

BEZROBOCIE I POLITYKA ZATRUDNIENIA

redakcja naukowa
Zbigniew Góral

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

BEZROBOCIE I POLITYKA ZATRUDNIENIA

redakcja naukowa
Zbigniew Góral

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego.

Stan prawny na 31 października 2012 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne
Anna Krzesz

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny
Marta Baranowska

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4012-0
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

www.wolterskluger.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów / 9

Część pierwsza
Zagadnienia ogólne / 11

Mirosław Włodarczyk
**Bezrobocie jako kwestia społeczna
według Profesora Waclawa Szuberta / 13**

Krzysztof Walczak
Bezrobocie wyzwaniem dla prawa pracy epoki postindustrialnej / 20

Edyta Bielak-Jomaa
Zasady przetwarzania danych osobowych bezrobotnych / 39

Część druga
Zasiłki dla bezrobotnych / 57

Eugeniusz Kwiatkowski
Ekonomiczne aspekty zasiłków dla bezrobotnych / 59

Gertruda Uścińska
**Ubezpieczenia społeczne i pomoc w razie bezrobocia. Analiza
porównawcza / 74**

Katarzyna Jaworska
Charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych / 91

Część trzecia

Usługi i instrumenty rynku pracy / 105

Marcin A. Mielczarek

Zakaz dyskryminacji religijnej w dostępie i korzystaniu z usług oraz instrumentów rynku pracy / 107

Katarzyna Serafin

Zasada równego traktowania w zakresie dostępu do usług i instrumentów rynku pracy / 123

Agata Drabek

Praktyka absolwencka – środek przeciwdziałania bezrobociu ludzi młodych? / 136

Joanna Łukaszczuk

Szkolenia jako forma podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez osoby bezrobotne / 165

Magdalena Paluszkiewicz

Kilka uwag na temat agencji pracy tymczasowej jako instytucji rynku pracy / 179

Ewa Staszewska

Staż dla bezrobotnych – instrument aktywizacji zawodowej osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy / 200

Część czwarta

Szczególne kategorie bezrobocia i środki przeciwdziałania / 215

Helena Szewczyk

Status prawny osoby bezrobotnej prowadzącej działalność rolniczą / 217

Dorota Karkowska

Samozatrudnienie pielęgniarek i położnych jako forma przeciwdziałania bezrobociu. Normy zatrudnienia i czas pracy / 237

Zdzisław Niedbala

Zakładanie i wspieranie spółdzielni socjalnych jako działania ograniczające bezrobocie / 251

Katarzyna Bomba

Wykluczenie z rynku pracy jako rodzaj wykluczenia społecznego / 262

Anna Musiała

Rola wolontariatu w aspekcie rynku pracy / 273

Janusz Żołyński

Dobrowolne odprawy jako modelowy sposób zmniejszenia bezrobocia. Propozycja zmian w kodeksie pracy w celu przeciwdziałania bezrobociu / 288

Wykaz ważniejszych skrótów

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – zbiór urzędowy, Seria A
PIP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny

u.p.z. ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.)

Część pierwsza

Zagadnienia ogólne

Bezrobocie jako kwestia społeczna według Profesora Wacława Szuberta

Bezrobocie dla Wacława Szuberta stanowiło przede wszystkim przedmiot badań interesujący z punktu widzenia polityka społecznego. W jego dorobku można wyróżnić kilka okresów, w których podejmował to zagadnienie.

Okres pierwszy przypada na lata przed II wojną światową, a zasadniczą publikacją w tym przedmiocie jest rozprawa doktorska *Dzieje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w Anglii*, która ukazała się w 1936 roku¹. W opracowaniu tym Wacław Szubert dla potrzeb oceny tytułowej instytucji ubezpieczeniowej poddał analizie zjawisko bezrobocia oraz jego kontekst gospodarczy i społeczny. W tekście doktoratu znajdujemy analizy odnoszące się do:

- pojęcia bezrobocia,
- przyczyn tego zjawiska, jego rozmiarów i rodzajów,
- sposobów i form ograniczania rozmiarów bezrobocia,
- sposobów i form pomocy bezrobotnym,
- form organizacyjnych przeciwdziałania bezrobociu (w tym roli władz lokalnych – w szczególności gminnych, pozycji i roli związków zawodowych),
- rozwoju organizacyjnego i prawnego form przeciwdziałania bezrobociu i pomocy bezrobotnym (zwłaszcza takich, jak roboty publiczne, zasiłki, pośrednictwo pracy, ubezpieczenie od bezrobocia).

Cytowane opracowanie zawiera analizę bezrobocia w Anglii do czasu wielkiego kryzysu lat trzydziestych XX wieku. Dla autora badanie

¹ W. Szubert, *Dzieje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w Anglii*, Warszawa 1936.

tego zjawiska stało się podstawą do poznania jego istoty, ale również do charakterystyki ekonomicznych, społecznych i prawnych jego uwarunkowań. W szczególności ważne są rozważania dotyczące sytuacji podmiotów występujących w różnych rolach jako uczestnicy przedmiotowych stosunków społecznych: bezrobotnych, przedsiębiorców, związków zawodowych, władz lokalnych, państwa. Interesujący jest nie tylko opis ich postaw, lecz i oddziaływanie na te postawy sytuacji kształtującej się dynamicznie w czasie, uzależnionej od zachowań poszczególnych bohaterów zdarzeń.

W świetle analizy późniejszych wypowiedzi Wacława Szuberta na temat bezrobocia można uznać, że jego ogólna i szczegółowa ocena tego zjawiska zostały ukształtowane w zasadniczym zakresie w czasie prac nad przytoczoną rozprawą doktorską.

Drugi etap badań nad bezrobociem i powiązanych z nim wypowiedzi przypada na okres po II wojnie światowej – był to czas kształtowania nowej polityki państwowej wobec zatrudnienia i bezrobocia. Co ważne, w latach czterdziestych XX wieku w przypadku Polski trudno było jeszcze określić ostateczny kształt jej ustroju gospodarczego. W opinii Wacława Szuberta rozwiązanie problemu bezrobocia, ujmując rzecz ogólnie, powinno zostać dokonane „w ramach ogólnej przebudowy społeczno-gospodarczej, i to obejmującej całokształt stosunków międzynarodowych”². Szczegółowa ocena ówczesnej praktyki jawiła się zaś następująco: podstawą do formułowania zrębów nowej polityki w dziedzinie zatrudnienia były dotychczasowe doświadczenia walki z bezrobociem i jego skutkami, przypadające:

- na okres XIX i początek XX wieku, kiedy wykształciły się podstawowe urządzenia polityki przeciwdziałania bezrobociu, jak roboty publiczne, pośrednictwo pracy, ubezpieczenie od bezrobocia, zasiłki dla bezrobotnych;
- na okres międzywojenny, w którym owe urządzenia zostały zweryfikowane – ze skutkiem negatywnym, bowiem pomimo zwiększenia skali stosowania tych środków, problem bezrobocia w tym czasie ciągle narastał; oraz
- na okres wojny, podczas którego kraje w niej uczestniczące stworzyły, z reguły zbliżone do siebie, autokratyczne systemy zarządzania siłami ludzkimi.

² W. Szubert, *Od walki z bezrobociem do polityki pełnego zatrudnienia*, Nauka i Sztuka 1946, nr 3, s. 3.

W czasie przypadającym po II wojnie światowej wyraźne było dążenie do zastąpienia tzw. walki z bezrobociem przez zharmonizowaną z całością działań gospodarczych pozytywną polityką pełnego zatrudnienia, zakładającą, w pewnym przynajmniej zakresie, planowość na rynku pracy w celu zapobieżenia panującemu dotąd chaosowi. Konsekwencją takiego założenia miało być dopuszczenie daleko idącej ingerencji i kontroli państwa w dziedzinie gospodarki; działania takie powinny jednak mieścić się w ramach demokratycznych zasad ustrojowych. Podstawą budowania zarysowanego modelu miało być dążenie do wykorzystania pełnych możliwości produkcyjnych i zarazem wzrost stopy życiowej społeczeństwa (dobrobytu). W ujęciu praktycznym oznaczało to realizację polityki gospodarczej polegającej na tworzeniu nowych ośrodków siły nabywczej, umożliwiających wchłanianie dóbr wytworzonych przy pełnym wykorzystaniu społecznych sił produkcyjnych. W założeniu nowa polityka gospodarcza winna uwzględniać potrzebę tworzenia siły nabywczej także w skali międzynarodowej poprzez podnoszenie poziomu gospodarczego zaniedbanych dotąd regionów świata. W tych warunkach bezrobocie powinno stać się zjawiskiem o charakterze przejściowym i krótkotrwałym, wynikającym z płynności procesów gospodarczych. Odpowiedzialne za prowadzenie takiej polityki mogło być przede wszystkim państwo.

Wacław Szubert, oceniając nowe założenia ustroju gospodarczego, zwracał też uwagę na pewne niebezpieczeństwa, mogące pojawić się na skutek realizacji polityki pełnego zatrudnienia. Bezrobocie bowiem w warunkach gospodarki kapitalistycznej spełniało funkcje czynnika podtrzymującego dyscyplinę pracy (poprzez groźbę jej utraty i tym samym utraty źródeł utrzymania) oraz czynnika wpływającego na zachowanie wartości pieniądza (ograniczając roszczeniowość pracowników). Rozwiązanie tego problemu postrzegano poprzez rozszerzanie zakresu wpływów reprezentacji pracowniczej, która w krajach kapitalistycznych przybierała zwykle formę tworzenia ponadzakładowych form reprezentacji pracowniczej i rozszerzania roli ruchu zawodowego, w krajach socjalistycznych natomiast ideę tę realizowano poprzez nacjonalizację gospodarki³.

Etap trzeci w wypowiedziach Wacława Szuberta na temat bezrobocia przypada już na przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

³ W. Szubert, *Nowe drogi polityki społecznej*, Myśl Współczesna 1947, nr 11.

Zbigniew Góral – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego; kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; prorektor Uniwersytetu Łódzkiego.

■ Publikacja stanowi wieloaspektowe i nowatorskie ujęcie prawnej problematyki bezrobocia oraz polityki zatrudnienia, nawiązujące do dorobku wybitnego znawcy tej tematyki, Profesora Wacława Szuberta.

■ Autorzy traktują bezrobocie jako szczególnie ważne wyzwanie dla polskiego prawodawcy i podejmują próbę oceny sposobów przeciwdziałania temu zjawisku w różnych jego przejawach. Książka dostarcza wiedzy o społeczno-ekonomicznych uwarunkowaniach bezrobocia, przybliża genezę obowiązujących w tej materii rozwiązań prawnych i jest pomocna w ich wykładni, wskazuje na niedostatki obowiązującego stanu prawnego oraz zawiera propozycje jego udoskonalenia. Przedstawione opracowania dotyczą istotnych praktycznych zagadnień, m.in. zasiłków dla bezrobotnych, ochrony danych osobowych osób rejestrujących się w urzędach pracy, oceny poszczególnych instytucji rynku pracy.

■ Autorami są znawcy problematyki bezrobocia i polityki zatrudnienia reprezentujący różne krajowe ośrodki akademickie.

■ Książka adresowana jest przede wszystkim do przedstawicieli nauki, zwłaszcza prawa pracy, oraz osób profesjonalnie zajmujących się zjawiskiem bezrobocia, m.in. pracowników urzędów pracy.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4012-0



9 788326 440120

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl