

# Katarzyna Jaworska

---

## Standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy a polski system zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia

---

Studia Prawnoustrojowe nr 24, 161-170

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Katarzyna Jaworska**

Katedra Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego

Wydział Prawa i Administracji UWM

## **Standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy a polski system zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia**

Dwudziesty wiek był wiekiem bezrobocia<sup>1</sup>. Zapoczątkowana ponad sto lat temu walka z bezrobociem i jego skutkami trwa do dnia dzisiejszego. Ani rozwój gospodarczy, ani postęp technologiczny i naukowy nie pomogły w zminimalizowaniu zasięgu tego zjawiska, a nawet niekiedy przyczyniły się do jego wzrostu, powodując na niektórych obszarach masowe bezrobocie. Historia pokazuje, że niestety większość inicjatyw nie doprowadziła do stałego ograniczenia jego zasięgu, działając tylko doraźnie. W związku z tym nie dziwi, że państwa na całym świecie – oprócz starań mających na celu zmniejszenie wielkości bezrobocia – prowadzą również kampanie mające na celu łagodzenie jego skutków poprzez dostarczanie bezrobotnym środków niezbędnych do życia. Wiele spośród nich wzoruje się na rozwiązaniach przyjętych przez organizacje międzynarodowe.

Pierwsze międzynarodowe standardy w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia zostały przyjęte przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) w konwencji nr 2 z 1919 r.<sup>2</sup> W odpowiedzi na zmiany społeczno-gospodarcze w 1934 r. została uchwalona konwencja nr 44 dotycząca zapewnienia bezrobotnym nie z własnej winy odszkodowań i zasiłków. Obecnie obydwie konwencje są już zamknięte do ratyfikacji.

Wśród ogromnego dorobku normatywnego MOP w chwili obecnej największe znaczenie w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia mają dwie konwencje: nr 102 – dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r. oraz nr 168 – dotycząca popierania zatrudnienia i ochrony przed

---

<sup>1</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2004, s. 11.

<sup>2</sup> Konwencja nr 2 została ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. (Dz.U. z 1925 r., nr 54, poz. 364).

bezrobociem, która weszła w życie w 1991 r.<sup>3</sup> Standardy zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia są również przedmiotem normatywnej działalności Rady Europy, chodzi w szczególności o Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. (EKZS) oraz Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1990 r. (ZEKZS)<sup>4</sup>.

Dokumenty MOP i Rady Europy w różny sposób definiują ryzyko bezrobocia, którego zaistnienie powoduje konieczność wypłaty świadczenia, np. ryzyko utraty zatrudnienia, utraty dochodu, utraty zarobków lub braku zarobków. Przyjęta definicja niesie poważne konsekwencje w zakresie określenia zakresu podmiotowego ochrony oraz metody łagodzenia skutków bezrobocia. Ryzyko określone jako utrata dochodu wskazuje na metodę ubezpieczeniową, a ochroną objęci są wszyscy pracownicy. Natomiast ryzyko braku zarobków związane jest z metodą zaopatrzeniową, dotyczącą wszystkich mieszkańców państwa lub tylko wybranych grup zawodowych<sup>5</sup>. Mimo różnic w określaniu ryzyka, między tymi dokumentami jest bardzo dużo podobieństw. Wynika to z faktu, iż EKZS wzorowany był na konwencji nr 102, a jego zrewidowana wersja na konwencji nr 168. Jednak nie da się ukryć, że największą różnicę stanowi intensywność, z jaką realizowana jest funkcja dochodowa świadczenia dla bezrobotnych. Nie pozostaje to bez wpływu na liczbę ratyfikacji tych dokumentów w części poświęconej realizacji zabezpieczenia społecznego na wypadek braku pracy<sup>6</sup>.

Spśród wskazanych wyżej dokumentów prawa międzynarodowego Polska ratyfikowała jedynie konwencję nr 102 w częściach dotyczących opieki lekarskiej, świadczeń na starość, świadczeń rodzinnych, świadczeń macierzyńskich<sup>7</sup> oraz świadczeń w razie śmieci żywiciela<sup>8</sup>, z pominięciem m.in. norm o łagodzeniu skutków bezrobocia. W związku z tym istnieje potrzeba przeanalizowania polskiego systemu zabezpieczenia na wypadek bezrobocia pod kątem standardów ustanowionych przez MOP i Radę Europy.

Kwestie związane z zabezpieczeniem społecznym na wypadek bezrobocia w polskim systemie prawa zostały uregulowane ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>9</sup> (dalej: u.p.z.).

<sup>3</sup> Teksty konwencji w języku polskim dostępne są na stronie <www.mop.pl>.

<sup>4</sup> Teksty kodeksów zob. w: R.A. Henczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997.

<sup>5</sup> Więcej o metodach m.in. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1964.

<sup>6</sup> W Europie konwencję nr 102 ratyfikowało 21 państw, konwencję nr 168 – 6, EKZS – 16, a ZEKZ jedynie 1 państwo.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o ratyfikacji Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 113, poz. 1065).

<sup>8</sup> Oświadczenie rządowe z dnia 18 lutego 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 93, poz. 776).

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 69 poz. 415 z późn. zm.

Od zapoczątkowania przemian gospodarczo-politycznych w 1989 r. jest to już czwarta ustawa regulująca kwestię wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Podobnie jak jej poprzedniczki, ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, co pokazuje, że ustawodawca ciągle poszukuje optymalnego rozwiązania w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia.

Pierwsze uwagi należy poczynić w zakresie definiowania pojęcia „bezrobotny”<sup>10</sup>. Ustawodawca w 1989 r. w ustawie o zatrudnieniu przyjął koncepcję, zgodnie z którą definicja ta składa się z dwóch części. Pierwsza część zawiera szereg przesłanek pozytywnych nabycia statusu bezrobotnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z., za bezrobotną może zostać uznana osoba, która:

- 1) jest niezatrudniona i nie wykonuje innej pracy zarobkowej,
- 2) jest zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej<sup>11</sup>,
- 3) nie uczy się w szkole<sup>12</sup>,
- 4) zarejestrowała się we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy,
- 5) poszukuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

W znacznej mierze pokrywają się one z przesłankami zawartymi w dokumentach prawa międzynarodowego, z tym że polski ustawodawca rozszerzył ten katalog. Konwencja nr 168 MOP oraz ZEKZS wskazują na: zdolność do pracy, dyspozycyjność (gotowość), faktyczne poszukiwanie pracy, brak odpowiedniego zatrudnienia oraz utratę zarobków. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przesłanka braku odpowiedniego zatrudnienia została przeniesiona do warunków nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Co więcej, nieprzyjęcie odpowiedniej pracy powoduje utratę prawa do zasiłku i statusu bezrobotnego, a w związku z tym pojęcie to ma kluczowe znaczenie. Zgodnie z art. 2 ust 1 pkt 16 u.p.z., odpowiednia praca to taka praca, za którą przysługuje co najmniej minimalne wynagrodzenie i podlega ubezpieczeniom społecznym oraz do wykonywania której bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może ją wykonywać po uprzednim szkoleniu albo przygotowaniu zawodowym doro-

<sup>10</sup> Szerzej o definicji bezrobotnego Z. Góral, *Definicja bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5, s. 23 i n.; K. Jaworska, *Prawna konstrukcja pojęcia bezrobotnego*, [w:] B. Sitek, M. Szwejkowska (red.), *Podmiotowość w prawie*, Olsztyn 2012, s. 47 i nast.; M. Śmigiel, *Definicja bezrobotnego w ujęciu normatywnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 2, s. 53 i nast.

<sup>11</sup> W przypadku osoby niepełnosprawnej wymóg ten ogranicza się do zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie.

<sup>12</sup> Wyjątek stanowi nauka w szkole dla dorosłych lub przygotowywanie się do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły oraz nauka w szkole wyższej w trybie studiów niestacjonarnych.

słych, a stan zdrowia pozwala mu na jej wykonywanie, zaś łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin. W tym znaczeniu odpowiednia praca nie musi być pracą w pełnym wymiarze czasu pracy, mimo że bezrobotny jest gotowy do podjęcia zatrudnienia w takim wymiarze. W pojęciu odpowiedniej pracy nie mieści się również wykonywanie pracy w ramach umowy o dzieło, ponieważ od tej umowy potrącana jest jedynie zaliczka na podatek dochodowy<sup>13</sup>.

Odmienna koncepcja odpowiedniej pracy znajduje się w dokumentach prawa międzynarodowego. Dla przykładu można wskazać, iż świetle konwencji nr 168 MOP przy ocenie, czy praca jest odpowiednia dla bezrobotnego, należy brać pod uwagę wiek, staż pracy w dotychczasowym zawodzie, zdobyte doświadczenie, długość okresu bezrobocia, sytuację na rynku pracy, wpływ nowego zatrudnienia na sytuację rodzinną i osobistą. Łatwo zauważyć, iż z tego punktu widzenia polski ustawodawca opiera się głównie na ocenie, czy bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje, a nie czy praca odpowiada jego kwalifikacjom<sup>14</sup>. Ta na pozór subtelna różnica może w niektórych przypadkach na gruncie polskiego prawa doprowadzić do degradacji zawodowej bezrobotnego, który w obawie przed utratą prawa do zasiłku i statusu bezrobotnego podejmie zatrudnienie na stanowisku, które będzie wymagało znacznie niższych kwalifikacji niż te, którymi dysponuje.

Warto zauważyć, że przesłanka utraty zarobków również związana jest z nabyciem prawa do zasiłku. Jednak nie została ona wyeksponowana w należyty sposób, co z pewnością jest mankamentem polskiego systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek braku pracy, ponieważ nie ukazuje historycznej więzi między statusem bezrobotnego a statusem pracowniczym.

Druga część ustawowej definicji bezrobotnego zawiera przesłanki negatywne, które uniemożliwiają nabycie tego statusu, mimo spełniania przesłanek pozytywnych. Ta część jest bardzo rozbudowana i jej celem jest zawężenie zakresu podmiotowego prawnego pojęcia bezrobotnego, a w związku z tym także ograniczenie bezrobocia w rozumieniu prawnym. Większość przesłanek zawartych w tej części związana jest z brakiem dochodu po stronie bezrobotnego (np. niepobieranie zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego) lub z nabyciem przez niego prawa do świadczeń (np. prawa do emerytury lub renty). Jak się wydaje, ustawodawca wyszedł z założenia, że bezrobotny to osoba, która nie ma żadnego źródła utrzymania, bez względu na to, czy

---

<sup>13</sup> Wyjątek stanowi umowa zawarta z pracodawcą, z którym wykonawca pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, a umowa ta jest zawarta z osobą trzecią – art. 8 ust 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 z późn. zm.) i art. 104 ust. 1 pkt 1 lit c u.p.z. Por. wyrok SN z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. I UK 252/09, LEX nr 577824.

<sup>14</sup> Zob. M. Włodarczyk, *Pojęcie odpowiedniego zatrudnienia w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1999, t. LIX, s. 41.

wykonywała poprzednio pracę, czy nie. W związku z tym pominął osoby, które nie mają prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a jednocześnie mogą mieć minimalny dochód, lecz potrzebna jest im pomoc w znalezieniu zatrudnienia, więc możliwość korzystania z usług rynku pracy byłaby w tym zakresie niezbędna.

Drugą płaszczyzną tych rozważań są warunki nabycia prawa do świadczenia z tytułu bezrobocia. W tym zakresie dokumenty MOP i Rady Europy można określić jako lakoniczne. Sprowadzają się one generalnie do stwierdzenia, że warunkiem nabycia prawa do zasiłku powinno być posiadanie przez bezrobotnego okresu kwalifikacyjnego, który nie może być dłuższy niż okres uważany za niezbędny do zapobieżenia nadużyciom. W większości państw europejskich okres kwalifikacyjny określany jest jako minimalny okres opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek bezrobocia. Mimo że polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie modelu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia<sup>15</sup>, to i tak warunkiem nabycia prawa do zasiłku na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest okres opłacania składki na Fundusz Pracy, który musi wynosić nie mniej niż 365 dni w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji we właściwym urzędzie pracy. Na tle innych państw warunek ten jest stosunkowo surowy<sup>16</sup>. Przykładowo okres opłacania składki w Austrii wynosi 52 tygodnie w ciągu 2 lat, w Estonii – 12 miesięcy w ciągu 36 miesięcy, Finlandii – 34 tygodni w ciągu 28 miesięcy, Francji – 4 miesiące w ciągu 28 miesięcy i na Litwie – 18 miesięcy w ciągu 3 lat<sup>17</sup>. Nie ma żadnych wątpliwości, iż ustalając tak surowy warunek nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, polski ustawodawca chciał z jednej strony znacznie ograniczyć krąg osób uprawnionych do świadczenia, a co za tym idzie ograniczyć wydatki, a z drugiej strony zwiększyć aktywność zawodową na krajowym rynku pracy. Jednak rezultatem tego jest fakt, że aż 83,5% zarejestrowanych bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku<sup>18</sup>. Pozostają tym samym na utrzymaniu gmin, pobierając świadczenia z pomocy społecznej.

Kolejną uwagę należy poczynić w zakresie przesłanek utraty prawa do zasiłku. Konwencja nr 168 MOP wskazuje m.in. na świadome przyczynienie się bezrobotnego do zwolnienia z pracy, dobrowolne rozwiązanie umowy o pracę, niekorzystanie z pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, niepodjęcie odpowiedniego zatrudnienia oraz otrzymanie lub usiłowanie otrzy-

<sup>15</sup> Zob. K. Jaworska, *Charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych*, [w:] Z. Góral (red.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, Warszawa 2013, s. 91.

<sup>16</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 297.

<sup>17</sup> Zob. A. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. III: *Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000, s. 462 i nast.; G. Uścińska, *Ubezpieczenia społeczne i pomoc w razie bezrobocia w ustawodawstwach państw UE*, Warszawa 2011, s. 9 i nast.

<sup>18</sup> Zob. [online] <[http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW\\_miesie\\_inf\\_o\\_bezrob\\_rejestr\\_w\\_pol-sce\\_05m\\_2013.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW_miesie_inf_o_bezrob_rejestr_w_pol-sce_05m_2013.pdf)>, dostęp: 20.06.2013.

mania świadczenia w drodze oszustwa. Co do zasady, przesłanki te mają swoje odwzorowanie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przewiduje ona, że zasiłek dla bezrobotnych nie będzie przysługiwał m.in. w przypadku: utraty pracy w okresie 6 miesięcy przed rejestracją we właściwym urzędzie pracy z powodu rozwiązania jej bez wypowiedzenia przez pracodawcę z winy pracownika (art. 75 ust. 1 pkt 3 u.p.z.), rozwiązania umowy o pracę przez bezrobotnego za wypowiedzeniem lub za porozumieniem stron, z pewnymi wyjątkami (art. 75 ust. pkt 2) oraz odmowy bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia odpowiedniej pracy, szkolenia, stażu, wykonywania prac interwencyjnych czy robót publicznych (art. 75 ust. 1 pkt 1). W przeciwieństwie do MOP polski ustawodawca odmiennie zaklasyfikował nabycie i pobieranie świadczenia w drodze oszustwa. Takie zachowanie bezrobotnego nie jest sankcjonowane utratą prawa do zasiłku i utratą statusu bezrobotnego, lecz jedynie koniecznością zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (76 ust. 2 pkt u.p.z.). W takim przypadku bezrobotny mógłby utracić swój status tylko w razie wykazania przez powiatowy urząd pracy, iż rejestracja w charakterze bezrobotnego miała na celu uzyskanie prawa do świadczenia i bezrobotnemu nie można przypisać gotowości do podjęcia zatrudnienia<sup>19</sup>.

Z punktu widzenia świadczeniobiorcy jedną z najbardziej istotnych kwestii jest długość okresu przysługiwania zasiłku z tytułu bezrobocia. Standardy międzynarodowe w tej kwestii są zgodne, że zasiłek powinien przysługiwać przez cały czas pozostawania bez pracy. Mimo to konwencja nr 168 pozwala na ograniczenie czasu wypłaty świadczenia do 26 tygodni (182 dni) w każdym przypadku bezrobocia lub do 39 tygodni (273 dni) w okresie 24 miesięcy, a według ZEKZS okres ten może być ograniczony do 39 tygodni (273 dni) w każdym przypadku lub 39 tygodni (273 dni) w okresie 24 tygodni. Natomiast polski ustawodawca przewidział dwa okresy pobierania zasiłku – 6 i 12 miesięcy (180 dni i 360 dni, przy założeniu, że jeden miesiąc to 30 dni) w zależności od poziomu bezrobocia na lokalnym rynku pracy. Jeżeli na obszarze, na którym ma miejsce zamieszkania bezrobotny, w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku, stopa bezrobocia nie przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, zasiłek będzie przysługiwał przez 6 miesięcy, natomiast jeżeli stopa bezrobocia przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, zasiłek będzie wypłacany przez 12 miesięcy. W metodzie tej można dopatrzeć się socjalnego charakteru zasiłku dla bezrobotnych. Na terenach, na których bezrobocie jest wyższe, a w związku z tym trudniej o zatrudnienie, zasiłek będzie przysługiwał dłużej, a na terenach o niższym bezrobociu, gdzie teoretycznie łatwiej znaleźć pracę, odpowiednio krócej.

<sup>19</sup> T. Olejarsz, *Prawa i obowiązki bezrobotnych*, „Prawo Pracy” 1997, nr 5, s. 12.

Mimo tej specyficznej metody ustania długości przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych, można powiedzieć, iż pod tym względem standardy MOP z konwencji 168 zostały spełnione. Natomiast w stosunku do ZEKZS okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych w Polsce jest znacznie krótszy.

Bez wątpienia równie ważna jest kwestia wysokości świadczenia dla bezrobotnych. Ustalenie jego wysokości jest niezmiernie trudne<sup>20</sup> ze względu na dwie funkcje, jakie ma ono spełniać. Po pierwsze, ma motywować do podjęcia zatrudnienia, najlepiej w pełnym wymiarze czasu pracy. Po drugie, ma zapewnić bezrobotnemu i jego rodzinie niezbędny dochód pozwalający przetrwać trudny okres pozostawania bez pracy w godny sposób<sup>21</sup>. Przerzucenie ciężaru na jedną z tych funkcji będzie powodowało niewłaściwą realizację drugiej. Np. zbyt wysoki zasiłek nie mobilizuje do podjęcia zatrudnienia, a zbyt niski nie gwarantuje przeżycia, ale jednocześnie bardzo mobilizuje do zintensyfikowania działań zmierzających do podjęcia zatrudnienia<sup>22</sup>.

Polski ustawodawca zdecydował, iż wysokość zasiłku dla bezrobotnych będzie ustalana kwotowo, co w sposób bezsporny nie spełnia standardów międzynarodowych w tym zakresie<sup>23</sup>. Żaden z dokumentów nie przewidują sztywnego określania jego wysokości. Zasadniczo konwencja nr 168 MOP oraz ZEKZS wskazują na dwa sposoby ustalania wysokości świadczenia dla bezrobotnych. Pierwszy z nich jest pochodną stosowania systemu ubezpieczenia na wypadek utraty zatrudnienia, a w związku z tym zasiłek stanowi pewien procent wynagrodzenia otrzymywanego przed utratą pracy, które było jednocześnie podstawą do obliczania obowiązkowej składki ubezpieczeniowej. Drugi z nich wynika z objęcia ludności systemem zaopatrzenia na wypadek braku pracy, a wysokość zasiłku pozostaje w korelacji z minimalnym wynagrodzeniem, na poziomie nie niższym niż minimum socjalne<sup>24</sup>. Ze względu na różny standard życia w poszczególnych państwach, kwoty zasiłków znacznie będą się od siebie różnić. Jednak większość państw członkowskich Unii Europejskiej objęła swoich obywateli obowiązkowym ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia, a metoda zaopatrzeniowa stosowana jest tylko pomocniczo, np. w stosunku do absolwentów. Jest to szczególna grupa na rynku pracy, która w związku z tym, że nigdy nie pracowała, nie jest w stanie wykazać się ani opłacaniem składek przez wymagany okres, aby nabyć pra-

<sup>20</sup> P. Kubiak, *Zasiłki dla bezrobotnych i ich wpływ na bezrobocie w Polsce*, [w:] E. Kwiatkowski, L. Kucharski (red.), *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, Łódź 2010, s. 148.

<sup>21</sup> S. Golinowska, *Zasiłki dla bezrobotnych. Motywacja do wyjścia z bezrobocia czy pozostania w nim?*, [w:] S. Golinowska (red.), *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego w kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, Warszawa 1999, s. 107.

<sup>22</sup> E. Kwiatkowski, *Czy zasiłki dla bezrobotnych generują wzrost bezrobocia? Stare dylematy w świetle nowych badań*, „Dialog” 2011, nr 1, s. 127.

<sup>23</sup> Por. obliczenia zawarte w: H. Markowska, H. Zalewska, G. Uścińska, *Addendum. Obliczenia porównawcze. Standardy zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2005, s. 36–37 i 96–98.

<sup>24</sup> Zob. A. Tymowski, *Minimum socjalne. Metodyka i próba określenia*, Warszawa 1973.



wo do zasiłku, ani wynagrodzeniem, które byłoby podstawą do obliczenia zasiłku dla bezrobotnych. Polski ustawodawca nie przewidział zasiłku dla bezrobotnych absolwentów, dlatego w celach porównawczych lepiej odnieść się do metody ubezpieczeniowej określania wysokości zasiłku dla bezrobotnych.

Konwencja nr 168 MOP określiła wysokość zasiłku dla bezrobotnych na poziomie nie niższym niż 50% wynagrodzenia otrzymywanego przed utratą pracy. Natomiast zgodnie z ZEKZS zasiłek powinien wynieść 50% wynagrodzenia w przypadku osób prowadzących samodzielnie gospodarstwo domowe, zaś 65% tego wynagrodzenia powinny otrzymywać osoby mające na utrzymaniu małżonka i dwoje dzieci. Zakładając, że bezrobotny przed utratą zatrudnienia pobierał pensję w wysokości najniższej, tj. 1600 zł<sup>25</sup>, to zgodnie z konwencją nr 168 pobierałby zasiłek w wysokości 800 zł, a na podstawie ZEKZS, jeżeli prowadzi samodzielnie gospodarstwo domowe, również w kwocie 800 zł lub 1040 zł, jeżeli ma na utrzymaniu rodzinę, podczas gdy bez względu na sytuację rodzinną na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy otrzymywałby zasiłek w wysokości 823,60 zł przez pierwsze trzy miesiące i 646,70 zł przez pozostały okres pobierania zasiłku. W związku z tym – przy założeniu, że bezrobotny zarabia nie więcej niż minimalne wynagrodzenie za pracę oraz nie ma na utrzymaniu innych członków rodziny – w okresie pierwszych 3 miesięcy pobierania zasiłku standardy międzynarodowe są spełnione.

Nie da się jednak nie zauważyć, iż wskazane wyżej kwoty zasiłku są kwotami podstawowymi przysługującymi osobom, których okres uprawniający do zasiłku, o którym mowa w art. 72 u.p.z., wynosi nie mniej niż 5 lat i nie więcej niż 20 lat. Osobom, które legitymują się tym okresem nieprzekraczającym 5 lat, zasiłek będzie przysługiwał w obniżonej wysokości, tj. 80% kwoty podstawowej (658,90 zł i 517,40 zł), a w związku z tym o zgodności ze standardami MOP i Rady Europy nie może być mowy. Natomiast w sytuacji posiadania dłuższego niż 20 lat okresu uprawniającego do zasiłku świadczenie to będzie przysługiwało w podwyższonej wysokości, czyli w wysokości 120% kwoty podstawowej (988,40 zł i 776,10 zł).

Podsumowując należy stwierdzić, że polski system zasiłków dla bezrobotnych nie spełnia w pełni standardów międzynarodowych zawartych w konwencji nr 168 MOP i w ZEKZS. Niektóre zmiany mające dostosować polskie przepisy miałyby charakter kosmetyczny, jednak znaczna większość wymagałaby gruntownej przebudowy systemu. Mimo iż okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych nie odbiega znacznie od tych ustalonych w prawie międzynarodowym, to sposób jego ustalania pozostawia dużo do życzenia. Jak już wspomniano, jest on uzależniony od sytuacji na lokalnym rynku pracy, podczas

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2012 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2013 r. (Dz.U. nr 0, poz. 1026).

gdy powinien mieć na niego wpływ okres podlegania ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia i opłacania składek. Podobnej przebudowy wymaga sposób określania wysokości świadczenia<sup>26</sup>. Wydaje się racjonalne uzależnienie wysokości świadczenia od poprzednich dochodów, skoro zasiłek finansowany jest z obowiązkowych składek, które stanowią 2,45% wynagrodzenia, podobnie jak ma to miejsce w obowiązkowym ubezpieczeniu chorobowym. Jednak problemy te są nierozwiązywalne, jeżeli ustawodawca nie zdecyduje się ostatecznie na wprowadzenie obowiązkowego i klarownego ubezpieczenia na wypadek braku pracy<sup>27</sup>, zamiast wielokrotnie dokonywać zmian w systemie, powodując, iż przepisy są niezrozumiałe, charakter prawny zasiłku trudny do określenia, a oczekiwania społeczne w dalszym ciągu niespełnione.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy od chwili jej wejścia w życie była już nowelizowana blisko 30 razy, co z pewnością dowodzi, iż państwo nie ma żadnego pomysłu, w jaki sposób w Polsce powinno się łagodzić skutki bezrobocia oraz ograniczać jego zasięg. Jednocześnie wizja ratyfikacji jakichkolwiek międzynarodowych standardów w zakresie systemu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, mimo zapewnień rządu<sup>28</sup>, jest bardzo daleka.

## Summary

### ***Standards of the International Labour Organisation and the Council of Europe and the Polish social security system of unemployment***

Keywords: labor law, social security, unemployment, unemployment, unemployment benefits.

The twentieth century is the century of unemployment, and the fight against unemployment and its consequences, which started over one hundred years ago, continues to this day. Unfortunately, history shows that most of undertaken activities has not lead to permanent reduction of the extent of unemployment. It is not surprising that countries respecting human rights, including the right to work, introduce national systems of social treatment of unemployment in order to mitigate the effects of unemployment by means of pecuniary benefits. These systems are mostly based on international standards set by the International Labour Organisation and the Council of Europe. Currently, among enormous ILO normative output the most important in

---

<sup>26</sup> G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich*, Warszawa 2005, s. 319.

<sup>27</sup> Por. A. Szurmak, *Propozycje zmiany ustawy o zatrudnieniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 2–3.

<sup>28</sup> J. Maciejewska, *Perspektywy ratyfikacji Konwencji MOP*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3, s. 29–30.

mitigating the effects of unemployment are two conventions: Convention No 102 concerning Minimum Standards of Social Security and the 1952 Convention No 168 on the support of employment and protection against unemployment, which entered into force in 1991. Alongside the International Labour Organisation, standards of social treatment of unemployment are also the object of normative activities of the Council of Europe, in particular the 1964 European Code of Social Security and the revised European Code of Social Security of 1990. Poland is a member of both the ILO and the Council of Europe. Therefore, the fact that Polish legislature follows the solutions adopted in aforementioned documents in spite of the absence of their ratification is of key importance.