

# Przesłanki nabycia prawa do zasiłku dla osób bezrobotnych w świetle nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

**Dorota Przeklasa**

Uniwersytet Jagielloński  
w Krakowie  
Wydział Prawa i Administracji

---

**Abstrakt:** Problematyka rynku pracy jest przedmiotem trwałego zainteresowania różnych kierunków i nurtów badawczych. Analizując i omawiając zjawisko bezrobocia w Polsce, nie można pominąć ważnego instrumentu polityki społecznej państwa, którego zadaniem jest łagodzenie skutków bezrobocia – zasiłku dla osób bezrobotnych. System tego wsparcia finansowego ma określone cele: z jednej strony zapewnienie dochodu osobom bezrobotnym wobec utraty jego źródła, a z drugiej stymulowanie do poszukiwania i utrzymywania pracy. Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na wiodące zagadnienia nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczące kwestii zasiłku dla osób bezrobotnych. Zmiany te zostały przedstawione poprzez szczegółową analizę najnowszych przepisów prawa administracyjnego materialnego. W poszczególnych punktach tego opracowania zaprezentowano problematykę ustawowych przesłanek uznania za osobę bezrobotną, warunki nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz kwestie wysokości i okresu jego pobierania. W literaturze przedmiotu bardzo trudno o bieżące i głębsze opracowania tego tematu, a zatem niniejszy artykuł będzie próbą uzupełnienia luki w tym zakresie, pozwalając na poznanie aktualnych regulacji prawnych obejmujących tak ważną materię dla osób, które często z dnia na dzień tracą pracę, a wraz z nią źródło dochodów i pozycję społeczną. Publikacja ta może mieć także wpływ na zmianę nastawienia społecznego wobec trudnego i złożonego tematu bezrobocia, które współcześnie staje się potencjalnym zagrożeniem dla każdego pracownika.

**Słowa kluczowe:** rynek pracy, bezrobocie, zasiłek dla bezrobotnych, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

---

## 1. Wprowadzenie

Praca ludzka jest odwieczną rzeczywistością, która otacza nas z każdej strony. Aktywność zawodowa powinna stanowić zasadniczą część życia człowieka, bo to ona zapewnia środki utrzymania i rozwój zawodowy, pomaga realizować plany i pasje, tworzy fundament istnienia, wzbogaca społeczeństwo, a także pozostawia następnym pokoleniom wielkie dzieła kultury i cywilizacji.

Korespondencja:  
Dorota Przeklasa  
Tel. +48 0 664 752 353  
E-mail: dorota.przeklasa@uj.edu.pl

Wiek XXI prawdopodobnie zapisze się w dziejach ludzkości imponującymi osiągnięciami technicznymi, naukowymi i kulturalnymi. Współczesna nauka dokonuje wspaniałych odkryć, m.in. w dziedzinie genetyki, kosmologii, informatyki, badań nad sztuczną inteligencją, zblizając przy tym ludzi i kontynenty. Niestety, przemianom globalizacyjnym towarzyszą problemy społeczno-ekonomiczne; są to masowe bezrobocie i ubóstwo, które dzieli ludzi na bogatych i biednych, na tych, którzy mają możliwość korzystania z osiągnięć techniki, i tych zepchniętych na margines rozwoju cywilizacyjnego (Kabaj, 2004, s. 11). Optymizmem napawa fakt, że istnieją instytucje, służby, organizacje i jednostki, które nie akceptują negatywnych skutków działania mechanizmów gospodarki rynkowej. Nieustannie poszukiwane są środki, opracowywane metody zapewniające realizację podstawowego prawa człowieka – prawa do pracy i godnego życia. Obecnie sukcesem wydaje się już nie tylko rozwój kariery, wysoka pozycja zawodowa, ale także trwałe zatrudnienie. Dlatego coraz większego znaczenia nabiera z jednej strony znajomość rynku pracy, wiedza o tym, jakim podlega on prawom, a z drugiej – orientacja, na jaką i przez kogo oferowaną pomoc można liczyć.

Zjawisko bezrobocia i jego negatywne konsekwencje mogą być neutralizowane poprzez użycie dwojakiego rodzaju narzędzi. Po pierwsze, są to tzw. instrumenty pasywne, czyli np. renty, wcześniejsze emerytury, świadczenia przedemerytalne oraz zasiłki dla bezrobotnych. Szczególnie te ostatnie, choć nie stanowią formy przeciwdziałania bezrobociu, są świadczeniami pieniężnymi mającymi na celu zapewnienie bytu osobom bezrobotnym, poszukującym pracy przez określony czas. Metody te nie przyczyniają się *de facto* do obniżenia stopy bezrobocia, a wręcz dodatkowo generują znaczne koszty budżetowe, które w dłuższej perspektywie czasowej mogą przewyższać możliwości finansowe państwa. Drugą grupą instrumentów są aktywne formy promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (Gajewski, Kuchta, Mackiewicz, 2008, s. 9). Należą do nich m.in. prace interwencyjne, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, staże, przygotowania zawodowe dorosłych, pożyczki szkoleniowe, stypendia z tytułu podjęcia nauki, szkolenia, wsparcie działalności gospodarczej, dodatki aktywizacyjne, zwrot kosztów przejazdów i zakwaterowania.

W Polsce na potrzeby realizacji ustawowych zadań związanych z walką z bezrobociem powołano na szczeblach samorządowych i na poziomie centralnym instytucje rynku pracy, jakimi są publiczne służby zatrudnienia. Ich zadania i kompetencje podlegały znacznym zmianom i przeobrażeniom w wyniku przemian politycznych i społeczno-ekonomicznych, jakie nastąpiły po roku 1989. Aktualnie jednym z podmiotów publicznych służb zatrudnienia, usytuowanym w strukturze organizacyjnej administracji samorządowej, są powiatowe urzędy pracy. Na szczeblu powiatowym urzędy te nie są jednak częścią starostwa powiatowego, lecz funkcjonują jako odrębne jednostki organizacyjne, wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej (Zimmermann, 2014, s. 253).

Przedmiotem działalności powiatowych urzędów pracy jest promocja zatrudnienia, aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych oraz łagodzenie skutków bezrobocia, w tym wypłata zasiłków dla osób bezrobotnych. Podstawę prawną działania w tym zakresie stanowi Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm., zwana dalej „ustawą”) oraz przepisy wykonawcze do tego aktu. Od 27 maja 2014 roku urzędy pracy realizują nowe zadania wynikające z Ustawy

o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 12 maja 2014 r., poz. 598, zwana dalej „ustawą nowelizującą”). Priorytetowe założenia tej nowelizacji to m.in.:

- powstanie nowych narzędzi wspierających tworzenie miejsc pracy,
- wspieranie pracodawców zatrudniających młodych pracowników,
- udzielanie pomocy pracodawcom zatrudniającym osoby w wieku 50+,
- utworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego,
- wzrost efektywności działań urzędów pracy,
- poprawa jakości usług świadczonych bezrobotnym.

Jednym z istotnych zagadnień stanowiących obszar zainteresowania powyższej ustawy jest również kwestia nowych zasad uzyskiwania statusu bezrobotnego oraz nabycia prawa do zasiłku dla osób bezrobotnych.

Niniejszy artykuł jest próbą wypełnienia odczuwalnej dla wszystkich zainteresowanych luki w poznaniu zmodyfikowanych, nowych warunków *sine qua non* nabywania przez klientów urzędów pracy statusu osoby bezrobotnej, a także prawa do świadczeń w postaci zasiłków (Chmaj, 2008, s. 308).

## 2. Ustawowe przesłanki uznania za osobę bezrobotną

Definicja osoby bezrobotnej zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy jest niezmiernie rozbudowana i kazuistyczna. Można wyodrębnić w niej dwie części. W pierwszej z nich ustawodawca wskazuje przesłanki pozytywne – warunki, które powinny być spełnione, aby można było uzyskać i zachować status osoby bezrobotnej. Druga część zawiera określone przesłanki negatywne, które wykluczają nabycie i zachowanie tego statusu (Góral, 2011, s. 46).

W rozumieniu ustawy bezrobotnym jest osoba:

- będąca obywatelem polskim poszukującym i podejmującym zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium RP oraz zatrudnienie lub inną pracę zarobkową za granicą u pracodawców zagranicznych;
- będąca cudzoziemcem zamierzającym wykonywać lub wykonującym pracę na terytorium RP;
- będąca obywatelem państwa członkowskiego UE;
- będąca obywatelem państwa EOG nienależącego do UE;
- będąca obywatelem państwa niebędącego stroną umowy o EOG, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;
- posiadająca w RP status uchodźcy;
- posiadająca w RP zezwolenie na pobyt stały<sup>1</sup>;
- posiadająca w RP zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Brzmienie przepisu nadane przez art. 488 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650), która weszła w życie 1 maja 2014 r.

<sup>2</sup> Tamże.

- posiadająca w RP zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127, art. 151 ust. 1 lub 2 albo art. 186 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650<sup>3</sup> oraz z 2014 r., poz. 463 i 1004);
- posiadająca w RP zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany<sup>4</sup>;
- korzystająca w RP z ochrony czasowej;
- której udzielono ochrony uzupełniającej w RP;
- posiadająca zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 albo art. 126 ust. 1, albo wizę wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium RP, która bezpośrednio przed rejestracją jako osoba bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium RP przez okres co najmniej sześciu miesięcy<sup>5</sup>;
- będąca cudzoziemcem – członkiem rodzin cudzoziemców, o których mowa w pkt 2 lit. a–c ustawy;
- będąca cudzoziemcem – członkiem rodziny obywatela polskiego, który uzyskał zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium RP albo po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE przebywającym na terytorium RP na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE posiadał zezwolenie na pobyt czasowy<sup>6</sup>.

Bezrobotny jest osobą niezatrudnioną i niewykonyującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie, służbie albo innej pracy zarobkowej (jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły, bądź w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- ukończyła 18 lat;
- nie osiągnęła wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440, z późn. zm.);
- nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkolniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobko-

---

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże.

- wej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego;
- nie nabyła prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy, w wysokości co najmniej najniższej emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, o których mowa w Ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>7</sup>;
  - nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 i 827 oraz z 2015 r., poz. 5), o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe;
  - nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie;
  - nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis:
    - zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo
    - nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej;
  - nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego;
  - nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych;
  - nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego;
  - nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania;

<sup>7</sup> Przepis dodany art. 1 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598), która weszła w życie 27 maja 2014 r.

- nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego, o którym mowa w art. 70 ust. 6 ustawy;
- nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników;
- nie pobiera na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłku dla opiekuna<sup>8</sup>.

### 3. Zasiłek dla bezrobotnych

Na tle obszernych regulacji prawnych dotyczących zasiłku dla osób bezrobotnych pojawiają się pewne wątpliwości co do charakteru prawnego tego świadczenia. Z całą pewnością nie jest to *sensu stricto* świadczenie ubezpieczeniowe, mimo że ustawodawca powołuje się na niektóre pojęcia typowe dla ubezpieczeń społecznych (np. na konstrukcję składki na ubezpieczenia społeczne). Nie jest to także świadczenie z obszaru pomocy społecznej, choć pewne unormowania są charakterystyczne dla świadczeń opieki społecznej (np. uprawnionym do zasiłku jest – ogólnie rzecz ujmując – ten, kto utracił pracę i nie uzyskuje przychodów). Dla pewnej grupy przedstawicieli doktryny prawa socjalnego jest to rodzaj świadczenia zaopatrzeniowego (Jędrasik-Jankowska, 2007, s. 31). Dla innych jest to świadczenie wchodzące w zakres pomocniczej części prawa zabezpieczenia społecznego (Jończyk, 2003, s. 20). Wyraźnie akcentowane jest także stanowisko, zgodnie z którym zasiłek dla bezrobotnych stanowi szczególne, publicznoprawne świadczenie z Funduszu Pracy (Góral, 2011, s. 444). Wydaje się zatem, że brak jest zgodności poglądów co do natury prawnej zasiłku dla osób bezrobotnych.

#### 3.1. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych

System zasiłków dla osób bezrobotnych stanowi instytucję, która wywiera istotny wpływ na zachowania uczestników rynku pracy i formowanie się agregatowych wielkości zatrudnienia, bezrobocia i płac (Góral, 2013, s. 72). Szczególnie ważną rolę odgrywają trzy komponenty tego systemu: przesłanki uprawniające do otrzymania zasiłku, wysokość świadczenia oraz okres jego pobierania.

Zgodnie z art. 71 ustawy prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy<sup>9</sup>, jeżeli nie ma dla niego propozycji odpowiedniej pracy, propozycji stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych oraz w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni, jeśli:

- był zatrudniony i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na FP (do okresu tego nie zalicza się urlopów bezpłatnych trwających łącznie dłużej niż 30 dni);

<sup>8</sup> Przepis dodany art. 19 pkt 1 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. poz. 567), która weszła w życie 15 maja 2014 r.

<sup>9</sup> Od 27 maja 2014 r. ustawodawca wprowadził rezygnację z oczekiwania na nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez okres siedmiu dni od dnia zarejestrowania w PUP – zasiłek przysługuje od dnia rejestracji w urzędzie pracy.

- wykonywał pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą i osiągał z tego tytułu dochód w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- świadczył usługi na podstawie umowy zlecenia, umowy agencyjnej, innej umowy o świadczenie usług lub współpracował przy wykonywaniu tych umów, jeżeli podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i FP stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca;
- opłacał składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy, przy czym podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i FP stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- wykonywał pracę w okresie tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności, jeżeli podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i FP była kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>10</sup>;
- świadczył pracę w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub usług rolniczych, będąc członkiem tej spółdzielni, jeżeli podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i FP stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- opłacał składkę na FP w związku z zatrudnieniem lub wykonywaniem innej pracy zarobkowej za granicą u pracodawcy zagranicznego;
- był zatrudniony za granicą i przybył do RP jako repatriant.

Do 365 dni stanowiących podstawę do nabycia prawa do zasiłku zalicza się również okresy:

- zasadniczej służby wojskowej, przeszkolenia wojskowego, nadterminowej zasadniczej służby wojskowej, służby przygotowawczej, służby kandydackiej, kontraktowej zawodowej służby wojskowej, ćwiczeń wojskowych, okresowej służby wojskowej lub służby pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz zasadniczej służby w obronie cywilnej i służby zastępczej, a także służby w charakterze funkcjonariusza Policji, Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej;
- urlopu wychowawczego udzielonego na podstawie odrębnych przepisów;
- pobierania renty z tytułu niezdolności do służby lub pracy, renty szkoleniowej oraz następujące po ustaniu zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej lub zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności okresy pobierania zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, jeżeli podstawą wymiaru tych zasiłków i świadczenia stanowiła kwota wynosząca co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę;
- za które przyznano odszkodowanie z tytułu niezgodnego z przepisami rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy (stosunku służbowego) oraz okres, za który wypłacono pracownikowi odszkodowanie z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia umowy o pracę;

---

<sup>10</sup> Ustawa nowelizująca, w związku ze zmianą Kodeksu karnego wykonawczego, wprowadza wymóg uzyskiwania wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę – przed 27 maja 2014 r. przepis ten stanowił o kwocie co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia.

- świadczenia usług na podstawie umowy uaktywniającej<sup>11</sup>;
- pobierania renty rodzinnej, w przypadku gdy nastąpił zbieg prawa do tej renty z prawem do renty z tytułu niezdolności do pracy i wybrano pobieranie renty rodzinnej<sup>12</sup>;
- sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem przez osoby, o których mowa w art. 6a ust. 1 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>13</sup>.

Prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje także osobom zwolnionym z aresztów śledczych oraz zakładów karnych, zarejestrowanym do 30 dni od dnia zwolnienia, jeśli suma ww. okresów w 18 miesiącach przed ostatnim pozbawieniem wolności oraz świadczenia pracy w czasie pozbawienia wolności stanowiła co najmniej 365 dni, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i FP stanowiła kwota w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>14</sup>.

Zasiłek przysługuje również bezrobotnym zwolnionym z zasadniczej służby wojskowej lub okresowej służby wojskowej, jeśli okres jej odbywania wynosił co najmniej 240 dni i przypadła w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania w PUP.

Powyższe przepisy mają charakter bezwzględnie obowiązujący i nie dają organom administracji publicznej (urzędowi pracy) uprawnień do uznaniowego rozstrzygnięcia w kwestii zasiłku przyznawanego osobom bezrobotnym (Culepa, Rotkiewicz, Wołoszyn-Kądziołka, 2015, s. 456–457).

### 3.2. Wysokość zasiłku

Dla prawnego charakteru zasiłku dla bezrobotnych szczególnie ważne są zasady ustalania jego kwoty. Wysokość zasiłku jest uzależniona od ogólnego stażu pracy bezrobotnego i okresów równorzędnych, zwanych przez ustawodawcę „okresem uprawniającym do zasiłku”. Ustanowione zostały trzy poziomy zasiłkowe: zasiłek podstawowy wynoszący 100% ustalonej kwoty, obniżony do 80% tej kwoty oraz podwyższony do 120% kwoty zasiłku. Wysokość zasiłków jest wyższa w pierwszych 90 dniach posiadania do niego prawa, a w kolejnych dniach niższa. Ma to zapewne stymulować bezrobotnych do skutecznego poszukiwania pracy (Góral, 2011, s. 465).

W przypadku okresu uprawniającego do zasiłku wynoszącego:

- mniej niż 5 lat – przysługuje zasiłek w wysokości 80% kwoty podstawowej;
- więcej niż 5 lat i mniej niż 20 lat – 100% kwoty podstawowej;
- co najmniej 20 lat – 120% kwoty podstawowej.

---

<sup>11</sup> Przepis dodany art. 1 pkt 61 lit. b Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598), która weszła w życie 27 maja 2014 r.

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Ustawa nowelizująca wprowadza wymóg uzyskiwania wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę – przed 27 maja 2014 r. przepis ten stanowił o kwocie co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie pozbawienia wolności.



Tabela 1. Wysokość zasiłku dla bezrobotnych  
(Table 1. Amount of the unemployment allowance)

Okres uprawniający do zasiłku (Allowance eligibility period)	Kwota zasiłku dla bezrobotnych (Amount of the unemployment allowance)		Poziom zasiłku (Percentage of the allowance)
	w okresie pierwszych 90 dni (in the period of first 90 days)	w okresie kolejnych dni (in the period of subsequent days)	
Mniej niż 5 lat (Less than 5 years)	664,90 zł	522,10 zł	80%
Więcej niż 5 lat i mniej niż 20 lat (More than 5 years and less than 20)	831,10 zł	652,60 zł	100%
Co najmniej 20 lat (At least 20 years)	997,40 zł	783,20 zł	120%

Źródło: Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych, M.P. z 22 maja 2014 r., poz. 367.

Zasiłki dla bezrobotnych wypłaca się w okresach miesięcznych z dołu. Zasiłki za niepełny miesiąc ustala się, dzieląc kwotę przysługującego zasiłku przez 30 i mnożąc przez liczbę dni kalendarzowych przypadających w okresie, za który przysługuje zasiłek. Terminy przekazywania świadczeń z FP są ustalane przez PUP. Jeżeli wypłata nie zostanie dokonana w terminie, to wówczas uprawnionym osobom przysługują odsetki ustawowe – 8% w stosunku rocznym (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych, Dz.U. z 2014 r., poz. 1858). Zasiłki podlegają waloryzacji z dniem 1 czerwca o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku.

### 3.3. Okres pobierania zasiłku

Na mocy art. 73 ust. 1 ustawy okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych wynosi:

- 180 dni
  - dla osób bezrobotnych zamieszkałych w okresie pobierania zasiłku na obszarze powiatu, jeśli stopa bezrobocia na tym obszarze dnia 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku nie przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju;
- 365 dni<sup>15</sup>
  - dla osób bezrobotnych zamieszkałych w okresie pobierania zasiłku na obszarze powiatu, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju;

<sup>15</sup> Ustawa nowelizująca od 27 maja 2014 r. wprowadza zmianę polegającą na zastąpieniu okresu sześciu miesięcy – okresem 180 dni oraz 12 miesięcy – 365 dniami.

- dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia, którzy jednocześnie legitymują się co najmniej 20-letnim okresem uprawniającym do zasiłku;
- dla osób bezrobotnych mających na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, których małżonek jest również bezrobotnym oraz utracił prawo do pobierania zasiłku ze względu na upływ okresu jego pobierania po dniu nabycia prawa do zasiłku przez tego bezrobotnego;
- dla bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat<sup>16</sup>.

Okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie ulega modyfikacji, jeśli w okresie jego pobierania bezrobotny zmienia miejsce zamieszkania lub miejscowość, w której on mieszka, zostaje objęta działaniem innego powiatu.

### 3.4. Skrócenie okresu pobierania zasiłku

Okres pobierania zasiłku przez osobę bezrobotną ulega skróceniu:

- o 90 dni – w przypadkach:
  - rozwiązania w okresie ostatnich sześciu miesięcy przed rejestracją w PUP stosunku służbowego lub stosunku pracy za wypowiedzeniem albo na podstawie porozumienia stron, chyba że porozumienie stron było spowodowane upadłością, likwidacją pracodawcy, zmniejszeniem zatrudnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy lub rozwiązania stosunku służbowego, stosunku pracy za wypowiedzeniem, na mocy porozumienia stron następującego z przyczyn zmiany miejsca zamieszkania, albo gdy pracownik rozwiązał umowę o pracę w trybie art. 55 § 1<sup>1</sup> Kodeksu pracy;
  - zarejestrowania się w PUP jako bezrobotny, zgłoszonego do ewidencji działalności gospodarczej, w okresie zawieszenia wykonywania tej działalności.
- o 180 dni – w przypadkach:
  - rozwiązania ze swojej winy stosunku służbowego lub stosunku pracy bez wypowiedzenia w okresie sześciu miesięcy przed zarejestrowaniem w PUP;
  - rozwiązania w okresie sześciu miesięcy przed zarejestrowaniem się w PUP stosunku pracy zawartego na podstawie skierowania przez urząd pracy do pracodawcy otrzymującego w ramach tego skierowania grant, świadczenie aktywizacyjne albo dofinansowanie wynagrodzenia, przed upływem okresu, na jaki stanowisko winno być utrzymane<sup>17</sup>.
- o 120/180/270 dni – w przypadkach:
  - pierwszej/drugiej/trzeciej i każdej kolejnej odmowy bez podania uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji innej pracy zarobkowej, odpowiedniego zatrudnienia, szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, stażu, wykonywania robót publicznych, prac interwencyjnych, poddania się badaniom psychologicznym lub lekarskim, których celem jest ustalenie zdolności do pracy lub uczestnictwa w innej formie pomocy określonej w ustawie;

---

<sup>16</sup> Przepis dodany przez art. 1 pkt 63 lit. a Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598), która weszła w życie 27 maja 2014 r.

<sup>17</sup> Jak wyżej.

- pierwszego/drugiego/trzeciego i każdego kolejnego niepodjęcia po skierowaniu przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, wykonywania prac społecznie użytecznych, stażu lub innej formy pomocy określonej w ustawie.
- o okres nieprzysługiwania zasiłku – w przypadkach:
  - uzyskania określonego w odrębnych przepisach świadczenia w formie jednorazowego ekwiwalentu pieniężnego za urlop górniczy, jednorazowej odprawy warunkowej, odprawy pieniężnej bezwarunkowej, jednorazowej odprawy socjalnej, zasiłkowej, pieniężnej po zasiłku socjalnym;
  - otrzymania odszkodowania z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia umowy o pracę.
- o okresy:
  - pozostawania w sytuacji wywołującej brak gotowości do podjęcia pracy, przebywania za granicą w okresie nie dłuższym niż 10 dni, w ciągu jednego roku kalendarzowego;
  - zatrudnienia w ramach robót publicznych, prac interwencyjnych, a także o okres odbywania przygotowania zawodowego dorosłych, stażu przypadających w trakcie pobierania zasiłku dla bezrobotnych;
  - odbywania praktyki absolwenckiej i otrzymywania z tego tytułu miesięcznie świadczenia pieniężnego w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>18</sup>.

#### 4. Podsumowanie

W literaturze przedmiotu panuje pogląd, że aktywne i pasywne formy ograniczania bezrobocia odgrywają ważną rolę w poprawie sytuacji na lokalnych rynkach pracy, choć nie mają możliwości kreowania stałych i nowoczesnych miejsc pracy (Kwiatkowski, 2002, s. 331). Pasywna polityka państwa na rynku pracy jest związana z fakultatywnymi i obligatoryjnymi formami pomocy finansowej dla osób zarejestrowanych w urzędach pracy. O przyznanie i wypłatę świadczenia obligatoryjnego (zasiłku dla bezrobotnych) mogą starać się osoby spełniające przesłanki zawarte w ustawie.

Zasiłek dla bezrobotnych od wielu już lat jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych form wsparcia dla bezrobotnych, choć zmienia się liczba beneficjentów tej pomocy. W Polsce na początku lat 90. prawo do zasiłku przysługiwało 79% bezrobotnych, w roku 2013 tylko 13% osób bezrobotnych było uprawnionych do tego świadczenia (GUS, 2001, s. 141; GUS, 2014, s. 160). Zauważalna jest zatem tendencja spadkowa liczby liberalnie i szczerze przyznawanych zasiłków dla osób bezrobotnych (Jończyk, 2003, s. 347), świadczenie to otrzymuje niewielki odsetek osób pozbawionych pracy (Potasińska, 2013, s. 169). Wysokość zasiłku dla bezrobotnych w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej w latach 2001–2013 kształtowała się średnio na poziomie około 21–23% (Gałęcka-Burdziak, 2011, s. 17; *Podstawowe wskaźniki...*, 2012; 2013; 2014). Jest to relatywnie niski odsetek przeciętnego wynagrodzenia.

---

<sup>18</sup> Przepis dodany przez art. 1 pkt 65 lit. b Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598), która weszła w życie 27 maja 2014 r.

Jak twierdzą eksperci, ustawa jasno formułuje przesłanki nabycia prawa do zasiłku, okres jego pobierania, wysokość oraz okoliczności powodujące utratę tego świadczenia (Góral, 2013, s. 63). Niekiedy jednak pojawiają się także głosy, że ustawa ta jest aktem zbyt obszernym, jej rozbudowane przepisy mają charakter opisowy, daleki od wymogów stawianych strukturze normy prawnej, co nie ułatwia ich interpretacji (Góral, 2011, s. 24). Z pewnością ważnym dopełnieniem aktualnych, lecz nie zawsze precyzyjnie dookreślonych reguł prawnych są orzeczenia sądów administracyjnych, które nie mogą odmówić wypełnienia luki w systemie prawa. Ich wykładnia jest zorientowana na przyszłość, wiąże administrację w danej sprawie oraz stanowi istotną wskazówkę dla kolejnych spraw (Dąbek, 2010, s. 321).

Zasiłki dla bezrobotnych są potrzebne jako środek „interwencyjny”, doraźny i pełniący funkcję osłonową, ale nie można przeceniać ich roli, nie zapobiegają one bowiem bezrobociu i nie ograniczają jego skali. Niejednokrotnie ta forma wsparcia może również wywoływać negatywne skutki, gdyż im bardziej „szczodry” będzie system zasiłkowy i wydłużony okres wypłaty zasiłków – tym większe, dłużej utrzymujące się bezrobocie i trudniejsze jemu przeciwdziałanie.

Podsumowując zaprezentowane rozwiązania prawne, wydaje się, że działania państwa dotyczące kwestii zasiłków dla osób bezrobotnych zmierzają we właściwym kierunku. Należy jednak zaznaczyć, że bezrobocie jest klasycznym problemem globalnym, który najprawdopodobniej jeszcze długo, a może nawet nieustannie, towarzyszyć będzie człowiekowi jako zjawisko ekonomiczno-społeczne (Czech, 2009, s. 7). Pozostaje tylko pytanie: jaka będzie jego skala i skutki? Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi jest bardzo trudne, ponieważ to czas pokaże, a historia oceni, czy priorytety polityki państwa na rynku pracy były właściwe.

## Bibliografia

- Chmaj, M. (red.). (2008). *Prawo administracyjne materialne*. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie. ISBN 978-83-60694-13-8.
- Culepa, M., Rotkiewicz, M., Wołoszyn-Kądziółka, D. (2015). *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 978-83-255-7587-8.
- Czech, S. (red.). (2009). *Promocja zatrudnienia i instytucje rynku pracy: analiza porównawcza zmian ustawy, tekst jednolity ustawy, przepisy wykonawcze*. Sandomierz: Wydawnictwo Sanbonus. ISBN 978-83-60835-59-3.
- Dąbek, D. (2010). *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Business. ISBN 978-83-264-0388-0.
- Gajewski, P., Kuchta Z., Mackiewicz, M. (2008). *Rekomendacje dotyczące rozwoju i ukierunkowania aktywnych instrumentów polityki rynku pracy*. Łódź: Wydawnictwo Piątek Trzynastego. ISBN 978-83-61479-56-7.
- Gałecka-Burdziak, E. (2011). Znaczenie zasiłków dla bezrobotnych dla przepływów z bezrobocia do zatrudnienia. *Polityka Społeczna*, 9, 17–21.
- Góral, Z. (red.). (2011). *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: praktyczny komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. ISBN 978-83-264-1292-9.
- Góral, Z. (red.). (2013). *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. ISBN 978-83-264-4012-0.
- GUS. (2001). *Mały Rocznik Statystyczny*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny [online, dostęp: 2014-07-30]. Dostępny w Internecie: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-2000-r,1,1.html>.

- GUS. (2014). *Mały Rocznik Statystyczny*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny [online, dostęp: 2014-07-30]. Dostępny w Internecie: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2014,1,15.html>.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2007). *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. ISBN 978-83-7334-712-0.
- Jończyk, J. (2003). *Prawo zabezpieczenia społecznego – ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. ISBN 83-7333-218-9.
- Kabaj, M. (2004). *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar. ISBN 83-7383-021-9.
- Kwiatkowski, E. (2002). *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-13619-7.
- Podstawowe wskaźniki ekonomiczno-finansowe według stanu z dnia 15.11.2012 r.* (2012). [online, dostęp: 2014-07-30]. Dostępny w Internecie: <http://solidarnosc.wroc.pl/files/wskazniki-2012-11-15.pdf>.
- Podstawowe wskaźniki ekonomiczno-finansowe według stanu z dnia 7.03.2013 r.* (2013). [online, dostęp: 2014-07-30]. Dostępny w Internecie: [http://solidarnosc.wroc.pl/files/wskazniki\\_2013-03-07.pdf](http://solidarnosc.wroc.pl/files/wskazniki_2013-03-07.pdf).
- Podstawowe wskaźniki ekonomiczno-finansowe według stanu z dnia 13.02.2014 r.* (2014). [online, dostęp: 2014-07-30]. Dostępny w Internecie: <http://w1.solidarnosc.wroc.pl/files/wska%C5%BAniki-2014-02-13.pdf>.
- Potasińska, A. (2013). Zasiłki dla osób bezrobotnych jako element polityki państwa – analiza w odniesieniu do sytuacji rodzin osób bezrobotnych. *Normy, Dewiacje i Kontrola Społeczna*, 14, 169–180.
- Zimmermann, J. (2014). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 978-83-264-3221-7.

## Prerequisites for acquiring the right to unemployment allowance pursuant to the amendment of the Act on the promotion of employment and labour market institutions

**Abstract:** Labour market issues have been of constant interest to various study disciplines and trends. While analysing and discussing the phenomenon of unemployment in Poland the instrument of the country's social policy may not be omitted since its purpose is the mitigation of the effects of unemployment – the unemployment allowance. This financial support system has specific targets: to provide income to the unemployed persons who on one hand have lost their source of income and on the other to stimulate job seeking and keeping employment. The aim of the present paper is to draw attention to the key issues of the amendment of the Act on the promotion of employment and labour market institutions concerning unemployment allowance. These changes have been demonstrated by a detailed

analysis of the provisions of recent substantive administrative law. Individual points of this paper discuss the statutory prerequisites for having the status of an unemployed person, regulations of acquiring a right to the unemployment allowance as well as its collection amount and period. More recent and detailed studies of this topic are not easy to find in the literature, therefore, this paper will be an attempt to supplement the gap in this field allowing to learn the current legal regulations including this crucial matter for people who often lose their job from day to day, their source of income and social standing. This publication may have influence on the change of social attitude towards a difficult and complex topic of unemployment which nowadays becomes a threat for every employee.

**Key words:** labour market, unemployment, unemployment allowance, act on the promotion of employment and labour market institutions