

Eugeniusz Moczuk, Karol Bajda, Natalia Zdeb

**ILE BEZROBOTNEGO JEST W BEZROBOTNYM?
PRAWNO-SOCJOLOGICZNA ANALIZA POJĘCIA
BEZROBOTNEGO W PRZEPISACH POLSKIEGO PRAWA**

Wprowadzenie

Bezrobocie od wielu lat jest przedmiotem badań wielu dziedzin nauki, w tym ekonomistów, którzy dążą do wyjaśniania ekonomicznych prawidłowości tego zjawiska, socjologów, traktujących bezrobocie jako problem społeczny, prawników, dla których bezrobocie jest zbiorem przepisów prawa, a także polityków, wykorzystujących je w walkach wyborczych.

Bezrobocie rozpatrywane może być w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym¹. W ujęciu przedmiotowym bezrobocie traktowane jest jako kategoria analityczna rynku pracy i oznacza niezrealizowaną podaż pracy, będącą rezultatem nierównowagi między podażą siły roboczej (zasobami pracy) a popytem na pracę (miejsca pracy). W tym rozumieniu bezrobocie jest problemem ekonomicznym. W ujęciu podmiotowym bezrobocie oznacza stan bezczynności zawodowej osób zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość do jej podjęcia, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy. Określenie to odnosi się do społecznych skutków bezrobocia i wskazuje, że jest to ważna kwestia społeczna, a także problem społeczny². Pisząc o bezrobociu w ujęciu podmiotowym, można uznać, że jest to „stan bezczynności zawodowej osób zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość do jej podjęcia, dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy”³, a w ujęciu przedmiotowym to „niezrealizowana podaż pracy, będąca rezultatem nierównowagi między podażą siły roboczej a popytem na pracę”⁴.

¹ M. Krzepek, *Bezrobocie jako zjawisko społeczne i prawne*, Rzeszów 2010, s. 5–6 (materiał powielany).

² K. Mlonek, *Bezrobocie w Polsce XX wieku w świetle badań*, Warszawa 1999, s. 8.

³ M. Danecka, *Bezrobocie i instytucje rynku pracy*, Warszawa 2005, s. 14–15.

⁴ *Ibidem*, s. 14–15.

W Polsce bezrobocie pojawiło się wraz ze zmianą systemu gospodarczego, z nakazowo-rozdziałowego w gospodarce planowej, na gospodarkę rynkową. Już u początków tego zjawiska w Polsce T. Oleksyn wyróżnił najbardziej charakterystyczne cechy polskiego bezrobocia⁵: a) szybkie powstanie i narastanie bezrobocia przy braku środków do szybkiej jego redukcji, b) wysoki poziom bezrobocia ukrytego, c) stan świadomości i postaw, będący konsekwencją upowszechnianych wartości i dominującej pracy w sektorze państwowym, z którą wiązały się stosunkowo niskie wymagania zawodowe, mała przedsiębiorczość oraz pejoratywna percepcja takich pojęć, jak: kariera, zysk, interes czy prywatna inicjatywa, d) brak dostatecznie wykształconej infrastruktury przedsiębiorczości – instytucji i organizacji zajmujących się promocją, szkoleniem, kredytowaniem i innymi formami pomocy dla kandydatów na przedsiębiorców, e) niska motywacja do pracy wynikająca z małej różnicy między zasiłkiem dla bezrobotnych a płacą za podjętą pracę, f) znaczne zróżnicowanie terytorialne stopy bezrobocia, wysoka stopa bezrobocia w rejonach rolniczych ze zdeformowaną strukturą i zdominowanych przez monokulturę przemysłową, szczególnie przemysłów schyłkowych, przedsiębiorstw państwowych i niedostateczny rozwój sektora prywatnego (poza rolnictwem).

Skutki bezrobocia można podzielić na ekonomiczne i społeczne. Skutki ekonomiczne są wyodrębnione na podstawie kryterium ekonomiczno-finansowego i związane są z kosztami bezrobocia, skutki społeczne zaś mają dwa ujęcia: negatywne i pozytywne. Do negatywnych skutków społecznych bezrobocia zalicza się⁶: a) pogorszenie standardu życia i zagrożenie egzystencji materialnej, b) zakłócenia w życiu rodzinnym, c) napięcia i konflikty oraz patologie społeczne, d) zagrożenia w sferze psychicznej jednostki i szkody moralno-etyczne oraz zdrowotne, e) zagrożenia dla kategorii społecznych takich, jak młodzież i kobiety. Do pozytywnych aspektów bezrobocia zaliczyć można⁷: a) postawy wobec pracy, b) racjonalizację wyboru zawodu, c) wolny czas bezrobotnych, d) racjonalizację zatrudnienia, e) wspomaganie procesów restrukturyzacji, f) zmiany modelu funkcjonowania rodziny.

Bezrobocie, będąc zjawiskiem społecznym, ekonomicznym, politycznym, a także prawnym, wpisało się na trwałe w świadomość społeczną mieszkańców kraju jako problem społeczny. Już w kilka miesięcy po zmianach systemowych stopa bezrobocia zmieniała się bardzo szybko, osiągając wysokie pułapy. Następowywały także szybkie zmiany w skali zjawiska bezrobocia, nie tylko w sto-

⁵ T. Oleksyn, *Bezrobocie w Polsce – przyczyny, specyfika, przeciwdziałanie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1991, nr 4, s. 13–14.

⁶ K. Leśniak-Moczuk, *Społeczne skutki bezrobocia w rejonie Mielca w latach 1990–1994*, Rzeszów 1997, s. 12–19.

⁷ *Ibidem*, s. 30–40.

sunku do poprzednich lat, ale także do poprzednich miesięcy. M. Geise pisał, że „rynek pracy przez dwadzieścia lat podlegał wyraźnej deformacji, utrwaliły się na nim niekorzystne zjawiska społeczno-gospodarcze. Wśród nich należy wymienić wysoką stopę bezrobocia, niski i spadający w całym okresie współczynnik aktywności zawodowej, a także znaczny odsetek osób długotrwale bezrobotnych”⁸.

Dzisiaj, po ponad dwudziestu latach naukowego i praktycznego zajmowania się tą problematyką, inaczej postrzega się bezrobocie, niż to miało miejsce na początku jego występowania⁹. Nie tylko wiedza naukowa uległa przeobrażeniom, o czym świadczy ogromna liczba opracowań naukowych poświęconych bezrobociu, ale także zmieniło się podejście praktyczne. Instytucje zajmujące się przeciwdziałaniem bezrobociu okrzepły i rozwiązują tę problematykę w sposób systematyczny i pragmatyczny, chociaż nie są wolne od wad systemowych.

Tematem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, jak kształtowały się przepisy prawa odnośnie do bezrobocia w ciągu ostatnich kilkunastu lat, a także kim jest bezrobotny w świetle prawa funkcjonującego w Polsce.

Określenie bezrobotnego w polskich przepisach prawa od 1989 roku

Od roku 1989 zaczęła w Polsce wzrastać liczba osób bezrobotnych, a tym samym zjawisko bezrobocia zaczęło się pogłębiać. W tym okresie następowały dramatyczne zmiany dotyczące pracy i zatrudnienia. W związku z tym wprowadzono ustawę z dnia 29 grudnia 1989 o zatrudnieniu¹⁰, która nie tylko miała łagodzić objawy narastającego lawinowo bezrobocia, ale także wskazać, kim jest bezrobotny. Jednocześnie nie tylko unieważniała ona ustawę o osobach uchyla-

⁸ M. Geise, *Makroekonomiczne uwarunkowania bezrobocia w Polsce w okresie transformacji*, „Transformacje. Pismo interdyscyplinarne”, 2008–2009, nr 3–4 (58–63) Warszawa 2009, s. 389.

⁹ Patrz między innymi: *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2013; *Bezrobocie jako problem społeczny*, red. P. Szulich, Tarnobrzeg 2007; *Bezrobocie jako wyzwanie*, red. Z. Ratajczak, Katowice 2004; *Bezrobocie nowym problemem polskiego pracownika*, red. S. Dzięcielska-Machnikowska, G. Matuszczak, Łódź 1995; T. Budnikowski, *Bezrobocie na świecie i w Polsce*, Poznań 2002; idem, *Bezrobocie wyzwaniem współczesności*, Poznań 2009; M. Danecka, *Bezrobocie i instytucje rynku pracy*, Warszawa 2005; S. Dzięcielska-Machnikowska, *Pięć lat badań nad bezrobociem w Łodzi*, Pabianice 1997; J. Gazon, *Ani bezrobocie, ani opieka społeczna*, Warszawa 2008; G. Grotkowska, *Czy Polska importuje bezrobocie?*, Warszawa 2012; K. Leśniak-Moczuk, *Dwie dekady lokalnego bezrobocia (na przykładzie powiatu mieleckiego na Podkarpaciu)*, Rzeszów 2010; A. Malarska, *Bezrobocie w Polsce w ujęciu regionalnym*, Łódź 2000; S. Retkowski, *Bezrobocie i odpowiedzialność*, Warszawa 2012.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 o zatrudnieniu (DzU 1989, nr 75, poz. 446).

jących się od obowiązku pracy, ale także zmieniała zasady funkcjonowania biur zajmujących się pośrednictwem pracy.

Bezrobotnym, w świetle art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o zatrudnieniu była osoba, która jest zdolna do pracy, gotowa do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, pozostająca bez pracy i zarejestrowana we właściwym dla miejsca zamieszkania organie zatrudnienia stopnia podstawowego, jeżeli: a) nie pobiera emerytury, b) nie jest właścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) gospodarstwa rolnego, c) nie prowadzi działalności gospodarczej lub nie podlega ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu. Jednak w definicji nie zawarto, czy status bezrobotnego należy się osobie pozostającej bez pracy, która wcześniej nie była nigdzie zatrudniona. Był to poważny błąd legislacyjny, który wiązał się, wraz z przyznaniem statusu bezrobotnego, przyznaniem świadczeń pieniężnych w postaci zasiłku dla bezrobotnych. M. Gerszewska stwierdziła, że „sami bezrobotni postrzegani byli jako ofiary transformacji, będący grupą jednorodną, w obrębie której nie dostrzegano różnicowań, starano się więc zapewnić im daleko idącą ochronę. Różnicowanie wysokości wypłacanych zasiłków świadczy o traktowaniu ich nie jako pomocy w przetrwaniu okresu bezrobocia i środka umożliwiającego osiągnięcie reaktywizacji zawodowej, a raczej jako rekompensaty utraconych zarobków”¹¹. Szybko okazało się, że po zasiłki dla bezrobotnych ustawiają się w kolejkach do organów zatrudnienia osoby, które nie tylko utraciły pracę w związku z restrukturyzacją zakładów pracy, ale także i osoby, które nigdy „nie skały się” pracą zawodową. Rodziło to nie tylko problemy o charakterze moralnym, ale także i finansowym¹².

Jednak dostrzeżono ten błąd legislacyjny, nowelizując ustawę. Po półrocznym obowiązywaniu ustawy o zatrudnieniu w dniu 27 lipca 1990 roku znowelizowano ją, zawierając w przepisach, kto ma prawo do zasiłku dla bezrobotnego. Zmieniono w tym przypadku nie tylko zakres pojęciowy bezrobotnego, ale także zmniejszono liczbę osób, która może otrzymywać zasiłek dla bezrobotnych¹³.

Artykuł 1 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu z dnia 27 lipca 1990 roku stanowił, że prawo do zasiłku przysługiwało bezrobotnemu z dniem zarejestrowania, jeżeli: 1) nie ma dla niego propozycji odpowiedniej pracy, propozycji przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, skierowania do prac interwencyjnych lub na utworzone dodatkowe miejsce pracy oraz 2) w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania pozostawał w stosunku pracy co naj-

¹¹ M. Gerszewska, *Postrzeganie bezrobocia przez elity polityczne, gospodarcze oraz intelektualne* [w:] *Struktura społeczna. Rynek pracy. Bezrobocie*, red. M. Malikowski i D. Markowski, Rzeszów 1996, s. 90.

¹² Z. Morawski, *Ludzie bez pracy. Ewolucja prawnych instrumentów regulacji* [w:] *Ibidem*, s. 84–85.

¹³ Ustawa z dnia 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu (DzU 1990, nr 56, poz. 323).

mniej 180 dni lub podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej działalności przez okres co najmniej 180 dni.

Rozmiary bezrobocia w następnych latach i skala problemów wynikająca z bezrobocia sprawiły, że wprowadzono kolejną zmianę zagadnień dotyczących bezrobocia. W 1991 roku wprowadzono ustawę z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu¹⁴, która była znaczącą modyfikacją ustawy o zatrudnieniu z 1989 roku, a jej przepisy bardziej restrykcyjne w stosunku do poprzedniej ustawy.

Zmieniono określenie osoby bezrobotnej, uchwalając zwiększenie wyłączeń powodujących niemożność uznania danej osoby za bezrobotną. Bezrobotnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy, mogła zostać osoba zdolna do pracy i gotowa do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostająca bez pracy i nie ucząca się w szkole z wyjątkiem szkół wieczorowych i zaocznych, o ile podjęła naukę w szkole wieczorowej lub zaocznej w okresie zatrudnienia, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zamieszkania urzędzie pracy¹⁵. Do uzyskania statusu osoby bezrobotnej wymagane było spełnienie następujących wymogów: a) osiągnięcie określonego wieku przez bezrobotnego, a zatem osoba, która ukończyła 18 rok życia, a zarazem nie ukończyła 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, z wyjątkiem absolwentów specjalnych szkół podstawowych, osób niepełnosprawnych, a także osób poszukujących pracy po raz pierwszy i młodocianych, z którymi rozwiązano umowę o pracę w celu przygotowania do zawodu z przyczyn dotyczących zakładu pracy, b) wyłączenie spośród bezrobotnych osób, które nabyły prawo do emerytury, c) właściciele samodzielnego lub zależnego gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 1 ha, z wyłączeniami dochodowymi, d) osoby, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą lub podlegały ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej działalności, e) osoby niepełnosprawne, które były w stanie podjąć pracę w niepełnym wymiarze czasu, uzasadnionym względami zdrowotnymi. Istotnym elementem zmian ustawowych, w stosunku do ustawy o zatrudnieniu z 1989 roku, było urealnienie sytuacji, kiedy bezrobotnemu przysługuje prawo do zasiłku dla bezrobotnych, co spowodowało zmniejszenie liczby osób podejmujących tę formę pomocy, a także doprowadziło do tego, że liczba osób, którym zasiłek przysługiwał, drastycznie się zmniejszyła.

Jednak w miarę upływu czasu okazywało się, że ustawodawca, chcąc określić bardzo precyzyjnie pojęcie bezrobotnego, wprowadzał coraz więcej wyłączeń, uniemożliwiających uzyskanie statusu bezrobotnego, co powodowało, że ustawa stawała się coraz mniej czytelna. Kolejna nowelizacja ustawy, z dnia

¹⁴ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. (DzU 1991, nr 106, poz. 457).

¹⁵ T. Liszcz, *Prawo pracy. Część ogólna*, Gdańsk 1994, s. 127–128.

3 października 1992 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu¹⁶, umożliwiła nabycie statusu osoby bezrobotnej osobom, które, pozostając bez pracy, uczą się w szkole niezawodowej lub zaocznej, nawet gdy nie podjęły nauki w okresie zatrudnienia, a także osobom, które są właścicielami lub posiadaczami gospodarstw rolnych o powierzchni użytkowej poniżej 2 ha.

Zagadnienia bezrobocia stały się także ważnym problemem w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁷. W ustawie tej nie tylko znacznie doprecyzowano pojęcie bezrobotnego oraz jego prawa i obowiązki w stosunku do ustaw z poprzednich lat, ale także zmieniono zakres czynnych i biernych form przeciwdziałania bezrobociu.

Artykuł 2 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowił, że „bezrobotny” oznacza osobę niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, nieuczącą się w szkole w systemie dziennym, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy.

Wymieniono także katalog pozytywnych i negatywnych przesłanek, które charakteryzowały osobę bezrobotną. Wśród pozytywnych przesłanek wymieniano to, że jest to osoba, która: a) ukończyła 18 lat, z wyjątkiem młodocianych absolwentów, b) jest osobą niepełnosprawną, której stan zdrowia pozwala na podjęcie zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie. Wśród negatywnych przesłanek wymieniano, że jest to: a) kobieta, która nie ukończyła 60 lat, a mężczyzna 65 lat, b) osoba, która nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności nie pobiera zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub wychowawczego, c) osoba, która nie jest właścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, lub nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, d) osoba, która nie jest właścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) gospodarstwa stanowiącego dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidual-

¹⁶ Ustawa z dnia 3 października 1992 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu (DzU 1992, nr 78, poz. 394).

¹⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (DzU 1995, nr 1, poz. 1).

nych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych, ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie, e) osoba, która nie podjęła pozarolniczej działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności, albo nie podlega – na podstawie odrębnych przepisów – obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników, lub zaopatrzenia emerytalnego, f) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, g) osoba, która nie uzyskuje miesięcznie dochodu w wysokości przekraczającej połowę najniższego wynagrodzenia, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, h) osoba, która nie pobiera, na podstawie przepisów o pomocy społecznej, zasiłku stałego, stałego wyrównawczego, gwarantowanego zasiłku okresowego lub renty socjalnej.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym obejmującym przepisy w sferze przeciwdziałania bezrobociu jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁸. Ustawa ta uchwalona została w przeddzień wejścia Polski do struktur Unii Europejskiej, a jej przepisy w pewnej mierze nawiązywały do nowej sytuacji prawnej, w jakiej znalazła się Polska.

Ustawa ta, mimo że w pewnej mierze nawiązywała do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu uchwalonej 10 lat wcześniej, była jednak całkowicie nowym aktem prawnym. Po raz pierwszy bowiem polski ustawodawca zdecydował o wydzieleniu w przepisach dotyczących bezrobocia i służb zatrudnienia części poświęconej polityce rynku pracy i po raz pierwszy wskazał cele polityki zatrudnienia. W dotychczas obowiązujących przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 roku nie było takich przepisów; nie było ich także w poprzednich ustawach z tego obszaru¹⁹.

W ustawie tej zawarto określenie bezrobotnego. W świetle art. 2 ust. 2 pkt 2 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 albo innej pracy zarobkowej, nieucząca się w szkole, z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- a) ukończyła 18 lat;
- b) kobieta nie ukończyła 60 lat, a mężczyzna 65 lat;

¹⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU 2004, nr 99, poz. 1001).

¹⁹ *Komentarz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Warszawa 2005, s. 9.

c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego;

d) nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, 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;

e) 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;

f) nie podjęła pozarolniczej działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności albo nie podlega na podstawie odrębnych przepisów obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników, lub zaopatrzenia emerytalnego;

g) jest osobą niepełnosprawną, której stan zdrowia pozwala na podjęcie zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie;

h) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności;

i) 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;

j) nie pobiera, na podstawie przepisów o pomocy społecznej, zasiłku stałego, stałego zasiłku wyrównawczego lub gwarantowanego zasiłku okresowego;

k) nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego.

Tak rozbudowana definicja osoby bezrobotnej wskazuje, że wraz z upływem czasu należało dostosowywać zagadnienia bezrobocia do sytuacji społecznej, ekonomicznej i politycznej kraju.

Podsumowując, od roku 1989 zmieniało się podejście do bezrobocia jako zjawiska społecznego, które skutkowało pojawieniem się kilku różnych ustaw,

w tym ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, ustawy z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu, ustawy z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu i ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W każdej z nich założono istnienie aktywnych i pasywnych form prawnych przeciwdziałania bezrobociu. Najważniejszą jednak formą przeciwdziałania bezrobociu stało się aktywizowanie osób bezrobotnych, a więc bezpośrednio lub pośrednio docieranie do osób bezrobotnych, a także dążenie do ich zatrudnienia.

Analiza zagadnień bezrobocia w świetle socjologii prawa

Zjawisko bezrobocia można zaliczyć do głównych problemów społecznych wielu państw, zarówno tych, w których istnieje ustabilizowana gospodarka rynkowa, jak i tych, które znajdują się w procesie transformacji gospodarczej, ustrojowej, prawnej. Polska po roku 1989 stała się krajem, w którym bezrobocie zaczęło osiągać coraz wyższe wskaźniki. W początkowej fazie transformacji, a więc w roku 1990, liczba bezrobotnych przekroczyła 1 milion osób, by w ciągu kolejnych lat przekroczyć 3 miliony. Zmieniała się także stopa bezrobocia, która w początkowym okresie wynosiła 6%, następnie wzrosła aż do 20%, by obecnie przekroczyć 13%²⁰.

Należy wskazać, że bezrobocie jako zjawisko społeczne i ekonomiczne jest dosyć dobrze opracowane pod względem naukowym, chociaż nie jest to tak jednoznaczne na gruncie socjologii prawa.

Analizując zagadnienia bezrobocia na gruncie socjologii prawa, można stwierdzić, że określenie bezrobotnego zmieniało się w zależności od tego, jaki był i jest system polityczny, a także, jakie było i jest zapotrzebowanie społeczne w tym zakresie. Dokonując analizy naukowej zagadnień związanych z bezrobociem, należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Pierwsze to analiza tytułów ustaw związanych z bezrobociem, a drugie to analiza pojęcia bezrobotnego w świetle obowiązujących aktów prawnych.

Istotną kwestią związaną z ustawami o bezrobociu, to jej tytuły. W roku 1989 pojawiła się ustawa z dnia 29 grudnia o zatrudnieniu, która nie tylko miała łagodzić objawy narastającego lawinowo bezrobocia, ale także wskazać, kim jest bezrobotny. Zamieniła ona ustawę z dnia 26 października 1982 roku o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, wprowadzając pojęcie bezrobocia i bezrobotnego, a jednocześnie jej nazwa była adekwatna do sytuacji społecznej. Artykuł 1 stanowił, że ustawa określa zadania państwa w zakresie

²⁰ K. Leśniak-Moczuk, *Dwie dekady lokalnego bezrobocia...*, s. 66; Dane GUS i KUP do 2013 roku.

zatrudnienia, a także, że ustawa ma zastosowanie do poszukujących pracy i ją podejmujących w ramach stosunku pracy. Należy zaznaczyć, że fakt pojawienia się nowego problemu społecznego, którym było bezrobocie, oraz jego rozmiary były zaskoczeniem dla ówczesnych władz, a także szokiem dla społeczeństwa, które przyzwyczajone było raczej do tego, że pracy jest dużo, wszędzie i każdy, jeśli chce, może pracować. Władza wykonawcza musiała się uczyć, jak postępować z osobami bezrobotnymi, jakie metody zastosować w przewyciężaniu bezrobocia, czy walczyć ze zjawiskiem, czy rozwiązywać problem, czy stosować metody pasywne, w postaci zasiłków dla bezrobotnych, czy metody aktywne, które związane były z przystosowywaniem bezrobotnego do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy.

W roku 1991 wprowadzono ustawę z dnia 16 października o zatrudnieniu i bezrobociu. Celem tego aktu prawnego było określenie zadań państwa w zakresie zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków. Zmiany wprowadzone w definicji osoby bezrobotnej oraz w przepisach określających zasady przyznawania zasiłków były wyrazem kontynuacji dążenia do zapewnienia pomocy osobom faktycznie jej potrzebującym i wyeliminowania tych osób, którym taka pomoc była zbędna. Selekcji osób uprawnionych do pobierania zasiłków dla bezrobotnych towarzyszyły działania zmniejszające te zasiłki. Zasiłki traktowane były jako środek zapewniający przetrwanie w warunkach bezrobocia, a nie jako należna rekompensata za utracone zarobki. Ustawa ta, będąca znaczącą modyfikacją poprzedniej ustawy o zatrudnieniu, miała przepisy bardziej restrykcyjne. Po pierwsze, zmieniono określenie osoby bezrobotnej, uchwalając zwiększenie wyłączeń powodujących niemożność uznania danej osoby za bezrobotną. Po wtóre, zwiększono katalog czynnych form przeciwdziałania bezrobociu, a także dokonano zmiany rozumienia biernej formy przeciwdziałania bezrobociu, poprzez uaktualnienie katalogu sytuacji, kiedy zasiłek dla bezrobotnych nie przysługuje. Po trzecie, wprowadzono bardziej rygorystyczne formy rejestrowania osób bezrobotnych. Po czwarte, wśród czynnych form przeciwdziałania bezrobociu wprowadzono takie przedsięwzięcia, jak: przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie bezrobotnych, przyznawanie i wypłacanie zasiłków szkoleniowych w czasie przyuczenia lub przekwalifikowania bezrobotnego, finansowanie działalności związanej z przyuczeniem do zawodu lub przekwalifikowaniem osób bezrobotnych, inicjowanie i organizowanie dodatkowych miejsc pracy w zakładach pracy, udzielanie pomocy finansowej zakładom pracy w organizowaniu dodatkowych miejsc pracy, inicjowanie i finansowanie prac interwencyjnych, inicjowanie i finansowanie robót publicznych, udzielanie pożyczek i pomocy w uzyskaniu kredytów na podjęcie działalności gospodarczej. Wśród biernych form przeciwdziałania bezrobociu pozostały zasiłki dla bezrobotnych. Istotnym elementem zmian ustawowych, w stosunku do ustawy o za-

trudnieniu z 1989 roku, było urealnienie sytuacji, kiedy bezrobotnemu przysługuje prawo do zasiłku dla bezrobotnych, co spowodowało zmniejszenie liczby osób podejmujących tę formę pomocy, a także doprowadziło do tego, że liczba osób, którym zasiłek przysługiwał, drastycznie się zmniejszyła.

Zagadnienia bezrobocia stały się także ważnym problemem w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W ustawie tej nie tylko znacznie doprecyzowano pojęcie bezrobotnego oraz jego prawa i obowiązki w stosunku do aktów z poprzednich lat, ale także zmieniono zakres czynnych i biernych form przeciwdziałania bezrobociu. Wymieniono katalog pozytywnych i negatywnych przesłanek, które charakteryzowały osobę bezrobotną. Wśród aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu ustawa wymieniła takie formy, jak: pośrednictwo pracy, rejestrowanie bezrobotnych, inicjowanie i finansowanie szkoleń dla bezrobotnych, przyznawanie i wypłacanie dodatków szkoleniowych, inicjowanie i organizowanie dodatkowych miejsc pracy, udzielanie pracodawcom pomocy finansowej w zakresie dotyczącym zatrudniania osób bezrobotnych, inicjowanie i finansowanie prac interwencyjnych i robót publicznych, udzielanie pożyczek z Funduszu Pracy na podjęcie działalności na własny rachunek, aktywizowanie bezrobotnych w ramach programów specjalnych, aktywizowanie bezrobotnych w ramach zajęć w klubach pracy, realizowanie innych zadań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Wśród pasywnych form wymieniono przyznawanie i wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych. Jednak przyznawanie zasiłków zostało obwarowane wieloma obostrzeniami, w stosunku do przepisów wcześniejszych. Istotną kwestią w ustawie było określenie kwoty wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Z jednej strony upraszczało to wykonywanie prawa przez odpowiednie instytucje, z drugiej jednak strony, w przyszłości, powodowało potrzebę nowelizowania ustawy i dostosowywania wysokości zasiłku do aktualnych wymagań prawnych. Należy zaznaczyć, że ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu była zdecydowanie lepszym aktem prawnym, w stosunku do ustaw wcześniejszych, niemniej jednak i ona posiadała szereg wad, które starano się wyeliminować w następnym akcie. Cechą szczególną tej ustawy było to, że dużo miejsca poświęcono pasywnym formom przeciwdziałania bezrobociu, określając bardzo szczegółowo sytuacje umożliwiające uzyskiwanie zasiłku, a także sytuacje, które nie dopuszczały do jego otrzymania.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym, obejmującym przepisy w sferze przeciwdziałania bezrobociu jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Określa ona zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, które winny być realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy, wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej,

zwiększania mobilności na rynku pracy. Istotną modyfikacją w stosunku do poprzednich ustaw było określenie instytucji, które włączają się do realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania problemom bezrobocia. Organami zatrudnienia stały się: minister właściwy do spraw pracy, w tym przypadku Minister Pracy i Polityki Społecznej, Prezes Krajowego Urzędu Pracy i wojewoda. Samorządowe organy zatrudnienia występują w ustawie jako samorząd wojewódzki, który działa poprzez wojewódzką samorządową jednostkę organizacyjną samorządu wojewódzkiego, w tym przypadku wojewódzki urząd pracy, oraz samorząd powiatowy, działający przez starostę i powiatowy urząd pracy, wchodzący w skład powiatowej administracji zespolonej, w tym przypadku powiatowy urząd pracy. Nowością w stosunku do poprzednich ustaw były zadania, które są realizowane przez instytucje rynku pracy, w tym: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego. Zgodnie z ustawą zadania te dzielą się na: 1) podstawowe usługi rynku pracy, takie jak: a) pośrednictwo pracy, b) usługi EURES, c) poradnictwo zawodowe i informację zawodową, d) organizowanie szkoleń, e) pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, f) prowadzenie klubów pracy; 2) instrumenty wspierające podstawowe usługi rynku pracy. Ustawa wyróżnia także siedem grup osób, do których kierowane są specjalne formy wsparcia. Pasywną formą przeciwdziałania bezrobociu są świadczenia pieniężne, w tym zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne.

Analizując zmieniające się nazwy ustaw związanych z bezrobociem, można dostrzec to, że w kolejnych aktach pojawia się słowo „zatrudnienie” i „bezrobocie”. Taką nazwę nosi ustawa o zatrudnieniu z 1989 roku, chociaż jej faktycznym celem było uporanie się z problemem bezrobocia, a nie zagadnienia związane ze zwiększaniem zatrudnienia. Kolejna ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 roku w swej nazwie odnosi się zarówno do bezrobocia, jak i zatrudnienia, chociaż jej celem było łagodzenie skutków bezrobocia. Z kolei ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 roku, obok zagadnień związanych z pojęciem bezrobotnego, zmieniła zakres czynnych i biernych form przeciwdziałania bezrobociu. Stała się bardziej ustawą skierowaną do urzędów zajmujących się bezrobotnymi, a nie do samych bezrobotnych. W tej, a także i w kolejnej ustawie z 2004 roku, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pomyślano więcej o urzędnikach, którzy mieli zajmować się bezrobotnymi, pomyślano o instytucjach szkolących, o psychologach, którzy za godziwe wynagrodzenie mieli uczyć bezrobotnych, jak radzić sobie ze swym bezrobociem, pomyślano o strukturach urzędniczych, które miały przeciwdziałać bezrobociu. Niestety, bezrobotnego w tych ustawach było coraz mniej. Bezrobotny spychany był na plan dalszy, tym bardziej że kolejne wyłączenia zmniejszały liczbę tych, którym przysługiwała pomoc z tytułu bezrobocia.

Następną istotną kwestią naukową jest zaprezentowanie ewolucji pojęcia bezrobotnego w polskich przepisach prawa od 1989 roku do współczesności.

Pierwsze określenie bezrobotnego pojawiło się w roku 1989. Bezrobotnym była osoba, która jest zdolna do pracy, gotowa do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, pozostająca bez pracy i zarejestrowana we właściwym dla miejsca zamieszkania organie zatrudnienia stopnia podstawowego. To osoba, która nie pobiera emerytury, nie jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, nie prowadzi działalności gospodarczej lub nie podlega ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu. Cechą charakterystyczną tego określenia bezrobotnego było nawiązanie do ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy z 1982 roku, w której osobą uchylającą się świadomie od pracy był obywatel polski, mężczyzna, a nie kobieta, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 45 lat, jeżeli co najmniej przez okres trzech miesięcy nie pozostawał w stosunku pracy lub nie pobierał nauki w szkole, a także nie był zarejestrowany w organach zatrudnienia jako poszukujący pracy w trybie pośrednictwa pracy.

Określenie bezrobotnego z roku 1990 wskazywało, że bezrobotnym była osoba, która nie miała propozycji odpowiedniej pracy, propozycji przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, skierowania do prac interwencyjnych lub na utworzone dodatkowe miejsce pracy oraz w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania pozostawała w stosunku pracy co najmniej 180 dni lub podlegała ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej działalności przez okres co najmniej 180 dni.

W określeniu bezrobotnego z 1991 roku uznano, że jest nim osoba zdolna do pracy i gotowa do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostająca bez pracy i nieucząca się w szkole z wyjątkiem szkół wieczorowych i zaocznych, o ile podjęła naukę w szkole wieczorowej lub zaocznej w okresie zatrudnienia, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zamieszkania urzędzie pracy. Osoba taka musiała spełniać kilka warunków, a wśród nich osiągnięcie określonego wieku, a zatem ukończenie 18 roku życia i nieukończenie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, z wyjątkiem absolwentów specjalnych szkół podstawowych, osób niepełnosprawnych, a także osób poszukujących pracy po raz pierwszy i młodocianych, z którymi rozwiązano umowę o pracę w celu przygotowania do zawodu z przyczyn dotyczących zakładu pracy, nie mogła być to osoba, która nabyła prawo do emerytury, nie mógł być to właściciel samoistny lub zależny gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 1 ha, z wyłączeniami dochodowymi, a także osoba, które prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą lub podlegała ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej działalności, oraz osoby niepełnosprawne, które były w stanie podjąć pracę w niepełnym wymiarze czasu, uzasadnionym względami zdrowotnymi.

Od roku 1994 bezrobotnym była osoba niezatrudniona, niewykonyjąca pracy zarobkowej, która był zdolna i gotowa podjąć zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, nieucząca się w systemie dziennym, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania powiatowym urzędzie pracy, będąca w wieku produkcyjnym, nieposiadająca gospodarstwa rolnego. Bezrobotnym mógł być obywatel polski zamieszkały w Polsce, poszukujący i podejmujący zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawców zagranicznych, a także cudzoziemiec przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadający zezwolenie na osiedlenie się lub któremu nadano status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, poszukujący i podejmujący zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Polski, osoba, której właściwy organ udzielił zezwolenia na pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Bezrobotną mogła być osoba niezatrudniona i niewykonyjąca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej, bądź osoba niepełnosprawna zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieucząca się w szkole, z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. To osoba, która nie ukończyła, dla kobiet 60 roku życia, a dla mężczyzn 65 roku życia, która była pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, lub urzędnikiem, członkiem korpusu służby cywilnej lub osobą prowadzącą pozarolniczą działalność,

Obecnie obowiązująca ustawa z roku 2004 określa bezrobotnego jako osobę niezatrudnioną i niewykonyjącą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, nieuczącą się w szkole w systemie dziennym, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy. Osoba, która ukończyła 18 lat, z wyjątkiem młodocianych absolwentów, kobieta, która nie ukończyła 60 lat, a mężczyzna 65 lat, osoba, która nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności nie pobiera zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub wychowawczego, osoba, która nie jest właścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, lub nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik

w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, osoba, która nie jest właścicielem lub posiadaczem (samoistnym lub zależnym) gospodarstwa stanowiącego dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych, 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 ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie, osoba, która nie podjęła pozarolniczej działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności albo nie podlega – na podstawie odrębnych przepisów – obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników, lub zaopatrzenia emerytalnego, osoba, która jest niepełnosprawna, ale stan jej zdrowia pozwala na podjęcie zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, osoba, która nie jest tymczasowo aresztowana lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, osoba, która nie uzyskuje miesięcznie dochodu w wysokości przekraczającej połowę najniższego wynagrodzenia, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, osoba, która nie pobiera, na podstawie przepisów o pomocy społecznej, zasiłku stałego, stałego wyrównawczego, gwarantowanego zasiłku okresowego lub renty socjalnej.

Jak widać, określenie „bezrobotny” zmieniało się w ciągu ostatnich kilkunastu lat, przechodząc od w miarę prostego do bardzo skomplikowanego, próbującego objąć swym zakresem „całość” cech charakteryzujących bezrobotnego. Istotne jest także i to, że określenie bezrobotnego konstruowano poprzez zwiększenie wyłączeń powodujących niemożność uznania danej osoby za bezrobotną.

Zakończenie

Bezrobocie w Polsce stało się poważnym problemem społecznym. Nie ma jednak „dobrej recepty” na skuteczne rozwiązanie tego problemu w kraju, gdyż kryzys ekonomiczny ogarnął państwa Unii Europejskiej, a także i inne kraje Europy i świata, tradycyjne kierunki migracji polskich bezrobotnych. Polskie instytucje państwowe stają się coraz bardziej bezradne w obliczu wzrastającej fali bezrobocia.

Odpowiadając na postawione we wstępie niniejszego opracowania pytanie, jak kształtowały się przepisy prawa polskiego po roku 1989 odnośnie do bezrobocia, trzeba podkreślić, że były one „w ciągłym ruchu” i zmieniały się wraz z upły-

wem czasu. Charakterystyczny może być fakt, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego, w II Rzeczypospolitej, uchwalono 34 akty prawne dotyczące bezrobocia, w tym ustawy i rozporządzenia, tymczasem w ciągu ponad dwudziestu lat istnienia III Rzeczypospolitej uchwalono aż 83 akty prawne dotyczące bezrobocia. Oznacza to, że w II RP tempo uchwalania aktów prawnych dotyczących bezrobocia wynosiło około dwa akty na rok, gdy w III RP ponad cztery w ciągu roku. Analizując zagadnienie bezrobocia, należy także zwrócić uwagę na kontekst społeczno-polityczny uchwalania danych ustaw. Przepisy prawa w tym zakresie kształtowane były w jakimś kontekście społecznym, gospodarczym lub politycznym. Szczególne znaczenie odgrywał kontekst polityczny, co związane było z tempem uchwalania ustaw, rolą opozycji w ich kształtowaniu, a także potrzebami politycznymi i społecznymi danych ustaw. Można spodziewać się, że na fali rosnącego obecnie bezrobocia w Polsce pojawi się nowa ustawa, której celem nie będzie zwiększenie zatrudnienia, ale nowa kreacja polityki bezrobocia.

Odpowiadając na pytanie, kim jest bezrobotny w świetle obowiązującego prawa, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że zmieniało się ono w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat, przechodząc od określenia w miarę prostego, do bardzo skomplikowanego, próbującego objąć swym zakresem „całość” cech charakteryzujących bezrobotnego. Istotne jest także i to, że określenie bezrobotnego konstruowano poprzez zwiększenie wyłączeń powodujących niemożność uznania danej osoby za bezrobotną.

Analizując zmieniające się tytuły ustaw związanych z bezrobociem, można dostrzec, że w kolejnych aktach pojawiły się takie określenia, jak „zatrudnienie”, „bezrobocie”, „przeciwdziałanie bezrobociu”, „promocja zatrudnienia”, „instytucje rynku pracy”. Ale faktycznym celem ustaw było uporanie się z problemem bezrobocia, łagodzenie jego skutków, a także uporządkowanie pracy instytucji zajmujących się bezrobotnymi. Jednak bezrobotnego w tych ustawach było coraz mniej, był i jest on spychany na dalszy plan, na rzecz lepszego funkcjonowania instytucji państwowych.

HOW MUCH OF AN UNEMPLOYED IS IN THE UNEMPLOYED? LAW – SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF THE NOTION OF AN UNEMPLOYED IN PROVISIONS OF POLISH LAW

Słowa kluczowe: bezrobocie, bezrobotny, ustawy dotyczące bezrobocia, socjologia prawa.

Key words: unemployment, unemployed, acts concerning unemployment, sociology of law

Streszczenie

Bezrobocie w Polsce jest poważnym problemem społecznym. Od roku 1989 w kraju uchwalono wiele ustaw, których przedmiotem było bezrobocie. Jednak wraz z upływem czasu zmieniano