracy, *conditio sine qua non* uruchomienia środków z ubezpieczenia kredytu jest przedłożenie aktualnego zaświadczenia o posiadaniu statusu osoby bezrobotnej.

We wszystkich analizowanych umowach ubezpieczenia kredytu gotówkowego na wypadek utraty pracy, maksymalny okres wypłaty środków wynosi jeden rok, a świadczenie wypłacane jest miesięcznie lub kwartalnie w wysokości odpowiadającej kwocie każdej kolejnej miesięcznej lub kwartalnej raty kapitałowo-odsetkowej, względnie tylko odsetkowej, wynikającej z pierwotnego harmonogramu spłaty kredytu. Przed uruchomieniem kolejnej raty świadczenia z tytułu ubezpieczenia (miesięcznie lub kwartalnie) wymagane jest przedłożenie aktualnego zaświadczenia o posiadaniu statusu bezrobotnego.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż nieprzystąpienie kredytobiorcy do ubezpieczenia na wypadek utraty pracy skutkowałoby nieprzyznaniem kredytu.

Można zatem mówić o umowie adhezyjnej, charakteryzującej się tym, że silniejszy podmiot (bank) dyktuje warunki umowne, a słabszy (kredytobiorca) godzi się na nie. Umowy adhezyjne charakteryzują się zatem powtarzalnością i zasadniczo jednakową treścią, na którą strona (kredytobiorca) nie ma realnego wpływu.

## BEZROBOTNI Z WYBORU?

Rozpatrując bezrobocie *sensu largo*, należy wskazać na znaczną grupę osób biernych zawodowo, niepodjemujących pracy zarobkowej, ale też z różnych, czasem niezależnych od nich przyczyn, nieposiadających statusu osoby bezrobotnej w rozumieniu przepisów prawa. Osoby bierne zawodowo, zwane też na potrzeby niniejszego opracowania bezrobotnymi z wyboru, nie są ujęte w żadnych oficjalnych statystykach, a ich dokładna liczba nie jest do końca znana. Wedle danych GUS za pierwszy kwartał 2019 r. osoby nieaktywne zawodowo w wieku produkcyjnym stanowiły ok. 5 mln populacji Polski. Gdyby do tej grupy zaliczyć także osoby przebywające na rentach, wcześniejszych emeryturach, świadczeniach emerytalnych, świadczeniach pielęgnacyjnych, w szarej strefie, dotkniętych chorobą lub niepełnosprawnością, uczniów i studentów, to można by wskazać nawet na 13,5 mln nieaktywnych zawodowo Polaków (GUS, 2019). Biorąc pod uwagę skalę emigracji zarobkowej do państw Europy Zachodniej i Skandynawii po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz odnotowywane od kilku lat znaczne niedobory pracowników na polskim rynku pracy, nie dziwi konieczność angażowania do pracy pracowników z Europy Wschodniej, zwłaszcza z Ukrainy.

Przyczyn rezygnacji z aktywności zawodowej jest wiele. Statystycznie z zatrudnienia najczęściej rezygnują kobiety decydujące się prowadzić dom i wychowywać dzieci, korzystające także ze wsparcia finansowego pozostałych członków gospodarstwa domowego. Rejestracja w urzędzie pracy w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego staje się zbędna w przypadku kobiet zgłoszonych do ubezpieczenia w zakładzie pracy współmałżonka. Przyczyn pozostawiania poza rynkiem pracy kobiet należy dopatrywać się w relatywnie niskim wynagrodzeniu za pracę, przy jednocześnie finansowym wsparciu państwa w ramach programu 500+. Do tego dochodzi konieczność dokonania kalkulacji kosztów opieki nad dziećmi. Niewystarczająca liczba żłobków i przedszkoli, a także wysokie koszty związane z angażowaniem pracy opiekunki sprzyjają decyzji o niepodjęciu aktywności zawodowej przez polskie kobiety. Ponadto powrót kobiet na rynek pracy po kilkuletniej, a czasami nawet kilkunastoletniej przerwie w pracy spowodowanej wychowywaniem dzieci jest niezwykle trudny, zwłaszcza dla osób, które nigdy nie pracowały lub posiadają niewielkie doświadczenie zawodowe.



Kolejną grupą pozostającą poza rynkiem pracy są osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia spowodowane koniecznością opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny w rozumieniu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, o ile nie posiadają innego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego. W rozumieniu art. 73 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego obejmuje okres od dnia przyznania świadczenia do dnia utraty prawa do jego pobierania. Ponadto w art. 2 ust.1 pkt 2 lit. j ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazano *explicite*, iż osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne nie są uprawnione do nabycia statusu bezrobotnego. Przesłanką wyłączającą możliwość dokonania rejestracji jest nie tylko podleganie ubezpieczeniu, ale także dyspozycyjności osoby sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, określanej na gruncie przywołanej ustawy jako brak gotowości do podjęcia pracy.

Z nieoficjalnych danych GUS – 880 tys. osób w Polsce znalazło zatrudnienie w szarej strefie (Ciszak, 2018). Dane te mogą być niemiernodajne, ponieważ część ze wskazanych 880 tys. osób to dłużnicy alimentacyjni, którzy uzyskują nieewidencjonowane dochody z pracy, a ponadto rejestrują się w urzędzie pracy przede wszystkim po to, aby nie wszczęto przeciwko nim postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Dodatkową korzyścią jest objęcie każdego rejestrującego się w urzędzie pracy ubezpieczeniem zdrowotnym.

Inną przesłanką pozostawania poza rynkiem pracy i nierejestracji w urzędzie pracy jest stan zdrowia osoby biernej zawodowo. Grupę tę stanowią osoby, które nie kwalifikują się do uzyskania renty z tytułu częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy, leczą się przewlekłe na choroby znacznie utrudniające lub wręcz uniemożliwiające świadczenie pracy, a ponadto pozostają na utrzymaniu rodziny i są objęte ubezpieczeniem zdrowotnym, np. w zakładzie pracy współmałżonka.

## PODSUMOWANIE

Poziom bezrobocia rejestrowanego jest oczywistą konsekwencją polityki prawa prowadzonej przez państwo w tym zakresie. Wszakże to w przepisach prawa definiuje się pojęcie bezrobotnego, a w konsekwencji rzutuje ono na poziom bezrobocia rejestrowanego, będącego oficjalnym wyznacznikiem skali bezrobocia. Bezrobotnym *de facto* będzie każda osoba w wieku produkcyjnym pozostająca bez zatrudnienia. Bezrobotnym *de jure* jest wyłącznie osoba, która dokonała rejestracji w urzędzie pracy. Prawne definicje bezrobotnego cechują się

różnym stopniem restrykcyjności. Obecnie obowiązująca definicja osoby bezrobotnej jest znacząco rozbudowana i zaprezentowana w sposób kazuistyczny. Takie podejście w polityce prawa powoduje ograniczenie w naturalny sposób liczby osób posiadających status bezrobotnego, a tym samym przesądza o skali bezrobocia w kraju. Ponadto o status bezrobotnego ubiegają się osoby, których faktyczny powód rejestracji ma charakter dyskrecjonalny, daleki od chęci podjęcia pracy lub innej formy pomocy proponowanej przez urząd pracy, co w istotny sposób wpływa na poziom bezrobocia rejestrowanego.

Odnosząc się do zadanego na wstępie pytania, wolę pracy należy w człowieku wyzwalać, a nie wymuszać. W związku z tym bezrobocie rejestrowane można zmniejszyć, ale tylko do pewnego poziomu. W naukach o ekonomii poziom ten określa się mianem bezrobocia naturalnego, który to poziom już został w Polsce prawdopodobnie osiągnięty. Pomimo posiadanego wachlarza różnorodnych usług i instrumentów rynku pracy, a także tworzenia licznych programów skierowanych do osób bezrobotnych, nie ma możliwości wyprowadzenia z bezrobocia wszystkich osób zarejestrowanych w urzędach pracy. Należy zdać sobie sprawę z tego, iż nie każdy bezrobotny będzie chciał uzyskać pomoc państwa i odmienić swoją sytuację życiową i zawodową. Nie każdemu bezrobotnemu zależy także na podjęciu pracy. Mankamenty są także widoczne po stronie systemu stworzonego przez państwo. Nie wolno jednak zapominać o obowiązku państwa w zakresie ochrony obywateli przed skrajnością niedostatku. Alimentacja państwa powinna obejmować tylko niezbędne minimum, tak aby zmotywować do zmiany sytuacji życiowej i zawodowej osoby korzystające z pomocy. Co prawda, trudno stworzyć system, który w sposób kompleksowy ujmowałby różnorodność ludzkiego niedostatku oraz formułował zakres niezbędnej pomocy.

Omawiając zjawisko bezrobocia w Polsce, należy pamiętać, że bezrobocie faktyczne (nierejestrowane) zawsze będzie wyższe od rejestrowanego. Znaczna część faktycznego bezrobocia została ukryta w świadczeniach przedemerytalnych, zasiłkach pielęgnacyjnych, wcześniejszych emeryturach, szarej strefie, grupie beneficjentów programu Rodzina 500+ itd. Ponadto spadek wskaźników bezrobocia jest spowodowany masową emigracją zarobkową Polaków do państw Europy Zachodniej i Skandynawii, zwłaszcza po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Determinantów rejestracji w urzędzie pracy jest tak wiele, jak wiele jest indywidualnych sytuacji życiowych osób pozostających bez zatrudnienia. Grup bezrobotnych, w których występują bariery aktywizacji zawodowej jest znacznie więcej, aniżeli wykazano w niniejszym artykule. Na potrzeby tegoż opracowania zaprezentowano te grupy bezrobotnych – zarejestrowanych w urzędach pracy, które w mojej opinii najtrudniej zaktywizować, oraz te,

które nie zostały dotychczas zidentyfikowane i ich problematyka nie została podjęta w piśmiennictwie. Można do nich zaliczyć zwłaszcza: osoby rejestrujące się w celu objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym, w tym także osoby, których stan zdrowia nie pozwala na podjęcie i utrzymanie pracy w dłuższej perspektywie czasu, osoby objęte obowiązkiem alimentacyjnym; osoby objęte systemem dozoru elektronicznego, bezrobotnych rodziców, bezrobotnych kredytobiorców oraz bezrobotnych z wyboru.

Bariery aktywizacji zawodowej omawianych grup bezrobotnych można zasadniczo podzielić na trzy kategorie: społeczne, prawne i ekonomiczne. Warto w tym miejscu jednak podkreślić, że prawo działa jedynie uzupełniająco w stosunku do gospodarki. Skuteczność mechanizmów prawnych realizujących przyjęte cele w dziedzinie gospodarki zależy od słuszności przyjętych rozwiązań w płaszczyźnie ekonomicznej i społecznej, a także od doboru form prawnego działania (Wojtyła, 1986, s. 30–38).

## BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- BIK, 2018. *Raport – Dłużnik alimentacyjny (lipiec 2018)*, Warszawa: BIK. Dostępny w: <https://media.bik.pl/publikacje/read/397423/raport-dluznik-alimentacyjny-lipiec-2018> [Dostęp: 20.11.2020].
- Chądzyński, M., Osiecki, G., 2016. Mają 500+, ale nie będą miały emerytur: 150 tysięcy kobiet odeszło z pracy przez rządowy program. *Gazeta Prawna* [online]. Dostępny w: <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/999490,500-ile-kobiet-odeszlo-z-pracy.html> [Dostęp: 28.11.2020].
- Ciszek, P., 2018. Praca na czarno. 880 tys. Polaków zasilają szarą strefę. *Money.pl* [online]. Dostęp w: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/praca-na-czarno-szara-strefa,175,0,2419631.html> [Dostęp: 01.12.2020].
- Encyklopedia PWN*, 1995. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Florek, L., 1986. Zakaz pracy przymusowej w międzynarodowym prawie pracy. *Polityka Społeczna*, nr 1.
- Głogosz, D., Machol-Zajda, L., 2010. Szanse szerszego wykorzystania elastycznych form pracy w polskich firmach. W: R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, red. *Uwarunkowania rynku pracy w Polsce. Aspekty regionalne*. Białystok – Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku i Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 13–36.
- Góral, Z., 2002. Rola prawa w przeciwdziałaniu bezrobociu. W: M. Seweryński, J. Wojtyła, red. *Społeczne aspekty bezrobocia. Skutki i przeciwdziałanie*. Katowice: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, s. 33–50.
- Grzelińska, J., 2010. *Obowiązek alimentacyjny oraz opieka nad małoletnim dzieckiem. Aspekty prawne oraz procedura przyznawania świadczeń*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- GUS, 2019. *Informacja o rynku pracy w pierwszym kwartale 2019 roku (dane wstępne)*, Warszawa: GUS. Dostępny w: [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/12/37/1/monitoring\\_ryнку\\_pracy\\_kwartalna\\_informacja\\_o\\_rynku\\_pracy\\_w\\_pierwszym\\_kwartale\\_2019.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/12/37/1/monitoring_ryнку_pracy_kwartalna_informacja_o_rynku_pracy_w_pierwszym_kwartale_2019.pdf) [Dostęp: 02.12.2020].
- GUS, 2020. *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2020*, Warszawa: GUS. Dostępny w: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2020,4,1.html> [Dostęp: 15.11.2020].
- Ignaczewski, J., 2014. *Alimenty*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 2009 Nr 114, poz. 946).
- Kotowski, W., Kurzępa, B., 2009. *Dozór elektroniczny. Komentarz praktyczny*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Łukasiewicz, A., 2017. Dozór elektroniczny: zerwanie bransolety jak ucieczka z kryminału. *Rzeczpospolita* [online]. Dostępny w: [www.rp.pl/Prawo-karne/306219912-Dozor-elektroniczny-zerwanie-bransolety-jak-ucieczka-z-kryminału.html](http://www.rp.pl/Prawo-karne/306219912-Dozor-elektroniczny-zerwanie-bransolety-jak-ucieczka-z-kryminału.html) [Dostęp: 21.11.2020].
- Matczak, D., 2020. Kto pracuje dziś zdalnie, a kto jest telepracownikiem? Obowiązki pracodawcy w świetle przepisów BHP. *Gazeta Prawna* [online]. Dostępny w: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1466573,praca-zdalna-telepraca-bhp-polska-niemcy-usa.html> [Dostęp: 28.11.2020].
- Milewski, R., red. 1994. *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Sanetra, W., 1993. *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Staszewska, E., 2012. *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Szczęśny, M., 2016a. Promocja szans czy alimentacja bezradności w polityce rynku pracy, W: D. Kotlorz, red. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, s. 44–53.
- Szczęśny, M., 2016b. Usługi rynku pracy de jure i de facto, W: A. Witosz, red. *Kapitał – Praca – Człowiek. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Wojtyły*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 131–139.
- Wojciechowska, M., 2013. *Świadczenia rodzinne i fundusz alimentacyjny*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr sp. z o.o.
- Wojtyła, J., 1986. *Instrumenty polityki racjonalnego zatrudnienia. Zagadnienia społeczne ekonomiczne i prawne*. Katowice: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach.
- Zalewski, T., 2011. Telepraca blokowana przez BHP i definicje. *Rzeczpospolita* [online]. Dostępny w: <https://www.rp.pl/artykul/731755-Telepraca-blokowana-przez-BHP-i-definicje.html> [Dostęp: 28.11.2020 r.]

## USTAWY I AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1359).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1320).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1444 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. DzU z 2020 r. poz. 523 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. DzU z 2020 r. poz. 111).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy (t.j. DzU z 2020 r., poz. 1409).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. DzU z 2020 r., poz. 1398 ze zm.).
- Ustawa z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. DzU z 2020 r. poz. 808 ze zm.).
- Ustawa z 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (t.j. DzU z 2013 r., poz. 509 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. DzU z 2019 r. poz. 2407).
- Ustawa z dnia 3 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1842).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r. (K 53/16).