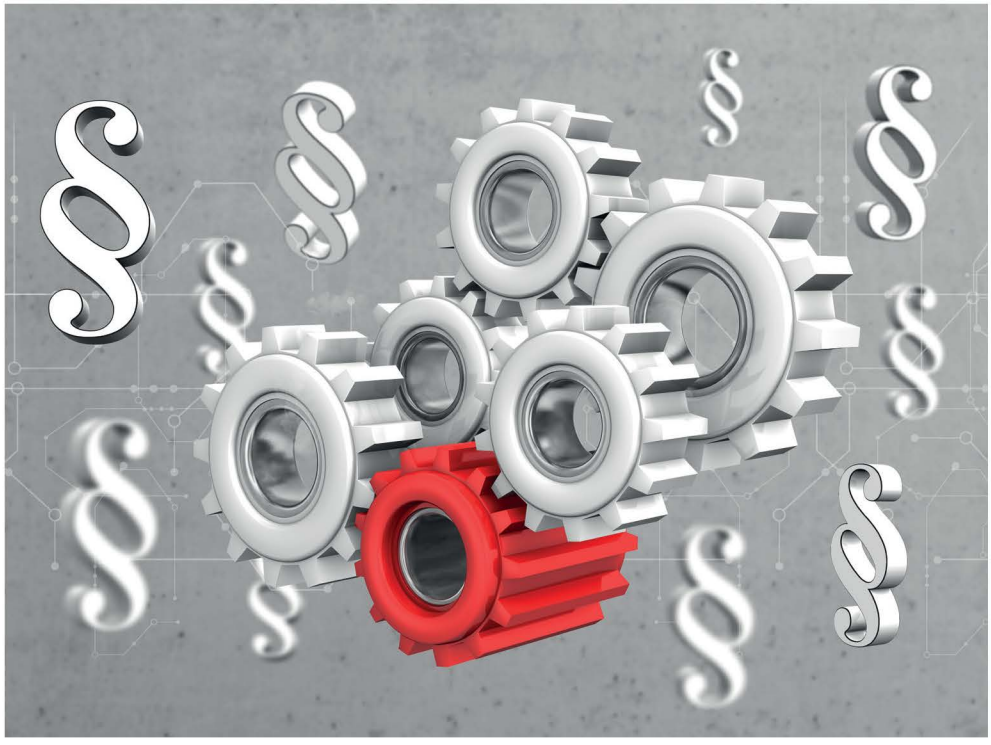
Prawo

Polityka społeczna a prawo pracy

Wybrane problemy

pod redakcją
Magdaleny Paluszkiewicz i Mirosława Włodarczyka



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Polityka społeczna a prawo pracy

Wybrane problemy

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Polityka społeczna a prawo pracy

Wybrane problemy

pod redakcją
Magdaleny Paluszkiewicz i Mirosława Włodarczyka

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO
Łódź 2018

Magdalena Paluszkiewicz, Mirosław Włodarczyk – Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT
Monika Lewandowicz-Machnikowska

REDAKTOR INICJUJĄCY
Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Aneta Tkaczyk

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA
Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI
Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/limbi007

© Copyright by Authors, Łódź 2018
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.09010.18.0.K

Ark. wyd. 23.0; ark. druk. 21,5

ISBN 978-83-8142-481-3
e-ISBN 978-83-8142-482-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

https://doi.org/10.18778/8142-481-3

Spis treści

Słowo wstępne 7

Stanisława Golinowska
Polityka społeczna w dorobku Wacława Szuberta a obecne wyzwania społeczne 11

Włodzimierz C. Włodarczyk
Dylematy współczesnej polityki zdrowotnej. Sugestie Profesora Szuberta 25

Andrzej M. Świątkowski
Relacje polityki społecznej i prawa pracy (rozważania na temat związków polityki społecznej i prawa pracy w sferze powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy) 47

Paulina Matyjas-Łysakowska
Pracodawca jako podmiot realizujący założenia polityki społecznej w zakresie zaspokajania potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych pracowników – wybrane zagadnienia 63

Barbara Godlewska-Bujok
Przedsiębiorstwo społeczne w polskim systemie prawnym 75

Anna Jefimow-Czerwonka
Społeczna odpowiedzialność biznesu 85

Ewa Kulesza
Rola samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w aktywizowaniu zawodowym osób bezrobotnych 97

Marcin Wujczyk
Pośrednictwo pracy jako element prawa do pracy 117

Magdalena Paluszkiewicz
O niektórych prawnych problemach polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych 135

Paweł Czarnecki
Pojęcie dekomodyfikacji jakościowej na przykładzie prawa do pracy osób niepełnosprawnych 155

Tatiana Wrocławska
Polityka wobec starzejących się społeczeństw a rola prawa pracy 171

Izabela Florczak
Agencja pracy tymczasowej jako podmiot realizujący zadania polityki społecznej 201

Kinga Piwowarska
Praca tymczasowa jako jeden z instrumentów polityki społecznej w obliczu zmian – uwagi na tle zawierania umowy cywilnoprawnej z agencją pracy tymczasowej 213

Łucja Kobroń-Gąsiorowska
Rozszerzenie ochrony przed dyskryminacją na dziedzinę ochrony socjalnej – dyrektywa horyzontalna. Wybrane problemy 231

Monika Nowak
Wypalenie zawodowe jako problem społeczno-prawny 243

Katarzyna Serafin
Instrumenty prawa pracy wspierające politykę prorodzinną – wybrane aspekty 267

Ewa Mróz
Prawne i społeczne aspekty minimalnego wynagrodzenia za pracę 285

Marcin Krajewski
Pojęcie uczestnika pracowniczego programu kapitałowego w myśl projektu ustawy o pracowniczych programach kapitałowych – wybrane zagadnienia 297

Bibliografia 313

Słowo wstępne

Organizowane na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego ogólnopolskie cykliczne konferencje naukowe znane pod nazwą „Seminariów Szubertowskich" mają już wieloletnią tradycję. Spotkania te mają dwa zasadnicze cele. Pierwszy to ukazanie bogactwa oraz wielowątkowości dorobku wybitnego i uznanego przedstawiciela nauki polityki społecznej (i prawa pracy) – Wacława Szuberta, drugi zaś to zwrócenie uwagi na uniwersalność i ponadczasowość jego spostrzeżeń, które mogą stanowić ważną wskazówkę dla wszystkich osób zajmujących się dzisiaj zwłaszcza takimi obszarami polityki społecznej, jak zatrudnienie, przeciwdziałanie bezrobociu, ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia i ekonomia społeczna. Seminarium, które odbyło się w październiku 2017 roku, to ósme przedsięwzięcie w tym cyklu, tym razem tematycznie związane z nauką o polityce społecznej, jest to bowiem ważna część spuścizny po Profesorze Wacławie Szubercie. Dodatkową okoliczność przemawiającą za wyborem tej problematyki stanowiło zakończenie pracy na Wydziale Prawa i Administracji UŁ przez Profesora Włodzimierza C. Włodarczyka, ucznia Profesora Wacława Szuberta i zarazem badacza specjalizującego się we wspomnianej dziedzinie, z naciskiem na polityką zdrowotną. Seminarium i niniejszą książkę można uznać za formę podziękowania ze strony członków obecnego wydziałowego środowiska naukowego Profesorowi Włodzimierzowi C. Włodarczykowi za wiele dziesięcioleci owocnej współpracy, wymiany myśli oraz realizacji licznych wspólnych przedsięwzięć.

Opracowania, które zostały zamieszczone w niniejszym zbiorze, są owocem seminarium. Tematycznie nawiązują do jego tytułu, ukazując różnorodność aktualnych problemów powstających w przedmiotowym obszarze badań nauki o polityce społecznej, a zarazem dowodząc ich silnych związków z prawem pracy i prawem zabezpieczenia społecznego. Tradycyjnie w opracowaniach tych nie mogło zabraknąć nawiązania do dorobku Profesora Wacława Szuberta, a w kilku wypadkach także bardzo osobistych wspomnień łączących się z jego osobą. Te ostatnie czytelnik może napotkać zwłaszcza w tekstach prof. Stanisławy Golinowskiej oraz

prof. Włodzimierza C. Włodarczyka, które bez wątpienia stanowią bardzo cenne świadectwo o postawach i poglądach Patrona seminarium.

Prezentację wybranych problemów prawa pracy w świetle dorobku nauki o polityce społecznej rozpoczynają właśnie prof. S. Golinowska oraz prof. W.C. Włodarczyk. Profesor Golinowska podejmuje próbę oceny wybranych aktualnych wyzwań społecznych na tle dorobku badawczego W. Szuberta, koncentrując się przede wszystkim na pozycji ubezpieczeń społecznych jako metody rozwiązywania problemów społecznych oraz minimalnym dochodzie gwarantowanym (powszechnym dochodzie podstawowym), mającym zapewnić bezpieczeństwo socjalne i ograniczyć sferę ubóstwa. Uwagi na ten temat formułowane są w kontekście dynamicznych zmian wywołanych globalizacją, nowymi technologiami i rewolucją demograficzną. Profesor Włodarczyk natomiast wylicza główne dylematy współczesnej polityki zdrowotnej, w tym uniwersalność dostępu do świadczeń zdrowotnych, kształt organizacyjny i treść systemu zdrowotnego, determinanty zdrowotne i siłę ich oddziaływania na stan zdrowia człowieka oraz kwestię redukowania nierówności w zdrowiu. W odniesieniu do wszystkich wskazanych zagadnień przytoczone zostały też poglądy W. Szuberta, które okazują się nadal w pełni aktualne.

W kolejnych opracowaniach nauka o polityce społecznej jest traktowana przez autorów jako zasadniczy czynnik kształtujący treść obowiązujących regulacji prawnych, determinujący zarazem sposób i kierunki ich interpretacji, oraz jako najważniejszy punkt odniesienia dla formułowania ocen ich funkcjonowania w rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Pierwsza grupa tekstów odnosi się do problemów zaliczanych do indywidualnego prawa pracy. Profesor Andrzej M. Świątkowski ukazuje teoretyczne i praktyczne związki polityki społecznej z prawem pracy, kładąc nacisk na potrzebę bezpieczeństwa prawnego osób aktywnych zawodowo, zaspokajanej przede wszystkim przez ustanawianie powszechnych gwarancji trwałości zatrudnienia. Doktor Paulina Matyjas-Łysakowska analizuje charakter prawny obowiązku pracodawcy – jako podmiotu realizującego założenia polityki społecznej – w zakresie zaspokajania potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych pracowników oraz zwraca uwagę na pozytywne skutki, jakie tego rodzaju działania mogą przynieść przedsiębiorstwu w kontekście kształtowania odpowiedniego wizerunku i wzrostu jego wartości rynkowej. Z kolei dr Barbara Godlewska-Bujok przypatruje się statusowi przedsiębiorstw społecznych, które realizując ważne zadania w obszarze ekonomii społecznej, pełnią również funkcję pracodawców w polskim systemie prawnym. Anna Jefimow-Czerwonka pisze o koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, w której ramach pracodawcy, umożliwiając pracownikom aktywny udział w zarządzaniu przedsiębiorstwem, realizują nie tylko indywidualne cele ekonomiczne, ale też przyczyniają się do rozwoju kapitału ludzkiego oraz wspierają postęp całego społeczeństwa.

W kolejnych opracowaniach autorzy podejmują kwestie związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną różnych kategorii osób poddanych regulacjom prawa rynku pracy. Doktor Ewa Kulesza przygląda się roli samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w aktywizowaniu zawodowym osób bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu trudnych sytuacji życiowych, w których się znaleźli,

natomiast dr Marcin Wujczyk – europejskim i krajowym standardom pośrednictwa pracy jako narzędzia wspierającego realizację prawa do pracy przez osoby poszukujące zatrudnienia. Kolejnych dwoje autorów poddaje analizie wybrane aspekty statusu prawnego osób z niepełnosprawnością. Dysonans między niektórymi konstrukcjami prawnymi a nowoczesną polityką zatrudnienia wobec tych osób ukazuje dr Magdalena Paluszkiewicz, dr Paweł Czarnecki zaś na przykładzie prawa do pracy osób z niepełnosprawnością rozważa istotę dekomodyfikacji („odtowarowienia") pracy. Zakres badań podjętych przez dr Tatianę Wrocławską obejmuje osoby starsze jako podmioty oddziaływania prawa pracy, realizującego określoną przez państwo politykę senioralną. Przedmiotem zainteresowania dr Izabeli Florczak są agencje pracy tymczasowej jako podmioty wypełniające zadania polityki społecznej, a Kinga Piwowarska zastanawia się, czy agencje te mogą właściwie realizować cele polityki społecznej przez zatrudnianie osób na podstawie umów cywilnoprawnych.

Uprawnień socjalnych osób pozostających w zatrudnieniu dotyczą kolejne opracowania. Doktor Łucja Kobroń-Gąsiorowska omawia znaczenie projektowanej w prawie unijnym dyrektywy horyzontalnej dla wzmożenia ochrony przed dyskryminacją w wypadku korzystania z uprawnień socjalnych. Z kolei dr Monikę Nowak interesuje wypalenie zawodowe jako zjawisko społeczne i prawne. Doktor Katarzyna Serafin bada, które z przewidzianych w Kodeksie pracy instytucji prawa pracy wspierają politykę prorodzinną, Ewa Mróz zaś spogląda w świetle dorobku nauki o polityce społecznej na kategorię minimalnego wynagrodzenia za pracę, oceniając krytycznie zwłaszcza brak w jego konstrukcji cechy godziwości. W domykającym dorobek seminarium opracowaniu dr Marcin Krajewski przybliża dyskutowaną aktualnie kwestię uczestnictwa w pracowniczych programach kapitałowych, stanowiących nową formę zabezpieczenia ryzyka starości.

Lektura zawartych w zbiorze artykułów pozwala sformułować kilka wniosków. Różnorodność podejmowanych zagadnień świadczy o wieloaspektowych powiązaniach tytułowych dziedzin nauki: polityki społecznej i prawa pracy. Bez wątpienia też trafna będzie konstatacja, że oba wskazane obszary nauki korzystają na tym, że opisane procesy badawcze realizowane są w ścisłej współpracy ich przedstawicieli. Dla nauki prawa pracy w tej relacji polityka społeczna staje się podstawą budowania założeń aksjologicznych tworzonych regulacji prawnych, a w kolejnym etapie – formowania kierunków ich interpretacji. W wypadku zaś nauki o polityce społecznej analizowana gałąź prawa pozwala weryfikować w działaniu praktycznym jakość formułowanych celów i zadań społecznych, jak również sposoby ich realizacji. Nie można też nie zauważyć, że chociaż przedłożony czytelnikowi zestaw tekstów w skromnym tylko zakresie obejmuje obszary badawcze obu tytułowych dziedzin nauki, to jednak wpisując się w prowadzone aktualnie dyskusje na temat standardów socjalnych naszego życia, podkreśla potrzebę kontynuowania zaprezentowanego tutaj holistycznego podejścia do zauważonych problemów.

Magdalena Paluszkiewicz
Mirosław Włodarczyk

Polityka społeczna w dorobku Wacława Szuberta a obecne wyzwania społeczne

Stanisława Golinowska*

Wprowadzenie

Z niepewnością przyjęłam zaproszenie do wygłoszenia (a następnie napisania) referatu na temat polityki społecznej w dorobku Wacława Szuberta, ponieważ powstały już poświęcone temu zagadnieniu teksty[1] i co kilka lat przypomina się o zasługach Profesora przy wręczaniu medalu jego imienia zasłużonym politykom społecznym w Polsce. Pomyślałam jednak, że skoro właśnie teraz zostałam zaproszona na Seminarium Szubertowskie do Łodzi, to warto odczytać dorobek Profesora w kontekście dzisiejszych kwestii socjalnych i obecnie dyskutowanych reform w obszarze polityki społecznej.

Chciałabym ponadto zwrócić uwagę na ten okres jego dokonań, kiedy był dyrektorem Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) w Warszawie. Obejmując na początku lat dziewięćdziesiątych kierownictwo IPiSS, przejęłam dorobek tej placówki, starając się wszelkimi siłami chronić jego zasoby. A pamiętamy, że był to okres dla wielu instytucji publicznych (państwowych) bardzo trudny. Prywatyzacja instytutu naukowego nie wchodziła wtedy w grę, a badanie kwestii socjalnych, mimo szczególnej wagi problemów społecznych na początku transformacji, nie należało do priorytetów w działaniach publicznych pierwszych rządów III Rzeczypospolitej. Przekonywałam profesora Henryka Samsonowicza, ówczesnego ministra edukacji (nie było łatwo), i Jacka Kuronia, ówczesnego ministra pracy i spraw socjalnych

---

* Prof. zw. dr hab. Stanisława Golinowska, Uniwersytet Jagielloński.

1 Np. A. Rajkiewicz, *Profesor Wacław Szubert jako badacz i nauczyciel akademicki*, [w:] *Polityka społeczna XX wieku – Wacław Szubert*, Katowice–Warszawa 1997, s. 11–16; C. Włodarczyk, *Profesor Wacław Szubert jako polityk społeczny*, [w:] *Polityka społeczna XX wieku…*, s. 17–26.

(spotykając się z dużo większym zrozumieniem), do nielikwidowania placówki. W rezultacie Instytut oraz Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego mogły dalej działać, otrzymując skromne środki z budżetu państwa na bieżące funkcjonowanie. Profesor Wacław Szubert, choć był już bardzo chory, jak tylko mógł doradzał i wskazywał skuteczne metody i kierunki działania placówki, szczególnie przez rozwój kontaktów międzynarodowych. Odwiedzałam go w szpitalu, słuchałam i zapamiętywałam podstawowe wskazania. Ujęta byłam jego kulturą osobistą i serdecznością.

Równolegle zaczęłam studiować prace W. Szuberta, mimo że jako ekonomistka miałam wtedy pewien dystans do nauk prawnych (a Profesor był przede wszystkim prawnikiem) ze względu na przewagę – jak mi się wtedy wydawało – elementów normatywnych w warsztacie naukowym prawników. Jakież było moje zdumienie, gdy dostrzegłam, że prace Profesora były interdyscyplinarne, respektujące zasady wywiedzione z nauk ekonomicznych oraz społecznych. Niebywałe było też to, że napisał książkę o Fryderyku Skarbku – uznanym za pierwszego polskiego ekonomistę. Może zadecydowało tutaj to, że Skarbka dorobek naukowy, działalność publiczna, aktywność społeczna oraz rola mecenasa kultury (rozsławiał muzykę Szopena, swego imiennika) były jakimś odniesieniem dla własnego życia, łączącego pasje poznawcze, działalność publiczną, troskę społeczną i naukowe zdyscyplinowanie.

Sądzę, że okres dyrektorowania Wacława Szuberta w IPiSS (lata siedemdziesiąte) miał dla polityki społecznej w Polsce szczególne znaczenie. Wtedy powstały jego teksty na temat teoretycznych podstaw polityki społecznej (opublikowane na początku lat osiemdziesiątych). Konfrontując działania praktyczne z refleksją teoretyczną, sugerował ustalenia dotyczące zakresu, celów i metod polityki społecznej. Twierdził, że ta wyodrębniająca się działalność (analogicznie jak polityka gospodarcza) wymaga naukowych podstaw jej prowadzenia. Współpraca z administracją rządową, mimo że prowadzona z dużą sprawnością i kulturą, była uciążliwa i odbywała się kosztem pracy naukowej. Zostawił Instytut, przechodząc do pracy na uczelnię. Później, gdy się poznaliśmy, ostrzegał mnie przed zbyt długim sprawowaniem funkcji dyrektorskich. Mówił, że „kto zbyt długo jest dyrektorem, przestaje być profesorem".

W swym dzisiejszym referacie chciałabym odnieść się do dwóch zasadniczych tez, można by powiedzieć – paradygmatów, które Wacław Szubert eksponował w swych pracach z obszaru polityki społecznej, a które są nadal przedmiotem elementarnej debaty o efektywnych metodach jej prowadzenia. Pierwsza teza dotyczy zasadniczej roli ubezpieczeń społecznych, które skutecznie zabezpieczają ludzi przed występowaniem dojmującego ryzyka życiowego oraz spowodowanego tym ubóstwa. Druga teza odnosi się do zasady redystrybucji dochodów, a przede wszystkim pomagania w ramach pomocy społecznej. Profesor odwołuje się tutaj do koncepcji *less eligilibity*, wywiedzionej z angielskiego prawa ubogich. Chodzi w niej o to, że wysokość pomocy nie powinna przekraczać możliwego do osiągnięcia dochodu w wyniku własnego wysiłku. Obie tezy chciałabym skonfrontować z obecnymi wyzwaniami i debatami o zmianach w polityce społecznej.

O ubezpieczeniach społecznych

Wypada zacząć od tego, że ubezpieczenia społeczne mimo ponad wiekowego sukcesu są obecnie podważane jako metoda nieodpowiadająca powszechnemu zabezpieczeniu dochodów w społeczeństwie poprzemysłowym. Zanim przejdę do rozważań na temat nieadekwatności ubezpieczeń społecznych we współczesnym świecie, spróbuję wskazać te cechy, które spowodowały, że ubezpieczeniowa metoda rozwiązywania kwestii socjalnych przyczyniała się do długookresowego sukcesu gospodarczego, społecznego i politycznego krajów konsekwentnie ją stosujących.

Tabela 1. Walory i ograniczenia ubezpieczeń społecznych

Walory (korzyści) ubezpieczeń społecznych	Komentarz o ograniczeniach w występowaniu korzyści
– pozwoliły na transparentne połączenie w sposób powszechny trzech odpowiedzialności: (1) publicznej, (2) korporatystycznej (zakładu pracy) oraz (3) indywidualnej (i grupowej)	– relacje między odpowiedzialnością trzech grup podmiotów zarówno w czasie, jak i między krajami były różne. Skrajnie bywa tak, że dominuje podmiot władzy publicznej (np. w byłych krajach socjalistycznych) lub pracodawców (kraje o konserwatywnym modelu społecznym), lub też indywidualnie organizujących się podmiotów w ramach kas i specjalnych funduszy
– wprowadziły przymus prefinansowania w imię społecznego solidaryzmu: przedpłacimy wszyscy, korzystają dotknięci ryzykiem	– nadzór władzy państwowej prowadził niekiedy do erozji zasady solidaryzmu, uprzywilejowywania „zasłużonych" grup pracowniczych w sposób nadmierny i nieakceptowany społecznie
– wprowadziły zwiększoną motywację do stabilnego zatrudniania się i wierności swemu pracodawcy, zwiększając etos pracy	– krytykuje się je z powodu ograniczenia w mobilności pracowniczej
– wprowadziły do rozwoju instytucji publicznych autonomiczne instytucje ubezpieczeniowe, stosujące aktuarialne metody wyrównywania przychodów (składek) i wydatków na świadczenia	– autonomia instytucji ubezpieczeniowych jest niejednokrotnie łamana przez podporządkowywanie ich instytucjom rządowym, co jest usprawiedliwiane koniecznością ich dotowania w sytuacji niezbilansowania przychodów i wydatków
– zapewniły większą świadomość i transparentność związków między obciążeniami ludności (składkami) a korzyściami w postaci wydatków na cele zabezpieczeniowe: emerytalne, rentowe, opieki zdrowotnej, przyczyniając się do akceptacji podnoszenia składek w sytuacji koniecznego bilansowania przychodów i wydatków	– we współczesnej retoryce ekonomicznej składkę ubezpieczeniową zaczęto traktować tak samo jak podatek, eksponując jej znaczenie we wzrastającej skali pozapłacowych kosztów pracy, ograniczających swobodę pracodawcy w wynagradzaniu pracownika

Źródło: zestawienie własne.

Problemy z systemem ubezpieczeń społecznych w długim okresie miały związek z kryzysami gospodarczymi oraz zawodnością w funkcjonowaniu państw w okresach wojen i wstrząsów politycznych[2]. Reformatorzy postulowali wtedy przywracanie ubezpieczeniom społecznym ich pierwotnych założeń i ograniczanie roli rządów w wykorzystywaniu ubezpieczeń do celów politycznych.

Krytyka ubezpieczeń społecznych miała (i ma nadal) także charakter totalny, czyli nieograniczający się do wskazywania zawodności w spełnianiu idealistycznych założeń. Dotyczy ona, po pierwsze, tendencji do zmniejszania dobrowolnych oszczędności ludności, gdy ubezpieczenia pokrywają największe ryzyka socjalne. Po drugie – ubezpieczenia społeczne obwinia się za obecne tendencje w rozwoju demograficznym polegające na zmniejszaniu dzietności w krajach dobrobytu o wysokim zakresie realizacji funkcji opiekuńczych przez państwo[3]. W konsekwencji wysoce krytycznych głosów wobec ubezpieczeń społecznych pojawiły się propozycje radykalnych reform. W ubezpieczeniach emerytalnych – w kierunku ograniczania repartycyjnej zasady finansowania i odchodzenia od solidaryzmu na rzecz wprowadzania segmentów finansowania kapitałowego oraz tzw. ekwiwalentności świadczeń (indywidualne konta i formuła emerytalna o zdefiniowanej składce). Z kolei w ubezpieczeniach zdrowotnych – w kierunku zaopatrzenia społecznego, wzorem angielskiego NHS. Oczywiście podnosiły się też głosy (i nadal są słyszalne) za urynkowieniem ochrony zdrowia, ale wydaje się, że można je traktować jako rodzaj „egzotyki".

Impet reform emerytalnych związanych z wprowadzaniem segmentu kapitałowego osłabł bez mała całkowicie z powodu globalnego kryzysu ekonomicznego z końca poprzedniej dekady (2008 r.), obniżającego stopę zwrotu z inwestycji funduszy emerytalnych w Polsce do minus 14 procent[4]. Od tego momentu nasiliła się krytyka kapitałowej reformy emerytalnej. Ujawnione i poddane krytyce zostały

---

2 Ubezpieczenia społeczne były w Polsce przedmiotem wielu cennych prac, przede wszystkim prawniczych. Wśród „starych" autorów, poza Wacławem Szubertem, wskazałabym szczególnie książki Wojciecha Muszalskiego, Teresy Liszcz i Jana Jończyka. Warto też pamiętać o pracy *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, wydanej przez Ossolineum (red. Cz. Jackowiak i in., Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1991).

3 Dyskusja na temat winy bismarckowskiego ubezpieczenia społecznego w zmniejszaniu stopy dzietności w krajach europejskich trwa nadal: R. Fenge, B. Scheubel, *Pensions and Fertility, Back to the Roots. The Introduction of Bismarck's Pension Scheme and the European Fertility Decline*, European Central Bank, „Working Paper Series" 2014, No. 1734, September; W. Schmähl, *„Bismarcks Rentenversicherung" und der dadurch mitausgelöste Geburtenrückgang in Deutschland – kritische Prüfung hierzu vorgelegter Begründungen*, „Deutsche Rentenversicherung" 2016, No. 2, s. 74–92.

4 S. Golinowska, *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014, s. 89 i n.

znaczące wpływy globalnych lobby finansowych[5], prowadzące do zbyt wysokiej skali segmentu kapitałowego (w Polsce, na Węgrzech, Słowacji i w krajach bałtyckich), co nadmiernie obciążyło finanse publiczne. Bank Światowy oraz MFW zaczęły wycofywać się ze wspierania reform emerytalnych z segmentem kapitałowym, co dodatkowo miało wpływ na zahamowanie rozwoju tego kierunku reform emerytalnych[6]. To wyzwoliło także otwartą krytykę tego systemu w Polsce[7]. W jej wyniku następuje likwidowanie i ograniczanie kapitałowego (drugiego) filara systemu emerytalnego. W początkowej fazie tego działania kompromitowano w oczach opinii publicznej metodę kapitałowego finansowania emerytur (totalna krytyka OFE), co zapewne przez jakiś czas ograniczy skłonność do oszczędzania na emerytury w ramach instytucji kontrolowanych przez państwo. Implementowanie nowych reform emerytalnych z segmentem kapitałowym w przyszłości nie będzie łatwe.

W ochronie zdrowia ścierają się dwie koncepcje rozwiązań systemowych. Z jednej strony koncepcja narodowej służby zdrowia, której wzorem jest angielski NHS, a także system wdrażany w krajach komunistycznych jako tzw. model Siemaszki. Z drugiej strony koncepcja społecznych ubezpieczeń zdrowotnych, ewoluujących od ubezpieczeń wzajemnych, zakładowych, branżowych do powszechnych. Model narodowej służby zdrowia okazał się wysoce efektywny we wcześniejszej fazie rozwoju epidemiologicznego – dominacji chorób zakaźnych. W nowej fazie rozwoju epidemiologicznego – dominacji niezakaźnych chorób przewlekłych – wymagane jest większe oddziaływanie na indywidualne i grupowe zachowania zdrowotne. Ocenia się, że zdecentralizowany model ubezpieczeniowy bardziej odpowiada nowej fazie rozwoju, zwanej drugą fazą transformacji demograficznej[8]. Model ten jest jednak droższy.

Reformy systemów zdrowotnych w okresie pierwszego kryzysu *welfare state* w Europie – kryzysu naftowego – polegały na odchodzeniu od ubezpieczeniowej metody finansowania potrzeb zdrowotnych w kierunku systemu zaopatrzeniowego, czyli narodowej służby zdrowia finansowanej z podatków ogólnych. Wydawało się, że w ten sposób uda się bardziej trzymać w ryzach wydatki zdrowotne. Takie reformy dokonały się w kilku krajach europejskich (Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja) już w końcu lat siedemdziesiątych XX wieku (lata kryzysów naftowych). Także w Polsce po raz kolejny podjęta została dyskusja z tezą o przewadze modelu narodowej służby zdrowia nad modelem społecznych ubezpieczeń zdrowotnych. Nowy rząd (już w 2015 r.) zapowiedział likwidację NFZ i wprowadzenie

5 M.A. Orenstein, *Privatising Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton–Oxford 2008.

6 J. Drahokoupil, S. Domonkos, *Averting the Funding-Gap Crisis: East European Pension Reforms after 2008*, „Global Social Policy" 2012, No. 12(3), s. 283–299.

7 Której politycznie przewodzili minister pracy Jolanta Fedak i minister finansów Jacek Rostowski, a wśród ekspertów Leokadia Oręziak oraz Robert Gwiazdowski.

8 *Przemiany ludnościowe w latach dziewięćdziesiątych w Polsce w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, red. I. Kotowska, Warszawa 1999.

podatkowego sposobu finansowania ochrony zdrowia[9]. Jedynym oficjalnie głoszonym argumentem było zastąpienie ubezpieczeniowego prawa do świadczeń zdrowotnych, które może tworzyć luki w dostępie, tzw. prawem obywatelskim do usług zdrowotnych, bez potrzeby ubezpieczania się. W istocie chodziło raczej o centralizację, która ma zagwarantować większą kontrolę finansów publicznych.

Analizy długookresowych tendencji wydatków zdrowotnych (prowadzone przez OECD) dowodzą, że wzrostu wydatków zdrowotnych (ponad wzrost PKB) nie da się zatrzymać z powodu odziaływania dwóch głównych czynników: dynamicznego starzenia się populacji oraz rozwoju nowych technologii medycznych. Potrzebne są dostosowania zarówno gospodarcze (srebrna gospodarka), jak i instytucjonalne (nowe sektory społeczne, np. opieka długoterminowa) oraz ścisłe realizowanie współodpowiedzialności publicznej wraz z indywidualną, między innymi przez mieszane systemy finasowania świadczeń (*public-private mix*).

Wracając do myśli Wacława Szuberta na temat ubezpieczeń społecznych, warto podkreślić, że Profesor był ich zdecydowanym zwolennikiem (ubezpieczeń obejmujących także ryzyka związane ze zdrowiem)[10]. Podkreślał jednak, że wymagają spełnienia podstawowego warunku nazywanego przez niego zdolnością ubezpieczeniową, którą może gwarantować pełne zatrudnienie, ale z dopuszczalną stopą naturalnego bezrobocia.

O zasadach podziału

Studiowanie problemów społecznych występujących w Wielkiej Brytanii znalazło odzwierciedlenie w poglądach Wacława Szuberta na temat zakresu i zasad rządzących redystrybucją dochodów. Redystrybucja dokonująca się poprzez podatki, składki i świadczenia społeczne jest podstawowym mechanizmem tworzenia zasobów dla polityki społecznej, ale w oparciu o „realną bazę", jak nazywał tworzenie dochodu narodowego. Krytykował „grę o sumie zerowej", czyli podział polegający na zabieraniu jednym i dawaniu innym. Odwoływał się do zasady subsydiarności, niechętnie nazywając ją zasadą pomocniczości (sugerował inną nazwę – „pomocnictwo"). Uważał, że respektowanie tej zasady jest podstawą

9 Istnieją wątpliwości, czy tego faktycznie dokona wobec napięć w finansach publicznych z powodu realizacji kosztownych programów socjalnych, a szczególnie programu „Rodzina 500+".

10 Zaraz po wojnie (1946) ukazał się tekst Szuberta na temat planu Beveridge'a z 1942 r. Planem tym – jako całościową koncepcją zabezpieczenia społecznego – był zafascynowany. Jeśli chodzi o wprowadzony w 1948 r. przez Aneurina Bevana (ówczesny minister zdrowia) NHS, to wydaje się, że już nie wzbudzał podobnego zainteresowania. Był to bowiem tylko jeden z elementów planu Beveridge'a, w którym element ubezpieczeniowy był marginesowy.

indywidualnej zaradności i przedsiębiorczości. Jednoznacznie wyrażał pogląd odnośnie do wysokości świadczeń pieniężnych. Uważał, że świadczenia społeczne pochodzące z redystrybucji dochodów nie powinny być żadną miarą równe czy wyższe niż wynagrodzenia z pracy. To rozwiązanie uznawał za sprawiedliwe, a zarazem wychowawcze, ponieważ stosowanie tej zasady chroniłoby przed demoralizacją i roszczeniowością[11].

We współczesnej debacie i rozwiązaniach w redystrybucji dochodów mamy do czynienia z wyraźną tendencją na rzecz przyjęcia zasady dochodu gwarantowanego. W ramach tej tendencji warto zwrócić uwagę na ewolucję koncepcji.

Zacznijmy od dochodu minimalnego, koncepcji odnoszącej się przede wszystkim do zasiłków pomocy społecznej oraz zasiłków rodzinnych. Jego funkcją jest zabezpieczenie niewypadnięcia z sieci bezpieczeństwa socjalnego i niedopuszczenie do wykluczenia społecznego z powodu ubóstwa. Zasada minimalnego dochodu pojawiła się w rozwiązaniach krajowych (np. w Danii jeszcze przed drugą wojną światową), była obecna w Planie Beveridge'a i wprowadzona została do francuskiej pomocy społecznej w 1988 roku (*Revenu Minimum d'Insertion*) jako świadczenie należne osobom utrzymującym się z dochodów poniżej zdefiniowanego RMI, ale zobowiązujące beneficjenta do podjęcia działań na rzecz zdobycia pracy[12]. Wartość RMI została na nowo zdefiniowana w 2009 roku[13]. We Francji istnieje wprawdzie kilka świadczeń dla osób o niskich dochodach, które mogą ubiegać się o wsparcie, RMI zasługuje jednak na uwagę ze względu na zawarty w tej koncepcji element nakłaniający do aktywności. W latach kryzysu ekonomicznego element motywacyjny został rozmyty przez wprowadzenie jeszcze jednego świadczenia – minimalnego dochodu gwarantowanego (*Minimum Guaranteed Income*) dla osób, które nie mają żadnego dostępu do innych świadczeń, a nie pracują lub zarabiają bardzo niewiele. Zbyt duża biurokracja w praktyce stosowania dochodu minimalnego oraz realne trudności ze zdobyciem pracy przez wnioskujących o świadczenie przysporzyły we Francji krytyków koncepcji minimalnych świadczeń powiązanych z warunkiem starania się o zatrudnienie.

Wystąpienie globalnego kryzysu ekonomicznego wywołało w UE wspólne działania na rzecz skuteczniejszych metod zabezpieczania przed ubóstwem i bezrobociem. Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej, zapowiedział w 2014 roku, że podjęte zostaną odpowiednie kroki, poprzedzone rozpoznaniem

---

11 Zasadę o granicy w wysokości świadczeń socjalnych (*less eligibility*) wywodził z ustawodawstwa brytyjskiego na temat pomocy ubogim (*Poor Law Amendment Act* 1834). Z zasady tej wyłączone były świadczenia dla dzieci. W wielu angielskich pracach z zakresu polityki społecznej krytykuje się tę zasadę za jej konsekwencje, prowadzące do tworzenia domów pracy.

12 T. Szumlicz, *Minimalny dochód gwarantowany w Polsce: propozycje rozwiązań*, „Polityka Społeczna" 2003, nr 9, s. 16–19.

13 P. Legros, *France. Minimum Income Schemes. From Crisis to Another. The French Experience of Means Tested Benefits*, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels 2009.

funkcjonowania minimalnego dochodu, aby została przyjęta rezolucja w sprawie stosowania tego warunku w krajach europejskich jako elementu europejskiego filara praw socjalnych[14]. Rezolucja, proklamowana w 2017 roku, wprowadza zasadę dochodu minimalnego wraz ze zobowiązaniem do starań na rzecz podjęcia pracy. Rezolucja ta, podobnie jak wiele innych socjalnych narzędzi UE, realizowana będzie miękkim narzędziem oddziaływania na kraje członkowskie – metodą otwartej koordynacji (OMC).

Dochód minimalny w UE

Każdy, kto nie ma wystarczających zasobów, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego, zapewniającego godne życie w każdej jego fazie oraz skuteczny dostęp do włączających dóbr i usług. Dla tych, którzy mogą pracować, dochód minimalny powinien być łączony z motywacją do integracji (reintegracji) w ramach rynku pracy.

Everyone lacking sufficient resources has the right to adequate minimum income benefits ensuring a life in dignity at all stages of life, and effective access to enabling goods and services. For those who can work, minimum income benefits should be combined with incentives to (re)integrate into the labour market.

Źródło: UE 2017 *European Pillar of Social Rights*.

Równolegle, obok dochodu minimalnego, kategorii funkcjonującej w pomocy społecznej i adresowanej do biedniejszych grup ludności, rozpoczęła się dyskusja na temat minimalnego dochodu dla szerszych rzesz społeczeństwa. Uzasadnieniem rozszerzania zakresu takiego dochodu jest przekonanie do radykalnych zmian na rynku pracy w wyniku zmniejszania się podaży miejsc pracy spowodowanego zmianami technologicznymi i nową organizacją pracy. Nowe technologie przyniosą znaczący wzrost produktywności pracy, opartej na wzroście technologicznych kwalifikacji oraz umiejętności ludzi, wykorzystujących nowe innowacyjne technologie.

Jeremy Rifkin[15] swą książką o końcu pracy wyzwolił dyskusję na temat aktywności osób, dla których nie byłoby pracy. Anthony Atkinson[16] zaproponował dochód obywatelski połączony z warunkiem zobowiązującym do jakiejś aktywności użytecznej albo dla swego rozwoju (np. edukacji), albo dla rodziny czy określonej społeczności (np. wolontariatu w organizacji społecznej). Nazwał

14 Ch. Crepaldi, B. Da Roit, C. Castegnaro, S. Pasquinelli, and country experts: A. Eydoux, E. Gonzales, B. Greve, D. Mesini, I. Topińska, *Minimum Income Policies in EU Member States*, Brussels: Policy Department A: Economic and Scientific Policy European Parliament, 2017, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf (dostęp: 6.02.2019).

15 J. Rifkin, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na* świecie *i początek ery postrynkowej* [*The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*], przeł. E. Kania, Wrocław 2001 (tłumaczenie oryginału z 1995 r.).

16 A. Atkinson, *Inequality. What Can Be Done?*, Cambridge 2015.

go dochodem partycypacyjnym (*participation income*). Przyjmuje się bowiem, że w sytuacji trudności z uzyskaniem/utrzymaniem zatrudnienia można wykonywać inną społecznie użyteczną pracę: w rodzinie, w sąsiedztwie, gminie czy w organizacji społecznej, mając zagwarantowane środki utrzymania.

Najdalej idącą propozycją w redystrybucji dochodów jest kategoria powszechnego dochodu podstawowego (*universal basic income – UBI* lub *unconditioned universal basic income*), przyznawanego każdej dorosłej osobie bez jakichkolwiek warunków. Kategorię tę zaczęto definiować, określać jej wysokość i nawet testować (Finlandia i Holandia). Argumenty na rzecz powszechnego dochodu gwarantowanego wyprowadzane są z dalszych zmian w charakterze pracy w związku z digitalizacją oraz robotyzacją[17], co prowadzi do odejścia od wiązania redystrybucji dochodów z warunkiem pracy. W Finlandii oraz w Holandii podjęto studia nad efektami dochodu podstawowego wprowadzonego eksperymentalnie w kilku ośrodkach lokalnych. W Szwajcarii przeprowadzono referendum na ten temat, w którym społeczeństwo odrzuciło ów pomysł, być może z powodu wskazania zbyt wysokiego poziomu dochodu podstawowego (2500 franków szwajcarskich). W dwóch ośrodkach uzyskał on jednak poparcie i tam jest testowany. Entuzjaści, tacy jak np. Thomas Straubhaar oraz Ingrid Hohenleitner z Hamburskiego Instytutu Gospodarki Światowej[18], uważają, że powszechny dochód podstawowy to rewolucyjna koncepcja nowej organizacji *welfare state*, która w przyszłości uratuje państwo opiekuńcze, czyniąc je efektywnym i odciążonym od pokus nadużywania i nadmiernych kosztów administracyjnych[19].

Tabela 2. Argumenty za koncepcją dochodu powszechnego i przeciw tej koncepcji

Za	Przeciw
– zastępuje wszystkie świadczenia społeczne ze zróżnicowanymi tytułami i instytucjami ich prowadzenia, zmniejszając koszty administrowania i kontroli	– znika etyczne uzasadnienie redystrybucji dochodów (zabierania jednym i dawania drugim) na rzecz powszechnego roszczenia; traci wartość zasada subsydiarności

17 E. Brynjolfsson, A. McAfee, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* [*Drugi wiek maszyny – praca, postęp i dobrobyt w czasach genialnych technologii*], New York–London 2016. Zróżnicowana serwicyzacja gospodarki: usługi dla „maszyn", usługi edukacyjne, związane z wymiarem instytucjonalnym (finansowe, prawnicze i polityczne), usługi handlowe, usługi „osobiste" (wraz ze zdrowotnymi i opiekuńczymi) dla ludzi, usługi związane z bezpieczeństwem i nadzorem ładu społecznego, usługi porządkowe, komunalne i na rzecz środowiska zamieszkania i naturalnego.

18 I. Hochenleitner, T. Straubhaar, *Bedingungsloses Grundeinkommen und solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Hamburgisches WeltWirtschafts Institut (HWWI), Hamburg 2007.

19 Źródłem analiz i popularyzacji koncepcji UBI w Niemczech jest Konrad Adenauer Stiftung, zaplecze analityczne partii liberalnej (FDP).

Tabela 2 (cd.)

Za	Przeciw
– likwiduje ubóstwo, dając każdemu wolność ekonomiczną	– zmniejsza motywację do pracy zarobkowej w pewnych zawodach i segmentach przez pewne grupy ludności; zwiększa zapotrzebowanie na pracę nieformalną w rodzinie oraz woluntarystyczną pracę społeczną w warunkach niskiej skłonności i ograniczonych możliwości
– przyzwoity (godnościowy) poziom UBI	– wysokie podatki i wydatki, których ze względów politycznych nie da się obniżać; konkurencja dla rozwoju publicznych usług społecznych
– większa równość dochodowa	– niesprawiedliwe (bez zasług i indywidualnego wkładu) wyrównywanie dochodów
– wysoka wydajność pracy produkcyjnej	– niższa, chociaż zróżnicowana wydajność pracy w usługach prowadzić będzie do znacznej segmentacji rynku pracy, o zróżnicowanych warunkach pracy, co spowoduje trudności z jego równoważeniem w ramach segmentów i zawodów; UBI będzie czynnikiem zwiększającym napięcia na rynku pracy
– wzrost integracji europejskiej, jeśli powszechny dochód podstawowy występowałby w całej UE	– silny czynnik przyciągający migrantów; nadmierna motywacja do imigracji z innych regionów świata

Źródło: zestawienie własne.

Dyskusja na temat powszechnego dochodu podstawowego trwa nadal[20], a jej temperatura bywa wysoka. Koncepcja ta ma z jednej strony zdecydowanych przeciwników, ale z drugiej – także entuzjastów. Rozszerzając prawa człowieka także na absolutne prawa socjalne (bez uwarunkowania), zdobywa popularność i bywa wykorzystywana w niektórych krajach również przez populistycznych polityków.

W Polsce pomoc społeczna nie stosuje zobowiązania związanego z włączeniem do rynku pracy. Pieniężne świadczenia pomocy społecznej są skromne i znacząco ograniczone dochodowym kryterium dostępu na poziomie minimum egzystencji (tzw. próg interwencji socjalnej). Niezależnie od świadczeń pomocy społecznej wprowadzono w 2016 roku powszechne świadczenie rodzinne o wysokości 500 złotych,

20 W Polsce 28 kwietnia 2016 r. odbyło się seminarium PTE na temat powszechnego dochodu podstawowego, gdzie została przedstawiona koncepcja hiszpańska (Szlinder). Dyskusja wykazała ogromne zróżnicowanie poglądów: od uznania jej za ekonomicznie absurdalną do entuzjazmu ze względu na realizację pełnej wolności.

zwane wychowawczym, na każde drugie i kolejne dziecko, bez dodatkowych warunków (Ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci). Deklarowanym celem ustawy było nie tylko radykalne ograniczenie ubóstwa rodzin z dziećmi, które w Polsce należało do relatywnie znaczących, ale też zachęcanie do posiadania większej liczby dzieci. Świadczenie „500+" ani nie jest uwarunkowane dochodowo (poza pierwszym lub jedynym dzieckiem), ani nie zobowiązuje do uczestnictwa w rynku pracy. Pierwsze wyniki[21] wskazują na skuteczne zmniejszenie ubóstwa dochodowego rodzin z dziećmi (chociaż bez poprawy konsumpcji na rzecz dzieci w grupach o niższych dochodach) oraz na występowanie efektu ubocznego, polegającego na opuszczaniu rynku pracy lub niepodejmowaniu zatrudnienia przez młode kobiety matki (poza posiadającymi wysokie kwalifikacje).

Świadczenie „500+" w pewnym sensie nawiązuje do koncepcji powszechnego dochodu podstawowego. Wprawdzie przy jego wprowadzaniu nie odwoływano się do tej koncepcji – z intencją uzyskania znaczącego poparcia politycznego mimo niekorzystnego oddziaływania na rynek pracy (deficyt podaży zasobów pracy) – to jednak może być traktowane jako przykład dochodu podstawowego dla dzieci.

Refleksja końcowa

Jak zareagowałby Wacław Szubert, gdyby dożył tej dyskusji…? Zapewne nie byłby entuzjastą dochodu powszechnego. Sądzę, że był raczej przekonany do tworzenia odpowiednich motywacji, które mogą wpływać na zachowania ludzi. W swych poglądach był raczej ekonomistą, przywiązanym do tezy, że na wszelkie świadczenia trzeba zarobić, a zwiększanie zakresu redystrybucji może psuć rynek pracy. Popierał bodźce sprzyjające rozwojowi. Miał bowiem silne poczucie odpowiedzialności za rozwój, za konieczność zapewniania zasobów na rzecz wzrostu gospodarczego. Należał do tego pokolenia, którego ambicją było wydobycie kraju z niedorozwoju.

Żyjemy w świecie przyspieszonej dynamiki przemian wywołanych nowymi technologiami, globalizacją oraz rewolucją demograficzną. Dostosowywanie się do zmian powoduje rozdarcie, jeśli chodzi o wskazanie najtrafniejszego kierunku reform, sprzyjającego zarazem i rozwiązywaniu kwestii socjalnych, i rozwojowi. Z jednej strony – na ile trzymać się zasad polityki społecznej, ukształtowanych w epoce przemysłowej z jej sukcesami instytucjonalnymi, takimi jak ubezpieczenia społeczne oraz stosunki przemysłowe (i szerzej – dialog społeczny), chroniąc świat pracy przed ubóstwem oraz wychodząc pokojowo ze sporów i konfliktów.

21 S. Golinowska, A. Sowa-Kofta, *Combating Poverty Through Family Cash Benefits. On the First Results of the Programme „Family 500+" in Poland*, „Polityka Społeczna" 2017, nr 1(13), s. 7–13.

Z drugiej strony – jak daleko pójść w zmienianiu klasycznych zasad oraz instytucji, zapewniając powszechne prawa socjalne, a zobowiązania dotyczące pracy pozostawiając tylko tym, którzy chcą i mogą pracować, mając odpowiednie zdolności i kwalifikacje.

Pomiędzy tymi skrajnymi wizjami ukształtuje się nowy model polityki społecznej. Jestem przekonana, że model ze znaczącym udziałem ubezpieczeń społecznych, uwzgledniający przezorność i solidaryzm, stanowi wartość uniwersalną. I jego odrzucanie jest nie tylko przedwczesne, ale też błędne. Profesor Szubert zwracał uwagę, że w konstrukcji ubezpieczeń społecznych w Polsce zawsze były obecne oryginalne elementy, wypracowane na podstawie dogłębnej znajomości fazy rozwoju kraju i potrzeb społecznych. Także dzisiaj pożądane byłoby reformowanie ubezpieczeń społecznych tak, aby były odpowiedzią na specyficzne kwestie socjalne kraju na dorobku, ale z dużymi ambicjami rozwojowymi. Reformowanie z hasłem „ucieczki do przodu" może być, jak pokazuje doświadczenie, wysoce nieefektywne, ponieważ zbyt często następuje powrót do punktu wyjścia ze znacznym zmarnotrawieniem poniesionych nakładów.

Ponadto jestem też przekonana, że nie mamy do czynienia z „końcem pracy", lecz jej znaczącą odmiennością. I za skutki tej odmienności w postaci wzrastającego rozmiaru wszelkich usług też trzeba będzie płacić odpowiednie wynagrodzenie. Nawet jeżeli ich organizacja będzie mniej formalna – w rodzinie, we wspólnocie lokalnej czy organizacji społecznej. Nie sądzę, żeby dochód partycypacyjny okazał się wystarczającym remedium, gdy starzenie się populacji będzie dynamicznie wzrastać, a potrzeby zdrowotne i opiekuńcze zaczną dominować w popycie na usługi.

Prace Wacława Szuberta (w układzie chronologicznym)

Dzieje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w Anglii, rozprawa doktorska, Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1936

Studia o Fryderyku Skarbku jako ekonomiście, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1954

Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966

Studia z polityki społecznej, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973

Zarys prawa pracy, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973

Teoretyczne podstawy polityki społecznej, „Studia i Materiały IPiSS" 1981, nr 1(145), Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987

Polityka społeczna XX wieku, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej, Katowice 1997

The social policy in the achievements of Wacław Szubert and the current social challenges

Summary

We live in a world of the increased dynamics of changes caused by new technology, globalization and the demographic revolution. Adapting to change requires indicating the most appropriate direction of reforms, which would favour settlement of social issues. Accordingly, one must decide: on the one hand, how much we should follow the principles of social policy shaped in the industrial era, with its institutional successes, such as social insurance and industrial relations, while protecting the world of work against poverty and moving peacefully from disputes and conflicts; on the other hand, how far should we proceed in altering the classic rules and institutions, while ensuring universal social rights, and leaving work--related commitments only to those who want and can work and do have appropriate skills and qualifications. Between these extreme visions a new model of social policy will be shaped.

Dylematy współczesnej polityki zdrowotnej. Sugestie Profesora Szuberta

Włodzimierz C. Włodarczyk*

Uwagi wstępne

Bardzo dużo zawdzięczam Profesorowi. Najpierw – ukończenie studiów, bo jako dziekan wydziału sprzeciwił się zamiarom tamtej władzy, która uważała, że na to nie zasługuję. Doceniałem życzliwą tolerancję Profesora, z wyrozumiałością traktującego moje snobistyczne obnoszenie się z zainteresowaniami kierowanymi ku teorii prawa i lekceważeniem okazywanym sprawom prawa pracy. Za to, że przyjął mnie na seminarium doktoranckie, pozwalając oderwać się od prozy życia w fabryce damskiej bielizny, na stanowisku referenta prawnego. Podziwiałem swobodę tłumaczenia angielskiej prezentacji frankojęzycznym słuchaczom, bez pomijania polskich studentów. Dziękuję za docenienie mojego doktoratu, kiedy był dyrektorem IPiSS, i później, za recenzję habilitacyjną. Ceniłem też bardzo jego aprobatę dla mego wyboru, aby zająć się wąskim wycinkiem polityki społecznej, tylko jednym jej fragmentem, co przy uniwersalizującym podejściu Profesora wcale nie było łatwe.

Mój nieskrywany emocjonalny stosunek do Profesora mógłby skłaniać do napisania ciepłej laurki – w pełni zasłużonej. Sądzę jednak, że Profesorowi znacznie bardziej spodobałaby się próba wykorzystania różnych jego idei jako narzędzia inspirującego poszukiwania odpowiedzi na pytania wyłaniające się współcześnie. Nie ma wątpliwości, że uprawiana i analizowana polityka społeczna widziana jako cała rodzina dyscyplin, teoretycznych i aksjologicznych podejść, musi zdobyć się na głęboką autorefleksję. Jednoczesny kryzys wpływowego ostatnio neoliberalizmu i wyczerpanie się pomysłów lewicowych prowadzi do kłopotliwego, a jak wielu sądzi, niebezpiecznego panoszenia się populizmu, lekceważącego dyskusję, w której

* Prof. zw. dr hab. Włodzimierz C. Włodarczyk, Uniwersytet Jagielloński.

liczą się potwierdzone przez badaczy argumenty. Polityka zdrowotna, podobnie jak wiele innych polityk szczegółowych, nie jest wolna od tego rodzaju niebezpieczeństw. Z jednej strony rozwój wiedzy i technologiczny postęp otwierają coraz większe możliwości chronienia zdrowia i przedłużania życia, ale z drugiej strony rozbudzane bezpodstawnie nadzieje prowadzą do bezrozumnych oczekiwań, a wynikające z rozczarowania absurdalne naciski stają się groźne dla demokratycznego porządku. Można oczywiście twierdzić, że polityka zdrowotna nie jest wyjątkiem, że dzieli los z innymi politykami społecznymi, gdzie racjonalny argument ma coraz słabszą siłę przekonywania, ale nie jest to specjalnie pocieszające. Sięgam zatem do przemyśleń Profesora Wacława Szuberta i szukam odpowiedzi na dzisiejsze pytania. Odwołując się do własnej pamięci, ale także tego, co Profesor Szubert pisał, staram się sobie wyobrazić, jaka byłaby jego reakcja, gdyby był konfrontowany z naszymi dylematami.

Szukam więc odpowiedzi na pytanie następujące: co pomyślałby Profesor Szubert, gdyby przyszło mu zajmować stanowisko w następujących sprawach i co by wtedy powiedział:

- o uniwersalnym dostępie do opieki zdrowotnej,
- o systemie zdrowotnym,
- o determinantach stanu zdrowia,
- o nierównościach w zdrowiu.

Moja hipoteza na użytek tego tekstu jest prosta: kiedy mamy kłopoty z samodzielnym znalezieniem dobrej odpowiedzi na trudne pytania (a jako bezsporne uznaję, że społeczność osób zajmujących się polityką społeczną, także zdrowotną, takie trudności ma), spróbujmy wykorzystać inspiracje dostarczane nam przez naszych Mistrzów. Chyba na tym powinno polegać to, że mienimy się ich uczniami.

Uniwersalny dostęp

W normach prawa międzynarodowego istnieje wiele przepisów, które przyznają obywatelom prawo do zdrowia lub ochrony zdrowia, tworząc jednocześnie odpowiednią obligację po stronie władz publicznych. W dokumentach ONZ jest mowa o tym, że każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, wraz z prawem do ubezpieczenia na wypadek choroby[1], a także o tym, że władze zobowiązane są do stworzenia warunków, które zapewniłyby wszystkim

1 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html, artykuł 25.

pomoc i opiekę lekarską na wypadek choroby[2], a dzieci powinny być traktowane ze szczególną troską, mając zagwarantowany dostęp do opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem opieki podstawowej[3]. W zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy już w 1944 roku zadekretowano, że władze lub organy odpowiedzialne za zarządzanie służbą zdrowia powinny zagwarantować opiekę medyczną korzystającym z niej, zapewniając usługi przedstawicieli zawodu lekarskiego i zawodów pokrewnych, jak również organizując usługi opieki medycznej w szpitalach lub innych instytucjach[4]; a w Konwencji dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego czytamy o obowiązku zapewnienia osobom chronionym udzielania świadczeń, gdy ich stan wymaga pomocy o charakterze lekarskim i profilaktycznym[5]. W przestrzeni europejskiej już w 1961 roku przyjęto, że każdy ma prawo do korzystania z wszelkich środków umożliwiających mu osiągnięcie możliwie najlepszego stanu zdrowia, a osoby niemające wystarczających zasobów mają prawo do pomocy społecznej i medycznej[6]. W późniejszych postanowieniach traktatowych jest mowa o tym, że Unia zapewnia wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, zapobiegając chorobom i dolegliwościom oraz usuwając źródła zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego[7]. W Karcie Praw Podstawowych jest jednoznaczne stwierdzenie, że każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych[8]. W dokumentach nieobowiązujących w Polsce, ale współtworzących standard określający prawo do zdrowia i opieki zdrowotnej, takich jak Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego[9] lub Konwencja Bioetyczna[10], znalazły się również zapisy o zobowiązaniach władzy publicznej do tworzenia warunków niezbędnych do urzeczywistniania tego prawa.

Bardzo istotną rolę w tworzeniu międzynarodowego standardu odegrała Światowa Organizacja Zdrowia, wyspecjalizowana instytucja ONZ zajmująca się tymi

2 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, artykuł 12.

3 Konwencja o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, artykuł 24.

4 Zalecenie nr 69 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 20 kwietnia 1944 r. dotyczące opieki medycznej, http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z069.html.

5 Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 z 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775, artykuł 7.

6 Karta Społeczna Rady Europy z 1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, artykuły 11 i 13.

7 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271, artykuł 168.

8 Karta Praw Podstawowych UE z 7 grudnia 2000 r., Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407, artykuł 35.

9 Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, Strasburg, 16 kwietnia 1964, [w:] R.A. Henczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 201–248, artykuł 7.

10 Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny: Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie z 4 kwietnia 1997 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997.html, artykuł 3.

sprawami. Już w Konstytucji złożona została deklaracja, że jednym z podstawowych praw każdej istoty ludzkiej jest korzystanie z najwyższego, osiągalnego poziomu zdrowia, a rządy ponoszą odpowiedzialność za urzeczywistnienie tego prawa przez alokowanie niezbędnych środków[11]. Zadeklarowano, że dobry stan zdrowia poszczególnych społeczeństw jest wspólną wartością wszystkich, przeciwstawiając się w ten sposób skłonnościom do swego rodzaju konkurencyjnego wyścigu po zdrowie. Konsekwentnie uznano, że celem działania WHO jest dążenie do osiągnięcia „przez wszystkie ludy możliwie najwyższego poziomu zdrowia".

Rola WHO jako podmiotu zabiegającego o traktowanie prawa do zdrowia i opieki zdrowotnej jako obowiązującej zasady uległa wyraźnemu wzmocnieniu w drugiej połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Prawo do zdrowia jako fundamentalne uprawnienie każdej ludzkiej istoty zostało potwierdzone w Deklaracji wieńczącej konferencję w Ałma Acie w 1978 roku. Konferencja ta była imponującym przedsięwzięciem także z powodu wskazania aktywnej roli jednostek nie tylko w działaniach służących własnemu zdrowiu, ale też w decyzjach kształtujących funkcjonowanie systemu[12]. W tym samym mniej więcej czasie Światowe Zgromadzenie Zdrowia przyjęło rezolucję, w której wskazano, że nadrzędnym celem społecznym wszystkich rządów powinno być dążenie do zapewnienia wszystkim ludziom takiego poziomu zdrowia, który by umożliwiał, żeby życie twórcze pod względem społecznym i ekonomicznym traktowane było jako oczywiste prawo ludzkie[13]. Otworzyło to drogę do sformułowania strategii „Zdrowie dla Wszystkich do roku 2000", będącej jednym z najbardziej wpływowych przedsięwzięć tej organizacji[14].

U progu następnego tysiąclecia, kiedy kończyła się Strategia ZDW 2000, w maju 1998 roku przyjęty został kolejny dokument „Zdrowie 21"[15]. W preambule napisano: „My, Kraje Członkowskie Światowej Organizacji Zdrowia, potwierdzamy nasze poparcie dla zasady zawartej w jej Konstytucji, że cieszenie się najwyższym możliwym do uzyskania standardem zdrowia jest jednym z podstawowych praw każdej istoty ludzkiej; i aby tak było, potwierdzamy wartość i godność każdej osoby i równe prawa, jednakowe obowiązki oraz współudział wszystkich

11 Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r., Dz.U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477; „przez przewidzenie odpowiednich środków zdrowotnych i społecznych".

12 *Primary Health Care*, Report of the International Conference on Primary Health Care Alma-Ata, USSR, 6–12 September 1978, WHO, UNICEF, Geneva 1978.

13 Resolution WHA 30.43, *The Thirtieth World Health Assembly 1977*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/93206/1/WHA30.43_eng.pdf (dostęp: 6.02.2019).

14 Formulating strategies for health for all by the year 2000: guiding principles and essential issues, document of the Executive Board of the World Health Organization, Geneva 1979.

15 WHO, *Health21: The Health for all Policy Framework for the WHO European Region*, May 1998, „European Health for All Series" 1999, No. 6, s. 1–230.

w odpowiedzialności za zdrowie", i dalej: „Zobowiązujemy się ponownie do odpowiedniego zreformowania, przyjęcia i wzmocnienia naszych systemów opieki zdrowotnej, łącznie z podstawowymi świadczeniami i funkcjami zdrowia publicznego, w celu zapewnienia powszechnego dostępu do świadczeń zdrowotnych, które są osadzone na dowodach naukowych, są dobrej jakości i znajdują się w możliwych do osiągnięcia granicach oraz są trwałe przyszłościowo"[16].

Roczny raport przygotowany w 2013 roku był poświęcony powszechnemu dostępowi do opieki zdrowotnej[17]. W oczywisty sposób nawiązano w nim do zasady uniwersalnego dostępu, za którym WHO zawsze zdecydowanie się wypowiadała, ale wskazano jednocześnie destrukcyjną rolę odgrywaną przez bariery finansowe. Współcześnie nie spotyka się barier formalnych, tego rodzaju dyskryminacja praktycznie nie istnieje, ale groźba bankructwa spowodowana nadmiernymi wydatkami na opiekę zdrowotną jest ryzykiem całkowicie realnym i może dotykać wielu, nawet w krajach bogatszych. Zwrócono także uwagę, że same gwarancje dostępu nie są wystarczające dla sensownej polityki zdrowotnej. Kluczowe jest tutaj wykorzystywanie ustaleń naukowych. To potwierdzone przez badaczy ustalania pozwalają na osiąganie pozytywnych efektów zdrowotnych w ramach posiadanych zasobów, dzięki stosowaniu metod dostatecznie skutecznych. Odpowiedzialność władz publicznych za takie postępowanie była dla autorów reprezentujących opinie WHO oczywista. Raport, przygotowany po dwóch latach wspólnie z Bankiem Światowym, w pełni potwierdził zasadność wyrażonych wcześniej obaw. Okazało się, że sytuacja jest bardzo zróżnicowana, uprzywilejowując mieszkańców krajów rozwiniętych, ale pozbawiając w skali świata ponad czterysta milionów ludzi dostępu do podstawowych świadczeń. Także indywidualnie dla wielu gospodarstw domowych wydatki zdrowotne okazywały się finansową pułapką.

Zgodnie z artykułem 68 Konstytucji RP „każdy ma prawo do ochrony zdrowia". Można twierdzić, że umieszczenie tego prawa na pierwszym miejscu wśród konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków świadczy o randze, jaką ustawodawca wiązał z tym prawem[18]. W prawniczej interpretacji możliwe jest przyjęcie poglądu, że prawo do ochrony zdrowia należy zaliczyć do praw podstawowych ze względu na jego bezpośredni związek z godnością człowieka i innymi prawami podstawowymi, takimi jak prawo do ochrony życia[19]. W dalszej części tego samego artykułu stwierdza się, że „obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej

16 WHO, *Zdrowie 21. Zdrowie dla wszystkich w XXI wieku. Podstawowe założenia polityki zdrowia dla wszystkich w regionie europejskim*, http://www.parpa.pl/index.php/alkohol-w-europie/zdrowie-21-zdrowie-dla-wszystkich-who (dostęp: 6.02.2019).

17 World Health Report 2013: Research for universal health coverage, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf?ua=1 (dostęp: 6.02.2019).

18 K. Ryś, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego" 2017, nr 10, s. 113–126.

19 M. Piechota, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia jako prawo socjalne i prawo podstawowe*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka" 2012, R. XII, s. 93–102.

ze środków publicznych". Dalej jednak czytamy, że warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa, a więc nie jest to prawo wynikające bezpośrednio z Konstytucji. Trudności interpretacyjne nastręcza też rozróżnienie: podmioty mające prawo do ochrony zdrowia *versus* obywatele uprawnieni do bezpłatnych świadczeń[20]. O ile prawo do zdrowia można wiązać z prawami podstawowymi, o tyle części przepisów określające specyficzne uprawnienia mogą być interpretowane jako definiowanie praw socjalnych[21]. Najważniejszą ustawą, która reguluje te kwestie, jest ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, gdzie stwierdza się, że do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej mają prawo osoby objęte powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, polscy obywatele[22], a także mający Kartę Polaka[23]. Polskie rozwiązania przewidują jednak, że prócz ubezpieczonych, obowiązkowo lub dobrowolnie, ze świadczeń mogą korzystać także inne osoby. Należą do nich osoby, które nie ukończyły 18. roku życia, a także kobiety w okresie ciąży, porodu i połogu, ponadto dzieci nieobjęte ubezpieczeniem zdrowotnym oraz liczne kategorie charakteryzowane ze względu na rodzaj problemu zdrowotnego[24].

Wielość dodatkowych tytułów do świadczeń, uzupełniających uprawnienia ubezpieczeniowe, mogłaby otwierać możliwości przybliżania się do ideału uniwersalnego dostępu. Niestety konkretne dane temu przeczą, jak wynika z tabeli 1.

Tabela 1. Odsetek osób ubezpieczonych w Polsce

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
97,3	99,3	98,1	97,8	97,8	97,8	96,6	91,0	91,6	93,9	91,0

Źródło: The Statistics Portal, 2018, https://www.statista.com/statistics/660192/population--covered-by-public-or-private-health-insurance-in-poland/ (dostęp: 6.02.2019); OECD/EU, 2016, Health at a Glance: Europe 2016 – State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265592-en (dostęp: 6.02.2019); OECD, 2017, Health at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en (dostęp: 6.02.2019).

20 S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53682/36_Sylwia_Jarosz_Zukowska.pdf (dostęp: 6.02.2019).

21 A. Surówka, *Miejsce konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia w systemie praw i wolności człowieka i obywatela*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2012, nr 3, s. 91–130.

22 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, artykuł 2.

23 Ustawa z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. Nr 180, poz. 1280.

24 Prawo do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych przysługuje osobie nieubezpieczonej oraz niezależnie od jej obywatelstwa i miejsca zamieszkania między innymi na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 234, poz. 1570), ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535), ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 487).

Bardzo korzystna sytuacja z połowy pierwszego dziesięciolecia XXI wieku zaczęła się pogarszać, aż do dramatycznego załamania w 2012 roku. Wielkości z ostatniego roku są na najniższym z osiąganych dotychczas poziomów. Równie niepokojąca jest informacja o rezygnacji z wizyty u lekarza z powodu ograniczeń finansowych. W 2016 roku odsetek takich rezygnacji osiągnął pułap 33 procent i Polska była na ostatnim miejscu w przedstawionym zestawieniu, prześcigając USA, mające pod tym względem najgorszą reputację z możliwych[25]. Warto pamiętać, że w 2015 roku, jak wynikało z Diagnozy społecznej, osób takich było 11,6 procent i 13,8 procent w roku 2011[26].

Poglądy Profesora Wacława Szuberta

W poniższym zestawieniu przedstawiam poglądy Profesora Szuberta zaczerpnięte z jego publikacji.

Tabela 2

Udostępnienie powszechnej opieki lekarskiej
– niektóre działy lecznictwa i profilaktyki (zwalczanie chorób społecznych, chorób zakaźnych) nie mogą w ogóle spełnić swego zadania bez objęcia przez nie całych, zwartych środowisk ludzkich
– inne wymagają upowszechnienia ze względu na rozwój biologiczny narodu (położnictwo, opieka lekarska nad matką i dzieckiem)
– potrzeby dzieci należy objąć od chwili narodzin opieką zdrowotną
– odrębne formy przybierać musi opieka nad zdrowiem ludzi starszych (gerontologia)
– w związku z tym lecznictwo uspołecznione obejmuje coraz szersze kręgi ludności, a prawo do zdrowia podnoszone jest – na równi z prawem do oświaty – do rangi podstawowych praw obywatelskich
– ostatnim doniosłym posunięciem w tym kierunku jest przyznanie prawa do bezpłatnej opieki lekarskiej całej ludności wiejskiej

Źródło: W. Szubert, *Problematyka polityki społecznej. Zarys porządkujący*, „Studia Nauk Politycznych" 1972, nr 4, s. 59–75.

Ważne jest, że Profesor Szubert traktował prawo do zdrowia jako prawo podstawowe. Argumentacja tylko pozornie pragmatyczna – bo walka z zagrożeniami

25 OECD, *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2017, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en (dostęp: 6.02.2019).

26 *Diagnoza społeczna 2015*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, listopad 2015, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf (dostęp: 6.02.2019).

zdrowotnymi jest bardziej efektywna, gdy jest adresowana do zwartych grup ludności. Realizacja prawa do zdrowia powinna następować także przez udostępnianie powszechnej opieki zdrowotnej, choć wiadomo, że troska o zdrowie zaczyna się znacznie wcześniej, przez usuwanie potencjalnych zagrożeń zdrowotnych. Warto też odnotować charakterystyczną cechę argumentacji stosowanej przez Profesora Szuberta: zamiast krytykować władze za opieszałość w objęciu prywatnie gospodarujących rolników opieką zdrowotną, Szubert chwali władze, że to zrobiły. Zdając sobie przy tym sprawę, że droga do uniwersalnego dostępu jest jeszcze daleka.

System zdrowotny

Jeśli władze publiczne – państwo – traktują poważnie swoje zobowiązanie troszczenia się o zdrowie obywateli, a obywatele mają mieć możliwość korzystania ze świadczeń zdrowotnych należytej jakości, to muszą istnieć narzędzia pozwalające na realizację tych celów. Nie ma wątpliwości, że współcześnie narzędziem takim jest celowo powoływany do życia, zarządzany i finansowany system zdrowotny. Odwołując się do wpływowych dokumentów sygnowanych przez WHO, przyjąć należy, że system zdrowotny to pewna całość obejmująca wszystkie aktywności, których pierwotnym celem jest promowanie, odtwarzanie i utrzymywanie zdrowia, a w jego skład wchodzą wszystkie organizacje, instytucje i zasoby przeznaczane na działania zdrowotne, podejmowane już to w dziedzinie zdrowia indywidualnego, zdrowia publicznego, już to jako inicjatywy międzysektorowe zmierzające do utrzymania, przywrócenia i poprawy stanu zdrowia[27]. W innym sformułowaniu przyjmuje się, że system zdrowotny to ogół instytucji publicznych i organizacji prywatnych oraz posiadanych przez nie zasobów mających mandat poprawiania i przywracania zdrowia, a w jego ramach podejmowane są działania na rzecz zdrowia jednostek i zbiorowości, a także te wpływające na politykę i aktywności realizowane przez inne sektory, by kształtować społeczne, środowiskowe i ekonomiczne determinanty zdrowia[28].

Ciekawym teoretycznym problemem jest ustalenie poziomu zdrowia, do jakiego działania systemu zdrowotnego powinny zmierzać. Z jednej strony tradycja WHO wskazywałaby „pełny" czy „najlepszy" stan zdrowia przez odwołanie się do klasycznej definicji, w której mówi się o „stanie pełnego fizycznego, umysłowego

27 WHO, *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*, 2000, https://www.who.int/whr/2000/en/ (dostęp: 6.02.2019); WHO, *Everybody Business: Strengthening Health Systems to Improve Health Outcomes*, WHO's framework for action, WHO 2007, http://www.who.int/healthsystems/strategy/everybodys_business.pdf (dostęp: 6.02.2019).

28 *The Tallinn Charter: Health Systems for Health and Wealth*, Tallinn, Estonia, 27 June 2008, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/88613/E91438.pdf?ua=1 (dostęp: 6.02.2019).

i społecznego dobrostanu" (*a state of complete physical, mental and social well-being*). Z drugiej strony w tradycji odwołującej się do międzynarodowego standardu jest mowa o możliwym do osiągnięcia stanie zdrowia. Ograniczenie do „dostatecznie" dobrego stanu zdrowia wynika z zamiaru unikania formułowania celów nierealistycznych – w działaniach społecznych nie można dążyć do stanów idealnych, nawet najbardziej pożądanych, bez popadania w religijny niemal mistycyzm. Nieśmiertelność czy wieczna młodość mogą być opiewane w literaturze, ale nie są kandydatami na cele społecznego działania inicjowanego przez władze publiczne. Cel dotyczący zajmowania się zdrowiem jest celem identyfikującym system zdrowotny, jest jego racją istnienia. Ale w koncepcji WHO są jeszcze dwa inne cele, które powinny być realizowane przez system: sprawiedliwość (*fairness*) i właściwe reagowanie (*responsiveness*). Zasada sprawiedliwości wymaga, aby system, podejmując swoje aktywności, dostosowywał je bezwyjątkowo do rodzaju i natężenia potrzeb zdrowotnych, ale przystępując do fazy pozyskiwania środków na swoją działalność – przede wszystkim pieniędzy – nie obciążał beneficjentów nadmiernymi wydatkami. Oznacza to zaprzeczenie regułom rynkowym, zgodnie z którymi uzyskiwane dobra są wprost proporcjonalne do możliwości i gotowości do płacenia. Skutki stosowania tych reguł muszą prowadzić do nieproporcjonalnie dużego obciążenia ludzi chorych, zwłaszcza cierpiących na schorzenia wymagające intensywnych interwencji i drogich technologii. Osoby te z powodu złego stanu zdrowia mają ograniczone zdolności zarobkowania i dla nich bardzo duże obciążenia związane z wydatkami zdrowotnymi mogą być finansowo zabójcze. To te osoby padały ofiarą bankructw, o których wspomniano przy okazji omawiania uniwersalnego dostępu do świadczeń. Zasada właściwej reakcji zaleca, aby system reagował jednakowo – choć merytorycznie odmiennie – na potrzeby wszystkich korzystających ze świadczeń, w sposób wykluczający dyskryminację kogokolwiek. Świadomie zalecono wyjście poza konserwatywne koncentrowanie się na fizycznych i psychicznych aspektach dobrostanu ludzi i włączenie w krąg uwagi zagadnień dobra i sprawiedliwości. To przesunięcie akcentów i wyraźniejsze niż dawniej otwarcie na zagadnienia etyczne każe przywiązywać większą wagę do ocen formułowanych przez ludzi uczestniczących w działaniach systemu, zarówno świadczeniodawców, jak i świadczeniobiorców, a także przedstawicieli innych grup społecznych zainteresowanych jego aktywnością, zwłaszcza tych ponoszących finansowe obciążenia. Świadome uczestnictwo w podejmowaniu decyzji kształtujących działania systemu przez szerokie kręgi zainteresowanych – zarządzanie odpowiadające na potrzeby i oczekiwania – staje się wyraźnie postulowaną charakterystyką systemu zdrowotnego.

Budowanie systemu zdrowotnego i podejmowanie wszystkich decyzji kształtujących jego funkcjonowanie powinno być przygotowywane i podejmowane w oparciu o solidne uzasadnienie badawcze. To nie przypadek, przemijająca moda i woluntarystyczne pomysły liderów powinny rozstrzygać o celach i sposobie funkcjonowania systemu, ale rzetelna analiza rzeczywistości i staranny wybór spraw ważnych. Szukanie empirycznych dowodów, ostrożność w weryfikowaniu

głoszonych tez jest naturalnym elementem postępowania w środowiskach akademickich, gdzie uprawia się politykę zdrowotną[29]. Od dłuższego już czasu głoszone są postulaty, że również w procesie politycznym warto i należy odwoływać się do rzetelnych ustaleń i stąd hasło polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*)[30]. Podejście takie jest z pełnym przekonaniem wspierane przez WHO, która to organizacja dba o merytoryczną jakość przygotowywanych opracowań, ale wspiera też współdziałanie krajów członkowskich, organizując i goszcząc sieć współpracy w dziedzinie polityki zdrowotnej – *The Alliance for Health Policy and Systems Research*[31]. W definicji misji wskazano promowanie tworzenia i wykorzystywania badań dotyczących polityki zdrowotnej i systemów zdrowotnych, aby wzmacniać te systemy, zwiększać możliwości instytucji prowadzenia polityki zdrowotnej, a także wspieranie zapotrzebowania na wiedzę i rozszerzanie zakresu jej stosowania.

Elementarnym warunkiem funkcjonowania systemu zdrowotnego jest możliwość dysponowania wystarczającymi zasobami. Oznacza to korzystanie z wystarczającej liczby kompetentnego personelu, lekarzy, pielęgniarek i innych przedstawicieli służby zdrowia, posiadanie wystarczającej ilości pieniędzy na opłacanie wykonywanych zadań, także na motywowanie wykonawców, oraz operowanie systemem zarządzania umożliwiającym właściwe sterowanie ludźmi. Sprawność zarządzania jest bardzo istotna, bo pozwala na efektywne realizowanie celów z użyciem stosunkowo małych nakładów. Istnieje jednak pewien – trudny do przewidzenia z góry – minimalny poziom zasobów, poniżej którego nawet bardzo sprawne zarządzanie staje się bezradne. Zachodzą obawy, że polski system zdrowotny niebezpiecznie zbliża się do tego minimalnego poziomu. W 2016 roku w Polsce przeznaczono na zdrowie 6,4 procent PKB, co było równowartością 1798$ppp, z tego 1240$ ze środków publicznych, co stanowiło 4,4 procent PKB, oraz 558$ z wydatków indywidualnych. W tym czasie średnia dla OECD sięgała 9,0 procent PKB, co w wyrazie pieniężnym było równowartością 4003$ppp[32]. Według danych dotyczących sytuacji o rok wcześniejszej system dysponował: 2,3 lekarzami na 1000 mieszkańców – średnia OECD 3,4; 5,2 pielęgniarkami – średnia OECD 9,0; oraz ponad przeciętną liczbą łóżek szpitalnych – średnia OECD 4,7. Mierny stan posiadania jest pogłębiany przez emigrację personelu. Od czasu przystąpienia Polski do UE profesjonaliści mogą podejmować pracę w krajach unijnych i z możliwości tej chętnie korzystają. Proces starzenia się społeczeństwa jest widoczny także wśród pracowników sektora zdrowotnego,

29 J. Marone, *Health Politics and Policy*, [w:] *Health Politics and Policy*, red. J.A. Marone, T.J. Litman, L.S. Robins, 4th ed., Clifton Park, USA 2008, s. 1–22.

30 Np. J. Parkhurst, *The Politics of Evidence: From Evidence-based Policy to The Good Governance of Evidence*, London 2017.

31 The Alliance for Health Policy and Systems Research, http://www.who.int/alliance-hpsr/en/ (dostęp: 6.02.2019).

32 OECD, *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2017, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en (dostęp: 6.02.2019).

intensyfikując negatywne zjawiska. Oczywiście wyraźną różnicę *in minus* można tłumaczyć różnicami w poziomie zamożności między Polską i innymi krajami OECD – z krajów geograficznie bliskich tylko Litwa i Federacja Rosyjska mają niższe wydatki bezwzględne – ale nie ma wątpliwości, że obecna sytuacja jest efektem wybieranych priorytetów. Być może realizowane priorytety są słuszne, ale z punktu widzenia polityki zdrowotnej są to wybory dewastujące. Kłopoty dotyczące wyboru priorytetów zostały ujawnione w czasie protestu lekarzy rezydentów, który rozpoczął się w październiku 2017 roku. Protestujący zażądali podniesienia publicznych nakładów na zdrowie do wysokości 6,8 procent PKB do 2020 roku, nie licząc środków pochodzących ze źródeł prywatnych[33]. Aby podkreślić wagę swoich postulatów, a także próbując wywrzeć presję na władzach, podjęli rotacyjny strajk głodowy[34]. Władze pozostały jednak nieugięte, praktycznie nie odbyły się żadne rozmowy. Minister zdrowia publicznie ocenił działania rezydentów jako motywowane egoistycznie i skierowane przeciw pacjentom. Rząd podjął decyzję o podniesieniu nakładów do wysokości 6 procent PKB do roku 2025. Rezydenci nie otrzymali żadnej satysfakcji, że to ich inicjatywa doprowadziła do podjęcia tej decyzji.

Poglądy Profesora Wacława Szuberta

W poniższym zestawieniu przedstawiam poglądy Profesora Szuberta zaczerpnięte z jego publikacji.

Tabela 3

– nie może być szerokiego odczucia potrzeby fachowej opieki nad zdrowiem bez umożliwienia korzystania z usług lekarskich przez odpowiednio zorganizowaną służbę zdrowia
– niezbędna jest […] pomoc nauki, która powinna przyczynić się do opracowania metod planowania społecznego i oparcia go na racjonalnych podstawach oraz ukształtować odpowiadające jego potrzebom instrumenty badawcze. Dostarczenie możliwie najpełniejszych informacji o warunkach życia i pracy różnych środowisk oraz o związkach między czynnikami kształtującymi te warunki. Tworzenie narzędzi, pozwalających na możliwie najdokładniejsze mierzenie stopnia zaspokojenia potrzeb oraz osiągniętego poziomu życia ludności

Źródło: W. Szubert, *Zaspokajanie potrzeb jako zadanie polityki społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 8, s. 11–23; *idem*, *Polityka społeczna a planowanie rozwoju społecznego*, „Miesięcznik Literacki" 1971, nr 12, s. 103–105.

33 *Lekarze rezydenci podtrzymują swoje postulaty*, 16 października 2017, https://wiadomosci.onet.pl/kraj/lekarze-rezydenci-podtrzymuja-swoje-postulaty/44zqx9y (dostęp: 6.02.2019).

34 *Kontynuujemy strajk głodowy*, 12 października 2017, http://www.tvn24.pl (dostęp: 6.02.2019).

Bardzo realistycznie Profesor Szubert zdawał sobie sprawę, że samo głoszenie wzniosłych haseł w żadnej mierze nie jest równoznaczne z rozwiązaniem problemu. Wbrew opiniom wielu ideologów przekonanych, zgodnie z dogmatem zwulgaryzowanego marksizmu, że rozwiązanie fundamentalnego historycznego konfliktu między pracą i kapitałem dokonuje się przez akt nacjonalizacji[35], Szubert uważał, że liczne problemy społeczne pozostają. W obszarze polityki zdrowotnej taką złudną nadzieją tworzył przepis konstytucyjny z 1952 roku o prawie do zdrowia, interpretowany jako otwierający drogę do uniwersalnego dostępu. Bez odpowiedniego instrumentarium – oraz oczywiście niezbędnych uzupełnień prawnych – przepis pozostawał martwą literą.

Oczywistą odpowiedzią na pytanie o instrumentarium polityki zdrowotnej był postulat budowania systemu zdrowotnego. W kontrze do zwolenników automatycznego imitowania rozwiązań suflowanych przez Związek Radziecki – system Siemaszki – Szubert był zwolennikiem poszukiwania własnych rozwiązań. Autorstwo powinno spoczywać w rękach środowisk naukowych, których poszukiwania mają służyć precyzyjnemu diagnozowaniu problemów oraz opracowywaniu optymalnych rozwiązań instytucjonalnych i finansowych. W budowaniu i zarządzaniu systemem zdrowotnym, jak w wielu innych obszarach polityki społecznej, należało stosować systematycznie aparat planistyczny, czego Szubert był gorącym orędownikiem od wczesnych lat i co miało nikły związek z politycznymi deklaracjami o wyższości gospodarki planowej[36].

Determinanty zdrowotne

W ostatnich dziesięcioleciach jedną z najbardziej wpływowych koncepcji uwarunkowań stanu zdrowia była idea pól zdrowia Marka Lalonda[37]. Ogół czynników, które mogą kształtować stan zdrowia, został przypisany do czterech grup, takich jak: zachowania, czynniki dziedziczone, środowisko zewnętrzne i służba zdrowia. Problem relatywnej siły oddziaływania poszczególnych czynników pozostaje przedmiotem wielu kontrowersji. Niewątpliwą zaletą koncepcji Lalonda była i jest możliwość uporządkowania wielu rozproszonych informacji na temat czynników wpływających na zdrowie w sposób, który byłby na tyle prosty, by służył w publicznych dyskusjach toczonych przez polityków i opinię publiczną. Dzięki temu koncepcja Lalonda zyskała ogromną popularność i powszechne są odwołania do tej idei,

35 L. Krotkiewska, *Rozwój administracji służby zdrowia w PRL*, Warszawa 1968.

36 W. Szubert, *Od walki z bezrobociem do polityki pełnego zatrudnienia*, „Nauka i Sztuka" 1946, nr 3, odbitka, s. 1–23.

37 M. Lalond, *A New Perspective on the Health of Canadians. A Working Document*, Department of Health and Welfare, Ottawa 1974, s. 32, http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/alt_formats/hpb-dgps/pdf/pubs/1974-lalonde/lalonde-eng.pdf (dostęp: 6.02.2019).

niekiedy wykorzystywane także do pomniejszenia roli służby zdrowia, co staje się alibi dla zmniejszenia jej finansowania.

Od pewnego czasu najczęściej powoływanym modelem uwarunkowań stanu zdrowia jest koncepcja Gorana Dahlgrena i Margaret Whitehead[38], mająca pierwotnie służyć konceptualizacji problemów nierówności w zdrowiu, ale w praktyce wykorzystywana znacznie szerzej. Zgodnie ze współczesnymi poglądami przyjmuje się w niej przesłankę o wielości czynników wpływających na zdrowie, które – tak jak w koncepcji Lalonda – porządkuje się w grupy różniące się między sobą podatnością na wpływy wywierane przez indywidualnie działające osoby albo oddziaływania generowane intencjonalnie lub przypadkowo przez publiczne aktywności. W koncepcji wyróżniono pięć grup czynników wpływających na zdrowie.

W pierwszej grupie czynników znajdują się indywidualne cechy poszczególnych osób, w zasadzie niezależne od ich decyzji, a także od intencjonalnie wywieranych wpływów zewnętrznych – wiek, płeć i różne cechy genetyczne. W drugiej grupie czynników umieszczono indywidualne, charakterystyczne dla określonej osoby czynniki mające wpływ na jej zdrowie (*Individual lifestyle factors*). Jest tam wiedza, pozyskana zarówno w procesie socjalizacji, jak i przez formalne wykształcenie, a także przekonania i postawy powstające w wyniku zewnętrznych czynników, ale nie bez udziału woli jednostki i decyzji przez nią podejmowanych. Przykładowo: grupa może zachęcać do palenia papierosów, ale to jednostka decyduje o swoich zachowaniach. W trzeciej grupie czynników znajdują się wartości i normy społeczne będące podstawą wzorów zachowania (*Social and community networks*). Wzorce określają sposoby postępowania, a wartości są wykorzystywane jako kryteria oceniania intencji i skutków jako dobrych lub złych. Reguły te są zobiektywizowaną rzeczywistością, ale – jak poprzednio – decyzja o przestrzeganiu normy zależy od indywidualnego rozstrzygnięcia. W czwartej grupie czynników wpływających na zdrowie uwzględniono te związane z warunkami życia i pracy (*Living and working conditions*). Obejmują one materialny standard mieszkania, jego lokalizację i warunkowane w ten sposób otoczenie materialne i społeczne, co może wpływać tak na bezpieczeństwo, jak i na możliwości komunikowania się z innymi oraz prestiż. Warunki pracy przekładają się na fizyczne, chemiczne i biologiczne czynniki ryzyka, wymogi związane z fizycznym i psychicznym wysiłkiem, otoczenie społeczne w miejscu pracy, jak i to wszystko, co buduje status wiążący się z pozycją zawodową. W piątej grupie mamy czynniki społeczne i ekonomiczne o najszerszym zasięgu – kulturę społeczeństwa jako całości, a także uwarunkowania środowiskowe (*General socioeconomic, cultural and environmental conditions*). Tradycja i nawarstwianie się historycznych doświadczeń w określonej przestrzeni tworzą niepowtarzalny kształt świadomości poszczególnych

38 G. Dahlgren, M. Whitehead, *Policies and strategies to promote social equity in health*, Institute for Future Studies, Stockholm 1991, wyd. 2 – 2007, http://www.iffs.se/wp-content/uploads/2011/01/20080109110739filmZ8UVQv2wQFShMRF6cuT.pdf (dostęp: 11.02.2015).

wspólnot narodowych, zachowujący tożsamość, nawet niezależnie od tendencji globalizacyjnych.

Dla moich rozważań istotne znaczenie modeli uwarunkowań zdrowotnych wynika z możliwości ich wykorzystania w takim organizowaniu procesu decyzyjnego, które jest podporządkowane zasadzie „Zdrowie we wszystkich politykach" (*Health in All Policies*). Zasada ta została spopularyzowana w czasie fińskiej prezydencji w UE[39], a następnie pojawiała się już w rozmaitych inicjatywach WHO[40] i innych[41]. Dzięki współpracy z Unią Europejską także w Polsce rozpowszechniano informacje o tych zasadach[42]. W definicji przygotowanej na konferencję w Helsinkach w 2013 roku napisano, że: „HiAP to taki sposób traktowania polityk publicznych, w którym bierze się pod uwagę ich oddziaływanie na zdrowie i systemy zdrowotne, szuka synergii (między politykami) i dąży do unikania szkodliwych skutków zdrowotnych celem poprawy stanu zdrowia i zwiększania równości w zdrowiu. Podejście HiAP jest oparte na uznaniu praw i obowiązków odnoszących się do zdrowia. W HiAP akcentuje się wpływ polityk publicznych na czynniki kształtujące stan zdrowia oraz zmierza się do zwiększenia odpowiedzialności decydentów za skutki zdrowotne, na wszystkich szczeblach realizowania poszczególnych polityk"[43].

Podstawową tezę HiAP można wyrazić w stwierdzeniu, że na zdrowie mają wpływ liczne czynniki zewnętrzne i dlatego skuteczna polityka zdrowotna musi obejmować wszystkie istotne obszary polityki, a zwłaszcza takie jak: polityka społeczna i regionalna, podatki, ochrona środowiska, edukacja, badania naukowe, transport, rolnictwo i wiele innych[44]. Jeśli działania bardzo wielu resortów, podejmowane przez nie działania i interwencje, mogą mieć wpływ na zdrowie, to wszyscy ich autorzy, praktycznie cały rząd, są odpowiedzialni za zdrowie. Jest to przełożony na język realiów politycznych ten sam wniosek, który był wyprowadzany z treści przedstawionych wcześniej modeli uwarunkowań stanu zdrowia.

---

39 M. Sihto, E. Ollila, M. Koivusalo, *Introduction*, [w:] *Health in All Policies. Prospects and potentials*, red. T. Ståhl, M. Wismar, E. Ollila, E. Lahtinen, K. Leppo, Ministry of Social Affairs and Health and European Observatory on Health Systems and Policies, Helsinki 2006.

40 *Health in All Policies Training Manual*, World Health Organization 2015, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/151788/1/9789241507981_eng.pdf?ua=1&ua=1 (dostęp: 6.02.2019).

41 Adelaide Statement on Health in All Policies: moving towards a shared governance for health and well-being, 2010, http://www.who.int/social_determinants/hiap_statement_who_sa_final.pdf (dostęp: 6.02.2019).

42 I. Stegeman, Y. Kuipers, C. Costongs, *Zdrowie dla Wszystkich Polityk. Wspólne działania na rzecz zdrowia i dobrostanu*, Crossing Bridges, EuroHealthNet, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP–PZH), czerwiec 2012.

43 *Health in All Policies. Seizing opportunities, implementing policies*, red. K. Leppo, E. Ollila, S. Peña, M. Wismar, S. Cook, Ministry of Social Affairs and Health and European Observatory on Health Systems and Policies, Helsinki 2013.

44 Komisja Europejska, *Zdrowie we wszystkich obszarach polityki*, Polityka UE, http://ec.europa.eu/health/health_policies/policy/index_pl.htm (dostęp: 6.02.2019).

Poglądy Profesora Wacława Szuberta

W poniższym zestawieniu przedstawiam poglądy Profesora Szuberta zaczerpnięte z jego publikacji.

Tabela 4

– każdej z branych pod uwagę potrzeb odpowiada pewien dział polityki społecznej (polityka szczegółowa), a mianowicie: polityka zatrudnienia, polityka płac, polityka ochrony pracy, polityka zabezpieczenia społecznego, polityka ochrony zdrowia, polityka mieszkaniowa, polityka organizowania wypoczynku
– nie może ukształtować się potrzeba racjonalnego wypoczynku bez stworzenia służących temu celowi atrakcyjnych form instytucjonalnych, czy też potrzeba korzystania z urządzeń higienicznych w mieszkaniu bez masowego budownictwa mieszkań odpowiednio wyposażonych
– w polityce społecznej należy mieć na uwadze nie tyle poszczególne potrzeby, ile określone kompleksy potrzeb, które muszą być zaspokajane łącznie przy uwzględnieniu różnych elementów sytuacji danych grup społecznych i środowisk

Źródło: W. Szubert, *Nowe drogi polityki społecznej*, „Myśl Współczesna" 1947, nr 11, s. 3–23; *idem*, *Zaspokajanie potrzeb jako zadanie polityki społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 8, s. 11–23; *idem*, *Polityka społeczna a planowanie rozwoju społecznego*, „Miesięcznik Literacki" 1971, nr 12, s. 103–105.

Profesor Szubert od zawsze był zwolennikiem kompleksowej polityki społecznej. Ideę kompleksowego postrzegania polityki społecznej mógł zaczerpnąć z koncepcji Williama Beveridge'a, o którym pisał z uznaniem już w latach czterdziestych[45]. Nie pamiętam, by W. Szubert stosował kategorię społecznego zła, ale prezentowany przezeń zestaw problemów do rozwiązania przypominał pięć niosących ludziom nieszczęścia gigantów (*giants*) Beveridge'a, czyli: chorobę, brak wykształcenia, nędzę (*squalor*), bezrobocie i niedostatek (*want*)[46]. Prawdopodobnie kiedy wskazywał wiele polityk szczegółowych, które powinny być realizowane, miał je w pamięci, choć interesująco je rozszerzył, podejmując sprawy organizacji wypoczynku i udziału w kulturze. Naturalnie nie traktował spraw zdrowia jako ich nadrzędnego punktu odniesienia, bo trudno przychodziłoby przyjmować taki postulat, jako że od polityki społecznej zawsze oczekuje się paralelnego dążenia do wielu społecznych wartości i z niechęcią, jako totalitarna, traktowana byłaby aksjologia nakazująca koncentrację na jednym tylko celu. Z pełnym uznaniem odnotowuję również wskazanie konieczności zaspokajania kompleksów potrzeb,

45 *Społeczeństwo bez ryzyka*, „Nowy Obywatel", 12.04.2012, https://nowyobywatel.pl/2012/04/12/spoleczenstwo-bez-ryzyka/ (dostęp: 6.02.2019).

46 Social insurance and allied services, Report by Sir William Beveridge, London 1942, https://sourcebooks.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html (dostęp: 6.02.2019).

a nie tylko wyizolowanych z ich szerszych naturalnych układów, w jakich występują w rzeczywistości. W tej idei także można odnajdywać wpływ raportu Beveridge'a, który przestrzegał przed procesami kumulowania się społecznego zła, kiedy dziedziczona nędza pozbawia możliwości kształcenia, brak wiedzy skutkuje bezrobociem, konsekwencją jest niedostatek, a na końcu brak szans na przyszłość.

Nierówności w zdrowiu

W ostatnich latach postulat redukowania nierówności w zdrowiu stawiany jest coraz częściej na pierwszym miejscu wśród różnych zobowiązań polityki społecznej i zdrowotnej. Dotyczy to przede wszystkim krajów rozwiniętych, gdzie elementarne potrzeby zdrowotne są zaspokojone, a dostęp do świadczeń jest powszechny. Biorąc jednak pod uwagę, że nierówności w zdrowiu występują wszędzie, znaczenie realizacji celów związanych z ich redukcją jest uniwersalne.

O nierównościach w zdrowiu mówi się dopiero od niedawna, można zatem postawić pytanie, dlaczego świadomość znaczenia tego problemu pojawiła się tak późno. Ostatecznie wiedza o związkach między biedą i złym stanem zdrowia należy do zasobów wiedzy potocznej. Chyba od zawsze ludzie wiedzieli, że biedni są ogólnie słabsi, częściej chorują i żyją krócej. W XIX wieku wiedza potoczna została wsparta pracami takich badaczy jak Rudolf Virchow, opisujący stan zdrowia mieszkańców Śląska[47], Edwin Chadwick, raportujący w 1842 roku o tragicznym stanie zdrowia pracujących osób zmuszonych do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej[48], czy Fryderyk Engels, przedstawiający trzy lata później zdrowie i nędzę angielskich robotników[49]. Później, paradoksalnie, zdobycze i sukcesy medycyny naprawczej przyćmiły znaczenie społecznych uwarunkowań zdrowia, pozostawiając te kwestie politykom, głównie o lewicowej orientacji.

Wydaje się, że rolę przełomową w podjęciu na nowo inicjatyw badawczych w tej dziedzinie należy przyznać krajom szczególnie uczulonym na problematykę równości – przynajmniej w kręgach elit naukowych. Na pierwszym miejscu trzeba

47 R. Virchow, *Famous Scientists*, https://www.famousscientists.org/rudolf-virchow/ (dostęp: 6.02.2019).

48 E. Chadwick, *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population and on the Means of Its Improvement*, London, May 1842.

49 F. Engels, *Położenie klasy robotniczej w Anglii, przeł.* A. Długosz, Warszawa 1952; *idem*, *Condition of the Working Class in England*, 1845, https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/condition-working-class-england.pdf (dostęp: 6.02.2019).

tu wymienić Raport Douglasa Blacka (1980) w Wielkiej Brytanii[50], gdzie powołanie powszechnie i równo dostępnej służby zdrowia w 1948 roku rozbudziło przekonanie o równości efektów uzyskiwanych w sferze zdrowia. Tymczasem okazało się, że klasowe różnice – w brytyjskiej statystyce uwzględniano przynależność klasową – wywierają dramatycznie duży wpływ na zdrowie, upośledzając gorzej wykształconych, biedniejszych i wykonujących poślednie zawody. Wyniki zostały potraktowane jako akt politycznej krytyki i próbowano zablokować opublikowanie Raportu. Analizy tego problemu były wielokrotnie powtarzane i do annałów polityki zdrowotnej weszła mapa linii metra Jubilee Line (częściowo naziemna), gdzie podróżując na wschód od stacji Westminster, obserwuje się, że długość oczekiwanego trwania życia skracała się o rok z każdą przebytą stacją[51].

Wiele przedsięwzięć z tego zakresu podejmowano w krajach skandynawskich[52], a także gdzie indziej[53]. Problemem tym energicznie zajęła się też Światowa Organizacja Zdrowia, która w latach osiemdziesiątych sformułowała cel dotyczący redukcji różnic w stanie zdrowia mieszkańców różnych krajów i różnych grup ludności, wprowadzając termin *equity*, mający moralne zabarwienie[54]. Ten moralny aspekt był w dokumentach WHO bardzo eksponowany[55].

Traktując działania prowadzące do zmniejszania nierówności jako jedną z obligacji polityki zdrowotnej, warto doprecyzować ich znaczenie. Punktem wyjścia jest występowanie w sposób systematyczny różnic w stanie zdrowia przedstawicieli różnych grup, różnic opisywanych różnymi wartościami wskaźników zdrowotnych. Powszechnie uważa się, że potrzebne jest spełnienie przynajmniej trzech następujących warunków:

1) różnice muszą być społecznie zdeterminowane, a zatem muszą wynikać z warunków społecznych, albo przynajmniej warunki społeczne muszą sprzyjać (nie przeciwdziałać) ich narastaniu;
2) różnice muszą być oceniane jako niesprawiedliwe lub niemoralne, zwłaszcza przez samych zainteresowanych, choć jednocześnie bezspornie istnieją zróżnicowania, którym nie jest nadawany taki charakter;

---

50 *The Black Report. Inequalities in Health*, red. P. Townsend, N. Davidson, Harmondsworth 1982.

51 D. Smith, *Mapping Patient Data to Consider the Role of Geography in Public Health*, Imperial College, London, Differences in life expectancy within a small area of London, https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/mappingpatient.pdf (dostęp: 6.02.2019).

52 C. Hogstedt, H. Lundgren, H. Moberg, B. Pettersson, G. Agren, *The Swedish Public Health Policy and The National Institute of Public Health*, „Scandinavian Journal of Public Health" (Supplement) 2004, No. 64, s. 6–64.

53 J.P. Mackenbach, K.A. Stronks, *A Strategy for Tackling Health Inequalities in the Netherlands*, „British Medical Journal" 2002, No. 325, s. 1029–1032.

54 WHO, *Targets for Health for All. The Health Policy for Europe*, Copenhagen 1985.

55 M. Whitehead, G. Dahlgre, *Concepts and Principles for Tackling Social Inequities in Health: Levelling up*, Part 1, WHO 2006, reprinted 2007, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/74737/E89383.pdf (dostęp: 6.02.2019).

3) różnice mają taki charakter, że możliwe było ich uniknięcie, lub przynajmniej możliwe byłoby ulżenie ich konsekwencjom, przede wszystkim przez zmianę oddziaływania czynników społecznych[56].

Podkreślić należy, że wartości wskaźników zdrowotnych, a zatem i ich ocena, muszą być relatywizowane do miejsca i czasu. Nie ma sensu porównywanie wartości wskaźników pochodzących z różnych czasów, biorąc pod uwagę znane trendy prowadzące powszechnie do poprawy stanu zdrowia. Wykorzystywanie w takich sytuacjach kryterium sprawiedliwości jest nieracjonalne. W ocenach sytuacji, która ma być zmieniana, wymóg ten musi być bezwzględnie przestrzegany, jeśli społeczeństwo ma mieć informacje motywujące je do racjonalnego postępowania.

W 2005 roku, po wcześniejszej decyzji Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO, powołano specjalną grupę pod kierunkiem Michaela Marmota, jednego z najwybitniejszych badaczy tych problemów, która zajęła się sprawą społecznych uwarunkowań prowadzących do nierówności zdrowia i przygotowała raport podsumowujący uzyskane materiały[57]. Analiza sytuacji przeprowadzona w globalnej perspektywie nie pozostawiła wątpliwości, że położenie społeczne tworzy zbiór czynników niezwykle silnie wpływający na zdrowie. Intuicyjnie dostrzegana prawidłowość, że nie da się redukować nierówności w zdrowiu bez podjęcia działań wyrównujących szanse rozwojowe i edukacyjne, znalazła bardzo silne potwierdzenie.

Pod koniec 2011 roku odbyła się w Rio de Janeiro zorganizowana przez WHO światowa konferencja poświęcona problemom społecznych czynników wpływających na zdrowie[58], której dorobkiem była deklaracja polityczna[59]. Sprawiedliwość w zdrowiu – brak niesprawiedliwych różnic – została uznana za wspólne zobowiązanie rządu i jego agend, wszystkich grup społeczeństwa, a także wszystkich członków międzynarodowej społeczności. Takie hasła jak „wszyscy na rzecz sprawiedliwości" (*all for equity*) lub „zdrowie dla wszystkich" (*health for all*) powinny stanowić wytyczne polityk zdrowotnych.

Warto zwrócić uwagę na teksty Richarda Wilkinsona, który postawił tezę o ścisłych zależnościach między stanem zdrowia a dystrybucją dochodu[60]. Teza ta została rozwinięta w książce opublikowanej lata później, wspólnie z Kate Pockett,

---

56 M. Bartley, *Health Inequalities. An Introduction to Theories, Concepts and Methods*, Cambridge 2004.

57 CSDH, *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*, World Health Organization, Geneva 2008.

58 WHO, *Summary*, [w:] *World Conference on Social Determinants of Health*, WHO, Rio de Janeiro, 19–21.10.2011, http://www.who.int/sdhconference/background/news/WCSDH-summary-final.pdf (dostęp: 6.02.2019).

59 WHO, *The Rio Political Declaration on Social Determinants of Health Adopted on 21 October 2011 at the World Conference on Social Determinants of Health Held in Rio de Janeiro*, WHO, Rio de Janeiro 2011, http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio_political_declaration.pdf (dostęp: 6.02.2019).

60 R.G. Wilkinson, *Unhealthy Societies: The Affliction of Inequalities*, London 1996.

w brzmieniu: „to nie tyle brak bogactwa jest przyczyną narastania problemów społecznych, co jego nierówny podział", stając się zaczynem ożywionej dyskusji na temat nierówności społecznych prowadzących do licznych społecznych problemów, takich jak przestępczość, ciąże nieletnich, zabójstwa, otyłość i wiele innych[61]. Z czasem problematyka nierówności wpisała się w debaty wywołane książką *Kapitał w XXI wieku*, uchodzącą za jedno z przełomowych wydarzeń ostatnich lat[62].

Sprawami nierówności żywo zainteresowana była też Unia Europejska. W 2005 roku zadeklarowała, że ich zmniejszanie będzie jednym z priorytetów jej działań. W związku z tym zainicjowano przygotowanie dwóch raportów, w których diagnozowano sytuację, analizowano problem i szukano skutecznych metod jego rozwiązywania[63]. Z czasem nastąpiło wyraźne przyspieszenie i po pewnych pracach przygotowawczych w Agendzie 2000 postulowano wyrównywanie różnic dzielących kraje i regiony Unii, także w związku z planem rozszerzenia Wspólnoty[64]. Zainteresowanie tym zagadnieniem trwało i w 2013 roku opublikowano raport przedstawiający wiele informacji na temat nierówności zdrowotnych utrzymujących się w krajach członkowskich, w jakimś stopniu niezależnie od wysiłków mających prowadzić do ich zmniejszenia[65].

W wolnej Polsce problem nierówności w zdrowiu nie od razu był dostrzegany. Przed 1989 rokiem było to niemożliwe z powodów ideologicznych, a i później doraźne potrzeby związane z transformacją odwracały uwagę od tych kwestii. Wydaje się, że dziś jest już obecny w świadomości, przynajmniej na poziomie oficjalnych dokumentów. W dwóch kolejnych Narodowych Programach Zdrowia dążenia do zmniejszania różnic zdrowotnych były traktowane jako ważne cele. W NPZ na lata 2007–2015 w celu głównym napisano: „Poprawa zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszanie nierówności w zdrowiu"[66]. W NPZ na lata 2016–2020 czytamy, że celem strategicznym „jest wydłużenie życia w zdrowiu, poprawa zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszenie nierówności społecznych w zdrowiu"[67]. Przygotowany został raport,

61 R. Wilkinson, K. Pickett, *Duch równości: tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, przeł. P. Listwan, Warszawa 2011.

62 T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, przeł. A. Bilik, Warszawa 2015.

63 J.P. Mackenbach, *An Independent, Expert Report: EU Health Inequalities: Europe in Profile*, Rotterdam 2006, http://www.who.int/social_determinants/resources/european_inequalities.pdf (dostęp: 6.02.2019); K. Judge, S. Platt, C. Costongs, K. Jurczak, *An Independent, Expert Report Health Inequalities: A Challenge for Europe*, February 2006, http://www.enothe.eu/cop/docs/health_inequalities.pdf (dostęp: 6.02.2019).

64 EU Commission, *Europe's Agenda 2000: Strengthening and widening the European Union*, http://aei.pitt.edu/15088/ (dostęp: 6.02.2019).

65 European Commission, *Health Inequalities in the EU* – Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot, Brussels 2013.

66 Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015, Załącznik do Uchwały Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r.

67 Rozporządzenie RM z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020, Dz.U. z 2016 r., poz. 1492.

w którym ujawniono wiele problemów[68]. Z badania umieralności niemowląt według wykształcenia matki wynika, że mimo znacznego spadku ogólnego współczynnika umieralności nierówności społeczne się nasilają. Spadek umieralności w latach 2000–2007 dotyczył wszystkich grup społecznych według wykształcenia matki, jednak był proporcjonalnie większy wśród kobiet z wyższym wykształceniem. Dalej stwierdzono, że województwo zamieszkania, zwłaszcza w wypadku zagrożenia życia chorobami układów trawiennego i oddechowego oraz przyczynami zewnętrznymi, ma istotny wpływ na zróżnicowanie umieralności. Natomiast fakt mieszkania w mieście lub na wsi wpływa nań znacznie słabiej. Także wojewódzkie zróżnicowanie umieralności z powodu nowotworów złośliwych i chorób układu krążenia okazało się mniejsze. Zgodnie z oczekiwaniami wskaźniki umieralności były wyższe wśród osób gorzej wykształconych. Przeciętna długość życia osób w wieku 25 lat z wykształceniem pomaturalnym lub wyższym była w roku 2002 o 13 lat większa w wypadku mężczyzn i 9 lat większa w wypadku kobiet (w porównaniu z osobami posiadającymi wykształcenie podstawowe). Inne badania potwierdzają silne związki między pozycją społeczną a stanem zdrowia, związki prowadzące do wyraźnej przewagi tych, którym przysługuje wyższy status w społecznej strukturze[69].

Poglądy Profesora Wacława Szuberta

W poniższym zestawieniu przedstawiam poglądy Profesora Szuberta zaczerpnięte z jego publikacji.

Tabela 5

– polityka społeczna […] jest powołana do zaspokajania potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa
– celem polityki społecznej jest […] przeciwdziałanie niesprawiedliwościom społecznym

Źródło: W. Szubert, *Zaspokajanie potrzeb jako zadanie polityki społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 8, s. 11–23.

W historii polityki społecznej nie zawsze było jasne, że jej adresatem ma być całe społeczeństwo. U jej początków, w XIX wieku, uwaga badaczy była skierowana ku najbardziej potrzebującym, co było w pełni zrozumiałe, biorąc pod

68 Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce, WHO Regional Office for Europe, Ministerstwo Zdrowia 2012.

69 A. Ostrowska, *Zróżnicowanie społeczne a zdrowie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.

uwagę skalę upośledzenia tych segmentów społeczeństwa. Również w zaraniu odbudowy Polski po drugiej wojnie światowej wprowadzono ilościowe normy zatrudniania lekarzy na wskazanym terenie[70], w razie konieczności możliwe było wydanie imiennego nakazu pracy[71], a miejscowościom skupiającym wielu robotników można było przyznać priorytet w celu wzmocnienia „proletariackiego trzonu"[72]. Wprawdzie ostrość tego rodzaju rozstrzygnięć z czasem została stępiona, jednak na poziomie dyskusji tendencja taka długo jeszcze była obecna. Ideologiczne tło PRL stanowi dobry kontrast dla poglądów Profesora Szuberta, który nie miał wątpliwości, że celem jest prawidłowy rozwój całego społeczeństwa, a „usuwanie nierówności społecznych" zostało umieszczone w definicji polityki społecznej[73]. Wskazanie historycznego kontekstu wydaje się nieodzowne dla zrozumienia i docenienia stanowiska zaprezentowanego przez Profesora Szuberta.

Zamiast zakończenia

Przytoczone poglądy Profesora Wacława Szuberta dotyczące czterech wybranych jako ważne problemów współczesnej polityki zdrowotnej w pełni potwierdzają tezę o ich profetycznej wręcz aktualności. Wniosek ten, potraktowany jako zakończenie, raczej nie byłby odkrywczy, więc w tym miejscu stawiam pytanie, co sądziłby Profesor o współpracy z władzą, wobec której badacz zachowuje polityczną rezerwę. Fakty z biografii Profesora pozwalałyby sądzić, że powinnością naukowców jest oddawanie swoich umiejętności na rzecz dobra ogólnego, nawet jeśli miałoby się to wiązać z własnym dyskomfortem. Profesor był przecież dziekanem w bardzo trudnych czasach i dyrektorem w czasach tylko odrobinę bardziej łagodnych. I wyszedł z tego – jak mogę sądzić – bez moralnej szkody. Pozwalam sobie na taką ocenę, bo sam Profesor napisał kiedyś, że wyniósł ze szkoły takie „rozumienie historii"[74]. Mam wrażenie, że właśnie rozumienie wielkich procesów historycznych, które tworzą ramy swobodnych wyborów i pozostawiają tylko takie możliwości, z których żadna nie jest

70 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 1949 r. w sprawie ogólnych norm ilościowych lekarzy, dopuszczonych do wykonywania praktyki lekarskiej, Dz.U. z 1949 r. Nr 38, poz. 277.

71 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 września 1950 r. w sprawie nakazów podjęcia pracy w zakładach społecznych służby zdrowia, Dz.U. z 1950 r. Nr 41, poz. 372.

72 Ustawa z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955, Dz.U. z 1950 r. Nr 37, poz. 344.

73 W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna: praca zbiorowa*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 30–67.

74 W. Szubert, *Wspomnienie* o *Szkole Mazowieckiej*, „Rocznik Warszawski" 1987, t. XIX, s. 120–149.

czysta absolutnie. Ale spośród tych, które są, należy wybrać najlepszą. I z uczestnictwa rezygnować tylko wtedy, kiedy mocą własnego moralnego osądu dochodzi się do wniosku, że dobrego rozwiązania, dostatecznie dobrego, już nie ma.

Dilemmas of contemporary health policy
Professor Wacław Szubert's suggestions

Summary

The simultaneous crisis of the recently-influential neoliberalism and the exploitation of left-wing ideas lead to the alarming rise of populism, disregarding the debate in which the arguments reaffirmed by the researchers do matter. The development of knowledge and technological progress open up more and more opportunities to protect health and prolong life, yet at the same time the unsubstantiatedly raised hopes lead to unreasonable expectations, and the absurd pressures resulting from disappointment become dangerous to democratic order. It can be argued that health policy is no exception, that it shares fate with other social policies, where the rational argument has ever weaker persuasive forces. The author is searching for answers to the following questions: on universal access to health care, on the model of the healthcare system, on health determinants, on health inequalities and confront them with the answers possibly given by Professor Szubert.

Relacje polityki społecznej i prawa pracy (rozważania na temat związków polityki społecznej i prawa pracy w sferze powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy)

Andrzej M. Świątkowski*

Istota i sens polityki społecznej jako nauki stosowanej

Jako nauka stosowana polityka społeczna zajmuje się wyjaśnianiem kwestii społecznych oraz decydowaniem o najkorzystniejszych z punktu widzenia interesów kategorii, warstw lub grup społecznych, jakie politycy reprezentują, sposobach rozwiązywania tych zagadnień[1]. Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa analizuje, opisuje i objaśnia działania podejmowane przez państwo oraz organizacje pozarządowe ukierunkowane na dokonywanie zmian w stosunkach społecznych z myślą o pełnej i powszechnej realizacji praw obywateli demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nauka o polityce społecznej, uważana za naukę stosowaną z dziedziny nauk społecznych, badającą określoną sferę celowej działalności ludzkiej, jaką zajmuje się polityka, potocznie definiowana jako „ogół spraw państwowych" albo bardziej dokładnie jako „sztuka rządzenia państwem", stanowi działalność władzy państwowej w sferze społecznej[2]. Problem polega na tym, że żadna z przytoczonych słownikowych definicji oryginalnego greckiego terminu „polityka" (*politiké*, *téchné*) nie pozwala wyodrębnić dziedzin spraw,

* Prof. zw. dr hab. Andrzej M. Świątkowski, Akademia Ignatianum.

1 W niniejszym opracowaniu wykorzystano fragmenty prac: A.M. Świątkowski, *Istota polityki społecznej – „Sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb"*, „Horyzonty Polityki" 2016, nr 7(18), s. 147–163; *idem*, *Istota polityki społecznej – „Urzędowa, planowa dystrybucja"*, „Horyzonty Polityki" 2016, nr 7(19), s. 173–194; *idem*, *Istota polityki społecznej – „Powrót do źródeł"*, „Horyzonty Polityki" 2017, nr 8(20), s. 189–214.

2 *Polityka społeczna: materiały do studiowania*, praca zbiorowa pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1973; *Polityka społeczna: praca zbiorowa*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979.

w jakich władze państwowe albo inne władze publiczne (z upoważnienia władz państwowych) uprawiają tę działalność.

Łącznikiem między polityką społeczną jako nauką stosowaną a prawem, zwłaszcza prawem pracy i ubezpieczeń społecznych, jest krąg potencjalnych beneficjentów, których potrzeby polityka społeczna jako sztuka zarządzenia powinna zaspokajać. Są to bowiem ludzie pracy najemnej, czyli jak współcześnie należałoby ich zdefiniować – „pracownicy", albo jeszcze szerzej – „zatrudnieni". W definicjach polityki społecznej, jakie przedstawiam w niniejszym opracowaniu, eksponowane jest dobro wspólne, któremu polityka społeczna powinna służyć. Analizę definicji polityki społecznej przeprowadzam w kontekście historycznym. W okresie II RP polityka społeczna była definiowana jako nauka i działalność praktyczna, której przedmiotem jest dobro pracowników. Ponieważ ochrona dobra pracowników była uzależniona od wzajemnych relacji między stronami stosunków pracy, indywidualnych i zbiorowych, zadaniem polityki społecznej było „określenie właściwego stosunku" między wymienionymi stronami, które z natury rzeczy postępowały zgodnie ze swoimi interesami. Interesy pracowników i pracodawców były – i są nadal – sprzeczne. Przedmiotem polityki społecznej było więc – i jest – częściowe ograniczenie powyższej kolizji. Polityka społeczna wcześniej nie była postrzegana jako nauka stosowana, której przedmiotem jest zaspokojenie określonych potrzeb poszczególnych pracowników. Przedmiotem oddziaływania polityki społecznej nie miały być jednostki, lecz zbiorowości. Podkreślono to wyraźnie, pisząc, że polityka w odróżnieniu od pomocy społecznej, najstarszej działalności władz publicznych, polegającej na zaspokajaniu doraźnych potrzeb osób biednych, nie ma do czynienia z jednostkami, lecz z masami ludzkimi[3]. Przedmiotem zainteresowania polityki społecznej były zjawiska pracy jako takiej, a nie ludzie zatrudnieni[4]. Z obecnej perspektywy można więc uważać, że przedmiotem polityki społecznej były zbiorowe stosunki pracy, w których ramach ścierały się kolizyjne interesy zbiorowości zatrudnionych i zatrudniających. Ci pierwsi byli przede wszystkim zainteresowani skróceniem norm czasu zatrudnienia i podniesieniem płac oraz – w mniejszym zakresie – polepszeniem warunków pracy. Natomiast ci drudzy sprzeciwiali się podniesieniu kosztów pracy. Zainteresowani byli głównie tym, aby w zamian za minimalne wynagrodzenia pracownicy pracowali dłużej i wydajniej. Z tego punktu widzenia w polityce społecznej nie było miejsca na „litość i miłosierdzie", gdyż jako nauka stosowana polityka społeczna nie miała zajmować się problemami „ludzkiego życia" zatrudnionych, lecz w pierwszej kolejności była postrzegana jako gwarancja swoiście pojmowanego pokoju społecznego. Jej zadaniem było rozładowywanie potencjalnych konfliktów o podstawowe interesy między klasami i warstwami społecznymi, które w zbiorowych stosunkach pracy jako podstawowej sferze społecznej poddanej oddziaływaniu polityki społecznej zagrażały *status quo*.

3 *The Philosophy of Welfare*, red. B. Abel-Smith, K. Titmuss, London–Sydney 1987.
4 A. Szymański, *Polityka społeczna*, Lublin 1925.

Polityka społeczna ma dwa zadania. Pierwszym jest dbałość o podnoszenie dobrobytu osób zatrudnionych[5]. Natomiast drugim – „umiarkowana" demokratyzacja stosunków społecznych i wynikający z niej rozwój ustawodawstwa socjalnego[6]. Ustawodawstwo socjalne było więc postrzegane przez politykę społeczną jako ustępstwo, a zarazem gwarancja prawna klas posiadających zaspokojenia określonych potrzeb społecznych osób zatrudnionych.

Konstytucja marcowa z 1921 roku deklarowała wolność zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych oraz wynikającą z niej swobodę organizowania akcji protestacyjnych w obronie interesów gospodarczych zatrudnionych. Dekret z 11 stycznia 1919 roku i ustawa z 19 maja 1920 roku wprowadziły powszechne i obowiązkowe ubezpieczenia pracowników na wypadek choroby. Dnia 18 lipca 1924 roku uchwalona została ustawa o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia[7]. Niewątpliwie wymienione akty prawne dokumentowały tezę, że nastąpiło polepszenie sytuacji osób zatrudnionych, do czego powołana została polityka społeczna. W stosunkach pracy umożliwienie pracownikom tworzenia organizacji związkowych i przystępowania do już istniejących pracowniczych związków zawodowych oraz możność niewykonywania pracy z powodu dwóch najpopularniejszych ryzyk ubezpieczeniowych: choroby i bezrobocia, potwierdzają w II RP tezę, że przedmiotem polityki społecznej jest wzrost dobrobytu zatrudnionych.

Głównym podmiotem polityki społecznej jest państwo. Oznacza to, że *ex definitione* polityka społeczna ma status polityki publicznej. Powyższe stwierdzenie nadal zachowuje aktualność, mimo upływu czasu i wynikających z rozmaitych czynników oraz uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych różnic w stopniu zaangażowania władz poszczególnych państw, także w ramach Unii Europejskiej, w działalność skierowaną na realizowanie zadań zaliczanych do polityki społecznej przez naukowców specjalizujących się w badaniach z tej dziedziny.

Kryterium wyróżniającym politykę społeczną jest ukierunkowanie na poznawanie aktualnej, a nie minionej rzeczywistości. Ta rzeczywistość była utożsamiana przez badaczy specjalizujących się w opisywaniu i analizowaniu kwestii społecznych z przedstawianiem i wyjaśnianiem mniej korzystnego położenia grup społecznych i osób należących do innych klas i warstw społecznych aniżeli posiadacze dóbr materialnych. Zadaniem tak pojmowanej polityki społecznej było opisywanie warunków pracy i życia pracowników oraz innych osób zatrudnionych. Prewencyjna funkcja polityki społecznej wyróżniała gałąź wiedzy pojmowanej nie jako nauka teoretyczna, lecz jako sztuka praktyczna, pozwalająca na odróżnienie tej nauki społecznej od innych dyscyplin naukowych wchodzących w skład nauk humanistycznych i społecznych.

W analizowanej definicji polityki społecznej jako nauki stosowanej przedstawione zostały instrumenty oraz materia, w jakiej powinien dokonać się postęp

5 Z. Daszyńska-Golińska, *Polityka społeczna*, Warszawa 1933.
6 W. Zawadzki, *Polityka socjalna a gospodarka społeczna*, Kraków 1927.
7 M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.

społeczny w dziedzinie dobrobytu, który powinni osiągnąć pracownicy i ich rodziny w sferze pracy (pracownicy) oraz bytu (pracownicy i członkowie ich rodzin). Za właściwy środek do przekształcenia na korzyść zatrudnionych i ich rodzin warunków pracy i życia uznane zostały reformy społeczne. Reformami są zmiany przeprowadzone w jakimś systemie społecznym, niepowodujące jednak zasadniczego jakościowo przekształcenia reformowanej struktury społecznej. Charakterystyczna cecha polityki społecznej jako nauki stosowanej uwypuklona została w definicji, wedle której polityka społeczna bada zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian[8]. Ta definicja polityki społecznej, oceniana dzisiaj, nie straciła waloru nowoczesności[9]. K. Krzeczkowski traktuje politykę społeczną jako naukę teoretyczną, wykorzystywaną jako sztuka zarządzania w celach praktycznych. Autor dostrzega istotne podmioty polityki społecznej: państwo, władze publiczne i organizacje reprezentujące interesy grup społecznych, współcześnie określane terminem „pozarządowe". Jest to krąg organizacji uczestniczących na równych prawach z rządem i władzami publicznymi w poszukiwania najbardziej racjonalnych metod i sposobów zaspokojenia potrzeb i wymagań pracujących. W dziedzinie polityki społecznej państwo wykonuje funkcje w zakresie ochrony pokoju społecznego przed ewentualnym zagrożeniem interesów i struktury społecznej skonstruowanej z myślą o maksymalnie możliwej w ówczesnej sytuacji ochronie rządzących. Według koncepcji polskich władz publicznych przedmiot polityki społecznej był postrzegany jako działalność zmierzająca do umocnienia pozycji świata pracy jako współgospodarza w państwie, a także należytego zorganizowania i wartościowania pracy ludzkiej i sprawiedliwego ukształtowania towarzyszących jej stosunków społecznych[10]. Poza pracą i płacą w skład przedmiotu planowanej powojennej polskiej polityki społecznej miały wchodzić następujące instytucje: indywidualne prawo pracy, administracja i pośrednictwo pracy, nauka zawodu oraz ustawodawstwo społeczne. Do przedmiotu polityki społecznej zaliczane były problemy pracy, ochrony zdrowia, ubezpieczenia społecznego, pomocy socjalnej oraz mieszkaniowe. Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa stanowiła więc szczególną składankę niepowiązanych tematycznie zagadnień odnoszących się do większości podstawowych potrzeb człowieka, takich jak: praca, opieka zdrowotna, zabezpieczenie społeczne (ubezpieczenie społeczne oraz pomoc społeczna), mieszkanie. W. Szubert określił politykę społeczną jako celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ

8 K. Krzeczkowski, *Problemat polityki społecznej*, „Ekonomista" 1930, t. III, s. 5–25.

9 Zob. J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991; R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008; T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994; E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.

10 W. Szubert, *Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941–1945)*, Łódź 2012.

stosunków społecznych[11]. Wymienił również cele polityki społecznej. Są nimi: poprawa warunków bytu i pracy, usuwanie nierówności społecznych oraz podnoszenie kultury życia. Naczelnym zadaniem polityki społecznej jest „obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb". W miarę rozwoju cywilizacji zakres podstawowych potrzeb człowieka, jakie winny być zaspokojone, rozszerzał się. Współcześnie, zdaniem L. Dziewięckiej-Bokun, polityka społeczna jest obowiązana zaspokoić cztery następujące potrzeby człowieka: (1) potrzebę pracy; (2) potrzebę dobrobytu; (3) potrzebę kultury społecznej oraz (4) potrzebę ładu społecznego. W celu zaspokojenia tych potrzeb podmioty polityki społecznej wykorzystują instrumenty prawne, ekonomiczne, informacyjne i kadrowe[12].

Ponieważ dzisiaj praca człowieka jest powszechnie postrzegana jako podstawowe źródło dochodu, relacje w stosunkach pracy wyznaczają warunki pracy oraz bytowania. W razie utraty pracy albo niemożności jej wykonywania zapewnienie częściowego bezpieczeństwa socjalnego przejmują wyspecjalizowane instytucje publiczne zajmujące się zarządzaniem usługami socjalnymi i świadczeniami majątkowymi z zabezpieczenia społecznego. W związku z tym przedmiot polityki społecznej może być definiowany jako celowa działalność państwa i innych podmiotów upoważnionych przez państwo do prowadzenia działalności w sferze stosunków społecznych pozostających w bezpośrednim związku z pracą i warunkami życia.

Polityka społeczna jest domeną państwa, samorządu i organizacji pozarządowych. Ma ona do spełnienia trzy cele: (1) wyrównanie drastycznych różnic socjalnych, jakie występują niemal w każdym społeczeństwie; (2) stworzenie wszystkim członkom określonego społeczeństwa równych szans; (3) zabezpieczenie ich przed skutkami ryzyka socjalnego[13]. Kluczowym pojęciem w tej definicji polityki społecznej jest dążność do zabezpieczenia osób, wobec których zmaterializowało się jedno z możliwych ryzyk socjalnych. W stosunkach społecznych ryzyko towarzyszy wszelkiej działalności ludzi. Polityka społeczna jako nauka stosowana powinna chronić ludzi i ich działalność przed wszelkimi następstwami niepomyślnych dla nich zdarzeń. Skutki tych zdarzeń, jako następstw ryzyka, występują we wszystkich typach stosunków społecznych, regulowanych nie tylko przepisami prawa zabezpieczenia społecznego, ale też prawa pracy. Na najważniejszym podmiocie prowadzącym politykę społeczną – współczesnym państwie, spoczywa główny ciężar przeciwdziałania powstawaniu i rozszerzaniu się grup marginalnych[14]. Władze państwowe i publiczne są bowiem żywotnie zainteresowane w utrzymaniu „spokoju społecznego". Z tego względu podejmują działania prewencyjne, które mają zapobiegać procesom społecznej marginalizacji uboższej części społeczeństwa.

---

11 *Idem*, *Problematyka polityki społecznej (Próba systematyzacji)*, [w:] *idem*, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 398–403.

12 L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1996; L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000.

13 J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, Warszawa 2000.

14 T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998.

Zachowanie pokoju społecznego w ramach istniejącej struktury społecznej stanowi koronny argument zwolenników świadczenia przez państwo pomocy społecznej na rzecz osób potrzebujących, określanych dawniej jako „biednych"[15]. Z tego względu nawiązywanie do zaszłości w procesie definiowania cech charakterystycznych („pomagamy potrzebującym, ponieważ obawiamy się rewolucyjnych zmian w strukturze społecznej") współczesnej polityki społecznej nie może być uznane za politycznie niepoprawne.

Definiując przedmiot polityki społecznej jako nauki stosowanej, T. Kowalak nazywa politykę społeczną „sferą działań" podmiotów polityki społecznej. W wypadku polityki społecznej jako nauki sfera to zakres przedmiotowy, który specjaliści z tej dziedziny nauk społecznych starają się określić. Pod ogólnym sformułowaniem „sfera życia" jako przedmiot polityki społecznej należy rozumieć zarówno warunki życia, jak i pracy. W taki sposób definiuje politykę społeczną A. Kurzynowski. Uważa, że polityka społeczna to działalność zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu w trzech obszarach (sferach) działalności. Pierwszy obszar stanowią ludzie; drugi – „prorozwojowe" struktury społeczne; trzeci natomiast to „stosunki społeczne"[16]. Podzielam konkluzję sformułowaną przez autora analizowanej definicji przedmiotu polityki społecznej. Jestem realistą, uważam więc, że zaspokajanie doraźnych potrzeb społecznych może być uzależnione od pozostających w dyspozycji państwa i pozostałych podmiotów polityki społecznej środków finansowych. Natomiast realizacja długofalowych celów polityki społecznej winna zależeć od perspektywicznych korzyści wynikających z efektów oddziaływania rozwoju społecznego na wzrost gospodarczy. Naczelnym bowiem celem polityki społecznej było i jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego[17]. Powyższe stwierdzenie powinno być rozumiane w ten sposób, że w stosunkach pracy pracownicy i inni zatrudnieni powinni mieć zagwarantowane i przestrzegane przez pracodawców, publicznych i prywatnych, bezpieczeństwo prawne. Natomiast w stosunkach społecznych, regulowanych przepisami prawa zabezpieczenia społecznego, bezpośrednio powiązanych ze stosunkami pracy, osobom „będącym w potrzebie" państwo – jako główny podmiot polityki społecznej – powinno zapewnić bezpieczeństwo socjalne. Obowiązek ten powinien być zagwarantowany w formie systematycznych, długoterminowych albo sporadycznych, bądź nawet jednorazowych majątkowych świadczeń socjalnych. Gwarancja państwa jako najważniejszego podmiotu polityki społecznej jest konieczna, bez względu na konstrukcje prawne i administracyjne, uwarunkowania realizacji wszystkich zobowiązań, również tych, które nie są bezpośrednio realizowane przez państwo. Państwo

15 F. Fox-Piven, R.A. Cloward, *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, New York 1971.

16 A. Kurzynowski, *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2001, s. 11 i n.

17 J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005.

bowiem gwarantuje równość i sprawiedliwość[18] oraz pokój społeczny w stosunkach pracy i w polityce społecznej[19].

Zadaniem polityki społecznej jako nauki jest więc dostarczanie teoretycznych podstaw dla wiedzy praktycznej o potrzebach społecznych, aksjologicznych fundamentach i wartościach ważnych dla istnienia i rozwoju społeczeństw, kierunkach zmian struktury społecznej, koncepcjach polityki społecznej, instrumentach oraz podmiotach zaangażowanych w działalność praktyczną polegającą na zaspokajaniu elementarnych potrzeb uboższej części społeczeństwa w sferze pracy, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji i mieszkań. Pośrednim efektem owej działalności jest utrzymanie ładu społecznego. Brak realizacji albo niepełna realizacja podstawowych potrzeb społecznych w wymienionych wyżej obszarach (sferach) polityki społecznej może zagrażać pokojowi społecznemu. Nadrzędnym celem polityki społecznej jest zagwarantowanie, zgodnie z zasadami równego traktowania i sprawiedliwości społecznej, bezpieczeństwa prawnego i socjalnego obywatelom i osobom legalnie zamieszkującym państwa europejskie. Polityka społeczna jako nauka stosowana powinna umieć przewidywać, prawidłowo reagować oraz skutecznie wpływać, pobudzająco albo hamująco, na wszelkie zjawiska, procesy i tendencje społeczne utrwalające bądź wprowadzające nierówności społeczne i ekonomiczne w obrębie struktur społecznych poszczególnych państw.

Przedstawiając istotę i analizując sens polityki społecznej oraz definiując jej przedmiot, wybitni polscy specjaliści z dziedziny polityki społecznej, zajmujący się aspektami ekonomicznymi (Rajkiewicz), socjologicznymi (Szczepański) i prawnymi (Szubert) tej dziedziny nauk społecznych, nie wymieniali bezpieczeństwa prawnego. Tymczasem gwarantowana przepisami prawa pracy powszechna ochrona trwałości stosunku pracy służy zaspokojeniu podstawowej potrzeby ludzi w wieku aktywności zawodowej, którzy chcą pracować. Bezpieczeństwo prawne jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego została zaprezentowana środowisku prawników specjalizujących się w prawie pracy stosunkowo niedawno, dopiero kilka lat temu[20]. Wcześniej nie została ani dostrzeżona, ani doceniona przez specjalistów z dziedziny polityki społecznej[21]. Nawet tych, którzy zajmowali się wartościami i zasadami tej nauki stosowanej[22]. Z tej przyczyny relacje między polityką społeczną a prawem pracy

18 A.M. Świątkowski, *Równość i sprawiedliwość w prawie pracy, prawie socjalnym i polityce społecznej*, „Annales UMCS" 2015, t. LXII, nr 2, s. 227–245.

19 *Idem*, *Gwarancje prawne pokoju społecznego w stosunkach pracy*, Warszawa 2013.

20 A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014, s. 28 i n.

21 M. Szylko-Skoczny, *Problemy w sferze pracy*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2013, s. 217 i n.

22 J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej.*

nie zostały przedstawione w studiach analizujących zależności między dziedzinami nauk prawnych i społecznych. Bezpośrednim powodem zainteresowania się tymi zależnościami są budzące poważny niepokój działania współczesnych władz politycznych i państwowych, stosujących na szeroką skalę prawną, sprzeczną z ideą bezpieczeństwa prawnego, konstrukcję wygaśnięcia stosunków pracy ze zbiorowościami pracowników zatrudnionych w państwowych zakładach pracy.

Europejskie standardy polityki społecznej

Europejskie standardy prawa pracy są gwarancją bezpieczeństwa prawnego w stosunkach pracy. W Radzie Europy powszechna stabilizacja zatrudnienia jest gwarantowana przepisami art. 24 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS) uchwalonej 3 maja 1996 roku[23]. Przepis art. 24 ZEKS ma na celu zapewnienie pracownikom skutecznej ochrony prawnej w wypadku rozwiązania stosunku pracy[24]. Ochronę trwałości stosunku pracy zapewniają następujące gwarancje:

- obowiązek podania uzasadnionej przyczyny rozwiązania stosunku pracy. Przyczyny, uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy powinny pozostawać w związku z predyspozycjami lub zachowaniem pracownika (powody odnoszące się do pracownika) lub odnosić się do działalności przedsiębiorstwa, zakładu pracy albo usług świadczonych przez pracodawcę (powody dotyczące pracodawcy);
- zapewnienie pracownikom zwolnionym z pracy bez uzasadnionego powodu prawa do odpowiedniego wyrównania wyrządzonej szkody lub innej stosownej rekompensaty;
- prawo odwołania się do bezstronnego organu, właściwego do rozpoznania sprawy o zbadanie podstaw rozwiązania stosunku pracy.

Artykuł 24 ZEKS gwarantuje ochronę prawną w wypadku rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę lub z inicjatywy pracodawcy. Z ochrony prawnej gwarantowanej omawianym przepisem mogą więc korzystać także pracownicy, którzy rozwiązali stosunek pracy na podstawie porozumienia stron, jeżeli inicjatorem zawarcia tego porozumienia był pracodawca. W artykule 24 ZEKS nie zamieszczono wykazu uzasadnionych podstaw zwolnienia. Pewną wskazówkę sformułowano w art. 24 lit. a ZEKS, gdzie zwrócono uwagę na powody związane z predyspozycjami

23 European Social Charter, Collected Texts, Council of Europe, Strasbourg 2015, s. 38 i n. Przepisy tej Karty powoływane są z symbolem ZEKS; A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.

24 A. Świątkowski, *Prawo do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy bez uzasadnionego powodu a kwestia ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Część I – Europejskie standardy ochrony przed wypowiedzeniem*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 10, s. 63–77.

lub zachowaniem pracownika. Bez żadnych wątpliwości można uznać, że stwierdzone przez pracodawcę braki formalne i merytoryczne, takie jak np. brak uprawnień zawodowych, kwalifikacji, predyspozycji, umiejętności do wykonywania określonej pracy, jaką pracownik dobrowolnie zgodził się świadczyć, stanowią uzasadniony powód zwolnienia. Niestaranność, niesumienność, nieprzestrzeganie przepisów obowiązujących w zakładzie pracy, niewywiązywanie się z obowiązków pracowniczych są powodami, które uzasadniają decyzję pracodawcy o zwolnieniu pracownika z pracy. Poza wskazówkami odnoszącymi się do uzasadnionych przyczyn zwolnienia, jakie leżą po stronie pracownika, w art. 24 lit. a ZEKS wymieniono jako uzasadnią podstawę zwolnienia „konieczność związaną z działalnością przedsiębiorstwa, zakładu lub służby”[25]. Najbardziej istotne jest, że uzasadnione przyczyny zwolnienia powinny znajdować się po stronie pracodawcy.

Europejski Komitet Praw Społecznych (EKPS) zwraca uwagę władzom państw członkowskich na szereg przepisów obu Kart Społecznych Rady Europy (EKS i ZEKS), które nakazują zapewnić wzmożoną ochronę praw pracownikom i zabraniają rozwiązywać z pracownikami umowy o pracę z następujących przyczyn: działalności związkowej (art. 5) oraz pełnienia funkcji w organach przedstawicielskich pracowników (art. 28), udziału w legalnym strajku (art. 6 § 4), macierzyństwa (art. 8 § 2), niepełnosprawności (art. 15), obowiązków rodzinnych (art. 27). W ustępie 3 dodatku do art. 24 ZEKS przykładowo wymieniono sześć przyczyn, które nie mogą być uznane za uzasadnione podstawy rozwiązania stosunku pracy. Są to: (a) członkostwo w związkach zawodowych, działalność związkowa poza godzinami pracy oraz taka sama działalność prowadzona za zgodą pracodawcy w godzinach pracy; (b) kandydowanie do organu przedstawicielskiego pracowników oraz wypełnianie (aktualnie lub w przeszłości) obowiązków w takim organie; (c) występowanie z roszczeniami lub skargami przeciwko pracodawcy z powodu naruszenia przepisów prawa pracy lub udział w takim postępowaniu; (d) prawnie zabronione przesłanki różnicowania pracowników – dyskryminowanie z powodu rasy, koloru skóry, płci, statusu cywilnego, obowiązków rodzinnych, ciąży, wyznania, przekonań politycznych, pochodzenia narodowego lub społecznego; (e) urlopu macierzyńskiego lub rodzicielskiego; (f) niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub wypadkiem przy pracy. Wyszczególnienie zabronionych podstaw rozwiązania stosunku pracy jest przykładowe. Państwa członkowskie swobodnie regulują podstawy rozwiązania stosunku pracy. Zwykle posługują się jedną z dwóch technik legislacyjnych: klauzulą generalną lub szczegółowym katalogiem.

Analizując zarówno klauzulę generalną, jak i szczegółowo określone przypadki, które w świetle krajowych przepisów uzasadniają rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę, EKPS dąży do zapoznania się z sądową praktyką stosowania tych

25 Cytuję polski przekład, który znacznie lepiej odzwierciedla sformułowanie w wersji francuskiej: *ou fondé sur les nécessité de fonctionnement de l'entreprise, et l'établissement ou du service* aniżeli to, które zostało sformułowane w wersji angielskiej: *or based on the operational requirements of the undertaking, establishment or service*.

przepisów. Uzależnia ocenę na temat zgodności lub niezgodności powyższych technik legislacyjnych od przestrzegania standardów ochrony praw pracowników ustanowionych w art. 24 ZEKS. Przepisy EKS i ZEKS nie ustanawiają standardów ochronnych w razie regulowania przez państwa członkowskie w przepisach prawa pracy podstaw prawnych uzasadniających ustanie z mocy prawa indywidualnych stosunków pracy. Nie oznacza to jednak, że ustawodawcy państwowi korzystają ze nieograniczonej swobody posługiwania się konstrukcją prawną wygaśnięcia stosunku pracy w innych wypadkach aniżeli określone w powszechnie obowiązujących zbiorach praw.

Ochrona praw pracowniczych i socjalnych w Unii Europejskiej jest gwarantowana przepisami unijnego prawa pracy[26]. Konstrukcja prawna rozwiązania stosunku ustanowiona w standardach prawnych Rady Europy oraz Unii Europejskiej oparta jest na powszechnej ochronie pracownika przed rozwiązaniem umowy o pracę na podstawie czynności prawnej dokonanej przez pracodawcę. Europejskie standardy powszechnej ochrony pracowników nie obejmują instytucji wygaśnięcia umowy o pracę albo stosunku pracy, a więc ustania z mocy prawa więzi prawnej na skutek zdarzeń prawnych, niezależnych od woli pracodawcy. Obniżenie poziomu bezpieczeństwa prawnego w stopniu kolidującym z przedstawionymi w części pierwszej niniejszego opracowania podstawami polityki społecznej jest dostrzegalne we współczesnych polskich stosunkach pracy. Powyższe zjawisko przyjmuje postać prawną instytucji automatycznego ustania – wygaśnięcia stosunku pracy nawiązanego na jakiejkolwiek podstawie prawnej (umowa o pracę, akt mianowania, powołania i inne wymienione w przepisach prawa pracy „źródła" prawne zatrudnienia).

Wygaśnięcie stosunku pracy

W 2016 roku z instytucji wygaśnięcia stosunku pracy ustawodawca skorzystał w ustawie z 20 maja 2016 r. o utworzeniu Akademii Sztuki Wojennej[27]. Rozwiązanie prawne zastosowane w tej ustawie nie jest jednak klasyczne. Wymieniam je, nie podejmuję jednak próby przeprowadzenia pogłębionej analizy prawniczej instytucji wygaśnięcia stosunku pracy uregulowanej tą ustawą. Zaznaczam tylko, że wygaśnięcie stosunku pracy nastąpiło po upływie dwóch miesięcy od 1 lipca 2016 roku. Dotyczyło stosunków pracy wszystkich pracowników zatrudnionych w Akademii Obrony Narodowej, zlikwidowanej ustawą z 20 maja 2016 r. o utworzeniu Akademii Sztuki Wojennej (ASW). Mimo użycia w art. 3 wymienionej ustawy sformułowania „z dniem 30.09.2016 r. znosi się Akademię Obrony Narodowej" (AON)

26 A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
27 Dz.U. z 2016 r., poz. 906.

automatyczne ustanie stosunków pracy nie miało charakteru prawnego wygaśnięcia[28]. Określenie „znosi się" w języku prawa pracy jest bowiem utożsamiane z likwidacją. W artykule 5 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy zastosowano konstrukcję prawną sformułowaną w art. 231 k.p., powszechnie stosowaną w wypadku przejęcia zakładu pracy. Z dniem utworzenia nowego podmiotu prawnego, Akademii Sztuki Wojennej, wszyscy pracownicy zlikwidowanej – „zniesionej" – Akademii Obrony Narodowej *ex lege* stali się pracownikami nowo utworzonej uczelni wojskowej – ASW. Podstawowe jednostki organizacyjne zniesionej uczelni wyższej stały się podstawowymi jednostkami organizacyjnymi ASW (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o utworzeniu Akademii Sztuki Wojennej). Dopiero po dwóch miesiącach od dnia wejścia w życie omawianej ustawy stosunki pracy pracowników przejętych przez ASW wygasły z tymi pracownikami, którym przed upływem tego terminu nie zaproponowano nowych warunków zatrudnienia i wynagrodzenia. Identyczne następstwa prawne zachodziły w wypadku nieprzyjęcia oferty zatrudnienia na nowych warunkach przez pracowników ASW, którzy odrzucili ofertę pracodawcy. Użyte w art. 5 ust. 2 analizowanej ustawy sformułowanie: „stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1 pkt 2 wygasają po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy" nie jest precyzyjne. W wymienionej normie prawnej posłużono się niestosowaną dotychczas w prawie pracy konstrukcją prawną, pozwalającą osobie reprezentującej nowego pracodawcę (ASW) na wstrzymanie się od złożenia oferty zatrudnienia „przejętym" pracownikom przez nowego pracodawcę, co automatycznie spowodowało ustanie dotychczasowego stosunku pracy, w którym zachodziła konwersja po stronie podmiotu zatrudniającego. Taki sam skutek prawny zachodził w razie odrzucenia przez „przejętego" przez ASW złożonej oferty zatrudnienia na nowych warunkach. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o utworzeniu ASW weszła w życie 1 lipca 2016 r. (art. 9). W tym dniu zniesiona została AON i utworzona została ASW. W okresie następnych dwóch miesięcy przedstawiciele prawni nowego pracodawcy mogli zaproponować pracownikom zatrudnionym w ASW od 1 lipca 2016 roku nowe warunki pracy i płacy. Niezłożenie oświadczeń woli, mających charakter prawny warunkowej czynności prawnej, której skutki są uzależnione od akceptacji pracownika będącego adresatem oferty złożonej przez pracodawcę, utrudniają zakwalifikowanie przypadku uregulowanego w art. 5 ust. 2 ustawy o utworzeniu ASW do kategorii automatycznego ustania stosunku pracy, albowiem wygaśnięcie stosunku pracy uregulowane w tej ustawie obejmuje również sytuacje, gdy pracownik ASW nie przyjął przedstawionej mu oferty zatrudnienia na nowych, zmienionych warunkach. Trudno się zorientować, jakimi względami kierował się ustawodawca, który posłużył się tą eklektyczną konstrukcją prawną. Powszechnie stosowane, minimalne ustawowe okresy wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony są uzależnione od zakładowego stażu i wynoszą jeden miesiąc lub trzy miesiące (art. 36 § 1 k.p.). W wypadku pracowników „przejętych" od poprzedniego pracodawcy bieg okresu

28 A.M. Świątkowski, *Pozakodeksowe przypadki wygaśnięcia stosunku pracy*, „Palestra" 2018, nr 3, s. 5–11.

wypowiedzenia następuje w dniu odrzucenia nowej oferty zatrudnienia przez pracownika (art. 231 § 5 k.p.). Biorąc pod uwagę możliwość skrócenia okresu wypowiedzenia do jednego miesiąca trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, jakie może być zastosowane na podstawie art. 36^1 § 1 k.p., brak jest podstaw do rozważania korzyści materialnych dla pracodawcy – Państwa Polskiego, wynikających z uregulowania pozakodeksowego przypadku nietypowego wygaśnięcia stosunku pracy, jaki został zastosowany w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o utworzeniu ASW. Należy jedynie zaznaczyć, że pracownikom ASW, których stosunki pracy zostały „wygaszone" na podstawie wymienionej ustawy, przysługują świadczenia należne pracownikom, z którymi stosunki pracy zostały rozwiązane przez pracodawcę z powodu likwidacji (art. 5 ust. 4). Z reguły zwolnienia zbiorowe poprzedzają likwidację i są dokonywane przez pracodawcę, który zostaje zlikwidowany. Tenże pracodawca jest również zobowiązany do wydania świadectw pracy pracownikom zwolnionym z powodu likwidacji. W wypadku likwidacji uregulowanej ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o utworzeniu ASW obowiązek powyższy został nałożony na powołaną do życia uczelnię. Pracownicy, których stosunki pracy ustały z mocy prawa, uzyskają świadectwo pracy nie od zlikwidowanego pracodawcy – AON, lecz pracodawcy powołanego ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o utworzeniu ASW.

Najbardziej jednak rewolucyjna konstrukcja prawna automatycznego wygaśnięcia stosunków pracy z wszystkimi członkami służby zagranicznej zatrudnionymi w tej służbie w dniu wejścia w życie obowiązującej ustawy sformułowana została w art. 7 projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej. Jest to chyba jedyny w historii polskiego prawa pracy przypadek wygaszenia *in spe* wszystkich stosunków pracy, w jakich pozostają pracownicy zatrudnieni w tej samej branży zawodowej, jaką jest służba zagraniczna. W dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej ustawę o służbie zagranicznej z woli ustawodawcy rozpoczyna bieg sześciomiesięczny termin, po którego upływie RP zagraża, że zostanie pozbawiona osób stojących na straży suwerenności oraz chroniących jej interesy w stosunkach międzynarodowych. Konsekwencje wynikające z uchwalenia ustawy, sformułowane w art. 7 ust. 1, obejmują bowiem członków służby zagranicznej, a więc: (1) członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w MSZ; (2) osoby zatrudnione w służbie zagranicznej niebędące członkami korpusu służby cywilnej, w tym kontraktowych członków służby zagranicznej zajmujących stanowiska niebędące stanowiskami urzędniczymi oraz (3) pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach lub przy organizacjach międzynarodowych (art. 2 ust. 1 pkt 1–3). Oznacza to, że Rzeczpospolitą reprezentować będą przez okres od pierwszego dnia następującego po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie omawianej ustawy do ostatniego, siódmego dnia terminu, w jakim pracownik dyplomatyczno-konsularny, który przed automatycznym ustaniem stosunku pracy należał do służby zagranicznej regulowanej przepisami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, osoby, którym przed upływem wymienionego sześciomiesięcznego okresu zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy oraz osoby niewchodzące w skład służby zagranicznej.

Są to: (1) osoby zatrudnione w placówce zagranicznej RP na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem państwa przyjmującego; (2) członkowie rodzin osób zatrudnionych w placówkach zagranicznych RP, zatrudnieni na podstawie umów o pracę zawieranych na czas określony, niebędący członkami korpusu służby cywilnej; (3) konsulowie honorowi (art. 2 ust. 2 pkt 1–3).

Zmiany wprowadzone w art. 7 ustawy zmieniającej ustawę o służbie zagranicznej mają na celu, jak stwierdzono w uzasadnieniu tej ustawy, „przeprowadzenie kompleksowego przeglądu kadr pod względem ich przydatności do pełnienia służby w nowych warunkach ustawowych". Weryfikacja kadr uzasadniona została sformułowanym w art. 1a analizowanego projektu ustawy zadaniem, jakim jest strzeżenie suwerenności RP oraz ochrona jej międzynarodowych interesów. Znaczna, co przyznaje projektodawca, „skala zmian organizacyjno-prawnych spowodowanych zmianą przepisów o służbie zagranicznej" zostanie przeprowadzona, jak zapowiedziano w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej, według ściśle określonych kryteriów ustawowych. W przygotowywanej ustawie brak jest wzmianki, jakie czynniki decydować będą o wyborze przyszłej kadry spośród dotychczasowej kadry służby zagranicznej. W uzasadnieniu projektu uchwalonej ustawy wymieniono następujące „kryteria ustawowe": (1) potrzeby służby międzynarodowej, wśród których wymieniono: (a) obiektywne potrzeby urzędu wynikające z analizy zakresu zadań i posiadanych zasobów; (b) środki budżetowe i etatowe wynikające z ustawy; (2) udokumentowaną ocenę dotychczasowego przebiegu zatrudnienia członka służby zagranicznej. Zdaniem projektodawcy rozwiązanie prawne wprowadzone art. 7 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej „obiektywizuje w sposób maksymalny przebieg i rezultat przeglądu kadr służby zagranicznej i jest zarazem zgodne z ustalonymi standardami demokratycznego państwa prawa w tej dziedzinie"[29].

Niezwykle mocno akcentowana w prawie pracy zasada ochrony uprawnień pracowników, powszechnie uznawanych „za słabszą stronę" indywidualnych stosunków pracy, leżała u podstaw ograniczenia wolności stron tych stosunków pracy w procesie kształtowania treści umów o pracę. Ustawodawca określał minimalne standardy warunków pracy i wynagrodzenia negocjowane przez strony indywidualnych stosunków pracy. Ta powszechna ochrona trwałości stosunku pracy, uregulowana przepisami Kodeksu pracy, wyznaczała granice, od których żadna ze stron indywidualnych stosunków pracy nie mogła odstąpić wówczas, gdy mogłoby dojść do uszczuplenia uprawnień pracownika. Tymczasem współcześnie projektowane, wprowadzane i realizowane ustawy posługują się sprzeczną z podstawowymi zasadami polityki społecznej i prawa pracy konstrukcją automatycznego ustania stosunku pracy, przed którego konsekwencjami prawnymi żadne prawa pracy nie są w stanie uchronić pracowników.

29 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o służbie zagranicznej. Druk nr 1385 z 13.03.2017 r. Sprawozdanie komisji 9.11.2017 r. – druk nr 1999. Stan na 1.10.2018 r.

Uwagi końcowe

Przypadki przedstawione w niniejszym opracowaniu są szczególne. Świadczą o braku prawidłowych relacji między polityką społeczną a powszechnie stosowaną w każdym demokratycznym systemie prawa pracy instytucją powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy. Współczesny polski ustawodawca w imię racji politycznych rezygnuje lub zamierza zrezygnować z gwarancji prawnych służących ochronie trwałości stosunku pracy pracowników specyficznego, wojskowego szkolnictwa wyższego i służby zagranicznej. Zastępuje ochronne przepisy prawa pracy sformułowane w Kodeksie pracy oraz w ustawie o służbie cywilnej normami prawnymi, pozwalającymi na obejście przepisów nakazujących podmiotowi zatrudniającemu przestrzeganie materialno-prawnych i proceduralnych wymagań ustawowych, umożliwiających rozwiązanie więzi prawnej nawiązanej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 35 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej) albo mianowania (art. 40 ustawy o służbie cywilnej), zawieranej z członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionymi w służbie zagranicznej albo umowy o pracę na czas określony z kontraktowymi członkami służby zagranicznej. Postępując w ten sposób, ignoruje zasadę sformułowaną w art. 24 Konstytucji RP, chroniącą zarówno pracę, jak i osoby ją wykonujące. Nie stosuje się również do wskazówek sformułowanych w przepisach oddziału 7 „wygaśnięcie umowy o pracę", rozdziału II „umowa o pracę" działu pierwszego „przepisy ogólne" Kodeksu pracy. W tytule tego oddziału, jak również w treści wymienionych w tym oddziale przepisów, wyraźnie określone zostały przesłanki, warunki i zasady wygaśnięcia umowy o pracę. Dla prawnika specjalizującego się w prawie pracy oznacza to, że wygaśnięcie jako instytucja prawa pracy nie znajduje zastosowania w innych aniżeli zobowiązaniowe stosunkach pracy. W skład służby zagranicznej wchodzą członkowie korpusu służby cywilnej. Część z nich jest zatrudniona na podstawie mianowania. Mianowanie jako władcza decyzja organu administracji publicznej nie jest objęte przepisami oddziału 7 Kodeksu pracy. Tymczasem w ustawie o zmianie ustawy o służbie zagranicznej postanowiono, że wygaśnięcie stosunku pracy ma zastosowanie do wszystkich bez wyjątku pracowników wchodzących w skład służby zagranicznej bez względu na to, do której z wymienionych w tej ustawie kategorii zatrudnionych zostali przyporządkowani. Brak jest więc podstaw umożliwiających pozytywną ocenę rozwiązania prawnego, jakim jest wygaśnięcie stosunku pracy zastosowane w pozakodeksowej ustawie o ASW oraz projektowanej ustawie o zmianie ustawy o służbie zagranicznej. Można o tych rozwiązaniach i propozycjach regulacji prawnej napisać, że są one korzystne wyłącznie dla partii politycznej aktualnie rządzącej i jej zaplecza kadrowego. Kolidują z istotą i sensem polityki społecznej, w której od początku – bardziej lub mniej wyraźnie – wypowiadano się w polskiej literaturze przedmiotu o konieczności zagwarantowania równej, powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy.

Relations between social policy and labour law (discussion concerning relations between social policy and labour law in the sphere of common employment protection)

Summary

The universal protection of the long-term employment relationship guaranteed by the labour law provisions serves the satisfaction of the basic need of people at the age of professional activity. Legal security as a universal axiological basis of modern labour law and social security has been presented to the entourage of lawyers specializing in labour law relatively recently. This raises the need to specify the relationship between social policy and labour law. The direct reason for the interest in these interdependencies constitute the activities of the modern legislator, that applies the structure of the termination of employment relations with the population of workers employed in public/state-owned workplaces, which is contrary to the idea of legal security.

Pracodawca jako podmiot realizujący założenia polityki społecznej w zakresie zaspokajania potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych pracowników – wybrane zagadnienia

Paulina Matyjas-Łysakowska*

Wstęp

Polityka społeczna ukierunkowana jest na rozwiązywanie problemów społecznych. Prawo pracy to ważny instrument polityki społecznej. Polityka społeczna, a w szczególności polityka zatrudnienia, odgrywa doniosłą rolę w kształtowaniu coraz lepszych warunków życia i warunków pracy, chroni przed wyzyskiem, dba o zwiększenie bezpieczeństwa i higieny pracy i odpowiada za zabezpieczenie na wypadek utraty źródła zarobkowania. Dostęp do podstawowych świadczeń społecznych uzyskuje się przez uczestnictwo w rynku pracy, a w razie braku zatrudnienia przez instytucje pomocy społecznej[1].

Podmiotem odpowiadającym za realizację założeń polityki społecznej jest państwo, które za pomocą regulacji prawnych ingeruje w treść stosunku pracy w imię wyższego celu, jakim jest stworzenie godnych warunków życia, pracy i płacy. Nałożenie przez państwo na pracodawców prawnych obowiązków w zakresie realizacji polityki społecznej stworzyło podstawę do wykształcenia się tzw. systemu ochrony pracy[2], który dziś jest dla wielu standardem. Oczywiste jest, że polityka społeczna jest związana z procesami gospodarczymi i zgodzić się należy z W. Szubertem, że: „postęp społeczny zależy nie tyle od samej rozbudowy ustawodawstwa socjalnego […], ile od stworzenia warunków, zapewniających im pełną skuteczność w praktycznym działaniu”[3]. W tym opracowaniu wskazane są przykłady rozwiązań,

---

* Dr Paulina Matyjas-Łysakowska, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

1 S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12, s. 6–7.

2 W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 17.

3 *Ibidem*, s. 25.

które angażują pracodawcę w proces realizacji założeń polityki społecznej w zakresie związanym z zaspokajaniem potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych pracowników.

Cel polityki społecznej

W pojmowaniu polityki społecznej przyjmuję punkt widzenia W. Szuberta, który stwierdził, że na politykę społeczną powinno się patrzeć z punktu widzenia celu, jaki ma ona realizować[4]. Podstawowe potrzeby społeczne dotyczą zatrudnienia, polityki płac, ochrony pracy, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, rozwoju osobistego i uczestniczenia w życiu kulturalnym[5]. Zadaniem polityki społecznej jest dążenie do zaspokojenia potrzeb o charakterze podstawowym. W badaniach nad polityką społeczną korzysta się z pojęcia minimum socjalnego i minimum egzystencji, ustala się minimalny poziom świadczeń, minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę. Ustalenie minimalnego wynagrodzenia na odpowiednim poziomie pozwala zaspokoić podstawowe potrzeby pracownika i jego rodziny.

Zakres podmiotowy oddziaływania polityki zatrudnienia wykracza poza kategorię pracowników. Wspomniany autor zwrócił uwagę, że podstawowym celem polityki społecznej jest zaspokajanie ważnych potrzeb nie tylko pracowników i ich rodzin, ale też osób niepozostających w stosunku pracy[6]. Zaspokojenie potrzeby, jaką jest zatrudnienie, przejawia się, co oczywiste, w zapewnieniu ciągłości trwania stosunku pracy, ale także w zapewnieniu możliwości wejścia do grona zatrudnionych osobom nieposiadającym dotychczas zatrudnienia. Na przykładzie zabezpieczenia społecznego (w tym pomocy społecznej) i ochrony zdrowia, dostępu do oświaty i zaspokajania potrzeb kulturalnych widać, że oddziaływanie polityki społecznej zdecydowanie wykracza poza grupę pracowników, obejmując m.in. dzieci, osoby starsze[7]. W związku z tym, że zasięg polityki społecznej jest rozległy, formy działania powinny być dostosowane do odbiorców i ich potrzeb. Państwo powinno proponować wyważone rozwiązania, mając na uwadze potrzebę ochrony pracownika, ale i interesu pracodawców.

Odrębnego traktowania w zakresie polityki społecznej wymagają pracownicy jako grupa oraz pracownicy zatrudnieni w określonych branżach, na określonych stanowiskach, z podobnymi kwalifikacjami. Kryterium wspólnych potrzeb jest podstawą do znalezienia właściwych rozwiązań z zakresu polityki społecznej. W niektórych branżach za wysoką wydajność pracy otrzymuje się stosunkowo niskie wynagrodzenie[8].

---

4 *Ibidem*, s. 71.
5 *Ibidem*, s. 72.
6 W. Szubert, *Studia z polityki*…, s. 71.
7 *Ibidem*, s. 75.
8 Patrz też T. Liszcz, *Prawo pracy instrumentem polityki prorodzinnej państwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 6, s. 6.

W takich zakładach pracy nakład środków na bezpieczeństwo i higienę pracy, ochronę zdrowia powinien być wyższy, a regulacje dotyczące czasu pracy i urlopów powinny być ukierunkowane na zabezpieczenie pracownika przed wyzyskiem. Pracownicy nisko wynagradzani, często niewykwalifikowani, bardziej potrzebują wsparcia, jakie niesie ze sobą polityka społeczna. Pracownicy lepiej wykwalifikowani, lepiej zarabiający są w stanie zadbać o zaspokojenie podstawowych potrzeb swoich i rodziny. Znaczna dyferencjacja sytuacji pracowników ze względu na branże, wydajność pracy, kwalifikacje, sytuację ekonomiczną pracodawcy czy region nie pozwala na to, aby przyjąć jednolite rozwiązania z zakresu polityki zatrudnienia i stosować je u wszystkich pracodawców. Wsparcie udzielane przez pracodawcę powinno być ukierunkowane na potrzeby konkretnych grup pracowników. Wydaje się, że wypracowanie najdogodniejszych form wsparcia pracowników powinno następować na poziomie zakładów pracy, w dialogu z pracownikami, reprezentowanymi przez zakładowe lub międzyzakładowe organizacje związkowe lub przez pochodzące z wyboru przedstawicielstwo pracowników. Wówczas można wypracować rozwiązania, które będą stanowiły realne wsparcie dla pracowników, z uwzględnieniem sytuacji ekonomicznej pracodawcy.

Podmioty realizujące założenia polityki społecznej

Różnorodność usług społecznych, źródeł finansowania i różnorodność instytucji zaangażowanych w realizację polityki społecznej to współczesny trend w europejskiej polityce społecznej[9]. Obserwuje się odejście od tradycyjnego modelu polityki społecznej, w którym państwo odgrywało pierwszoplanową rolę (*welfare state*), w kierunku *welfare pluralism*, czyli zaangażowania sektora prywatnego w działania na rzecz poprawy dobrobytu społecznego[10].

Politykę społeczną realizują m.in. państwo, organizacje społeczne (np. związki zawodowe) oraz pracodawcy[11]. Państwo nie powinno w sposób nadmierny ingerować w stosunki społeczno-gospodarcze. Niezależnie od stopnia ingerencji państwa w stosunki społeczno-gospodarcze państwo zawsze będzie wywierało wpływ na politykę społeczną, w tym politykę zatrudnienia i politykę płac za pomocą ustawodawstwa, przyznając pracownikom prawa w zakresie indywidualnego

9 Za: M. Grewiński, *Nowe wyzwania i paradygmaty w polityce społecznej – w poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki społecznej (zbiór studiów)*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2012, s. 295.

10 *Ibidem*, s. 296; B. Urbaniak, *Zmiany w polityce społecznej po przejściu do gospodarki rynkowej*, „Polityka Społeczna" 1997, nr 3, s. 7.

11 W. Szubert, *Studia z polityki*…, s. 84–87. Na temat roli organizacji pozarządowych w polityce społecznej patrz M. Grewiński, *Nowe wyzwania i paradygmaty*…, s. 300.

i zbiorowego prawa pracy, a także w sferze ubezpieczeń społecznych[12]. Złagodzenie interwencjonizmu państwowego następuje, jeśli partnerem państwa w procesie ustawodawczym stają się organizacje związkowe i pracodawcy (organizacje pracodawców)[13]. Państwowe organy realizujące politykę społeczną to np. powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, które świadczą usługi pośrednictwa pracy na rzecz osób poszukujących zatrudnienia i na rzecz pracodawców, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizujący zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Działania z zakresu pomocy społecznej wykonują organy administracji rządowej i samorządowej. Do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należą: regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej.

Organizacje związkowe w ramach obowiązku reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy powinny dbać o polepszenie warunków pracy i płacy. Realizowanie polityki społecznej przez zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z zatrudnieniem jest wpisane w cel istnienia związków zawodowych.

Pracodawca uzupełnia działania państwa i organizacji pozarządowych w zakresie polityki społecznej[14]. Pracodawcy wywierają wpływ na ustawodawstwo, a zatem współkształtują politykę społeczno-ekonomiczną. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców[15] reprezentatywna organizacja pracodawców ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 16 ust. 1 powołanej ustawy, na równych prawach ze związkami zawodowymi.

Z drugiej strony pracodawca jest technicznym wykonawcą polityki społecznej państwa. Funkcja wykonawcy polityki społecznej państwa polega na tym, że pracodawca ma obowiązek ustalania wysokości i wypłacania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli zgłasza do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych na dzień 30 listopada poprzedniego roku (art. 61 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[16]).

---

12 Szerzej A. Buchner-Jeziorska, *Rola państwa w stosunkach pracy*, „Polityka Społeczna" 1997, nr 2, s. 9 i n.; też A. Szałkowski, *Współczesne problemy stosunków między pracą a kapitałem*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 4, s. 6.

13 Por. A. Buchner-Jeziorska, *Rola państwa*…, s. 12; M. Grewiński, *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu*, [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015, s. 59 i n.; M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013, s. 290.

14 A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 13.

15 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2029.

16 Dz.U. z 2017 r., poz. 1368; ustawa o świadczeniach pieniężnych.

Ostatecznie, co jest z punktu widzenia tego opracowania najistotniejsze, na pracodawcy ciążą obowiązki w zakresie zaspokajania potrzeb pracowników przez udzielanie im różnego rodzaju świadczeń. Obowiązki pracodawcy w zakresie polityki społecznej wynikają z przepisów prawa pracy i związane są m.in. z ochroną pracy, zaspokajaniem bytowych, socjalnych i kulturalnych potrzeb pracowników (art. 16 k.p. i art. 94 pkt 8 k.p.), kształtowaniem wynagrodzeń za pracę na poziomie godziwym (art. 13 k.p.) przy uwzględnieniu obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników oraz wyników ich pracy (art. 94 ust. 9 k.p.)[17]. Potrzeby realizowane przez politykę społeczną to też grupa potrzeb psychologicznych, takich jak kształtowanie zasad współżycia społecznego w miejscu pracy, równe traktowanie w zatrudnieniu i przeciwdziałanie dyskryminacji[18].

Działania podejmowane przez pracodawców w celu realizowania społecznej funkcji nie zawsze przynoszą ekonomiczny efekt. Jest to istotna przeszkoda na drodze do dobrowolnego podjęcia się takich zobowiązań[19]. Podstawowym celem działania pracodawcy, będącego w większości przypadków przedsiębiorcą, jest osiągnięcie zysku. Z tym nie można polemizować. Odpowiedzialni przedsiębiorcy mają wszakże na uwadze nie tylko zysk, ale też dążą do wzrostu wartości rynkowej przedsiębiorstwa, a temu sprzyja podejmowanie działań odpowiedzialnych społecznie[20].

W tych działaniach – obowiązkowych i tych podejmowanych z własnej inicjatywy – ujawnia się społeczna funkcja zakładów pracy rozumiana jako podejmowanie działań prowadzących do wywołania pozytywnych społecznie zjawisk, a także zapobieganie niekorzystnym skutkom swojej działalności[21]. Funkcja społeczna zakładów pracy realizuje się przede wszystkim wobec pracowników (ale także wobec otoczenia[22]) i obejmuje takie obszary jak działalność socjalna, bytowa, zatrudnieniowa, doskonalenia zawodowego i motywująca[23].

---

17 Patrz też T. Liszcz, *Prawo pracy instrumentem polityki prorodzinnej*…, s. 3 i n.

18 W. Szubert, *Studia z polityki*…, s. 100–101.

19 Z. Morecka, *Społeczna funkcja zakładów pracy*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 2, s. 4.

20 T. Szot-Gabryś, *Koncepcja rachunku kosztów i korzyści w rachunkowości odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstwa*, Warszawa 2013, s. 16–17.

21 Z. Morecka, *Społeczna funkcja*…, s. 4.

22 Szerzej na temat społecznej odpowiedzialności biznesu patrz N. Craig Smith, G. Lenssen, *Odpowiedzialność biznesu*, [w:] *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*, red. N. Craig Smith, G. Lenssen, przeł. D. Bakalarz, M. Małecka, Warszawa 2009, s. 25; A. Barczyński, *Społeczna odpowiedzialność biznesu, empatia, altruizm – wyrafinowane narzędzie marketingu czy socjotechnika*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy*…, s. 306–307; B. Rogowska, R. Jedlińska, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw a prawa człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 306 i n.

23 L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 25; J. Paszkowski, *Zarządzanie społeczną funkcją zakładu pracy*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 2, s. 7; H. Zarychta, *Funkcja socjalna przedsiębiorstw w okresie transformacji (w świetle regulacji prawnej i praktyki)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995, nr 5, s. 8; S. Czajka, J. Domański, *Funkcja socjalna zakładu pracy*, Warszawa 1988, s. 21.

Na pracodawcy ciąży powinność zaspokajania potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych pracowników wynikająca z art. 16 k.p. Pracodawca powinien te potrzeby zaspokajać stosownie do możliwości i warunków. Przepis ten nie ma charakteru bezwzględnego, jego realizacja zależy od „możliwości i warunków" istniejących w zakładzie pracy. Zasada ta koresponduje z obowiązkiem pracodawcy wynikającym z art. 94 pkt 8 k.p., który stanowi, że pracodawca, w miarę posiadanych środków, ma obowiązek zaspokajać socjalne potrzeby pracowników. Zakres tego obowiązku jest węższy niż zakres wynikający z art. 16 k.p., bowiem dotyczy tylko potrzeb socjalnych. Zwraca uwagę, że jest to obowiązek o charakterze warunkowym i aktualizuje się w zależności od sytuacji finansowej pracodawcy.

Standard w zakresie realizacji zasady wynikającej z art. 16 k.p. i obowiązku, o którym mowa w art. 94 pkt 8 k.p., wyznacza ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych[24]. Ustawa o ZFŚS reguluje, który pracodawca i w jakim zakresie jest zobowiązany prowadzić działalność socjalną na rzecz swoich pracowników. Obecnie fundusz świadczeń socjalnych tworzą pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty (art. 3 ust. 1 ustawy o ZFŚS). Pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 20 i mniej niż 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty tworzą fundusz na wniosek zakładowej organizacji związkowej (art. 3 ust. 1c ustawy o ZFŚS). U pracodawców, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 1c, układ zbiorowy pracy może dowolnie kształtować wysokość odpisu na fundusz, może również postanawiać, że fundusz nie będzie tworzony (art. 4 ust. 1 ustawy o ZFŚS). Pracodawcy zobowiązani do tworzenia funduszu, których pracownicy nie są objęci układem zbiorowym pracy, mogą zawrzeć postanowienia o wysokości odpisu na fundusz lub o jego nieutworzeniu w regulaminie wynagradzania. Jeżeli u tych pracodawców nie działa zakładowa organizacja związkowa, postanowienia regulaminu wynagradzania w sprawie wysokości odpisu na fundusz socjalny lub postanowienia dotyczące nietworzenia funduszu wymagają uzgodnienia z przedstawicielem pracowników (art. 4 ust. 3 ustawy o ZFŚS). Ustawa nie wprowadza przesłanek merytorycznych dopuszczalności nietworzenia funduszu przez pracodawców, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 1c ustawy o ZFŚS, co oznacza, że decyzję w tym zakresie pozostawia uznaniu pracodawcy. W szczególności nie mają znaczenia okoliczności z art. 16 k.p. i 94 pkt 8 k.p. Pracodawca może ukształtować wysokość odpisu dowolnie, a zatem w wysokości wyższej lub niższej, niż stanowi ustawa. Ustawa nie określa minimalnego ani maksymalnego progu podwyższenia i obniżenia wysokości odpisu.

Bezwzględny obowiązek utworzenia funduszu socjalnego spoczywa na pracodawcach prowadzących działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych niezależnie od liczby zatrudnionych pracowników (art. 3 ust. 2 ustawy o ZFŚS).

24 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2191; dalej ustawa o ZFŚS.

Pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku mniej niż 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty mogą tworzyć fundusz socjalny lub mogą wypłacać świadczenie urlopowe (art. 3 ust. 3 ustawy o ZFŚS[25]). Świadczenie urlopowe przysługuje pracownikowi korzystającemu w danym roku kalendarzowym z urlopu wypoczynkowego w wymiarze co najmniej 14 kolejnych dni kalendarzowych. Wypłacane jest raz w roku. Jeśli taki pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy ani regulaminem wynagradzania, informację w sprawie nietworzenia funduszu i niewypłacania świadczenia urlopowego przekazuje pracownikom w pierwszym miesiącu danego roku kalendarzowego, w sposób przyjęty u danego pracodawcy (art. 3 ust. 3a ustawy o ZFŚS). Jeśli zaś pracownicy są objęci układem zbiorowym pracy lub regulaminem wynagradzania, postanowienia w sprawie nietworzenia funduszu i niewypłacania świadczenia urlopowego zawiera się odpowiednio w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie (art. 3 ust. 3a i 3b ustawy o ZFŚS).

Środki z funduszu socjalnego mogą być przeznaczone wyłącznie na przyznanie ulgowych usług i świadczeń, a ich wysokość uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu (art. 8 ust. 1 ustawy o ZFŚS). W regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych ustala się zasady i warunki korzystania z usług i świadczeń finansowanych z funduszu oraz zasady przeznaczania środków funduszu na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej. Regulamin wymaga uzgodnienia z zakładową organizacją związkową zgodnie z art. 27 ust. 1 albo z art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych[26]. Pracodawca, u którego nie działa zakładowa organizacja związkowa, uzgadnia regulamin z pracownikiem wybranym przez załogę do reprezentowania jej interesów (art. 8 ust. 2 ustawy o ZFŚS). Decyzja w sprawie nietworzenia funduszu socjalnego, zmiany wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, a także decyzja w sprawie przeznaczenia zgromadzonych środków podejmowana jest wspólnie przez pracodawcę i reprezentację pracowników (związkową lub w określonych przypadkach pozazwiązkową).

Formami wsparcia pracowników i ich rodzin finansowanymi z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych są m.in.: współfinansowanie ubezpieczeń, opieka medyczna, przyzakładowe żłobki i przedszkola, stołówki, karty rekreacyjne, dopłaty do podręczników szkolnych. Środki te przeznacza się zwykle na dofinansowanie wypoczynku dla pracownika i jego rodziny, zapomogi w wypadkach losowych, pożyczki (mieszkaniowe, remontowe), paczki świąteczne, dofinansowanie do żłobka, przedszkola i inne tym podobne świadczenia. W grupie świadczeń, jakie są finansowane w ramach funduszu socjalnego, znajdują się również takie, które zaspokajają potrzeby kulturalne pracowników. Pracodawcy przeznaczają środki

25 Patrz zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2017 r. na mocy art. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, Dz.U. z 2016 r., poz. 2255.

26 Dz.U. z 2015 r., poz. 1881; dalej: ustawa z. z.

pochodzące z funduszu np. na karnety do kina czy teatru, zapewniają karnety na zajęcia rekreacyjno-sportowe.

Ustawodawca wymaga w tym zakresie współdziałania partnerów społecznych. Związki zawodowe mogą pójść na ustępstwa wobec pracodawcy i w trudnej sytuacji finansowej wesprzeć go i zgodzić się na rezygnację z tworzenia funduszu socjalnego. Pracodawca, powołując się na trudną sytuację finansową, zmiany organizacyjne, nie jest uprawniony do podjęcia samodzielnej decyzji o rezygnacji z prowadzenia działalności socjalnej (art. 3 ust. 3a ustawy o ZFŚS dotyczący niewypłacania świadczenia urlopowego).

Obowiązki w zakresie realizacji polityki społecznej przejawiające się w spełnianiu przez pracodawcę funkcji socjalnej różnicują pracodawców ze względu na liczbę zatrudnianych pracowników. Nie stosuje się innych kryteriów dyferencjacji pracodawców, np. kryterium wielkości obrotów, wielkości aktywów, zasięgu rynku zbytu[27]. Ustawodawca wprowadził dwa kryteria brzegowe – zatrudnianie więcej niż 20 pracowników, a mniej niż 50, oraz zatrudnianie więcej niż 50 pracowników w przeliczeniu na etaty. Pracodawcy zatrudniający mniej niż 20 pracowników w ogóle nie są zobowiązani do prowadzenia działalności socjalnej. Ta grupa pracodawców nie realizuje funkcji socjalnej, chyba że z własnej inicjatywy. Jest to grupa pracodawców, gdzie zwykle nie funkcjonują związki zawodowe, a pozazwiązkowi przedstawiciele pracowników nie są partnerem do podjęcia rokowań w tym zakresie. Mamy co prawda do czynienia z ograniczeniem uprawnień pracowników zatrudnionych u małych pracodawców, ale Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2004 r.[28] (odnoszącym się w istocie do wypłaty odprawy z art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników) uznał kryterium wielkości pracodawcy za uzasadnione, jeśli chodzi o różnicowanie uprawnień pracowników.

Czy zachodzi potrzeba, by we współczesnym świecie istniały regulacje prawne, które obligują pracodawcę do prowadzenia działalności socjalnej? Zmiany, jakie proponuje ustawodawca, zmierzają do ograniczenia obowiązku prowadzenia działalności socjalnej pracodawców. Przez wiele lat stan zatrudnienia oznaczający konieczność utworzenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych wynosił co najmniej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty według stanu na dzień 1 stycznia danego roku. Z dniem 1 stycznia 2017 roku wskazany próg zatrudnienia dotyczący pracodawców pozabudżetowych uległ znaczącemu podwyższeniu z 20 do 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty.

Zaspokajanie przez pracodawcę potrzeb o charakterze bytowym wiąże się z obowiązkiem zapłaty za wykonaną pracę. Ustawodawca wychodzi naprzeciw konieczności realizowania alimentacyjnej funkcji wynagrodzenia za pracę. W tym celu wprowadza rozwiązania mające chronić prawo pracownika do wynagrodzenia

27 Por. M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu*…, s. 347.
28 Wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, Legalis nr 61354.

za pracę. Są nimi ograniczenie w zakresie dokonywania potrąceń z wynagrodzenia za pracę, zagwarantowanie wypłaty wynagrodzenia w okresach niezdolności do pracy (wynagrodzenie gwarancyjne), w czasie korzystania z urlopu wypoczynkowego, a także ustanowienie zakazu zrzekania się wynagrodzenia za pracę. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy zarobki uzyskiwane w zamian za wykonaną pracę pozwalają zaspokoić potrzeby bytowe pracownika i jego rodziny. Z artykułu 13 Kodeksu pracy wynika, że pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę, a warunki realizacji tego prawa określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności przez ustalanie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Pojęcie „godziwe wynagrodzenie" jest pojęciem niedookreślonym, ale pewne jest to, że nie może być ono niższe niż ustalone minimalne wynagrodzenie za pracę. Wynagrodzenia powyżej poziomu minimalnego, zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 78 § 1 k.p., powinny być kształtowane według rodzaju, ilości i jakości pracy. Z artykułu 13 k.p. pracownik nie może wywodzić roszczenia o podwyższenie wynagrodzenia za pracę, poza żądaniem jego wyrównania do poziomu wynagrodzenia minimalnego[29]. Minimum socjalne w 2016 roku na gospodarstwo pracownicze wynosiło 1098,18 zł (gospodarstwo jednoosobowe), 908,10 zł (gospodarstwo dwuosobowe) i 900,09 zł (gospodarstwo trzyosobowe)[30]. Płaca minimalna brutto w 2016 roku wynosiła 1850 zł, co daje netto 1355,69 zł. Gospodarstwo pracownicze osiągało minimum socjalne, jeśli dwie dorosłe osoby były zatrudnione. Te minimalne standardy uzupełniają różnego rodzaju świadczenia rodzinne[31].

W krajach gospodarczo rozwiniętych pracodawcy traktują zaangażowanie w politykę społeczną jako inwestycję w wizerunek pracodawcy jako przedsiębiorcy[32]. Pracodawcy dostrzegają potrzebę zabezpieczenia bytu pracownika i jego rodziny i tworzą różne formy wsparcia, niezależnie od obowiązków ciążących na nich z mocy ustawy[33]. Pracodawcy, w przeważającej większości duże korporacje, wprowadzają obok minimalnego wynagrodzenia za pracę stawki tzw. *living wage* (czyli stawki płacy godziwe). Dzieje się tak m.in. w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie czy Nowej Zelandii. Pracodawcy dobrowolnie zobowiązują się do wypłaty wynagrodzenia pracownikom na poziomie *living wage*. Przedsiębiorcami, którzy stosują tego rodzaju politykę płacową, są m.in.: IKEA[34],

29 Wyrok SN z dnia 29 maja 2006 r., I PK 230/05, OSNP 2007, Nr 11–12, poz. 155 z glosą A. Musiały, „Monitor Prawa Pracy" 2007, nr 10, s. 548.

30 Dane pochodzą ze strony internetowej Instytutu Pracy i Polityki Społecznej, https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne (dostęp: 6.02.2019).

31 Patrz ustawa z dnia 28 listopada 2006 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1952.

32 M. Grewiński, *Nowe wyzwania i paradygmaty*…, s. 298.

33 Na temat inwestycyjnej polityki społecznej patrz *idem*, *Inwestycyjna polityka społeczna*…, s. 71 i n.

34 http://www.ikea.com/gb/en/this-is-ikea/newsroom/press-release/ikea-pays-living-wage-to-all-uk-co-workers/ (dostęp: 4.01.2018).

NESTLE[35], AVIVA[36], BURBERRY, GlaxoSmithKline[37], Deloitte. Takie zasady wynagradzania pracowników pozwalają stworzyć lepsze warunki pracy oraz sprzyjają postrzeganiu tych pracodawców jako przyjaznych pracownikom.

Wnioski

Prawo pracy służy rozwiązywaniu problemów z zakresu polityki społecznej[38]. Pracodawca jest podmiotem realizującym założenia polityki społecznej państwa. Opowiadam się za tym, że działania ustawodawcy powinny zmierzać w kierunku aktywizacji osób, tak by umożliwić im samodzielne zadbanie o zabezpieczenie socjalne przez uczestniczenie w rynku pracy i uzyskiwanie za swą pracę wynagrodzenia na poziomie pozwalającym na zaspokojenie potrzeb swoich i swojej rodziny, bez konieczności korzystania ze wsparcia socjalnego ze strony pracodawców czy państwa. Jednocześnie świadczenia socjalne nie powinny stanowić konkurencji dla pracy zarobkowej[39].

Oczywiście brak powszechnego obowiązku prowadzenia działalności socjalnej powoduje spadek liczby pracodawców podejmujących się takiej działalności. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie systemu zachęt dla pracodawców podejmujących działalność o charakterze socjalnym, np. o charakterze podatkowym.

Employer in the process of implementing social policy assumptions: in the scope related to satisfying the living, social and cultural needs of employees

Summary

Social policy is focused on solving social problems. Labor law serves the implementation of social policy. Social policy, and in particular employment policy, plays a significant role in shaping better living and working conditions, protects against exploitation, improves occupational health and safety and is responsible for providing protection in the event of losing a source of income. Access to basic social benefits is obtained through

35 https://www.nestle.co.uk/media/pressreleases/nestle-living-wage (dostęp: 4.01.2018).
36 https://www.livingwage.org.uk/news/aviva-extends-living-wage-commitment (dostęp: 4.04.2018).
37 https://www.livingwage.org.uk/news/living-wage-foundation-recognises-commitment-major-uk-employers (dostęp: 4.01.2018).
38 A. Buchner-Jeziorska, *Rola państwa*…, s. 8.
39 M. Grewiński, *Inwestycyjna polityka społeczna*…, s. 63 i wskazana tam literatura.

participation in the labor market and in the absence of employment by social assistance institutions.

The state is responsible for the implementation of the social policy objectives. By means of legal regulations, the state interferes with the content of the employment relationship in order to create decent living, working and paying conditions. In this study there are indicated some examples of solutions that involve the employer in the process of implementing social policy assumptions in the scope related to satisfying the living, social and cultural needs of employees.

Przedsiębiorstwo społeczne w polskim systemie prawnym

Barbara Godlewska-Bujok*

Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego właściwie nie funkcjonuje w polskim systemie prawnym na poziomie ustawowym, choć dość często jest powoływane w kontekście ekonomii społecznej[1] i na oznaczenie przedsięwzięcia mającego cele inne niż wyłącznie biznesowe. Co ciekawe, pojęcie przedsiębiorstwa społecznego nie jest nowe dla polskiego systemu prawa. Występowało ono w aktach prawnych oraz orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego na oznaczenie niektórych przedsiębiorstw w gospodarce uspołecznionej w okresie powojennym[2]. Pojęcie przedsiębiorstwa

---

* Dr Barbara Godlewska-Bujok, Uniwersytet Warszawski.

1 Por. J. Bartosiewicz, *Fundacja i stowarzyszenie jako beneficjenci pomocy publicznej*, [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa 2013, s. 32.

2 Por. np. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1968 r., II KR 76/68, OSNKW 1969/5/57. Ciekawe, że do pojęcia „przedsiębiorstwo społeczne" odwoływał się Program NSZZ Solidarność, uchwalony podczas II tury I Krajowego Zjazdu Delegatów. W rozdziale III, tezie 1 postulowano, że „Należy zbudować nową strukturę organizacyjną gospodarki. Podstawową jednostką organizacyjną gospodarki powinno stać się przedsiębiorstwo społeczne, którym zarządza załoga reprezentowana przez radę pracowniczą, a operatywnie kieruje dyrektor, powoływany drogą konkursu przez radę i przez nią też odwoływany. Przedsiębiorstwo społeczne będzie dysponować powierzonym mu mieniem ogólnonarodowym w interesie społeczeństwa i własnej załogi. Prowadzić będzie samodzielną działalność na zasadach rachunku ekonomicznego. Państwo powinno wpływać na jego działalność za pośrednictwem przepisów i środków ekonomicznych – cen, podatków, oprocentowania kredytów, kursów walutowych itp." (*Obrady II tury I KZD. Program NSZZ „Solidarność"*, oprac. J. M. Owsiński, Warszawa, 2005, http://www.archsol.pl/content/Publikacje/Dokumenty/ProgramSolidarnosci1981.doc, dostęp: 17.01.2018). W tym wypadku deskryptor „społeczny" odnosił się raczej do form zarządzania (które notabene dzisiaj są uważane za jedną z cech wyróżniających przedsiębiorstwo społeczne), a nie funkcji, jakie to przedsiębiorstwo ma pełnić.

społecznego pojawiło się *de facto* jeszcze w latach dziewięćdziesiątych, jako idea powiązana z działalnością spółdzielni socjalnych[3].

Pojęcie ekonomii społecznej, jako nowej idei gospodarczej i społecznej opartej na funkcjonowaniu przedsiębiorstw społecznych, upowszechniło się po Europejskim Szczycie w Luksemburgu (1997), który dotyczył zatrudnienia i zainicjował koordynację polityki zatrudnienia na poziomie europejskim. Wtedy po raz pierwszy nawiązano do ekonomii społecznej i wpisano ją do zbioru głównych kierunków polityki na rzecz zatrudnienia w części poświęconej przedsiębiorczości[4].

W polskim systemie prawnym w akcie rangi ustawowej określenie „ekonomia społeczna" wprowadzono właściwie wraz z uchwaleniem zmiany do ustawy o spółdzielniach socjalnych w grudniu 2017 roku[5], chociaż już wcześniej występowało ono w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej (dalej jako KPRES)[6]. W KPRES opisane są pojęcie oraz najważniejsze cechy i cele ekonomii społecznej. W dokumencie tym pojęcie ekonomii społecznej jest stosowane zamiennie z gospodarką społeczną lub ekonomią solidarną. Definicja określa ekonomię społeczną jako sferę aktywności obywatelskiej, która przez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób

---

3 Za: J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość*, Studia i opracowania, „Ekonomia społeczna – Kraków 2004", II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej, materiały, Ministerstwo Polityki Społecznej, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Warszawa 2005, s. 12.

4 Studia i opracowania, „Ekonomia społeczna – Kraków 2004", II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej, materiały, Ministerstwo Polityki Społecznej, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Warszawa 2005.

5 Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 2494.

6 Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej", M.P. z 2014 r., poz. 811. Interesującym zagadnieniem jest wyjaśnienie pozycji programu w systemie prawa. E. Ochendowski stwierdza, że w systemie źródeł prawa występują akty, których charakter prawny nie zawsze łatwo jest ustalić (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 165). M. Górski z kolei stwierdza, że plany nie mają charakteru aktów normatywnych, ponieważ nie zostały wskazane bezpośrednio w art. 87 Konstytucji. Według niego oznacza to, że akty tego typu nie mogą zawierać obowiązków bezpośrednio adresowanych do podmiotów pozostających poza systemem administracji publicznej, a nadanie określonemu aktowi planowania wydanemu przez organ administracji charakteru aktu normatywnego wymaga wyraźnego przepisu ustawy. Dalej stwierdza, że m.in. programy są przede wszystkim aktami planowania (a więc służą ustaleniu zadań, harmonogramów i sposobu ich wykonania), adresowanymi do organów wykonawczych. Zgodnie z ustaleniami teorii prawa administracyjnego akt tego rodzaju jest aktem polityki administracyjnej, rozumianej jako polityka wykonywania przez administrację publiczną w różnych dziedzinach różnych zadań publicznych, ustalania celów i priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów (M. Górski, *Strategie, plany i programy*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 189 i n.).

zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu. Ponadto w KPRES podkreśla się, że w sensie definicyjnym ekonomia społeczna jest kategorią wieloznaczną, której zakres przedmiotowy i podmiotowy jest ciągle w trakcie ustalania. Choć KPRES przyjęto w 2014 roku, to w sumie nadal niewiele się pod tym względem zmieniło, ale w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej trwają prace nad ustawą o przedsiębiorstwie społecznym, w tym także prace dotyczące uściślenia zakresu definicyjnego ekonomii społecznej i solidarnej.

Według KPRES w ujęciu prawno-instytucjonalnym za cechy konstytuujące ekonomię społeczną uznaje się jej formy prawno-organizacyjne. Z kolei w podejściu normatywnym ekonomia społeczna definiowana jest przez wskazanie wspólnych cech oraz zasad funkcjonowania różnych podmiotów w sektorze ekonomii społecznej. Za takie zasady, wyróżniające podmioty ekonomii społecznej, uznaje się nadrzędność świadczenia usług dla członków lub wspólnoty względem zysku (co *de facto* podkreśla społeczny charakter przedsiębiorstwa), autonomiczne zarządzanie, demokratyczny proces decyzyjny (co pozwala osobom świadczącym pracę w ramach przedsiębiorstwa podejmować decyzje zarządcze w tym przedsiębiorstwie) oraz prymat ludzi i pracy w stosunku do kapitału przy podziale dochodu. Korzyściami z zastosowania instrumentów ekonomii społecznej według KPRES mają być: budowanie demokracji uczestniczącej i kapitału społecznego, zastosowanie ekonomii społecznej jako elementu polityki wzrostu zatrudnienia, zastosowanie ekonomii społecznej jako instrumentu procesu integracji społecznej, praktyka dostarczania usług użyteczności publicznej, a ponadto może być to instrument rozwoju społeczności lokalnej. Wskazuje się dalej, że podmioty ekonomii społecznej mogą sprzyjać mobilizacji lokalnych zasobów, poprawie konkurencyjności lokalnej gospodarki przez rozwój sieci powiązań i współpracy, obniżeniu kosztów działalności, dostawę dóbr i usług dla lokalnych przedsiębiorców, a także społeczności lokalnej.

Ekonomia społeczna ma być realizowana głównie przez działalność przedsiębiorstw społecznych, przy czym przedsiębiorstwo jest tutaj rozumiane raczej funkcjonalnie niż formalnie. W opracowaniach teoretycznych można się spotkać z poglądem, że jest to działalność gospodarcza, „która wyznacza sobie cele ściśle społeczne, i która inwestuje ponownie nadwyżki zależnie od tych celów w działalność lub we wspólnotę, zamiast kierować się potrzebą osiągania maksymalnego zysku na rzecz akcjonariuszy lub właścicieli”[7].

Ciekawą i istotną właściwość przedsiębiorstwa społecznego zauważyli w 2006 roku Hausner, Laurisz i Mazur, którzy wskazali, że przedsiębiorstwo społeczne generuje pewnego rodzaju sprzężenie zwrotne: „Działa korzystając z kapitału społecznego, czyli zasobów ekonomicznych wynikających z więzi społecznych i kontaktów międzyludzkich, których podstawą jest zaufanie, porozumiewanie się

7 J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne*…, s. 51.

i współpraca, ale jednocześnie jego działalność prowadzi do pomnożenia zasobów tego rodzaju kapitału i jego mobilizacji. To powoduje, że «przedsiębiorstwo społeczne» jest kluczowym ogniwem «ekonomii społecznej». Jego funkcją nie jest tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Przedsiębiorstwo społeczne jest cząstką gospodarki rynkowej, ale specyficzną, bowiem lokującą swoją misję i cele poza rynkiem. Uczestniczy w gospodarce rynkowej, ale według specyficznych reguł, co różni je od przedsiębiorstwa prywatnego. Przedsiębiorstwo społeczne generuje dodatkową podaż dóbr i usług, ale co chyba ważniejsze, także dodatkowy popyt rynkowy po stronie osób w nim zatrudnionych, który w innym przypadku nie wystąpiłby. Oczywiście przedsiębiorstwo takie nie może być dominującą formą gospodarki rynkowej, ale jest niezbędne jako forma uzupełniająca, komplementarna, bez której rynek prowadzi do masowego wykluczenia i samozwężenia. Celem przedsiębiorstw społecznych nie jest rynkowa ekspansja, ale bez nich z czasem rynek nie może się rozszerzać i rozwijać"[8].

W 2005 roku Izdebski i Małek do przedsiębiorstw społecznych (nie podając ich definicji) zaliczyli organizacje spółdzielcze i spółdzielnie pracy, bankowość spółdzielczą, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK), towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, organizacje pozarządowe działające w formie stowarzyszeń zarejestrowanych oraz fundacji[9]. Z kolei Frączak wśród przedsiębiorstw społecznych wymienia podmioty tzw. starej ekonomii społecznej: spółdzielnie (od spółdzielni mieszkaniowych przez banki spółdzielcze i SKOK-i po spółdzielnie mleczarskie)[10], podmioty tzw. nowej ekonomii społecznej (spółdzielnie socjalne, warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej i centra integracji społecznej) oraz organizacje pozarządowe świadczące usługi publiczne. Za podmioty ekonomii społecznej badacz ten uznaje też niektóre formy działań rynkowych czy okołorynkowych, takie jak wspólnoty leśne, spółki wodne, kasy zapomogowo-pożyczkowe czy nawet organizacje samorządu gospodarczego i wspólnoty mieszkaniowe. Taka kwalifikacja ma wynikać z charakteru ich działania oraz formy własności (zarządzanie dobrem

8 J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja*, „Ekonomia Społeczna – Teksty" 2006, nr 2, s. 3.

9 H. Izdebski, M. Małek, *Formy prawne podejmowania i prowadzenia działalności służącej realizacji celów społecznie użytecznych poza sektorem finansów publicznych, w szczególności w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, w świetle idei ekonomii społecznej i obowiązującego stanu prawnego*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2005.

10 P. Frączak zwraca uwagę, że ze względu na ich różnorodność nie wszystkie z nich można zaliczyć do sektora ekonomii społecznej. Wydaje się właściwe uszczegółowienie tego poglądu i wskazanie, że nie wszystkie wymienione podmioty mogą być uważane za podmioty ekonomii społecznej chociażby ze względu na nastawiony na zysk charakter niektórych z tych podmiotów, a celem ich nie jest integracja czy reintegracja społeczna.

wspólnym), a także typu zarządzania, teoretycznie włączającego członków tych podmiotów w podejmowanie decyzji[11].

Z kolei w KPRES scharakteryzowano przedsiębiorstwo społeczne jako: podmiot prowadzący działalność gospodarczą, wyodrębniony pod względem organizacyjnym i rachunkowym; celem jego działalności gospodarczej jest integracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (w tym wypadku wymagane jest zatrudnienie co najmniej 50 procent osób pochodzących z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym lub 30 procent o umiarkowanym bądź znacznym stopniu niepełnosprawności) lub świadczenie usług społecznych użyteczności publicznej, przy jednoczesnej realizacji celów prozatrudnieniowych (zatrudnienie min. 20 procent osób z określonych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym); nie rozdziela zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, ale przeznacza go na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną (w wypadku przedsiębiorstw o charakterze zatrudnieniowym) lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo; jest zarządzany na zasadach demokratycznych lub co najmniej konsultacyjno-doradczych z udziałem pracowników i innych interesariuszy, a wynagrodzenia kadry zarządzającej są ograniczone limitami.

Potwierdzenie takiego rozumienia przedsiębiorstwa społecznego jako podmiotu ekonomii społecznej można znaleźć w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020[12]. To ciągle nie jest definicja takiego przedsiębiorstwa, ale wymieniono tu cechy takiego podmiotu, wskazywanego w KPRES. Tak więc przedsiębiorstwo społeczne to podmiot, który spełnia łącznie poniższe warunki:

a) jest podmiotem wyodrębnionym pod względem organizacyjnym i rachunkowym, prowadzącym:
- działalność gospodarczą zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym lub
- działalność odpłatną pożytku publicznego w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub
- działalność oświatową w rozumieniu art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.) lub

11 P. Frączak, *Ekonomia społeczna – nadzieje i wyzwania*, Biuro Analiz Sejmowych BAS, Seria „Infos" 2012, nr 18(132).

12 https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedsiewziec-w-obszarze-wlaczenia-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014–2020/, wersja z 9.01.2018 r. (dostęp: 17.01.2018).

- działalność kulturalną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 862), której celem jest:
  - integracja społeczna i zawodowa określonych kategorii osób wyrażona poziomem zatrudnienia tych osób:
    1) zatrudnienie co najmniej 50 procent osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, z wyłączeniem osób niepełnoletnich, osób bezrobotnych, absolwentów CIS i KIS, w rozumieniu art. 2 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, osób ubogich pracujących, osób opuszczających młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii, osób opuszczających zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich;
    2) zatrudnienie co najmniej 30 procent osób o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.) lub osób z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2017 r., poz. 882 ze zm.);
  - lub realizacja usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej, usług opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2016 r., poz. 157 ze zm.) lub usług wychowania przedszkolnego w przedszkolach lub w innych formach wychowania przedszkolnego zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, przy jednoczesnej realizacji integracji społecznej i zawodowej osób, o których mowa w ppkt i, wyrażonej zatrudnieniem tych osób na poziomie co najmniej 20 procent (o ile przepisy prawa krajowego nie stanowią inaczej);

b) jest podmiotem, który nie dystrybuuje zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, akcjonariuszy lub pracowników, ale przeznacza go na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo;

c) jest zarządzany na zasadach demokratycznych, co oznacza, że struktura zarządzania przedsiębiorstwa społecznego lub jego struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w wypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co podmiot określa w swoim statucie lub innym dokumencie założycielskim;

d) wynagrodzenia wszystkich pracowników, w tym kadry zarządzającej są ograniczone limitami, tj. nie przekraczają wartości, o której mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

e) zatrudnia na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej (z wyłączeniem osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, które prowadzą działalność gospodarczą) co najmniej trzy osoby w wymiarze czasu pracy co najmniej ¼ etatu, a w wypadku umów cywilnoprawnych na okres nie krótszy niż 3 miesiące i obejmujący nie mniej niż 120 godzin pracy łącznie przez wszystkie miesiące, przy zachowaniu proporcji zatrudnienia określonych w lit. a.

Warto zwrócić tu uwagę na kilka aspektów. Po pierwsze, przedsiębiorstwo społeczne można wyróżnić wyłącznie w kontekście funkcjonalnym. W literaturze przedmiotu zwykle podaje się trzy znaczenia pojęcia „przedsiębiorstwo": podmiotowe, funkcjonalne i przedmiotowe[13]. W znaczeniu podmiotowym przedsiębiorstwo oznacza wyodrębnienie pewnej masy majątkowej i powiązanie jej z określoną osobą prawną, która w obrocie występuje jako podmiot stosunków prawnych. Z kolei w znaczeniu funkcjonalnym termin ten oznacza pewną określoną działalność gospodarczą, zarobkową, celową i o charakterze zawodowym. Natomiast w ujęciu przedmiotowym jest to kompleks majątkowy zdefiniowany w art. 55^1 kodeksu cywilnego[14]. Wobec braku definicji prawnej jedynym możliwym odwołaniem jest odwołanie do profilu działalności przedsiębiorstwa. Zwyczajowo do przedsiębiorstw społecznych zalicza się spółdzielnie socjalne, spółki non profit, zakłady aktywności zawodowej i centra integracji społecznej.

W polskim prawodawstwie instytucja spółdzielni socjalnej pojawiła się w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[15]. Artykuł 127 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadził do ustawy Prawo spółdzielcze z 1982 roku[16] nowy typ spółdzielni pracy – spółdzielnie socjalne. Nowelizacja ta nie dokonała jednak znaczącej zmiany. Przede wszystkim wprowadziła dodatkową odmianę dotychczasowej formuły spółdzielni pracy, bez uszczegółowienia, z jakich możliwości ekonomicznych może skorzystać nowo powstały typ osoby prawnej. Uchwalona w 2006 roku ustawa o spółdzielniach socjalnych[17] zmieniła ten stan, rozbudowała instytucję spółdzielni socjalnej, wprowadzając nowe regulacje i przyznając nowe uprawnienia spółdzielniom socjalnym, tworząc nowy typ podmiotu posiadającego cechy zarówno przedsiębiorstwa, jak i organizacji pozarządowej. Ponadto ustawa określiła relacje spółdzielni z administracją publiczną, wyposażając tę ostatnią w uprawnienia do zbudowania pozycji spółdzielni socjalnej jako instrumentu polityki społecznej. Przez prowadzenie

13 A. Kidyba, *Dyrektor jako organ przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa 1993, s. 13 i n.

14 *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, komentarz do art. 55^1, eLex 2009.

15 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.

16 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst jedn. z 2017 r. poz. 1560 ze zm.

17 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.

wspólnego przedsiębiorstwa spółdzielnia stanowi część systemu aktywnej integracji oraz zatrudnienia socjalnego, stwarzając nowe możliwości znalezienia pracy i powrotu na rynek pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zaliczanych do grupy osób o tzw. niskiej zatrudnialności. Ustawa o spółdzielniach socjalnych była nowelizowana wielokrotnie, ostatnio w grudniu 2017 roku.

Przepisy Kodeksu spółek handlowych[18] stanowią, że spółki kapitałowe (spółka akcyjna oraz spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) mogą być powoływane również w innych celach niż zarobkowe, a więc przede wszystkim do wypełniania celów społecznych. Spółki takie nazywane są spółkami non profit, jednakże nie jest to forma wyraźnie uregulowana prawem, a ukształtowana praktyką[19]. Według A. Gronkiewicz, zgodnie z aktualnymi przepisami, takie spółki kapitałowe nie są organizacjami społecznymi ani też pozarządowymi. Spółki te mogą jednak starać się o status organizacji pożytku publicznego zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[20], co powoduje, że są utożsamiane właśnie z organizacjami społecznymi (pozarządowymi). Na przyjętą regulację wpływ miała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 styczna 2006 roku[21], w której sąd przyjął, że spółki te mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego.

Zakład aktywności zawodowej (ZAZ) może zostać utworzony jako samodzielna jednostka organizacyjna przez gminę, powiat, fundację, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. ZAZ tworzy się w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do grupy znacznego stopnia niepełnosprawności, a także w celu przygotowania ich do życia w otwartym środowisku oraz pomocy w realizacji pełnego, niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia, w miarę ich indywidualnych możliwości (art. 29 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[22]).

Z kolei przez centrum integracji społecznej (CIS) określa się jednostkę organizacyjną, którą może utworzyć wójt, burmistrz, prezydent miasta lub organizacja pozarządowa i która służy reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem[23]. Zgodnie z art. 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym CIS realizuje reintegrację zawodową i społeczną przez: kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom

18 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577 ze zm.

19 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2017 r., III SA/Wa 2891/15, LEX nr 2282211.

20 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, tekst jedn. z 2018 r., poz. 450.

21 III CZP 122/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 200, LEX nr 16504.

22 Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.

23 Ustaw z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1828 ze zm.

niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych, naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą oraz uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Wszystkie wyżej wymienione jednostki charakteryzuje spełnianie warunków określonych powyżej dla przedsiębiorstw społecznych, a więc prowadzą one działalność gospodarczą wyodrębnioną pod względem organizacyjnym i rachunkowym, ich celem jest integracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a zysk przeznacza się na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo. Największym problemem są kwestie demokratycznego zarządzania i ograniczenia wynagrodzeń kadry zarządzającej. Demokratyczne zarządzanie oznacza udział pracowników przynajmniej w konsultacjach odnoszących się do prowadzonego przedsiębiorstwa, co wcale nie wynika z aktów prawnych dotyczących podmiotów wskazywanych w literaturze z tego zakresu jako przedsiębiorstwa społeczne. Podobnie nie ma przepisów narzucających ograniczenie wysokości wynagrodzenia kadry zarządzającej.

Prace nad ustawą o przedsiębiorstwie społecznym trwają już kilka lat i zmierzają do wskazania podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej i przyznania im pewnych ułatwień w prowadzeniu przedsiębiorstwa społecznego, które ma się cechować: prowadzeniem działalności gospodarczej wyodrębnionej pod względem organizacyjnym i rachunkowym w celu integracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, nierozdzielaniem zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, ale przeznaczaniem ich na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa, i przede wszystkim – zarządzaniem na zasadach demokratycznych lub co najmniej konsultacyjno-doradczych z udziałem pracowników i innych interesariuszy, a wynagrodzenia kadry zarządzającej mają być ograniczone.

Wyraźnie widoczny jest tutaj kierunek, w którym może zmierzać ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorstwa społecznego w Polsce – ku określeniu, że jest to przedsiębiorstwo w znaczeniu funkcjonalnym. Niezwykle ważne są pozaekonomiczne okoliczności powstawania przedsiębiorstw społecznych, jak również afirmatywny i inkluzywny charakter przyjętych w nim form zatrudnienia. Z pewnością sformalizowanie charakteru przedsiębiorstwa społecznego pomoże w lepszej alokacji środków finansowych przeznaczonych na integrację i reintegrację społeczną i zawodową. Rozwój spółdzielczości socjalnej świadczy o tym, jak duże są potrzeby w zakresie integracji i reintegracji społecznej i zawodowej.

The social enterprise in the polish legal system

Summary

Legislation regarding a social enterprise in Poland aims to accept its functional meaning. In this context, the non-economic circumstances of the emergence of social enterprises as well as the affirmative and inclusive nature of employment in social enterprises are important. Certainly, formalizing the character of a social enterprise will help in better allocation of funds for social and professional integration and reintegration. The development of social cooperatives proves that the needs in the field of social and professional integration and reintegration are very large.

Społeczna odpowiedzialność biznesu

Anna Jefimow-Czerwonka*

Uwagi wstępne

W dzisiejszym świecie przedsiębiorstwa konkurują ze sobą pod względem rentowności i udziału w globalnych rynkach sprzedaży, od kilku lat obserwuje się również, że skuteczne działania rynkowe polegają na zatrudnianiu najlepszych i najskuteczniejszych pracowników.

Kapitał ludzki nigdy dotąd nie był tak wyjątkowo cennym źródłem przewagi nad konkurencją. Przedsiębiorstwa, jeśli chcą zatrudniać najlepsze kadry, muszą skierować swoje działania w stronę prospołecznej polityki zatrudnienia w postaci udziału pracowników w zarządzaniu zakładem pracy. A. Blikle wyróżnił jako najważniejsze ogniwo nowoczesnego stylu zarządzania tzw. demokrację partnerską. Zaobserwował, że pracownicy coraz częściej wybierają pracodawców, którzy prowadzą odpowiedzialne działania biznesowe w postaci koncepcji partnerskiej partycypacji pracowniczej[1]. Nowoczesne przedsiębiorstwa powinny zatem stosować partycypacyjny model zarządzania, który nie tylko stymuluje rozwój pracowników, ale też wpływa na podniesienie statusu ekonomicznego zatrudnionych. W literaturze prawa pracy zauważa się, że jest to podstawa nowej filozofii w dziedzinie zatrudnienia[2]. Działania partnerskiej i etyczno-społecznej odpowiedzialności biznesu współgrają z polityką społeczną państwa, jako że zmierzają do poprawy warunków życia ludności. Zatem oprócz postępu i wzrostu gospodarczego, również nowatorskie rozwiązania, gdzie z woli stron pracownik zmienia swoją pozycję

* Anna Jefimow-Czerwonka, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

1 Zob. A.J. Blikle, *Doktryna jakości. Rzecz o turkusowej samoorganizacji*, wyd. 2, Warszawa 2016.

2 H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 562.

na współpartnera w biznesie, są odpowiedzią na dzisiejsze zapotrzebowanie polityki społecznej. Partycypacja pracownicza, a co za tym idzie – upodmiotowienie kapitału ludzkiego, przyczynia się do rozwoju całych społeczności zgodnie z nowoczesną koncepcją współdziałania państwa i społecznie odpowiedzialnego biznesu[3]. Zdaniem W. Szuberta rola polityki społecznej polega na służeniu potrzebom celowego działania, zmierzającego do poprawy warunków życia ludności oraz pełniejszego zaspokajania jej potrzeb[4]. Możemy zatem przyjąć, że wszelkie działania zmierzające do poprawy życia całych społeczeństw nie należą już tylko do zadań państwa, ale powinny być także wyzwaniem dla przedsiębiorców, którzy korzystają z zasobów ludzkich i eksploatują środowisko naturalne, stąd też mają moralny obowiązek dzielenia się wypracowanym zyskiem.

Celem niniejszego opracowania jest próba udowodnienia, że społecznie odpowiedzialny i partycypacyjny biznes, upodmiotowienie kapitału ludzkiego jako najważniejszego ogniwa organizacji przynosi oczekiwane rezultaty w postaci zmniejszania dysproporcji ekonomicznych społeczeństw, co wpisuje się w światową i polską politykę społeczną.

Społeczna odpowiedzialność biznesu, partycypacja i kapitał ludzki

Nie istnieje jedna uniwersalna definicja zjawiska określanego jako „społeczna odpowiedzialność biznesu". Społeczną odpowiedzialność biznesu traktuje się jako koncepcję, dzięki której przedsiębiorstwa na etapie budowania strategii dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy[5].

W literaturze przedmiotu społeczną odpowiedzialność biznesu interpretuje się jako „moralną" odpowiedzialność firmy oraz zobowiązanie do rozliczania się przed społeczeństwem ze swojej działalności, zwłaszcza przed grupami wewnętrznymi (właścicielami i pracownikami) oraz grupami zewnętrznymi (akcjonariuszami i klientami, władzami lokalnymi, grupami nacisku, ruchami ekologicznymi, konsumenckimi, dostawcami oraz kooperantami i administracją państwową)[6]. Społeczną odpowiedzialność biznesu rozumie się również jako zobowiązanie do polepszania dobrobytu społeczeństw przez dobrowolne wdrażanie przez firmy

3 *Ibidem*, s. 563.

4 W. Szubert, *Polityka społeczna – dyscypliną naukową*, „Polityka Społeczna" 1999, nr 1, s. 7.

5 Departament ekonomii społecznej i solidarnej DES, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Spoleczna,odpowiedzialnosc,biznesu,464.html (dostęp: 6.02.2019).

6 J. Nakonieczna, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 19.

nowoczesnych praktyk biznesowych[7]. Przejawy owych działań polegają na zaspokajaniu potrzeb lokalnej ludności przez wsparcie, jakiego udzielają prywatne fundacje, dotowane z wypracowanego zysku przedsiębiorstw.

Firmy, które są zainteresowane społeczną i etyczną odpowiedzialnością biznesu, wprowadzają trwałe zarządzanie oparte na trójstronnych wartościach odwołujących się m.in. do efektywności działań przedsiębiorstwa, ekonomiczności i moralności[8]. Realizacja tego zobowiązania społecznego odbywa się przez wprowadzanie nowych form programów etycznych, które powinny skłaniać nie tylko duże korporacje, ale też każdego pracodawcę do podnoszenia standardów ekonomicznych zatrudnionych pracowników na coraz to wyższy poziom[9]. Prawidłowe działanie programów społeczno-etyczno-ekonomicznych, w postaci partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, powinno mieć na względzie cel główny, jakim jest zaspokajanie rzeczywistych potrzeb społeczności oraz mentalnego rozwoju pracowników w firmie.

Bycie odpowiedzialnym nie oznacza wyłącznie spełnienia wszystkich wymogów formalnych i prawnych, potrzebne są również działania nastawione na zwiększanie inwestycji w zasoby ludzkie, ochronę środowiska oraz relacje z otoczeniem firmy, czyli dobrowolne zaangażowanie. Społeczna odpowiedzialność jest procesem, w którego ramach przedsiębiorstwa zarządzają swoimi relacjami z różnorodnymi interesariuszami, potencjalnie mającymi wpływ na sukces w działalności gospodarczej, należy je zatem traktować jako inwestycję, a nie koszt. Odpowiedzialny biznes to ponoszenie wspólnych obciążeń w postaci podatków i kosztów zatrudnienia pracowników oraz uczestniczenie w tworzeniu systemu zabezpieczeń społecznych. Społeczna odpowiedzialność biznesu to strategia zarządzania, która przez prowadzenie dialogu społecznego na poziomie lokalnym przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw również na poziomie globalnym.

Odpowiedzialny biznes i polityka społeczna jest nie tylko wskazaniem potrzeb i możliwości, ale także racjonalizacją prowadzonej działalności[10]. Strategia społecznej odpowiedzialności biznesu wiedzie do trwałego sukcesu przedsiębiorstwa dzięki podjęciu dialogu z otoczeniem, uwzględnianiu ochrony środowiska i budowaniu kapitału społecznego, w tym także kapitału ludzkiego. Społeczna odpowiedzialność biznesu przyczynia się do tworzenia nowych wartości społecznych, więc naturalnie powinna wpisywać się w politykę społeczną państwa, która z kolei powinna zmierzać do rozszerzania programów wsparcia w tzw. partnerstwie publiczno-prywatnym. Przejawami partnerstwa pomiędzy biznesem a polityką społeczną i prawem pracy powinny stać się takie rozwiązania, które promowałyby programy zmierzające do czynnego uczestnictwa pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

---

7 P. Kotler, N. Lee, *Corporate Social Responsibility. Doing the Most Good for Your Company and Your Cause*, Hoboken 2005, s. 3.

8 W. Gasparski, *Wykłady z etyki biznesu*, Warszawa 2004, s. 267.

9 *Ibidem*.

10 J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005, s. 52.

Prawidłowe funkcjonowanie programów partycypacji załogi w miejscu pracy powinno mieć jednak na względzie cel główny, czyli przyjęcie przez przedsiębiorców tych działań jako modelu biznesowego o randze strategicznej, nie można zatem wprowadzać wybiórczo pewnych modyfikacji organizatorskich jako swego rodzaju modnego ozdobnika, służącego do promocji firmy[11].

Na przestrzeni ostatnich lat w związku z działaniami międzynarodowych koncernów znacznie zdewaluowały się idee solidarności świata pracy, w globalnych gospodarkach nie ma bowiem mowy o współdziałaniu pracowników. Konkurować w biznesie zaczęły nie tylko firmy, ale też zatrudnieni w nich pracownicy. W globalnych koncernach, mających filie w różnych krajach, pracownicy nie są już po prostu kolegami, gdyż z czasem stali się rywalami w walce o miejsca pracy. Przyczyną tych negatywnych zjawisk była chęć generowania coraz większych zysków przez zarządy koncernów, które z łatwością podejmowały decyzje o przenoszeniu fabryk do tańszych rejonów świata, gdzie koszty pracy były niższe[12]. Społeczna odpowiedzialność biznesu to również przeciwdziałanie takim zachowaniom firm, które w bezwzględnym poszukiwaniu zysku nie zwracają uwagi na zatrudnionych pracowników. Przenosiny firmy do innego miejsca powoduje, że całe otoczenie społeczne jest pokrzywdzone przez przedsiębiorcę, który decyduje się na takie nieetyczne zachowania biznesowe. Tego typu zachowania powinny być napiętnowane przez władze publiczne i całe społeczeństwa. Zdecydowanie więc powinno się zmierzać do promowania rozwiązań, które sprzyjają etycznemu postępowaniu w biznesie.

Zagadnienia etyki w biznesie mają swoje odzwierciedlenie w pracach światowych autorytetów. Ważną inicjatywą jest *Global Compact* (Globalne porozumienie/przymierze) przedstawione przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana na Światowym Forum Ekonomicznym 31 stycznia 1999 roku. *Global Compact* to dziewięć zasad pracy wynikających z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a określanych przez Międzynarodową Organizację Pracy oraz na mocy ustaleń Szczytu Ziemi, który odbył się w Rio de Janeiro. Zasady te adresowane są do przedsiębiorców, zachęcają do dobrowolnego „budowania społecznych i ekonomicznych postaw niezbędnych dla podtrzymania nowej gospodarki światowej i spowodowania, by dzięki globalizacji zyskali wszyscy ludzie na świecie"[13]. W Polsce inicjatywa *Global Compact* wprowadzona została oficjalnie na specjalnej konferencji zwołanej 11 kwietnia 2001 roku przez Ambasadę ONZ w Warszawie i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej RP[14]. *Global Compact* opiera się na trzech głównych zasadach mających na względzie: prawa człowieka, standardy pracy, środowisko naturalne. W zakresie standardów pracy wymienia przede wszystkim takie zagadnienia jak przeciwdziałanie dyskryminacji, zakaz wykonywania pracy przez dzieci,

11 W. Gasparski, *Wykłady z etyki biznesu*, s. 267.
12 R. Marx, *Kapitał. Mowa w obronie człowieka*, przeł. J. Serafin, Kraków 2009, s. 219.
13 Cyt. za dokumentem rozpowszechnionym przez Centrum Informacyjne Narodów Zjednoczonych w Warszawie.
14 W. Gasparski, *Wykłady z etyki biznesu*, s. 277.

eliminację wszystkich form pracy przymusowej, poszanowanie wolności stowarzyszania się i prowadzenia negocjacji zbiorowych. Prawa człowieka w *Global Compact* to przestrzeganie praw człowieka przyjętych przez społeczność międzynarodową oraz eliminacja przypadków łamania praw człowieka. W kwestii ochrony środowiska popiera się działania prewencyjne, inicjatywy mające na celu promowanie odpowiedzialności wobec środowiska oraz rozwoju technologii przyjaznych środowisku naturalnemu. Program *Global Compact* był początkiem rozwoju krajowych kodeksów etyki biznesu.

Społeczna odpowiedzialność biznesu ma na uwadze harmonijny rozwój człowieka, społeczeństwa i środowiska, wszystkie te kwestie wpływają więc na światowy rozwój gospodarek narodowych. Pamiętając jednak o wpływie biznesu i jego otoczenia na rozwój społeczeństw, szczególnie pozytywnie nagradzane powinny być takie zachowania przedsiębiorców, które zmierzają do rozwoju kapitału ludzkiego przez czynny udział pracowników w partycypacyjnym zarządzaniu zakładem pracy.

Kapitał ludzki

Zgodnie ze społeczno-etyczną odpowiedzialnością biznesu poszczególni pracownicy tworzący razem kapitał ludzki to źródło wszelkich sukcesów przedsiębiorstwa i jego podstawowy zasób, wymagający szczególnego traktowania. To ważny element całego systemu zasobów funkcjonującego w przedsiębiorstwie, decydujący o efektywności firmy. Należy więc dokładać wszelkich starań, aby każdy z pracowników miał zapewnioną możliwość rozwoju i samorealizacji zawodowej w czasie pracy świadczonej w danym przedsiębiorstwie[15].

W prawie pracy pojęcie kapitału ludzkiego jest niemal nieznane. Z kolei w innych gałęziach wiedzy termin ten jest niejednoznaczny. Autorzy, poszukując jego odpowiedniego wyjaśnienia, uciekają się do przedstawiania intencji lub przytaczania przykładów. Często operuje się tym pojęciem w różnych kontekstach, co pozostawia duże pole dla intuicyjnego rozumienia zakresu kapitału ludzkiego, które zmienia się na przestrzeni czasu. Kapitałem ludzkim będzie zatem kadra przedsiębiorstwa, jak też *know-how*, relacje, kultura, które razem stanowią poniekąd własność firmy[16]. Przy prawidłowym pojmowaniu kapitału ludzkiego traktuje się pracowników jak aktywa, które się nabywa, utrzymuje i w które się inwestuje. Wyjątkowość kapitału ludzkiego to zdolność ludzi do podnoszenia swojej wartości przez nieustającą możliwość uczenia się i nabywania nowych umiejętności. Jest to jedyny zasób przedsiębiorstwa, który w odróżnieniu od pozostałych

15 Z. Ścibiorek, *Inwestowanie w personel*, Toruń 2006, s. 67.
16 B. Korzuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2007, s. 73.

może pomnażać swoją wartość, podczas gdy inne zasoby w trakcie użytkowania deprecjonują się[17].

Współczesne organizacje funkcjonują w ciągle zmieniającym się, dynamicznym oraz wysoce konkurencyjnym otoczeniu. Zaawansowane technologie powstają z dnia na dzień, szczególnie nowe technologie informatyczne, co wymusza ciągłe zmiany w przedsiębiorstwie. Technologia, sposób dystrybucji, cechy nowych produktów mogą być naśladowane przez konkurujące ze sobą firmy, tak więc posiadanie tylko tych zasobów w przedsiębiorstwie nie zapewnia już trwałego sukcesu[18]. Warto zauważyć, że działalność biznesowa nie odbywa się wyłącznie za pomocą najnowszych technologii, ale stale biorą w niej udział również ludzie, niemożliwe jest bowiem takie zautomatyzowanie procesów, aby można było całkowicie wyeliminować kapitał ludzki z obszaru prowadzenia działalności gospodarczej. Kapitał ludzki jest więc kluczowym zasobem każdej firmy. Mając na względzie możliwość naśladowania rozwiązań, jakie stosuje konkurencja na globalnym rynku, jedynym unikalnym i niepowtarzalnym zasobem, który zdecydowanie najtrudniej podlega skopiowaniu przez inne organizacje, jest zespół pracowników, ich zestaw kompetencji oraz wiedza. Zastanawiające jest w związku z tym, dlaczego tak często pomija się kapitał ludzki, wymieniając pozostałe zasoby firmy jako najcenniejsze. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest pokutujące wśród właścicieli czy udziałowców przekonanie, że zatrudnianie pracowników jest jednym z największych kosztów przedsiębiorstwa. Kapitał ludzki nadal traktowany jest jako zło konieczne, więc stale dąży się do tego, aby te zasoby kosztowały organizację jak najmniej[19]. Te nieprawidłowe tendencje powoli zmieniają się w polskich przedsiębiorstwach, głównie za sprawą wdrażania zgodnych z europejskimi trendami zasad społecznie odpowiedzialnego biznesu.

Każda firma jest niepowtarzalna tylko w aspekcie kapitału ludzkiego, jakim dysponuje, a tworzą go: umiejętności, doświadczenia, osobowość, wartości moralne poszczególnych członków danej organizacji[20]. Sukces przedsiębiorstwa zależy zatem od przemyślanych i spójnych działań w zakresie wykorzystania wszystkich elementów zasobów przedsiębiorstwa – zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Odpowiednia komunikacja z pracownikami, relacje pomiędzy przełożonymi a załogą są równie ważne jak marka produktów, które oferuje firma[21]. Można zatem wysnuć wniosek, że przyszłość wielu przedsiębiorców zależeć będzie od ich rezygnacji z autokratycznych metod zarządzania na rzecz partycypacyjnego modelu funkcjonowania biznesu.

---

17 K. Leszczewska, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w sektorze MSP w regionie łomżyńskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2006, nr 2(429), s. 202.

18 U. Feliniak, *Kapitał ludzki w procesie zarządzania wiedzą – doświadczenia europejskich organizacji*, [w:] *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, red. A. Pocztowski, Kraków 2005, s. 392.

19 W. Gasparski, *Co/kto jest produktem organizacji*, „Prakseologia" 2017, nr 159, s. 6.

20 J. Moczydłowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Warszawa 2010, s. 6.

21 K. Gonera, E. Olszak-Dyk, *Świadome zarządzanie marką pracodawcy – studium przypadku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2016, nr 419, s. 47.

Partycypacja pracownicza

Partycypacja pracownicza ma swoją długą historię, natomiast największe zmiany zachodziły w niej po drugiej wojnie światowej. Zasada udziału pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami stała się podstawowym składnikiem ustroju zakładów pracy, nie tylko w krajach kapitalistycznych[22]. Zasady partycypacji pracowniczej opierały się na reprezentacji przez związki zawodowe lub za pośrednictwem odrębnych organów załogi przedsiębiorstwa – wybieranych przez pracowników, czy też w postaci rokowań zbiorowych[23]. Korzystanie przez pracowników z prawa zrzeszania się w związki zawodowe w pewnym sensie nadawało im osobowość w obrębie przedsiębiorstwa, stali się podmiotem kształtowania się stosunków pracy, a nie jak dotychczas – przedmiotem[24]. Prawo związków zawodowych do negocjowania warunków pracy doprowadziło do osłabienia autokratycznego zarządzania przedsiębiorstwem, co w dalszej konsekwencji spowodowało osłabienie roli kierowniczej na rzecz współdecydowania pracowników o sprawach przedsiębiorstwa[25]. Działalność związków zawodowych w kolejnych latach wpłynęła na pozytywne postrzeganie roli pracowników i szersze dopuszczenie ich przedstawicieli do współdziałania w budowaniu wzrostu przedsiębiorstw. Pojawiły się wypowiedzi, że „w interesie samych przedsiębiorców leży zainteresowanie pracowników osiągnięciami produkcji"[26].

Partycypacja pracowników w zarządzaniu zakładem pracy może być pojmowana bardzo szeroko, z uwzględnieniem całej gamy różnych rozwiązań, począwszy od ustawowego zakresu działania pop nowoczesne metody zarządzania, gdzie we wszystkie działania zakładu pracy angażuje się pracowników od najniższego do najwyższego szczebla hierarchii. Są zatem takie zakłady pracy, w których korzystanie z pomocy pracowników nawet w najdrobniejszych kwestiach stało się normą, i takie, w których zarządzający nie widzą potrzeby, aby w takim stopniu angażować swoje kadry, a udział załogi w partycypacji opiera się tylko na zasadach i wyłącznie w zakresie wskazanym w przepisach prawa pracy[27].

Najczęściej istotą partycypacji pracowniczej w zarządzaniu zakładem pracy jest uczestnictwo załogi w procesach decyzyjnych dotyczących jego funkcjonowania[28]. Artykuł 18^2 k.p. ustanawia zasadę zbiorowego udziału pracowników, czyli załogi, w zarządzaniu zakładem pracy. Przepis ten jest uznawany za jedną z zasad

22 M. Seweryński, *Perspektywy partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w krajach zachodnich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1992, t. XLVI, s. 7–32.
23 T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 3: *Ochrona pracy; Prawo sporów pracy; Prawo administracji pracy; Prawo ruchu zawodowego*, Warszawa–Kraków 1986, s. 321.
24 Cz. Strzeszewski, *Praca ludzka – zagadnienie społeczno-moralne*, Lublin 1978, s. 117.
25 M. Seweryński, *Perspektywy partycypacji pracowników*…, s. 11.
26 Wypowiedź H. Forda cytowana przez Cz. Strzeszewskiego, *Praca ludzka*…, s. 118.
27 *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2013, s. 521; *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 611 i n.
28 *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych,* red. K.W. Baran, Warszawa 2013, s. 521.

zbiorowego prawa pracy[29]. Udział pracowników w zarządzaniu zakładem pracy uzasadnia się na różne sposoby[30]. Przedmiotem partycypacji w zarządzaniu zakładem będą zatem decyzje zapadające w przedsiębiorstwie w sprawach gospodarczych i pracowniczych[31]. Artykuł 18^2 k.p. odnosi zasadę uczestnictwa załogi w zarządzaniu zakładem pracy do wszystkich pracowników i wszystkich zakładów pracy[32]. Należy więc wyodrębnić dobrowolne informowanie czy konsultowanie działań firmy z pracownikami, które wymuszone są niejako przepisami prawa pracy[33], od nowoczesnych, rozszerzających powyższe formy, całościowych działań załogi określanej dzisiaj mianem „turkusowego zarządzania". Istota takiej partycypacji pracowniczej cechuje się brakiem hierarchii, zamiast tego poszczególni pracownicy są zorganizowani w zespoły umocowane do podejmowania decyzji, za które ponoszą całkowitą odpowiedzialność. Pracownicy w zespołach biorą udział w podziale zadań pomiędzy członków zespołów, wykonują je, a następnie samodzielnie mogą decydować o podziale zysku, jaki przyniosła ich wspólna praca. Uprawnienia załogi w zakresie zarządzania zakładem pracy pojmowane są szeroko przez uczestników tego procesu. Załoga ma możliwość wpływania na decyzje ściśle gospodarcze, organizowanie pracy, liczbę zatrudnionych pracowników czy wreszcie sprawy socjalne[34].

Partycypacja pracownicza w Polsce

Instytucje partycypacji w Polsce kształtowały się pod dużym wpływem rozwiązań płynących z ZSRR i przybierały głównie postać instytucji samorządu pracowniczego[35]. Zmiany w tym zakresie nastąpiły po wydarzeniach października 1956 roku, kiedy to spontanicznie zaczęły powstawać rady robotnicze, na fali zmian rozpoczęto nawet prace nad koncepcją reform gospodarczych[36]. Kolejne lata to dominacja Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), której statut określał jasno rolę samorządu pracowniczego w Polsce. Partia z jednej strony pobudzała działalność związków zawodowych i rozwój samorządu robotniczego, ale z drugiej zdecydowanie zwalczała wszelkie próby wykorzystania demokracji przez „siły wsteczne dla celów

29 T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2004, s. 522.
30 *Ibidem*.
31 J. Wratny, *Problemy partycypacji przedstawicielskiej*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 513 i n.
32 T. Liszcz, *Prawo pracy*, s. 522.
33 T. Gruszecki, *Partycypacja pracowników w zarządzaniu – model UE i Polski*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2008, t. XXXVI, z. 3, s. 15.
34 J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1992, s. 199 i n.
35 J. Wdzięczak, *Funkcjonowanie samorządów pracowniczych w wybranych krajach realnego socjalizmu*, „Etyka w Życiu Gospodarczym" 2016, t. 19, nr 2, s. 85.
36 J. Skodlarski, *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012, s. 410–411.

wrogich socjalizmowi"[37]. Najmocniejszym akcentem, jeśli chodzi o funkcjonowanie samorządów pracowniczych, był rok 1980 i strajk w Stoczni Gdańskiej. Pracownicy wybrali Międzyzakładowy Komitet Strajkowy, stanowiący reprezentację wszystkich strajkujących przedsiębiorstw. Kolejnym przełomem było utworzenie „Solidarności", ruchu dążącego do zachowania i rozwoju samorządności pracowniczej. Niestety każde rozwiązanie z czasem się degeneruje, więc i przedsiębiorstwa państwowe zaczęły wchodzić w fazę schyłkową[38]. Po kolejnych przemianach społecznych związki zawodowe ewaluowały, aż do czasu gdy w kapitalistycznej gospodarce ich rola stała się marginalna i wydaje się pozostawać taką do dziś.

Obecnie rola partycypacji pracowniczej w Polsce opiera się głównie na kształtowaniu warunków pracy, w tym zwłaszcza na doskonaleniu poziomu bhp, uelastycznieniu organizacji czasu pracy, zaspokajaniu potrzeb socjalnych pracowników. Zawarte w art. 20 Konstytucji RP oraz w ogólnej podstawowej zasadzie prawa pracy (art. 18^2 k.p.) prawa pracowników do partycypacji mogą być realizowane przede wszystkim w formach zinstytucjonalizowanych albo wynikać z praw korporacyjnych we wszystkich zakładach pracy, niezależnie od ich formy własności[39]. Partycypacja pracownicza obejmuje zatem wszelkie przejawy uczestniczenia w procesach decyzyjnych oraz udział w wypracowanych efektach[40].

Powstaje w tym miejscu pytanie, czy polska kultura zarządzania, wykształcona w PRL-u jako autokratyczna, jest dziś gotowa na nowe światowe rozwiązania w zakresie rozszerzenia partycypacji pracowniczej.

W ostatnich latach można zaobserwować, że partycypacja pracownicza w Polsce zyskuje coraz większą grupę zwolenników, rozumiana jest jako aktywny udział pracowników w dbaniu o wspólne dobro, efektem czego jest dający się pośrednio przełożyć na sytuację pracownika interes firmy. Głównym celem partycypacji z punktu widzenia pracodawców jest dążenie do poprawy efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa, pracownicy zaś odczuwają wyraźny wzrost ich roli w firmie[41]. Dzięki nowym rozszerzonym formom uczestnictwa pracownicy zdobywają bardziej szczegółową wiedzę i utożsamiają się z prowadzonymi działaniami czy inwestycjami firmy, silniej angażują się w wykonanie poszczególnych zadań, gdyż znają ich cel oraz mają realny wpływ na ich realizację. Możliwość partycypacji w zyskach firmy powoduje, że pracownicy realniej oceniają koszty, jakie ponosi zakład, i są skłonni do poszukiwania oszczędności. Większość z nich nie ma szans awansu na wyższe stanowiska, ale mając większy wpływ na działania zakładu

37 Statut Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej uchwalony przez III Zjazd PZPR, 1963, s. 7–8.

38 T. Gruszecki, *Partycypacja pracowników*…, s. 21.

39 H. Szewczyk, *Partycypacja pracownicza przyszłością zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Przyszłość prawa pracy*, red. Z. Hajn, D. Skupień, Łódź 2015, s. 529.

40 *Ibidem*, s. 529–530.

41 M. Chyłek, *Współczesne zarządzanie przedsiębiorstwem a partycypacja pracownicza*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie" 2011, nr 90, s. 182.

pracy, czują się bardziej dowartościowani[42]. Nowe formy uczestnictwa pracowników wykraczają daleko poza konsultacje. Głównym celem indywidualnej partycypacji pracowniczej jest zagwarantowanie pracownikom prawa do współdecydowania we wszelakich aspektach procesu pracy[43]. Efektem opisanych działań jest poprawa wydajności pracy, bez stosowania rozwiązań siłowych, oraz poprawa jakości towarów i usług. Innowacyjność nowych metod indywidualnych partycypacji pracowniczej w Polsce polega w głównej mierze na takiej formie organizacji czasu pracy i zadań, aby pracownik sam dążył do udoskonalenia miejsca pracy przez zgłaszanie własnych pomysłów i ich realizację. Wzrost satysfakcji z pracy i poczucie, że jest się częścią zespołu, okazuje się kluczową kwestią mającą olbrzymi wpływ również na zdrowie pracowników. W firmach, gdzie na szeroką skalę pracownicy uczestniczą w indywidualnych programach partycypacji pracowniczej, w miejsce nieprawidłowych zjawisk, takich jak mobbing czy naruszanie dóbr osobistych, pojawiają się samoistnie zdrowe i prawidłowe warunki pracy. Pracownicy stają się partnerami w biznesie dla właścicieli firm i dla pozostałych współpracowników. Prawidłowo ukształtowane środowiska pracy oddziałują pozytywnie na życie i spokój psychiczny zatrudnionych. Zdaniem W. Szuberta konieczne jest organizowanie postępu przez stwarzanie odpowiednich norm i gwarancji prawnych służących lepszemu zaspokajaniu potrzeb ludzkich, właściwemu kształtowaniu stosunków społecznych i podnoszeniu kultury współżycia ludzi w środowisku pracy[44]. Koncepcja indywidualnej partycypacji pracowniczej wydaje się wypełniać postulaty W. Szuberta w tym sensie, że oprócz budowania kultury współdziałania wpływa pozytywnie również na całe otoczenie w miejscu pracy i poza nią. Zgodnie z kolejnymi postulatami W. Szuberta pracodawca powinien nie tylko zapobiegać szkodom i wypadkom przy pracy, ale też dbać o ochronę zdrowia zatrudnionych oraz dążyć do stworzenia im bezpiecznego środowiska pracy, wolnego od rozmaitych zagrożeń degradujących spokój psychiczny i poczucie bezpieczeństwa. Prawo pracy jako dyscyplina naukowa powinno służyć zaspokojeniu potrzeb wyższego rzędu, m.in. uznania, szacunku, możliwości urzeczywistnienia osobistych zainteresowań[45].

Podsumowanie

W Polsce istnieje wiele potencjalnych obszarów działań, gdzie możliwe byłoby wdrażanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu. Partycypacja pracownicza, zmiana podejścia do osobowych składników majątku, upodmiotowienie kapitału

42 J. Brilman, *Nowoczesne koncepcje metody zarządzania*, Warszawa 2003, s. 320.
43 P. Nowik, *Pojęcie równowagi prawnej w zbiorowym prawie pracy*, Lublin 2016, s. 167.
44 W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 58–60.
45 *Idem*, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 98 i n.

ludzkiego, traktowanie pracowników jako głównego źródła sukcesu przedsiębiorstwa – to główne cele, do których powinien zmierzać społecznie i etycznie odpowiedzialny biznes. Tworzenie nowych przyjaznych miejsc pracy i aktywizacja zawodowa w sposób istotny zmniejszają ryzyko ubóstwa i wykluczenia.

Koncepcja odpowiedzialnego biznesu jest nie tylko nową modą w zarządzaniu, ale też tendencją światową, której także w Polsce nie można zlekceważyć. Polityka socjalna i społeczna jest dzisiaj zadaniem zarówno organów państwowych, jak i szeroko pojętego biznesu, a ich cele szczegółowe to edukacja, budowanie społeczeństwa obywatelskiego, zapobieganie nierównościom społecznym oraz walka z ubóstwem.

The corporate social responsibility

Summary

The article presents the role of human capital in the process of organization development, with special emphasis on employee participation. Participation is understood as employee's involvement in a decision-making. Participatory management style is currently the most effective method of enterprise management. The participative management style is used in a socially responsible business. The aim of the study is to prove that socially responsible business has the causative power in reducing economic disproportions of households, by engaging in supporting social policy of states.

Rola samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w aktywizowaniu zawodowym osób bezrobotnych

Ewa Kulesza*

Uwagi wstępne

Ochrona przed bezrobociem i pomoc w znalezieniu zatrudnienia, a także pomoc socjalna osobom bezrobotnym należą do fundamentalnych problemów współczesnych państw, w tym III RP. Jakkolwiek stopa bezrobocia w Polsce spada[1], to jednak w dalszym ciągu istnieje konieczność prowadzenia działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych oraz przeciwdziałania negatywnym skutkom bezrobocia nie tylko przez podmioty administracji rządowej, ale też – choć w innym zakresie i innych aspektach – jednostki samorządu terytorialnego. Nieprzypadkowo bowiem samorząd terytorialny uprawniony został przez Konstytucję do wykonywania zadań na rzecz społeczeństwa, zwłaszcza zaś zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, i wyposażony w instrumenty umożliwiające prowadzenie działań w tym zakresie[2], chyba że konkretne zadania zostały

* Dr Ewa Kulesza, Uniwersytet Łódzki.

1 Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec czerwca 2017 r. stopa bezrobocia dla kraju wyniosła 7 procent (Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 września 2017 r., M.P. z 2017 r., poz. 911). Stopa bezrobocia spada, co potwierdzają – dla porównania – wcześniejsze dane ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dnia 26 września 2016 r. (Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 września 2016 r., M.P. z 2016 r., poz. 944), dotyczą informacji o przeciętnej stopie bezrobocia dla Polski na 30 czerwca 2016 r, która wynosiła 8,7 procent. W obydwu wypadkach jest to wynik lepszy niż spodziewany w Uchwale Nr 28/2015 Rady Ministrów z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017, w której przyjęto, że w 2017 r. stopa bezrobocia miałaby wynosić 9,9 procent, www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe, s. 16 (dostęp: 6.02.2019).

2 Por. E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013, s. 26 i n.

zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Ów obowiązek samorządu terytorialnego, a w pierwszej kolejności samorządu gminnego, zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty powtórzony i wzmocniony został w ustawie o samorządzie gminnym[3], co sprawiło, że to gmina jest postrzegana jako podmiot odpowiedzialny za właściwe wykonywanie zadań publicznych na rzecz obywateli, a nawet jako łącznik obywatela z państwem[4].

Szczególnego znaczenia nabierają działania zmierzające do zapewnienia bezrobotnym bezpieczeństwa socjalnego, gdyż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie pomocy społecznej, należy do zadań własnych gminy. Jednakże w związku z tym, że często przyczyną korzystania ze świadczeń pomocy społecznej jest bezrobocie, jednostki organizacyjne gminy zajmujące się pomocą społeczną włączają się w aktywizowanie zawodowe i społeczne osób bezrobotnych, zwłaszcza tych, które nie mogą znaleźć zatrudnienia na otwartym rynku pracy z powodu wykluczenia bądź zagrożenia wykluczeniem ze względu na swoją sytuację osobistą bądź zdrowotną[5].

O ile działania instytucji pomocy społecznej w zakresie pomocy socjalnej osobom bezrobotnym traktowane są jako zgodne z celem funkcjonowania pomocy społecznej, przede wszystkim z racji eksponowania pomocy społecznej jako instytucji wspierającej osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwiającej im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka[6], o tyle w mniejszym zakresie zauważane są działania skierowane na skłonienie do poszukiwania pracy czy przygotowanie bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia. Dzieje się tak, mimo że sama ustawa o pomocy społecznej wskazuje na dużo szersze zadanie pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa, mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są oni w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Są to zatem rozleglejsze działania, niż by to wynikało jedynie z obowiązku – jak to się powszechnie przyjmuje – wsparcia finansowego osób potrzebujących. Wśród ogólnie określonych zadań pomocy społecznej konkretne przepisy uprawniają, a nawet zobowiązują pomoc społeczną do aktywizacji społecznej, a także zawodowej osób bezrobotnych nie tylko przez wykorzystanie tradycyjnych działań, ale też z użyciem nowych form pomocy i samopomocy. Stąd też spotykane w praktyce pomocy społecznej niestandardowe formy wspierania i aktywizowania osób bezrobotnych.

---

3 Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.

4 P. Dobosz, *Komentarz do art. 8 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 244.

5 M. Szylko-Skoczny, *Problemy społeczne w sferze pracy*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2009, s. 225–226.

6 Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.

Argumentem przemawiającym za włączeniem instytucji pomocy społecznej w krąg podmiotów podejmujących działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych jest ta okoliczność, że pomoc społeczna posiada całość informacji na temat osób korzystających ze świadczeń socjalnych bądź wnioskujących o ich przyznanie. Bezrobocie jest jedną z przesłanek udzielania pomocy, wymienioną w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, dlatego też w ramach kwestionariusza wywiadu środowiskowego zbierane są – obok danych o statusie majątkowym, dochodach i wydatkach wnioskodawcy i jego rodziny, sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej i zdrowotnej – informacje o sytuacji zawodowej i dotychczasowych działaniach w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnego[7].

Zawarte w ustawie o pomocy społecznej przepisy włączające jednostki organizacyjne pomocy społecznej do działań na rzecz zatrudnienia stanowią odzwierciedlenie założeń przyjętych w dokumentach programowych dotyczących działań na rzecz zatrudnienia, zwłaszcza osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, czego efektem powinno być – obok zwiększenia liczby osób pracujących – zmniejszenie liczby beneficjentów pomocy społecznej[8].

Powstaje jednak pytanie, na ile koncepcje przyjęte w dokumentach politycznych przekładają się na konkretne działania instytucji pomocy społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych klientów pomocy społecznej i na ile te działania są skuteczne. Zagadnienie to, interesujące i ważne społecznie, zasługuje na szerszą analizę. W ramach niniejszego opracowania zasygnalizowane zostaną jedynie pewne kwestie zilustrowane przykładami z praktyki wybranych samorządowych podmiotów pomocy społecznej.

Instrumenty aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, podopiecznych pomocy społecznej określone w ustawie o pomocy społecznej

W każdym przypadku, w którym bezrobocie jest elementem decydującym o sytuacji osobistej osoby wnioskującej o świadczenia bądź korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej, instytucje pomocy społecznej podejmują działania zmierzające do aktywizacji zawodowej takiej osoby, a nawet uzależniają przyznanie bądź kontynuowanie wypłacania świadczeń od zaangażowania tej osoby w przygotowanie

7 Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1406; Załącznik nr 1 – Kwestionariusz rodzinnego wywiadu środowiskowego.

8 Krajowy Plan Działania…, s. 42.

do wykonywania pracy bądź podejmowania pracy. Udzielanie pomocy społecznej nie polega bowiem jedynie na automatycznym przyznawaniu świadczenia finansowego, ale na pracy socjalnej, zdefiniowanej jako działania mające na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie przez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Praca socjalna jest świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym i prowadzona w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej.

Prowadząc działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, jednostki organizacyjne pomocy społecznej opierają się zarówno na ustawie o pomocy społecznej, jak i na innych aktach prawnych określających sposoby wsparcia bezrobotnych poszukujących zatrudnienia bądź wymagających motywacji do podjęcia pracy.

W ramach niniejszego opracowania wyeksponowane zostaną jedynie niektóre z wykorzystywanych przez instytucje pomocy społecznej formy działania na rzecz osób bezrobotnych.

Poszukiwanie zatrudnienia jako warunek zawarcia kontraktu socjalnego

Ustawa o pomocy społecznej pozwala na indywidualną pomoc osobom wymagającym wsparcia, wskazując – w art. 108 – na możliwość zawarcia z osobą znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej kontraktu socjalnego na rzecz wzmocnienia jej aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Kontrakt socjalny, jako instrument pracy socjalnej, jest pisemną „umową" zawieraną przez pracownika socjalnego z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny[9], w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Kontrakt socjalny zawierany jest z wykorzystaniem formularzy dołączonych do rozporządzenia MPiPS w sprawie wzoru kontraktu socjalnego[10]. Zawarcie kontraktu poprzedzone jest zdiagnozowaniem trudnej sytuacji życiowej, co znajduje odzwierciedlenie w formularzu, wymagającym wskazania przyczyn trudnej sytuacji życiowej oraz dokonania oceny możliwości osoby/rodziny rozwiązania trudnej sytuacji życiowej, a także zidentyfikowania barier w środowisku powodujących utrudnienia w pokonaniu trudnej sytuacji życiowej. Z jednej strony szczegółowa

9 Art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej.

10 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego, Dz.U. Nr 218, poz. 1439.

analiza ograniczeń, barier w środowisku, przyczyn niepowodzenia, a z drugiej – wyznaczenie celów, jakie ma osiągnąć dana osoba, aby wzmocnić swą aktywność i samodzielność życiową, zawodową lub zmierzającą do przeciwdziałania wykluczeniu – mają motywować osobę bezrobotną do aktywności w realizowaniu wspólnie ustalonych z pracownikiem socjalnym celów, wśród których powinno być poszukiwanie zatrudnienia. Ważnym elementem mobilizującym do zawarcia kontraktu socjalnego jest objęcie osoby zawierającej kontrakt ubezpieczeniem zdrowotnym i opłacanie składek ubezpieczeniowych przez ośrodek pomocy społecznej, jeśli nie jest ona objęta ubezpieczeniem zdrowotnym na innej podstawie prawnej.

Okresowa ocena rezultatów kontraktu daje możliwość weryfikacji samego kontraktu socjalnego i uzupełnienia środków ułatwiających bezrobotnemu osiągnięcie założonego celu, jeśli strony – przed dniem ustalonym jako dzień realizacji kontraktu – uzgodnią konieczność wprowadzenia zmian.

W literaturze przedmiotu ocenia się, że kontrakt socjalny, jako forma umowy socjalnej będącej elementem pracy socjalnej, powinien być w miarę skutecznym środkiem mobilizowania podopiecznego pomocy społecznej do działań (w tym także do poszukiwania zatrudnienia, a zatem do aktywności ograniczającej ryzyko wystąpienia „wyuczonej bezradności" jako skutku długotrwałego bezrobocia), a w efekcie drogą przeciwdziałania uzależnieniu podopiecznego od instytucji pomocowych. W piśmiennictwie podkreśla się także, że zawarcie kontraktu socjalnego daje poczucie skuteczności pracy – zarówno klientowi, jak i pracownikowi socjalnemu – przez wyznaczanie wspólnych kierunków działań i osiąganie założonych rezultatów[11].

Idea kontraktów socjalnych została pozytywnie oceniona przez ośrodki pomocy społecznej. Wskazuje się, że kontrakt socjalny daje wymierne, pożądane efekty w kształtowaniu nowych nawyków, postaw, wzorców zachowań w obszarach określonych przez wskaźniki funkcjonowania społecznego, czego dowodem jest podejmowanie pracy, nabycie umiejętności poruszania się po rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji, a nawet podjęcie się organizowania sobie miejsca pracy, np. przez współuczestniczenie w zakładaniu spółdzielni pracy. Pozytywne zmiany w postawach podopiecznych wskazywano, opierając się na danych statystycznych, przy czym należy podkreślić, że każda pozytywna zmiana w postawie podopiecznego pomocy społecznej, bez względu na liczbę osób, u których te zmiany zostały zaobserwowane, powinna być odnotowana jako korzystny rezultat pracy socjalnej w postaci kontraktu socjalnego[12].

Ilustracją pozytywnych ocen zawierania kontraktów socjalnych jako efektywnego instrumentu aktywizacji zawodowej bezrobotnych klientów pomocy społecznej mogą być dane przedstawiane w rocznych sprawozdaniach ośrodków

11 A. Urbanek, *Realizacja zadań pracownika socjalnego w praktyce*, Legnica 2010, s. 50.

12 Por. Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2016, s. 21 i n., www.mops.krakow.pl (dostęp: 6.02.2019).

pomocy społecznej, takie jak choćby informacja zawarta w rocznym sprawozdaniu ośrodka pomocy społecznej w Krakowie dotycząca roku 2015, według której na 1062 zakończone kontrakty socjalne 284 kontrakty (27 procent) doprowadziły do osiągnięcia założonych celów w postaci usamodzielnienia rodziny, natomiast w 353 przypadkach (33 procent) wyznaczone cele zostały wprawdzie osiągnięte, ale rodzina – ze względu na szczególną sytuację – w dalszym ciągu pozostaje pod opieką MOPS[13]. Nawet jeśli przyjąć, że nie we wszystkich, a nawet że tylko w niewielu ośrodkach pomocy społecznej doświadczenia dotyczące efektów zawierania kontraktów socjalnych są równie budujące jak w ośrodku krakowskim, to i tak powoływany przykład pozostaje pozytywnym wzorcem działania dla innych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Aktywizacja zawodowa osób bezdomnych jako element indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności

Artykuł 49 ustawy o pomocy społecznej przewiduje także inną formę wsparcia podopiecznego jako jedną z dróg wyjścia z trudnej sytuacji wynikającej z bezdomności – tzw. indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Zgodnie z powoływanym przepisem osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności polegającym na wspieraniu takiej osoby w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności, opracowywany wraz z osobą bezdomną przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej bądź pracownika socjalnego schroniska dla bezdomnych, jeśli osoba przebywa w schronisku, może stanowić motywację do poszukiwania pracy na otwartym rynku pracy, ale przede wszystkim do zatrudnienia socjalnego, skierowanego do osób, które podlegają wykluczeniu społecznemu ze względu na swoją sytuację życiową i nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych[14].

W praktyce ośrodków pomocy społecznej problem wychodzenia z bezdomności podopiecznych pomocy społecznej łączony był przede wszystkim z koniecznością zabezpieczenia socjalnego takich osób, dopiero w dalszej kolejności z aktywizacją zawodową. Nie oznaczało to, że osoby bezdomne pozostawiano bez wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej. W celu przygotowania do samodzielnego funkcjonowania na rynku pracy, m.in. przez przygotowanie do wykonywania zawodu czy

13 Według sprawozdania w 2015 r. prowadzonych było 1380 kontraktów – zakończono 1062. Por. Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2016, s. 21.

14 Zagadnienie zatrudnienia socjalnego organizowanego przez różne podmioty (np. jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje pozarządowe), ale we współpracy z jednostkami pomocy społecznej, omówione zostanie w dalszej części opracowania.

podwyższania kwalifikacji, ośrodki zawierały porozumienia z przygotowanymi do pracy z bezdomnymi Centrami Integracji Społecznej.

Znakomitym przykładem w tym zakresie jest zlecenie przez MOPS Kraków realizacji zadania aktywizacji zawodowej i społecznej bezdomnych Centrum Integracji Społecznej prowadzonemu przez Dzieło Pomocy św. Ojca Pio w Krakowie. W ramach wykonywania zleconych zadań CIS organizował indywidualne programy zatrudnienia, a także gwarantował kontakt z doradcami zawodowymi czy instruktorami/trenerami zatrudnienia wspieranego. W rezultacie prowadzonych działań na 26 uczestników CIS w 2016 roku trzy osoby podjęły zatrudnienie, a dwie usamodzielniły się. Pozostałe osoby uczestniczyły w spotkaniach indywidualnych z psychoterapeutą, pracownikami socjalnymi czy psychiatrą, ale nikt nie zrezygnował z uczestnictwa w CIS, co dawało nadzieję na znalezienie przez te osoby zatrudnienia w przyszłości[15].

Świadczenia na ekonomiczne usamodzielnienie

Sama ustawa o pomocy społecznej przewiduje także konkretne rozwiązania mające służyć aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w postaci wsparcia finansowego bądź rzeczowego ze środków pomocy społecznej w celu tzw. ekonomicznego usamodzielnienia[16]. Świadczenia przewidziane w art. 43 ustawy o pomocy społecznej miałyby – w założeniu ustawodawcy – doprowadzić do takiej samodzielności ekonomicznej osoby korzystającej ze świadczenia, która pozwoliłaby na rezygnację ze statusu beneficjenta pomocy społecznej. Artykuł 43 ustawy o pomocy społecznej przewidujący wsparcie osoby (bądź rodziny) korzystającej z pomocy bądź wnioskującej o jej udzielenie świadczeniem na ekonomiczne usamodzielnienie w postaci pieniężnej (jednorazowy zasiłek celowy, nieoprocentowana pożyczka) lub rzeczowej (udostępnienie maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym) uzależnia możliwość uzyskania takiej pomocy od niekorzystania z podobnej formy wsparcia na ten sam cel z innego źródła[17].

15 Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2016.

16 Podobne rozwiązanie, jakkolwiek niedoskonałe, ponieważ nieokreślające formy, w jakiej świadczenie miało być przyznawane (decyzją administracyjną czy w formie umowy pożyczki), zostało przyjęte po raz pierwszy w ustawie o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 506). Rozwiązanie to wówczas nie sprawdziło się jako forma aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, ponieważ znaczna część środków przyznanych w drodze decyzji administracyjnej została zmarnotrawiona przez beneficjentów – podopiecznych pomocy społecznej.

17 Czyli z Funduszu Pracy za pośrednictwem PUP albo PFRON.

Ustawa o pomocy społecznej nie określa zasad udzielania świadczenia na ekonomiczne usamodzielnienie w postaci pożyczki, wskazując jedynie, że ma to być pożyczka nieoprocentowana, udzielana na warunkach określonych w umowie zawartej z gminą, a zatem w formie umowy cywilnoprawnej określającej warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenie[18]. Ustawa zezwala jednocześnie na umorzenie pożyczki w całości lub w części, jeżeli przyczyni się to do szybszego osiągnięcia celów pomocy społecznej.

Pomoc może być także udzielana w postaci jednorazowego zasiłku celowego, którego wysokość, warunki i tryb przyznawania oraz zwrotu powinny być określone w uchwale gminy. Świadczenie w formie rzeczowej przyznawane w celu ekonomicznego usamodzielnienia może być także udzielane w postaci udostępnienia na podstawie cywilnoprawnej umowy użyczenia maszyn i narzędzi pracy. Celem takiej formy wsparcia jest pomoc w zorganizowaniu własnego warsztatu pracy oraz pozyskaniu urządzeń ułatwiających pracę osobom niepełnosprawnym. Jakkolwiek sama ustawa o pomocy społecznej, wskazując jedynie formę wsparcia osoby bezrobotnej, nie dookreśla sposobów wykorzystania świadczeń, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że świadczenie powinno być przeznaczone na podjęcie działalności gospodarczej, wyposażenie lub doposażenie własnego warsztatu pracy[19].

Warto wspomnieć, że rozwiązanie przyjęte w ustawie o pomocy społecznej stanowi jeden z trzech elementów systemu wsparcia finansowego osób bezrobotnych w postaci udzielanych przez podmioty zajmujące się aktywizacją zawodową bezrobotnych pożyczek lub/i świadczeń pieniężnych, przyznawanych w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej albo wykorzystania środków na usamodzielnienie ekonomiczne w innej formie. Obok świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej osoby bezrobotne mogą ubiegać się o pomoc finansową z Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych[20] bądź z Funduszu Pracy[21] będącego

18 Brak uszczegółowienia w przepisach ustawy procedury przyznawania pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie sprawia, że jakkolwiek samo udzielenie pożyczki odbywa się w oparciu o przepisy prawa cywilnego, to w literaturze przedmiotu wskazuje się konieczność poprzedzenia umowy decyzją administracyjną przyznającą taką formę pomocy (por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 143). Takie stanowisko, choć poddawane jest krytyce (por. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 195), ma pewne uzasadnienie, ponieważ odmowa zawarcia umowy o świadczenie na ekonomiczne usamodzielnienie (pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie) w formie decyzji administracyjnej może być przedmiotem odwołania w trybie administracyjnym oraz przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. W innym wypadku – odmowy niesformalizowanej – nieudzielenie pożyczki nie daje możliwości weryfikacji prawidłowości przyjętego stanowiska przez gminę.

19 Wyrok NSA z 24.04.2015, I OSK 3091/14, LEX nr 1773714.

20 Art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 511.

21 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.

w dyspozycji starostów. Pozyskanie środków z jednego z tych źródeł wyklucza możliwość uzyskania świadczenia na usamodzielnienie ekonomiczne z innego źródła finansowanego ze środków publicznych.

I tak w ramach systemu wsparcia finansowego bezrobotnych osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu może otrzymać jednorazowo z Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych środki na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą, nieprzekraczającej piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Niepełnosprawna osoba bezrobotna może także otrzymać ze środków funduszu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na podjęcie działalności w formie spółdzielni socjalnej na jednego członka założyciela spółdzielni oraz na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu, w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą – nie wyższej niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia w przypadku zobowiązania do prowadzenia działalności gospodarczej, rolniczej lub członkostwa w spółdzielni socjalnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy, bądź wynoszącej od sześciokrotności do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia w przypadku zobowiązania do prowadzenia działalności gospodarczej, rolniczej lub członkostwa w spółdzielni socjalnej nieprzerwanie przez okres co najmniej 24 miesięcy.

Podobne rozwiązanie zawiera art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z powoływanym przepisem starosta może przyznać bezrobotnemu lub poszukującemu pracy jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, na założenie spółdzielni socjalnej lub przystąpienie do niej po jej założeniu, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie nie wyższej niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia[22]. Szczegółowe warunki, które muszą być spełnione przez bezrobotnego składającego wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, określone zostały w przepisach wykonawczych do ustawy o promocji zatrudnienia[23].

Świadczenia pieniężne na ekonomiczne usamodzielnienie, których udzielanie opisane zostało w przepisach ustawy o pomocy społecznej, niezwykle rzadko wykorzystywane są jako instrumenty aktywizacji zawodowej bezrobotnych będących klientami pomocy społecznej. Przesądza o tym ta okoliczność, że z pomocy społecznej korzystają osoby z reguły nieporadne życiowo, wymagające raczej wsparcia

22 Szerzej na temat środków na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy: T. Wrocławska, *Komentarz do art. 46*, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach runku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2011, s. 303 i n.

23 Por. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1380.

w poszukiwaniu miejsca pracy, nie zaś na tyle samodzielne, żeby sobie to miejsce pracy organizować w ramach własnej działalności gospodarczej, której prowadzenie kojarzy się zazwyczaj z pewną wiedzą o obowiązujących przepisach, umiejętnościami i zaradnością życiową. Ponadto świadczenia na ekonomiczne usamodzielnienie jako forma pomocy określone zostały jako zadania własne gminy o charakterze nieobowiązkowym, co oznacza, że świadczenie jest finansowane z własnych środków gminy i może, ale nie musi zostać przyznane. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest praktyka, według której jeśli przyznaje się świadczenie na ekonomiczne usamodzielnienie, to w formie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, w wysokości dużo niższej niż kwoty z PFRON lub Funduszu Pracy, nie zaś w formie pożyczki. Jak wynika z uchwał samorządów w tym zakresie, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie ustalane są na niskim poziomie, w wysokości krotności kwoty kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (np. dziesięciokrotność kwoty 418 zł[24], albo nawet np. sześciokrotność[25]), bądź też – jak wynikało to ze starszych uchwał samorządów terytorialnych – krotności najniższego wynagrodzenia pracowniczego z dnia przyznania świadczenia[26].

Ze względu na niskie kwoty przyznawanych świadczeń zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie nie odgrywają znaczącej roli jako instrument aktywizacji zawodowej bezrobotnych będących świadczeniobiorcami pomocy społecznej.

Kursy i szkolenia organizowane dla bezrobotnych – podopiecznych pomocy społecznej

Działaniem wykraczającym poza typowe formy aktywizacji zawodowej i społecznej przypisane podmiotom wykonującym zadania z zakresu pomocy społecznej są kursy i szkolenia organizowane dla podopiecznych pomocy społecznej. Instytucje pomocy

24 Por. uchwała nr VIII/48/2015 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie; Dz.Urz. Województwa Łódzkiego 2015, poz. 2514; podobnie uchwała Nr XXXII/212/16 Rady Gminy Widawa z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz zmiany uchwały nr XV/93/04 Rady Gminy w Widawie z dnia 29 czerwca 2004 r., Dz.Urz. Województwa Łódzkiego 2017, poz. 232.

25 Por. uchwała nr XXXV/227/2017 Rady Gminy Łabowa z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, Dz.Urz. Województwa Małopolskiego 2017, poz. 3318.

26 Por. uchwała nr XXII/85/97 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 maja 1997 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, www.bip.krakow.pl/archiwum/rmk/kadencja (dostęp: 6.02.2019).

społecznej ułatwiają bądź finansują kształcenie (dokształcanie) zawodowe, co w założeniu ma pozwalać na efektywne poszukiwanie zatrudnienia. Wprawdzie w ten sposób instytucje pomocy społecznej wkraczają poniekąd w sferę działań na rzecz bezrobotnych przypisywaną dotychczas urzędom pracy (szkolenia dla osób bezrobotnych są domeną urzędów pracy jako jedna z podstawowych usług rynku pracy, szczegółowo opisanych w ustawie o promocji zatrudnienia) oraz starostom (jako podmiotom odpowiedzialnym za inicjowanie, organizowanie i finansowanie szkoleń z Funduszu Pracy dla bezrobotnych oraz określającym grupy osób, które mogą skorzystać ze szkoleń finansowanych ze środków publicznych, i warunki, pod jakimi osoby te mogą skorzystać z prawa do szkoleń[27]), jednak działania podejmowane przez instytucje pomocy społecznej mają uzupełniać ofertę urzędów pracy. Ponadto mimo stosunkowo szerokiego zakresu podmiotowego uprawnionych do szkoleń finansowanych z Funduszu Pracy nie wszystkie osoby wymagające aktywizacji zawodowej, a korzystające ze wsparcia pomocy społecznej, spełniają kryteria stawiane przy kwalifikowaniu do szkoleń, określone ustawą o promocji zatrudnienia[28]. Z tego względu szkolenia organizowane i finansowane przez ośrodki pomocy społecznej cieszą się ogromnym zainteresowaniem wśród podopiecznych pomocy społecznej, którzy chcą korzystać ze wsparcia przy poszukiwaniu zatrudnienia.

Przykładem może być realizacja projektu „Aktywny Krok" mającego na celu aktywizację społeczno-zawodową oraz przywrócenie zdolności do zatrudnienia osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, będącego wynikiem umowy zawartej przez MOPS w Łodzi z Wojewódzkim Urzędem Pracy i współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego[29], z którego skorzystało 112 uczestników. Podobne przykłady można znaleźć w sprawozdaniach z działalności innych ośrodków pomocy społecznej, zgodnie z którymi ośrodki były organizatorami szkoleń dla bezrobotnych przygotowujących do wykonywania konkretnych zawodów (np. sprzedawcy/kasjera/fakturzysty, magazyniera, pilarza czy zawodowego „konserwatora powierzchni płaskich" – Kraków[30], a także bukieciarki, krawcowej wykonującej drobne usługi krawieckie, szewca czy kierowcy).

W większości przypadków szkolenia dla bezrobotnych prowadzone na zlecenie ośrodków pomocy społecznej stanowiły odpowiedź na zapotrzebowanie na wykonywanie określonych usług w danej miejscowości, co miało zagwarantować zatrudnienie w określonym zawodzie bądź możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie.

---

27 Art. 40 ustawy o promocji zatrudnienia.

28 Szerzej na temat zakresu podmiotowego uprawnionych do szkoleń dla bezrobotnych organizowanych przez starostę: E. Bielak-Jomaa, *Komentarz do art. 40 ustawy o promocji zatrudnienia*, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia*…, s. 268 i n.

29 Por. Sprawozdanie MOPS w Łodzi za 2016 r., s. 63 i n., bip.mopps.lodz.pl/userfiles/file/sprawozdania_MOPS (dostęp: 6.02.2019).

30 Por. Sprawozdanie z działalności MOPR w Krakowie za rok 2015, s. 27 i n. www.google.pl/serach?q=mopr+krakow+sprawozdanie+2016 (dostęp: 6.02.2019).

Działania podejmowane przez instytucje pomocy społecznej na podstawie innych przepisów określających instrumenty aktywizacji zawodowej bezrobotnych

Faktyczne działania podejmowane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej wykraczają daleko poza zadania określone przepisami ustawy o pomocy społecznej. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych organizowana jest na podstawie takich aktów prawnych, jak ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych[31] czy ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym[32], przy czym pomoc społeczną nie tylko włącza się w działania jednostek prowadzonych przez inne podmioty, ale też ona sama jest organizatorem różnych form aktywizowania zawodowego.

Zatrudnienie socjalne jako forma aktywizacji zawodowej i pomoc osobom bezrobotnym, które mogą szukać zatrudnienia na otwartym rynku pracy

Jednostki organizacyjne pomocy społecznej odgrywają szczególną rolę w aktywizacji zawodowej i społecznej osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem ze względu na ich warunki osobiste, rodzinne czy zawodowe. Jakkolwiek osoby takie powinny mieć dostęp do ofert pracy na otwartym rynku pracy, choćby ze względu na niedopuszczalność jakiegokolwiek różnicowania bądź dyskryminacji osób poszukujących pracy, wyraźnie podkreśloną w przepisach o pośrednictwie pracy, poradnictwie zawodowym czy opisujących formy aktywizacji, to często niemożność podjęcia pracy wynika właśnie z cech osobistych bądź braku umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie.

Niewątpliwym atutem, którym dysponują jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jest unikalna wręcz wiedza pracowników pomocy społecznej o sytuacji bezrobotnego będącego klientem pomocy społecznej: zawodowej, społecznej, rodzinnej czy zdrowotnej, co daje możliwość udzielenia faktycznej pomocy. Ośrodki pomocy wykorzystują w tym celu formy aktywizacji opisane w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, dającej możliwość zatrudniania – na szczególnych zasadach, w ramach tzw. zatrudnienia socjalnego – osoby, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji

31 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1567 ze zm.
32 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1828.

powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Jako wymagające wyjątkowego wsparcia w aktywizacji zawodowej i społecznej powoływana ustawa wymienia przykładowo takie grupy osób, będących w znacznej części klientami pomocy społecznej, jak bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnieni od alkoholu, uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, chorzy psychicznie, długotrwale bezrobotni, zwalniani z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem, uchodźcy realizujący indywidualny program integracji czy osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[33].

Centra integracji społecznej

Miejscem, w którym może być realizowana reintegracja zawodowa i społeczna dla osób wymagających wsparcia w postaci kształcenia umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych niepodlegających wykluczeniu społecznemu, mogą być centra integracji społecznej, nazywane dalej Centrami. Podstawy prawne ich tworzenia i zasady funkcjonowania określa ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Centra mają ponadto pomagać w uzyskiwaniu kwalifikacji zawodowych oraz w przyuczeniu do zawodu, przekwalifikowaniu lub podwyższaniu kwalifikacji, a także w nabywaniu umiejętności życia w społeczeństwie (planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem czy umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi)[34].

Cel i zakres działania Centrów wpisuje się w cele pracy socjalnej, do której prowadzenia zobligowani są pracownicy socjalni w ramach działań na rzecz klientów (podopiecznych) pomocy społecznej, co oznacza, że podmioty wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej winny – w interesie osób korzystających z pomocy – ściśle współpracować z Centrami integracji społecznej. Takie założenia przyjęte zostały w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, czego wyrazem jest procedura kierowania do Centrów. Dana osoba może zostać skierowana do Centrum na podstawie własnego wniosku lub wniosku przedstawiciela ustawowego, bądź też na podstawie wniosku zakładu lecznictwa odwykowego, powiatowego centrum pomocy rodzinie, ośrodka pomocy społecznej, organizacji pozarządowej lub klubu integracji społecznej (za zgodą tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego). Wniosek taki zawsze podlega jednak zaopiniowaniu przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu osoby kierowanej do uczestnictwa, a opinia musi być poprzedzona przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego (rodzinnego). Pozytywna opinia stanowi podstawę do przyjęcia osoby do Centrum i przygotowania dla niej przez pracownika socjalnego Centrum i uzgodnionego z kierownikiem ośrodka pomocy

33 Art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.
34 Art. 3 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania tej osoby indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. Włączanie przez ustawę o zatrudnieniu socjalnym pracowników socjalnych do procesu aktywizacji zawodowej i społecznej osób podopiecznych pomocy społecznej sprawia, że jednostki organizacyjne pomocy społecznej w szerokim zakresie wykorzystują możliwości wskazane przepisami ustawy.

Instytucje pomocy społecznej z reguły same nie tworzą Centrów ze względu na wysokie koszty utrzymania, natomiast ściśle współpracują z centrami integracji społecznej, które w większości przypadków prowadzone są przez organizacje społeczne, takie jak np. Fundacja Wspierania Rozwoju Społecznego „Leonardo" w Krakowie, Fundacje Pomocy Wzajemnej „Barka" w Poznaniu, Stowarzyszenie „Szkoła Barki" w Poznaniu czy Fundacja „Uwolnienie" w Łodzi. Centra działają także jako jednostki organizacyjne tworzone i prowadzone przez samorząd. Rolą pomocy społecznej jest z reguły kierowanie do uczestnictwa w Centrum osób, co do których przeprowadzony został wywiad środowiskowy, a sam wniosek danej osoby zaopiniowano pozytywnie, oraz uczestniczenie we współfinansowaniu działań Centrów.

Zatrudnienie socjalne w Centrach oceniane jest jako skuteczna forma aktywizacji, której efektem może być zatrudnienie osób dotychczas bezrobotnych. Przykładem mogą być działania centrów integracji w Poznaniu, gdzie – jak wynika ze sprawozdania MOPR za 2016 rok – na 82 osoby skierowane do Centrum prowadzonego przez Stowarzyszenie „Szkoła Barki" 43 osoby ukończyły indywidualny program zatrudnienia socjalnego, z czego 7 podjęło zatrudnienie, a na 130 osób skierowanych do udziału w zajęciach Centrum „Etap" 50 osób ukończyło indywidualny program zatrudnienia socjalnego, z czego 37 osób podjęło zatrudnienie, a spośród 74 osób skierowanych do Centrum „Darzybór" 48 osób ukończyło indywidualny program zatrudnienia socjalnego, z czego 22 osoby podjęły zatrudnienie[35].

Kluby integracji społecznej

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym włącza pracowników socjalnych do działań w ramach tzw. klubów integracji społecznej. Celem powoływania klubów integracji społecznej, które mogą być organizowane m.in. przez gminę oraz organizacje pozarządowe, jest – jak określa to w sposób ogólny art. 18 ust. 7 ustawy – realizowanie działań „w zakresie integracji społecznej bezrobotnych służące kształtowaniu aktywnej postawy w życiu społecznym i zawodowym". Bardziej szczegółowo określone zadania klubów integracji społecznej wskazują na udzielanie pomocy w znalezieniu pracy (na czas określony lub w niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców), wykonywanie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, przygotowanie do podjęcia zatrudnienia lub działalności w formie spółdzielni socjalnej, a także organizowanie prac społecznie użytecznych, robót publicznych, poradnictwa prawnego, działalności

35 Sprawozdanie z działalności MOPR w Poznaniu za 2016 r., www.mopr.poznan.pl/wp-content (dostęp: 6.02.2019).

samopomocowej w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych oraz organizowanie staży, o których mowa w ustawie promocji zatrudnienia[36]. Także w wypadku klubów integracji społecznej warunkiem uczestnictwa w klubie jest zawarcie kontraktu socjalnego na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej, a zatem opracowanego i realizowanego pod kontrolą pracownika socjalnego.

Efektem osiąganym w klubach integracji ma być reintegracja zawodowa i społeczna podopiecznych, m.in. przez zdobywanie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych, naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez osiągnięcie własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, a także uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi[37]. Kluby integracji społecznej jako forma wspierania osób poszukujących zatrudnienia są organizowane i prowadzone w zasadzie przez wszystkie jednostki organizacyjne pomocy społecznej, bez względu na stwierdzoną w danym rejonie kraju wielkość bezrobocia, ponieważ pozwalają na pomoc uwzględniającą indywidualną sytuację każdej osoby.

Wsparcie udzielane bezrobotnym obejmuje z reguły wsparcie grupowe, z którego korzystają zazwyczaj wszyscy uczestnicy klubów, a którego celem jest „umożliwienie uczestnikowi dokonanie wyboru aktywności adekwatnej do jego ścieżki rozwoju, określonej w kontrakcie socjalnym”[38], oraz poradnictwo indywidualne – osoby objęte pomocą mogą korzystać z porad psychologa i prawnika, a nawet terapeuty uzależnień, jeśli przyczyną braku możliwości poszukiwania zatrudnienia na otwartym rynku pracy jest uzależnienie. W ramach reintegracji zawodowej oferuje się doradztwo zawodowe w formie doradztwa indywidualnego, organizuje warsztaty prowadzone przez doradców zawodowych czy działania o charakterze zatrudnieniowym, takie jak prace społecznie użyteczne czy roboty publiczne. Szczególnie ważne jest organizowanie prac społecznie użytecznych i robót publicznych, ponieważ pozwalają one na zatrudnienie oraz nabywanie kwalifikacji zawodowych. Wprawdzie z reguły są to prace niewymagające żadnych bądź zbyt wysokich kwalifikacji (prace gospodarcze, biurowe, opiekuńcze, porządkowe, zatrudnienie w charakterze pomocy kuchennej, prace ogrodnicze czy remontowe), ale znaczna liczba osób korzystających z takich form zatrudnienia (np. w MOPR Kraków w 2015 r. w 52 podmiotach prace społecznie użyteczne wykonywało

36 Art. 53 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje możliwość skierowania bezrobotnego do odbycia stażu, którego celem jest „nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą” (art. 2 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

37 Cele reintegracji zawodowej i społecznej wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

38 Por. sprawozdanie z działalności MOPR Kraków, www:google.pl/serach?q=mopr (dostęp: 6.02.2019).

418 osób, a w 2016 r. w 58 podmiotach – 516 osób) wskazuje, że są to skuteczne drogi aktywizacji zawodowej i same osoby bezrobotne chętnie z takich form zatrudnienia korzystają.

Spółdzielnie socjalne

Najpełniejszą formą aktywizacji bezrobotnych mających trudności w znalezieniu zatrudnienia na otwartym rynku pracy, a jednocześnie wymagającą największego zaangażowania finansowego i organizacyjnego[39], są spółdzielnie socjalne[40]. Z tego względu spółdzielnie socjalne tworzone są najczęściej przez samorządowe jednostki terytorialne reprezentowane przez pracowników pomocy społecznej, wspólnie z organizacjami społecznymi. Długotrwałe bądź stałe zatrudnienie osób dotychczas korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w spółdzielni socjalnej jest znakiem, że proces aktywizacji zawodowej został pomyślnie zakończony, a osoba dotychczas bezrobotna wróciła na rynek pracy i nie będzie już korzystać ze świadczeń pomocy społecznej. Stąd zaangażowanie pracowników pomocy społecznej w tworzenie i późniejsze wsparcie oraz rozwijanie działalności spółdzielni socjalnych.

Przedmiotem działalności spółdzielni socjalnych, będących elementem gospodarki społecznej[41], jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa, natomiast celem: społeczna reintegracja jej członków, przez co należy rozumieć „działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i podtrzymania ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu", oraz reintegracja zawodowa tych osób, co oznacza „działanie mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy".

Cel działania i zakres usług świadczonych przez spółdzielnie socjalne jest szeroki i zależny od możliwości świadczenia usług w danej miejscowości. Najczęściej są to usługi wykonywane na rzecz miasta, zaliczane do usług z zakresu gospodarki komunalnej, realizowane na rzecz zarządów zieleni miejskiej, ośrodka pomocy

39 Ponieważ powoływanie spółdzielni socjalnych oparte jest na przepisach prawa spółdzielczego (ustawy z 16 września 1982 r.), tworzenie spółdzielni i pierwsze podejmowane przez spółdzielnie działania wymagają z reguły profesjonalnego wsparcia ze strony ośrodka pomocy społecznej.

40 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.

41 Szerzej o celach i zadaniach gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych: P. Frątczak, *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2006; E. Leś, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008.

społecznej czy zarządów dróg miejskich[42]. Usługi świadczone przez spółdzielnie socjalne mogą obejmować także szerszy zakres działań: prace remontowe, przeprowadzki, usługi porządkowe po remontach i budowach, usługi sezonowe w postaci np. odśnieżania chodników czy parkingów, pielęgnacji ogrodów na zlecenie miejskich jednostek organizacyjnych, a nawet klientów indywidualnych, a także inne działania, jak choćby świadczenie usług graficznych (projektowanie i wykonywanie ulotek, plakatów, banerów reklamowych i projektowanie stron internetowych[43]) czy działalność gastronomiczna (restauracje, kawiarnie), organizowanie zajęć sportowych, wykonywanie masażu bądź realizowanie usług kosmetycznych[44]. Szereg spółdzielni socjalnych oferuje także usługi opiekuńcze, a nawet specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym, niepełnosprawnym bądź wymagającym opieki specjalistycznej ze względu na chorobę psychiczną[45]. Wreszcie spółdzielnie socjalne zajmują się prowadzeniem hosteli czy hoteli[46].

Zakres oferowanych usług świadczy o wykonywaniu przez osoby przystępujące do spółdzielni socjalnej prac wymagających wysokich kwalifikacji zawodowych. Jest to także gwarancja, że osoby uczestniczące w pracy spółdzielni socjalnej będą traktowały spółdzielnie jako stałe miejsca pracy, dające poczucie stabilizacji osobom w nich zatrudnionym, nie zaś wyłącznie jako miejsca czasowego zatrudnienia socjalnego.

Na uwagę zasługuje także fakt, że w niektórych wypadkach spółdzielnie socjalne tworzy się – obok zatrudnienia – dla osiągnięcia określonego celu, np. przeciwdziałania wykluczeniu osób zadłużonych, zalegających w opłatach za czynsz. Przykładem może być Spółdzielnia Socjalna „Poznanianka", w której zatrudniane są osoby zalegające w opłatach za czynsz w mieszkaniach komunalnych. Zatrudnienie stało się dla nich okazją do spłacania zadłużeń czynszowych oraz zobowiązań wobec innych wierzycieli (według sprawozdania MOPR w Poznaniu tylko w 2016 r. spłata zadłużeń sięgnęła kwoty 28 175,10 zł). Praca w spółdzielni zapewniała zatrudnionym dodatkowe wsparcie ze strony pracowników MOPS m.in. w zakresie mediacji z komornikami i innymi wierzycielami co do reorganizacji zadłużenia, pomocy w uzyskaniu mieszkania wspieranego (jeśli dana osoba znalazła się w trudnej sytuacji życiowej i była zagrożona bezdomnością), pomocy prawnej czy pomocy materialnej (żywność, leki, bilety MPK, odzież)[47].

---

42 Spółdzielnia Socjalna „Poznanianka" w Poznaniu, Sprawozdanie z działalności MOPR w Poznaniu…

43 Spółdzielnia Socjalna „Zielone Pabianice", www.zielonepabianice.org (dostęp: 6.02.2019).

44 Spółdzielnia Socjalna Free Way, Włocławek.

45 Por. Gdańska Spółdzielnia Socjalna, www.gss.org.pl/index.php/certyfikat (dostęp: 6.02.2019); Spółdzielnia Socjalna „Zielone Pabianice".

46 Spółdzielnia Socjalna „Emma Hostel", www.um.warszawa.pl/aktualności/spoldzielnia-socjalna-sposobem-na-zycie (dostęp: 6.02.2019).

47 Sprawozdanie z działalności MOPR w Poznaniu…

Zakończenie

Zjawisko bezrobocia, zwłaszcza na dużą skalę, oceniane jest negatywnie zarówno z punktu widzenia rozwoju gospodarczego państwa, jak i niekorzystnego oddziaływania w sferze stosunków społecznych. Analizując bezrobocie, należy bowiem uwzględnić nie tylko ekonomiczne koszty tego zjawiska w postaci konieczności zagwarantowania wypłaty ze środków publicznych świadczeń na rzecz osób bezrobotnych i członków ich rodzin w ramach zabezpieczenia społecznego czy braku wpływów do budżetu państwa pochodzących ze składek i podatków płaconych przez osoby zatrudnione, ale też – a właściwie przede wszystkim – problem alienacji społecznej bezrobotnych i ich rodzin, zwłaszcza w sytuacji bezrobocia długookresowego i wystąpienia zjawiska wyuczonej bezradności. Z tego względu działania różnych podmiotów realizujących zadania w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych zasługują na uwagę, szczególnie w sytuacji występowania bezrobocia na dużą skalę, jakie obserwowano np. w Polsce jeszcze w niedalekiej przeszłości. Naturalnym zjawiskiem było wówczas włączenie się do działań na rzecz osób bezrobotnych w celu ich aktywizacji zawodowej i społecznej jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, wykorzystujących instrumenty aktywizujące bezrobotnych zawarte w ustawie o pomocy społecznej oraz w innych aktach prawnych.

Nawet wobec znaczącego obniżenia stopy bezrobocia, co obecnie – jak się wydaje – nie jest zjawiskiem czasowym, ale trwałą tendencją, nie budzi wątpliwości zasadność dalszego udziału podmiotów pomocy społecznej w podejmowaniu działań na rzecz zwalczania bezrobocia, zwłaszcza że instrumenty prawne wykorzystywane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej pozwalają nie tylko na aktywizację zawodową bezrobotnych, ale są też elementem lokalnej polityki społecznej. Motywowani przez pracowników socjalnych w ramach prowadzonej pracy socjalnej bezrobotni podejmują pracę w ramach zawieranych kontraktów socjalnych oraz realizują indywidualne programy wychodzenia z bezdomności w formie prac społecznie użytecznych bądź robót publicznych, i często są to prace wykonywane na rzecz społeczności lokalnej, takie jak prace porządkowe, ogrodnicze czy usługowe. Nie do przecenienia są prace społecznie użyteczne wykonywane przez osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej, w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub działalnością na rzecz społeczności lokalnej. W praktyce miejscami organizowania prac społecznie użytecznych są często placówki oświatowo-wychowawcze, opiekuńczo-wychowawcze, domy pomocy społecznej bądź same jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

Szczególnej wartości z punktu widzenia lokalnej polityki społecznej nabiera współpraca jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z innymi podmiotami działającymi na danym terenie, podejmowana w celu organizowania zatrudnienia bezrobotnych – podopiecznych pomocy społecznej. Współpraca

nawiązywana jest w ramach przygotowanych i formalnie potwierdzonych w drodze podpisywanych umów programów aktywizacji i integracji, które dają możliwość np. wykorzystania środków finansowych pozostających w dyspozycji urzędów pracy[48] czy Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do zatrudniania bezrobotnych, choćby w formie prac społeczno-użytecznych, przy jednoczesnym wsparciu psychologicznym czy prawnym gwarantowanym przez pracowników pomocy społecznej.

Podobnie można ocenić współdziałanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z organizacjami społecznymi, zwłaszcza fundacjami, które zwykle tworzą i prowadzą centra integracji społecznej bądź kształcą bezrobotnych w ramach prowadzonych szkoleń. I choć w odniesieniu do działań społecznych, także w sferze aktywizacji zawodowej, zawsze pojawiają się pytania o efektywność wykorzystania środków publicznych, niewątpliwą korzyścią płynącą z działalności takich organizacji jest uwzględnianie lokalnej specyfiki, potrzeb i problemów. Zawieranie i wykonywanie umów o współpracy pomiędzy lokalnymi organizacjami społecznymi i jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej stanowi realizację zasady subsydiarności, fundamentalnej w państwie demokratycznym.

Jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jako podmioty posiadające najpełniejsze informacje o sytuacji rodzinnej i zawodowej osób bezrobotnych, zostały włączone do systemu podmiotów państwowych pomagających bezrobotnym w aktywizacji zawodowej i społecznej. Jednostki pomocy społecznej mogą wykorzystywać w tym zakresie instrumenty przewidziane zarówno w ustawie o pomocy społecznej (np. kontrakt socjalny, indywidualny program wychodzenia z bezdomności), jak i w innych aktach prawnych, tworzących podstawy tzw. zatrudnienia socjalnego. Doświadczenia ośrodków pomocy społecznej wskazują, że chociaż efekty działania mierzone liczbą bezrobotnych, którzy znaleźli zatrudnienie, nie zawsze są zadowalające, to zasadność udziału pomocy społecznej w podejmowaniu działań na rzecz bezrobotnych nie budzi wątpliwości, zwłaszcza że – w szczególności przypadku zatrudnienia socjalnego – jest to nie tylko droga do aktywizacji zawodowej bezrobotnych, ale też do kształtowania lokalnej polityki zatrudnienia.

48 Por. Program Aktywizacji i Integracji (PAI) realizowany w Krakowie, z którego skorzystało w 2016 r. 30 osób; Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2016.

The role of self-government organizational units of social assistance in occupational activation of the unemployed

Summary

Social welfare organizational units, as entities with the widest information on the family and professional situation of the unemployed, have been included in the system of state entities helping the unemployed in professional and social activation. Social welfare units can use in this respect both the instruments provided for in the Act on social assistance (eg. social contract, individual program of getting out of homelessness), as well as in other legal acts, forming the basis for the so-called social employment. Experiences of social assistance centers indicate that although the effects of the results measured by the number of unemployed who find employment are not always satisfactory, the legitimacy of social assistance in taking up actions for the unemployed is beyond doubt, particularly since – in the case of social employment – it is not only the way to professional activation of the unemployed, but to shape local employment policy.

Pośrednictwo pracy jako element prawa do pracy

Marcin Wujczyk*

Uwagi wstępne

Prawo do pracy nadal pozostaje centralnym elementem stosunków zatrudnienia. Pomimo że zarówno jego wyodrębnienie, jak i zakres przedmiotowy budzą kontrowersje[1], można mówić o pewnym zakresie uprawnień, które to prawo obejmuje, i odpowiadających tym uprawnieniom obowiązkach. Jednym z nich jest obowiązek prowadzenia przez państwo polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia. Profesor Wacław Szubert, pisząc o wyzwaniach polityki zatrudnienia, wskazywał, że działaniem świadczącym o zrozumieniu zadań, jakie powinno się przed tą polityką stawiać, jest powołanie służb zatrudnienia „do prowadzenia szerokiego zakresu działalności, obejmującego nie tylko pośrednictwo pracy, lecz także organizowanie przyuczenia do pracy i przekwalifikowania bezrobotnych, inicjowanie i finansowanie tworzenia dodatkowych miejsc pracy […]”[2]. Pośrednictwo pracy wydaje się obecnie jedną z istotniejszych instytucji urzeczywistniających prawo od pracy. Z tego względu warto odpowiedzieć sobie na pytanie, jak winno być rozumiane pośrednictwo pracy.

---

* Dr Marcin Wujczyk, Uniwersytet Jagielloński.

1 Por. szerzej Z. Góral, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 64.

2 W. Szubert, *Prawne zagadnienia polityki zatrudnienia*, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 4, s. 3–4.

Zakres prawa do pracy i obowiązku prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia

Prawo do pracy uważane jest za fundamentalną wartość leżącą u podstaw prawa pracy. Mówi się nawet o tym, że prawo do pracy stanowi rdzeń tej dziedziny[3]. Jest to naturalną konsekwencją przedmiotu stosunków pracy, którą jest niewątpliwie świadczenie pracy przez pracownika na rzecz pracodawcy. W doktrynie zakresem prawa do pracy zajmowało się wielu badaczy[4]. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że rozumienie prawa do pracy ulegało ewolucji wynikającej z przeobrażeń społeczno-gospodarczych. Początkowo prawo do pracy było postrzegane jako gwarancja zapewnienia każdej jednostce możliwości podjęcia zatrudnienia[5]. Wraz z nastaniem gospodarki rynkowej odrzucono to nierealne pojmowanie prawa do pracy. Pojawiły się głosy wskazujące, że w ramach nowego ustroju społeczno-gospodarczego należy raczej mówić o zasadzie wolności zatrudnienia w ramach stosunku pracy[6]. Według innego zapatrywania zamiast o prawie do pracy, należy mówić o pomocy władz publicznych w zwalczaniu bezrobocia[7]. Nie można jednak stwierdzić, że całkowicie odrzucono koncepcję prawa do pracy jako jedną z naczelnych zasad polskiego prawa pracy[8]. Nadal jest ono jednym z centralnych elementów prawa pracy, należy mu wszak nadać nieco odmienną treść. Obejmuje się nim szereg powinności, które koncentrują się nie tyle na gwarancji dostarczenia pracy, ile na polityce państwa zmierzającej do ułatwienia wyboru pracy odpowiadającej kwalifikacjom i oczekiwaniom pracownika, za godziwą płacę. Obecnie można uznać, że w polskiej doktrynie terminem „prawo do pracy" obejmuje się trzy elementy: prawo do zatrudnienia swobodnie wybranego, prawo do gwarantowanego wynagrodzenia minimalnego[9] i obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia.

Nie można zgodzić się z tymi stanowiskami, które z koncepcji prawa do pracy wyłączają obowiązek prowadzenia przez państwo polityki pełnego produktywnego zatrudnienia. Z punktu widzenia aksjologii prawa do pracy należy wskazać, że jego ograniczanie wyłącznie do wolności w wyborze prac (zawodów), które się

3 J. Wratny, *Prawo do pracy w Europejskiej Karcie Społecznej na tle prawa międzynarodowego*, „Polityka Społeczna" 1995, nr 11–12, s. 1.

4 Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994; T. Zieliński, *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 1, s. 5 i n.; M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006.

5 Por. szerzej rozważania na ten temat: Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 65–66.

6 M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50.

7 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003, s. 349.

8 Z. Góral, *O kodeksowym katalogu*…, s. 77–78.

9 I. Florczak, *Status prawny osób świadczących pracę w ramach umownego zatrudnienia nietypowego*, Łódź 2017, s. 149–150.

chce podjąć, spłycałoby to prawo. Sam fakt możliwości wyboru określonego zawodu bez faktycznej możliwości rozpoczęcia pracy czyni wolność wyboru w dużym stopniu konstruktem jedynie teoretycznym, a z pewnością takim czyni prawo do pracy. Również na gruncie normatywnym liczne argumenty przemawiają za włączeniem polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia w zakres przedmiotowy prawa pracy. W pierwszej kolejności należy odwołać się do postanowień Konstytucji RP[10]. Ustawa zasadnicza w art. 65 ust. 5 wprost jako obowiązek państwa przewidziała prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych[11]. Wskazanie tej powinności w treści Konstytucji podkreśla jego wagę i uzasadnia traktowanie go na równi z również regulowaną postanowieniami konstytucyjnymi wolnością wyboru zawodu, wolnością wykonywania zawodu oraz wolnością wyboru miejsca pracy. Jeśli polityka pełnego, produktywnego zatrudnienia została uznana za jeden z głównych obowiązków państwa, to niezasadne byłoby wyłączenie go z przyjętej koncepcji prawa do pracy[12].

W dalszej kolejności należy zasygnalizować, że polityka w zakresie zatrudnienia jest traktowana jako element składający się na prawo do pracy przez Europejską Kartę Społeczną i Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną[13]. Polska jest związana[14] art. 1 Europejskiej Karty Społecznej, który włącza politykę zatrudnienia w zakres przedmiotowy prawa do pracy (kwestia ta zostanie omówiona szerzej w dalszej części niniejszego opracowania). Wreszcie, także na gruncie Kodeksu pracy, przyjęto w art. 10 § 3, że na państwie ciąży obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia. Obowiązek ten jest traktowany jako element kodeksowej zasady prawa do pracy[15].

Trzeba przy tym zauważyć, że polityka pełnego, produktywnego zatrudnienia jest konceptem, który rodzi szereg wątpliwości. Nie jest jasne, czy obowiązek prowadzenia polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia jest obowiązkiem rezultatu (tj. czy obowiązek ten jest zrealizowany, gdy zostanie osiągnięte pełne zatrudnienie), czy też jedynie starannego działania (a więc państwo musi tylko podjąć

10 H. Zięba-Załucka, *Prawo do pracy jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 2, s. 5.

11 W. Sanetra, *O bezrobociu i prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2002, nr 8, s. 3–5.

12 Zob. też M. Wujczyk, *Wybrane prawa pracownicze w Konstytucji RP – ocena art. 65 i art. 66 Konstytucji w dekadę jej uchwalenia*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008, s. 128.

13 J. Wratny, *Prawo do pracy w Europejskiej Karcie Społecznej*…, s. 1–7.

14 Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

15 Por. szerzej Z. Góral, *Podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 998–1039.

kroki w celu zbliżenia się do stanu pełnego zatrudnienia i nie jest konieczne, by stan taki został osiągnięty). Należy przyjąć, że realizacja prawa do pracy nie wymaga od państwa zagwarantowania każdemu szukającemu pracy możliwości jej podjęcia, a jedynie podejmowania takich działań, które w sposób rzeczywisty i skuteczny będą zmierzały ku realizacji tego celu.

Można również postawić pytanie, czy celem tego obowiązku powinno być pełne zatrudnienie rozumiane jako całkowity brak bezrobocia, czy też założenie, że pewne minimalne bezrobocie będzie występować, nie daje podstaw do zarzucania niewywiązania się z analizowanego obowiązku. To ostatnie podejście należy uznać za właściwe. Przemawia za tym fakt, że całkowita likwidacja bezrobocia w gospodarce rynkowej nie jest osiągalna i jest to cel jedynie idealistyczny. Ponadto w naukach ekonomicznych wskazuje się, że istnienie pewnego poziomu bezrobocia (tzw. bezrobocie frykcyjne) jest korzystne dla rynku pracy, sprzyja bowiem jego uelastycznieniu, hamowaniu nadmiernego wzrostu płac i umacnianiu dyscypliny pracy[16]. Tak też należy rozumieć użyty w art. 10 § 3 k.p. wymóg dążenia do zatrudnienia produktywnego. Przyjmuje się, że zatrudnienie produktywne to zatrudnienie, które jest racjonalne[17], a więc uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia.

Obowiązek prowadzenia polityki pełnego zatrudnienia istnieje wobec osób, które są zdolne do pracy[18]. Oznacza to, że nie można wyłączyć spod działań polityki państwa osób, których zdolność do pracy jest w pewnym stopniu ograniczona (np. osób z niepełnosprawnościami). W takim wypadku władze publiczne powinny podejmować działania skierowane do takich grup pracowników. Polityka państwa nie musi dążyć do umożliwienia podjęcia zatrudnienia osobom, które do pracy nie są zdolne[19].

Wreszcie można się zastanawiać, czy polityka pełnego, produktywnego zatrudnienia jest obowiązkiem, który powinien być trwałym elementem działalności państwa[20], czy też może być to działanie o charakterze okresowym. Przyjąć należy, że państwo powinno prowadzić politykę pełnego zatrudnienia w sposób ciągły, jednak stopień intensywności działań może być zróżnicowany w zależności do potrzeb rynku pracy, a przede wszystkim od poziomu bezrobocia. Nie można wykluczyć okresów, w których polityka państwa będzie mocno ograniczona i koncentrowała się będzie głównie na monitorowaniu sytuacji pracowników i osób poszukujących pracy[21]. W każdym

16 D. Begg, R. Dornbusch, S. Fischer, *Makroekonomia*, red. nauk. przekł. R. Rapacki, przeł. B. Czarny i in., Warszawa 2007, s. 251.

17 W. Perdeus, *Podstawowe zasady prawa pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 89.

18 *Ibidem*.

19 W takim wypadku działania państwa powinny być nakierowane na pomoc w odzyskaniu zdolności do pracy, o ile jest to możliwe.

20 J. Wratny, *Prawo do pracy – pojęcie, ocena, propozycje*, [w:] *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 105.

21 Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „przeciwdziałanie bezrobociu jest tylko jednym z konstytucyjnych celów polityki socjalnej państwa. Z art. 65 ust. 5 Konstytucji nie

wypadku wszakże rodzaj działań powinien znajdować uzasadnienie w rzetelnej analizie dokonanej na podstawie regularnie prowadzonych badań.

Rodzi się pytanie, jakie to instytucjonalne gwarancje czy też aktywności organów publicznych można uznać za realizujące politykę pełnego, produktywnego zatrudnienia. Z pewnością nie można mówić tu o zamkniętym katalogu instytucji, najczęściej jednak zalicza się do niego doradztwo personalne, poradnictwo zawodowe, pracę tymczasową, szkolenia zawodowe, dodatki szkoleniowe, tworzenie dodatkowych miejsc pracy, pożyczki w celu podejmowania działalności na własny rachunek, prace interwencyjne, roboty publiczne, instrumenty stymulujące zatrudnienie absolwentów szkół czy pracowników młodocianych, kluby pracy, programy socjalne, działalność Ochotniczych Hufców Pracy czy Funduszu Pracy[22]. Szczególnie zaś istotnym elementem prowadzenia polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia jest pośrednictwo pracy.

Pośrednictwo pracy rozumiane szeroko (to założenie wyjaśniam w dalszej części opracowania) pełni obecnie szereg istotnych z punktu widzenia skutecznej polityki zatrudnienia funkcji. Do funkcji tych można zaliczyć za M. Włodarczykiem: niesienie pomocy w indywidualnych przypadkach osobom poszukującym pracy i przedsiębiorcom, regulacje rynku pracy czy podejmowanie działań jako pierwszy wykonawca polityki zatrudnienia w wyniku monitoringu rynku pracy[23]. Na rolę pośrednictwa pracy zwracał uwagę również W. Szubert, który podkreślał, że: „Sprawą o podstawowym znaczeniu jest walka z bezrobociem. Skuteczność jej zależy jednak przede wszystkim od rozwoju gospodarki, który powinien zapewnić racjonalne spożytkowanie zasobów pracy, sprowadzając zjawisko bezrobocia do ograniczonych rozmiarów uzasadnionych potrzebą obrotu pracowników odpowiednio do zmian w strukturze aparaty wytwórczego i w zapotrzebowaniu na różne kategorie pracowników. Rola polityki społecznej polega natomiast na minimalizowaniu społecznych dolegliwości związanych z tym procesem przez skrócenie okresów pozostawania bez pracy i torowanie drogi do ponownego zatrudnienia. Wymaga to unowocześnienia i podniesienia operatywności pośrednictwa pracy oraz rozwinięcia szeroko pojętego poradnictwa, ułatwiającego aktywizację zawodową w formach odpowiadających potrzebom gospodarki i dających szansę uzyskania pożądanego dochodu z pracy”[24].

---

wynika zatem absolutny zakaz przyjmowania takich rozwiązań ustawowych, które mogą faktycznie przyczynić się do zwiększenia bezrobocia, o ile podstawą takich rozwiązań będą inne normy Konstytucji lub realizacja innych wartości konstytucyjnych oraz konstytucyjnie wskazanych celów państwa” (zob. wyrok K 54/02, pkt III.3, OTK-A 2004/2/10).

22 J. Iwulski, W. Sanetra, *Komentarz do kodeksu pracy*, Warszawa 2013, s. 78.

23 M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy. Studium prawno-społeczne*, Łódź 2002, s. 203.

24 W. Szubert, *Refleksje nad polityką społeczną w dobie transformacji*, „Studia i Materiały IPiSS” 1993, z. 1(374), s. 54–55.

Pojęcie pośrednictwa pracy

Przez pośrednictwo pracy rozumie się instytucję rynku pracy, której rolą jest organizowanie rynku pracy[25] przez przekazywanie informacji o możliwości podjęcia zatrudnienia i osobach poszukujących pracy[26]. Można wskazać co najmniej kilka koncepcji pośrednictwa pracy. Ze względu na kryterium podmiotowe mówi się o publicznym pośrednictwie pracy oraz o pośrednictwie realizowanym zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. Według zakresu przedmiotowego wyróżnia się wąską i szeroką koncepcję pośrednictwa pracy. W myśl pierwszej pośrednictwo pracy obejmuje wyłącznie działania w celu dostarczenia miejsca pracy pracownikowi, a pracodawcy pracownika (pośrednictwo *sensu stricto*)[27]. Z kolei pośrednictwo pracy w szerokim ujęciu nie ogranicza się do wyżej określonych zadań, ale obejmuje również szereg innych funkcji[28]. Dla przykładu można wskazać tu organizowanie szkoleń dla osób poszukujących pracy, kursów, poradnictwo zawodowe.

W znacznym stopniu zbieżny z powyższą klasyfikacją jest podział na pośrednictwo bierne i czynne. W wypadku pośrednictwa biernego działania pośrednika ograniczają się do zbierania informacji o wolnych miejscach pracy i przekazywania ich osobom poszukującym pracy. W ramach pośrednictwa czynnego podejmowane są również aktywności mające zwiększyć efektywność tej instytucji rynku pracy. Jej działania polegają wtedy na jak najpełniejszej identyfikacji osób odpowiadających oczekiwaniom pracodawców (np. dzięki przekazywaniu pytań zadawanych przez pracodawcę), jak też takim przygotowaniu osób poszukujących pracy, by posiadały one kompetencje wymagane przez przedsiębiorców (m.in. przez organizowaniu dodatkowych szkoleń zawodowych)[29].

Pośrednictwo pracy jako element prawa do pracy w świetle Europejskiej Karty Społecznej

Jak już wspomniano, pośrednictwo pracy składa się na koncepcję prawa zawartą w postanowieniach Europejskiej Karty Społecznej. Zgodnie z art. 1 Karty

25 Por. szerzej K. Walczak, *Bezrobocie wyzwaniem dla prawa pracy epoki postindustrialnej*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2013, s. 20–38.

26 M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy…*, s. 6.

27 Z. Góral, *Pośrednictwo pracy. Kilka uwag de lege ferenda*, [w:] *Przesłanki reformy prawa pracy: praca zbiorowa*, cz. 1, red. Z. Salwa, Warszawa 1990, s. 111.

28 E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałaniu bezrobociu*, Warszawa 2012, s. 131.

29 S. Ricca, *Publiczne służby zatrudnienia. Podręcznik dla pracowników*, Warszawa 1995, s. 29; zob. też *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*, red. M. Bednarski, Warszawa 1999, *passim*.

zatytułowanym „Prawo do pracy" państwa strony Karty są zobowiązane w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pracy:

1) przyjąć jako jeden z ich zasadniczych celów i obowiązków osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia;
2) chronić skutecznie prawo pracownika do zarabiania na życie przez pracę swobodnie wybraną;
3) ustanowić lub utrzymywać bezpłatne służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników;
4) zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową.

Obowiązek zapewnienia funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie usług pośrednictwa pracy jako element realizacji prawa do pracy wprost został wskazany w ust. 3 art. 1 Karty. Europejski Komitet Praw Społecznych w toku interpretacji postanowień Karty podkreślił, że istnienie służb pośredniczących pomiędzy osobami szukającymi pracy a pracodawcami w nawiązaniu stosunku pracy jest ważnym czynnikiem pozwalającym ocenić, czy państwa członkowskie prowadzą politykę zmierzającą do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia. Komitet stwierdził też m.in., że prawo do korzystania z pomocy służb zatrudnienia powinno być zagwarantowane wszystkim pracownikom bez względu na gałąź gospodarki[30]. Służby te powinny być dostępne zarówno dla pracowników, jak i dla pracodawców bez żadnej opłaty. W konsekwencji pobieranie nawet drobnych kwot stanowi naruszenie wymogów wynikających z art. 1 ust. 3 Karty[31]. W ocenie EKPS konieczne jest, by w tworzeniu i utrzymaniu publicznych służb zatrudnienia partycypowały związki zawodowe i organizacje pracodawców[32]. Z treści Karty wprost więc wynika, że służby pośrednictwa pracy powinny świadczyć swoje usługi bezpłatnie[33]. Europejski Komitet Praw Społecznych w związku z tym wymogiem wskazał, że nakładanie na pracodawców, jak i na pracowników opłat za powiadamianie o wolnych miejscach pracy jest sprzeczne z art. 1 ust. 3 Karty, nawet wówczas gdy opłaty te są niewielkie i pokrywają jedynie koszty administracyjne służby zatrudnienia[34]. Jednocześnie Komitet stwierdził, że nie jest zakazane wprowadzenie prywatnych służb pośrednictwa pracy pobierających opłaty za świadczone usługi, jeśli pracownicy mają zarazem możliwość skorzystania z bezpłatnych, publicznych służb zatrudnienia[35]. Komitet ocenia jednak, czy istnieje polityka koordynacji działań pomiędzy prywatnymi i publicznymi służbami

30 Conclusions XIV-1, Statement of Interpretation on Article 1 § 3, s. 39.
31 Conclusions XIV-1, Turkey, ss. 762; Z. Góral, *Prawo do pracy*, [w:] *Europejska Karta Społeczna*, red. B. Skulimowska, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiego UW, „Biuletyn" 1997, nr 1–2, s. 25–26.
32 Conclusions XV-1, Addendum, Poland, s. 143.
33 A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 92.
34 Conclusions XIV-1, Turcja, s. 762.
35 A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych*…, s. 91–92.

zatrudnienia[36] – jest to istotne dla oceny, czy funkcjonujący w danym państwie system faktycznie się przyczynia do urzeczywistnienia prawa do pracy.

EKPS podkreślił, że do głównych zadań służb zatrudnienia powinna należeć pomoc w znalezieniu pracy dla bezrobotnych, jak i zatrudnionych, którzy chcieliby zmienić pracę. Działania te powinny być efektywne. W celu ustalenia, czy faktycznie tak jest, Komitet analizuje takie faktory, jak liczba stanowisk obsadzonych w stosunku do wszystkich ogłoszonych przez służby zatrudnienia wakatów oraz liczba stanowisk obsadzonych dzięki działaniom służb zatrudnienia w stosunku do wszystkich stanowisk nowo objętych na rynku pracy. Czynnikiem, który również bierze się tutaj pod uwagę, jest średni czas pomiędzy ogłoszeniem wakatu a jego obsadzeniem[37].

Z treści pytań o informacje, jakich Komitet żąda od państw – stron Karty, należy wnioskować, że w jego ocenie prawo do pracy jest realizowane, jeśli liczba członków służb pośrednictwa pracy i ich kwalifikacje są odpowiednie[38]. Stanowisko takie należy uznać za słuszne. Samo istnienie służb zatrudnienia nie będzie prowadziło do rzeczywistych efektów, gdy usługi przez nie świadczone nie będą realizowane przez kompetentne osoby, a przede wszystkim nie będą one rzeczywiście dostępne dla zainteresowanych. Służby zatrudnienia powinny być dostępne dla wszystkich pracowników bez względu na płeć, wiek, branżę i profesję[39].

Jak już wspomniano, pośrednictwo pracy jako element prawa do pracy nie ogranicza się jedynie do łączenia ofert zatrudnienia zgłaszanych przez pracodawców z podaniami osób szukających pracy. Szeroka koncepcja pośrednictwa pracy obejmuje także inne usługi, w szczególności doradcze. Również na gruncie Europejskiej Karty Społecznej prawo do pracy obejmuje poradnictwo zawodowe. Zgodnie z art. 1 ust. 4 Karty państwa członkowskie powinny zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową. Kwestia poradnictwa zawodowego została szczegółowo uregulowana w art. 9 Europejskiej Karty Społecznej. Poradnictwo to obejmuje usługi w zakresie pomocy wszystkim pracownikom w rozwiązywaniu problemów dotyczących wyborów zawodowych z uwzględnieniem indywidualnych cech osoby, której udziela się porady, i jej potencjału[40]. W ocenie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych poradnictwo zawodowe powinno być zapewnione nieodpłatnie[41]. Porady powinny być udzielane przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach (doradców, psychologów, nauczycieli). Państwo powinno również zagwarantować,

36 Conclusions-2008, Albania, Art. 1 § 3.
37 Conclusions-2008, Azerbejdżan, Art. 1 § 3.
38 Conclusions-2008, Bulgaria, Art. 1 § 3; Conclusions-2008, Cyprus, Art. 1 § 3; Conclusions-2008, Finland, Art. 1 § 3.
39 A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych*…, s. 92–93.
40 S. Deakin, *The Right to Work*, [w:] *The European Social Charter and the Employment Relation*, red. N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert, Oxford–Portland, Oregon 2017, s. 160.
41 *Ibidem*, s. 161.

by poradnictwo zostało zapewnione odpowiedniej liczbie zainteresowanych, co nakłada obowiązek asygnowania wystarczających środków finansowych. Stopień zorganizowania i promowania poradnictwa zawodowego powinien być tym większy, im wyższy jest stopień bezrobocia[42].

Podsumowując, można stwierdzić, że Europejska Karta Społeczna prawo do pracy rozumie szeroko, a za jeden z głównych elementów tego prawa uważa sprawnie funkcjonujące służby zatrudnienia odpowiedzialne za pośredniczenie między pracodawcami a osobami poszukującymi zatrudnienia oraz za udzielenie pomocy takim osobom w dostosowaniu się do potrzeb rynku pracy.

Pośrednictwo pracy na gruncie polskich przepisów prawa pracy

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[43], która obecnie reguluje kwestie pośrednictwa pracy, nie zawiera typowej definicji normatywnej tego pojęcia. Ustawodawca w art. 36 ustawy w sposób opisowy określił, co należy rozumieć przez pojęcie pośrednictwa pracy, wymieniając najważniejsze zadania, jakie ta instytucja realizuje. Należy zauważyć, że konstrukcja przepisu wskazuje, iż uwzględnione w nim obszary działań nie wyczerpują czynności, które składają się na pojęcie przedmiotu pośrednictwa pracy. Należy wyróżnić tu rodzaje czynności typowych dla tej instytucji i rodzaje czynności nietypowych[44].

Do tych pierwszych zalicza się wszystkie czynności bezpośrednio zmierzające do skojarzania bezrobotnego lub poszukującego pracy z podmiotem poszukującym kandydata do pracy[45]. Należy tu wskazać następujące czynności: (1) udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych; (2) pozyskiwanie ofert pracy; (3) upowszechnianie ofert pracy, w tym przez przekazywanie ofert pracy do internetowej bazy ofert pracy udostępnianej przez ministra właściwego do spraw pracy; (4) udzielanie pracodawcom informacji o kandydatach do pracy w związku ze zgłoszoną ofertą pracy; (5) inicjowanie i organizowanie kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami; (6) współdziałanie

42 Conclusions I, s. 53.

43 Tekst jedn. z dnia 26 maja 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1065.

44 Szerzej o wątpliwościach co do realizacji przez publiczne służby zatrudnienia bardzo szerokiego zakresu czynności por. Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego…*, s. 176; Z. Jankowska, J. Martini-Fiwek, Z. Góral, *Bezrobocie kobiet w pracy*, Warszawa 1992, s. 58 i n.

45 I. Kukulak-Dolata, *Istota i funkcje instytucji pośrednictwa pracy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 1995, t. 135, s. 94.

powiatowych urzędów pracy w zakresie wymiany informacji o możliwościach uzyskania zatrudnienia i szkolenia na terenie ich działania. W wypadku pośrednictwa pracy prowadzonego przez agencję zatrudnienia do wymienionych kategorii czynności zalicza się również kierowanie osób do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych.

Należy zauważyć, że powyższe działania nie wymagają, by faktycznie doszło do podjęcia zatrudnienia przez osobę poszukującą pracy u pracodawcy. Jest to wprawdzie podstawowy cel pośrednictwa pracy, ale nie warunkuje on uznania danego działania za takie[46]. W konsekwencji już samo dążenie do zaspokojenia potrzeb osób zarejestrowanych (poszukujących zatrudnienia) i podmiotów poszukujących kandydatów do pracy trzeba traktować jako pośrednictwo pracy.

Aby możliwe było pośredniczenie między kandydatami i pracodawcami, konieczne jest pozyskanie informacji o potrzebach tych dwóch grup[47]. Ważnym więc elementem zakresu przedmiotowego pośrednictwa pracy jest pozyskiwanie informacji o osobach poszukujących pracy i podmiotach szukających osób, które chcą podjąć zatrudnienie[48]. Odpowiednie informacje mają zapewnić, że usługa pośrednictwa pracy będzie realizowana w sposób efektywny.

Powstaje pytanie, czy podmiot odpowiedzialny za pośrednictwo pracy ma się ograniczać jedynie do biernego przyjmowania ofert, czy też powinien również pozyskiwać informacje umożliwiające mu wywiązanie się z zadania kojarzenia kandydatów do pracy i pracodawców w sposób aktywny. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się do realizacji prawa do pracy w dużo większym stopniu niż dotychczas funkcjonujące rozwiązanie. Jednocześnie warto zauważyć, że ustawodawca nie wyposażył podmiotów świadczących usługi rynku pracy w odpowiednie narzędzia, które pozwalałyby im w sposób aktywny prowadzić czynności pośredniczące (w szczególności dotyczy to publicznych służb zatrudnienia). W tym zakresie postulować należy wprowadzenie zmian do obowiązujących regulacji[49].

Zakres przedmiotowy pośrednictwa pracy, oprócz działań typowych dla tej usługi rynku pracy, obejmuje również czynności dodatkowe[50]. Są to działania o charakterze informacyjnym polegające na (1) informowaniu bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy oraz (2) informowanie bezrobotnych

46 R. Czyszkiewicz, B.J. Kozłowski, *Funkcje pośrednictwa pracy w działalności biur pracy*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 2, s. 14.

47 I. Boruta, Z. Góral, Z. Hajn, *Komentarz do ustawy o związkach, organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, Łódź 1992, s. 6.

48 Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 172–173.

49 Na kwestię tę zwracał uwagę już w latach 90. ubiegłego wieku Z. Góral, *Rola prawa w walce z bezrobociem. Ocena obowiązujących rozwiązań prawnych*, [w:] *Rynek pracy w makroregionie łódzkim. Stan i perspektywy*, red. S. Borkowska, P. Bohdziewicz, Łódź 1994, s. 195.

50 A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 45.

o przysługujących im prawach i obowiązkach[51]. Odnosząc się do drugiego z wymienionych działań w ramach pośrednictwa pracy, warto wskazać, że krytycznie należy ocenić wyłączenie z zakresu obowiązków informacyjnych osób poszukujących pracy.

Działalność w zakresie pośrednictwa pracy na gruncie obowiązujących przepisów została obwarowana szeregiem zasad[52]. Zasady te zostały wskazane bądź wprost, bądź można je wyprowadzić z uregulowań zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zasady te ustawodawca odniósł w sposób wyraźny wyłącznie do pośrednictwa pracy realizowanego przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Niektóre zasady znajdą jednak również zastosowanie do niepublicznych służb zatrudnienia.

W pierwszej kolejności wskazać należy na zasadę bezpłatności. Pośrednictwo pracy jest nieodpłatne zarówno dla bezrobotnych i poszukujących pracy, jak i dla pracodawców[53]. Oznacza to zakaz pobierania jakichkolwiek opłat za usługi pośrednictwa pracy. Obowiązek bezpłatnego działania ma charakter bezwzględny jedynie w odniesieniu do usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia. Kolejną zasadą wyraźnie wskazaną przez ustawodawcę jest zasada powszechnego dostępu. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że chodzi tu o dostęp do usług pośrednictwa pracy, a nie podmiotów zajmujących się tymi usługami. Choć pierwsza przesłanka implikuje drugą, to jednak się do niej nie ogranicza. Dostępność ma bowiem dotyczyć usługi pośrednictwa pracy, a więc określonego działania prowadzącego do skojarzenia ze sobą osób poszukujących pracy i pracodawców. Przy czym działanie to powinno być efektywne i skuteczne. Zasada powszechnej dostępności ma więc dwa aspekty: po pierwsze, dostępność geograficzną, która przejawia się przede wszystkim w równomiernym rozłożeniu instytucji pośrednictwa pracy, po drugie zaś – efektywność. Ten ostatni element najczęściej jest mierzony przez czas, jaki zajmuje znalezienie zatrudnienia dla bezrobotnych i osób poszukujących pracy. Zasada ta wymaga, by podmioty zajmujące się pośrednictwem pracy zostały wyposażone w odpowiednie instrumenty pozwalające im na prowadzenie skutecznych działań. Będą to zarówno odpowiednie formy pośrednictwa pracy dostosowane do potrzeb rynku pracy, jak i odpowiednie kwalifikacje zawodowe pracowników organów pośrednictwa pracy[54].

Przepisy przewidują również, że pośrednictwo pracy powinno działać na zasadzie dobrowolności. Zasada ta rozumiana jest jako możliwość wolnego

---

51 I. Kukulak-Dolata, *Istota i funkcje*…, s. 97; Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 176 i n.

52 B. Kołaczek, *System terenowej służby zatrudnienia stopnia wojewódzkiego*, „Studia i Materiały IPiSS" 1989, z. 1, s. 308–310; K.W. Baran, *Struktura i kompetencje organów zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1990, nr 1–3, s. 14.

53 M. Szylko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 197.

54 Z. Góral, *Pośrednictwo pracy*…, s. 114.

od przymusu korzystania z usług pośrednictwa pracy. Wolność ta powinna być zapewniona i na etapie podejmowania decyzji o skorzystaniu z usług pośrednictwa pracy, i w momencie decydowania o zawarciu umowy pomiędzy podmiotami skojarzonymi dzięki tej instytucji rynku pracy[55]. Z definicji zasady dobrowolności zawartej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynika, że reguła ta stosuje się w równej mierze do osób poszukujących pracy i bezrobotnych, jak i do podmiotów poszukujących kandydatów do pracy. Pogłębiona analiza przepisów budzi jednak wątpliwości co do pełnej realizacji zasady dobrowolności w polskiej koncepcji pośrednictwa pracy. Warto zauważyć, że odmowa podjęcia pracy zaoferowanej bezrobotnemu w ramach pośrednictwa pracy może skutkować pozbawieniem go prawa do zasiłku. Ta regulacja, chociaż nie narzuca obowiązku korzystania z pośrednictwa pracy, czyni zasadę dobrowolności iluzoryczną[56].

Kolejną z zasad zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest zasada równości[57]. Została ona zdefiniowana w art. 36 ust. 4 pkt 3 tego aktu jako obowiązek udzielania wszystkim bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w znalezieniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną. Powołany przepis nie wspomina o obowiązku równego traktowania podmiotów poszukujących kandydatów do zatrudnienia. Nie oznacza to jednak, że w tym zakresie na instytucjach rynku pracy nie zostały nałożone żadne obowiązki. Ogólny obowiązek niedyskryminacji dotyczący wszystkich instytucji regulowanych ustawą (w tym w zakresie pośrednictwa pracy) ustanowiono w jej art. 2a. Dodatkowo obowiązek równego traktowania pracodawców będzie wynikał również z przepisów innych aktów, w szczególności Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy za zasadę pośrednictwa pracy uznają zasadę jawności. Nakazuje ona, by każde wolne miejsce pracy zgłoszone do urzędu pracy było podawane do wiadomości bezrobotnym i poszukującym pracy. Jak wskazano, ma to zapobiec praktyce informowania o zgłoszonych ofertach tylko wybranych uprawnionych czy wręcz spekulowania takimi ofertami[58].

---

55 W. Szubert, *Od walki z bezrobociem do polityki pełnego zatrudnienia*, „Nauka i Sztuka" 1946, nr 3, s. 5.

56 B. Błachowska, *Weryfikacja bezrobotnych w zakresie gotowości do pracy (na podstawie skarg skierowanych w 1996 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997, nr 5, s. 38.

57 Z. Góral, *Pośrednictwo pracy…*, s. 114; R. Czyszkiewicz, B.J. Kozłowski, *Funkcje pośrednictwa pracy…*, s. 12.

58 M. Włodarczyk, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2016, s. 372.

Wydaje się, że dopuszczalne jest również sformułowanie zasady szybkości działania publicznych służb pośrednictwa pracy. Zasada ta nakazuje, by działania podejmowane w ramach pośrednictwa, w szczególności znalezienie odpowiedniej oferty dla osób poszukujących pracy i właściwego kandydata dla pracodawców, odbyły się jak najszybciej. W doktrynie wskazano jeszcze na dwie inne zasady regulujące sposób funkcjonowania pośrednictwa pracy: zasadę bezstronności[59] i zasadę społecznej kontroli publicznego pośrednictwa pracy[60]. Zasada bezstronności zakazuje uprzywilejowanego traktowania któregoś z podmiotów należących do dwóch grup beneficjentów pośrednictwa pracy: osób poszukujących pracy lub podmiotów poszukujących kandydatów. Zasada ta dotyczy więc odmiennej relacji niż zasada równości, która nakłada obowiązki w zakresie traktowania podmiotów należących do jednej z wyżej wymienionych grup. Z kolei zasada publicznej kontroli pośrednictwa pracy przejawia się w funkcjonowaniu wojewódzkich i powiatowych rad rynku pracy. W skład tych ciał wchodzą m.in. przedstawiciele organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych, oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy (art. 23 ust. 2 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Do zadań rad należy ocenianie okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich (powiatowych) urzędów pracy, inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w województwie (powiecie) (art. 22 ust. 5 i 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

W polskiej doktrynie powyższy katalog został uzupełniony również o zasadę dominującej roli państwowych służb zatrudnienia[61]. Niewątpliwie polskie uregulowania przypisują urzędom pracy podstawową rolę w zapewnieniu usług pośrednictwa pracy. Można jednak dyskutować, czy takiemu uregulowaniu należy przypisać przymiot zasady, czy raczej uznać, że mamy tu do czynienia z przyjętym sposobem organizacji analizowanej instytucji.

Przepisy nie nakładają obowiązku stosowania omówionych zasad w odniesieniu do usług pośrednictwa pracy świadczonych przez niepubliczne agencje zatrudnienia[62]. W szczególności usługi te nie muszą być prowadzone nieodpłatnie. Pośrednicy niepubliczni mogą pobierać opłaty zarówno od pracodawców, jak i od osób poszukujących pracy. Fakt, że pośrednicy niepubliczni nie są związani tymi samymi zasadami co powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, nie oznacza,

59 Z. Góral, *Pośrednictwo pracy…*, s. 115.

60 K. Cieślińska, A. Stawna-Dudniczek, *Wybrane instytucje rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, red. W. Jarmołowicz, Poznań 2008, s. 226.

61 Z. Góral, *Pośrednictwo pracy…*, s. 114.

62 *Idem*, *Prywatne pośrednictwo pracy na tle porównawczym i w świetle międzynarodowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 4(542), s. 70–76.

że mają oni pełną swobodę w tym zakresie. W szczególności należy zwrócić uwagę, że podobnie jak pośrednicy publiczni powinni przestrzegać zasady niedyskryminacji[63]. Zgodnie z art. 19c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy agencje zatrudnienia nie mogą dyskryminować ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie ani ze względu na przynależność związkową osób, dla których poszukują zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Za zrealizowanie usługi w zakresie pośrednictwa pracy odpowiedzialne są instytucje pośrednictwa pracy[64]. Na instytucjach tych ciąży szereg obowiązków zarówno co do zakresu działania, jak i sposobu, w jaki powinny pośredniczyć pomiędzy podmiotami, do których ich usługi są skierowane. Rolę pośredników pracy najczęściej pełnią urzędy pracy. Urzędy pracy funkcjonują jako powiatowe urzędy pracy i wojewódzkie urzędy pracy[65]. Na gruncie nieobowiązującego już stanu prawnego w charakterze pośrednika pracy mogła zostać zatrudniona osoba, która miała pełną zdolność do czynności prawnych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, miała co najmniej średnie wykształcenie, wykonywała zadania na stanowisku pośrednika pracy – stażysty w zakresie pośrednictwa pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy w publicznych służbach zatrudnienia oraz legitymowała się obywatelstwem polskim lub znajomością języka polskiego wystarczającą do wykonywania zadań. Powyższe regulacje zostały uchylone na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów[66]. W konsekwencji należy uznać, że obecnie wymagania, jakie powinny posiadać osoby zajmujące się pośrednictwem pracy, będą określone przez postanowienia ustawy o pracownikach samorządowych[67]. Usunięcie precyzyjnych warunków, jakie powinni spełniać pośrednicy pracy, niewątpliwie daje większą swobodę w doborze osób, które będą zajmować się czynnościami z zakresu pośrednictwa pracy. Z pewnością jednak wymogi co do kwalifikacji zawodowych określone w poprzednio obowiązujących przepisach będą wskazówką przy podejmowaniu decyzji przez urzędy pracy w zakresie zatrudnienia osób do wykonywania czynności w zakresie pośrednictwa pracy.

---

63 M. Mielczarek, *Zakaz dyskryminacji religijnej w dostępie i korzystaniu z usług oraz instrumentów rynku pracy*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, s. 107–122; K. Serafin, *Zasada równego traktowania w zakresie dostępu do usług i instrumentów rynku pracy*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, s. 123–135.

64 M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem (Wybrane problemy)*, „Studia i Materiały IPiSS" 1990, z. 11.

65 I. Mazek, A. Woynarowska, *Publiczne poradnictwo zawodowe dla dorosłych w Polsce*, „Rynek Pracy" 2000, nr 5–6(101–102), s. 37–40.

66 Dz.U. z 2013 r., poz. 829.

67 A. Drabek, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia*…, s. 963–964.

Jak już zasygnalizowano, urzędy pracy nie są jedynym podmiotem zajmującym się pośrednictwem pracy[68]. Działalność w zakresie pośrednictwa pracy może być również prowadzona przez inne podmioty, w tym podmioty działające w sferze prywatnej. Przede wszystkim należy wskazać, że pośrednictwo pracy może być świadczone przez agencje zatrudnienia[69].

Realizacja wymogów w zakresie pośrednictwa pracy wynikających z Europejskiej Karty Społecznej na gruncie polskich przepisów

Przedstawiony powyżej zarys uregulowania pośrednictwa pracy w prawie polskim pozwala stwierdzić, że przepisy prawa polskiego zasadniczo w sposób właściwy regulują ten element prawa do pracy. Odpowiednia liczba urzędów pracy gwarantuje powszechny dostęp do usług przez nie świadczonych. Są one również świadczone bezpłatnie. Przepisy gwarantują, że dostęp do usług pośrednictwa pracy nie będzie miał charakteru dyskryminującego. Przyjęta koncepcja szerokiego rozumienia pośrednictwa pracy jest realizowana również w zakresie usług świadczonych przez służby pośrednictwa pracy. Nie ograniczają się one wyłącznie do przekazywania informacji o dostępnych ofertach pracy osobom poszukującym zatrudnienia, ale w coraz większym stopniu koncentrują się na działaniach mających ułatwić przystosowanie się osób bezrobotnych lub poszukujących pracy do aktualnych wymagań rynku pracy.

Pewne elementy polskiego systemu pośrednictwa pracy w kontekście zagwarantowania prawa do pracy należy oceniać krytycznie. Przede wszystkim budzi wątpliwość, czy liczba ofert, jakie udostępniają urzędy pracy, odpowiada potrzebom osób poszukujących pracy. Z tego względu należałoby postulować, by służby zatrudnienia w większym stopniu miały możliwość aktywnego poszukiwania pracodawców zainteresowanych zatrudnieniem osób przy ich pośrednictwie. Wątpliwości budzi również skoordynowanie polityki współdziałania publicznych i prywatnych służb zatrudnienia. Te ostatnie powinny być w większym stopniu wykorzystywane w ramach prowadzenia polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia. Wreszcie krytycznie należy oceniać zniesienie wymogów kwalifikacyjnych dla osób

68 Z. Góral, *Prywatne pośrednictwo pracy…*, s. 74–76; Por. również E. Wojnarowska, *Zarobkowe pośrednictwo pracy w Polsce od 1925 do 1927*, „Praca i Opieka Społeczna" 1928, nr 2, s. 138.

69 Z. Góral, *The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets*, ILO, Geneva 1994, s. 5–6; Z. Hajn, *Regulacja prawna funkcjonowania prywatnych agencji zatrudnienia w prawie międzynarodowym i europejskim*, „Studia Prawno-Europejskie" 2001, t. 5, s. 15.

zatrudnianych w urzędach pracy – wprawdzie dzięki temu łatwiej będzie znaleźć pracę osobom, które mogą podjąć pracę w takich podmiotach, może mieć to jednak negatywny skutek dla poziomu usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia. Wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji staje się szczególnie ważny, jeśli weźmie się pod uwagę, że służby zatrudnienia coraz częściej świadczą również wyspecjalizowane usługi poradnictwa zawodowego.

Powyższa opinia znajduje potwierdzenie w ocenie dokonanej przez Europejski Komitet Praw Społecznych w ostatnim cyklu nadzorczym (lata 2011–2014), w którym analizowane były art. 1 i art. 9 Europejskiej Karty Społecznej. Komitet zdecydował się nie stwierdzać, czy Polska wypełnia, czy narusza wymogi art. 1 ust. 3 Karty, odraczając wydanie orzeczenia. Zauważył jednocześnie, że polskie publiczne służby zatrudnienia nie odpowiadają na potrzeby rynku pracy ze względu na ograniczone środki i nieefektywną realizację zadań. Opierając się na źródłach Komisji Europejskiej, podkreślił, że niewłaściwe funkcjonowanie służb zatrudnienia wynika z niskiego stopnia monitoringu rynku pracy, braku skoordynowanych działań pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia i braku wykwalifikowanych urzędników[70]. Komitet uznał natomiast, że Polska realizuje wymogi art. 9 Karty. Swoje rozstrzygnięcie oparł przede wszystkim na danych liczbowych przedstawionych w raporcie złożonym przez polskie władze. Zgodnie z nimi poradnictwo zawodowe jest świadczone przez 340 powiatowych urzędów pracy oraz 51 centrów planowania kariery. Z usług poradnictwa zawodowego skorzystało w 2011 roku 312 004, w 2012 roku 662 898, w 2013 roku 679 334, a w 2014 roku 530 046 osób. Uwzględniono również fakt, że liczba pracowników urzędów pracy oddelegowana do świadczenia usług poradnictwa zawodowego wzrosła z 1823 w 2011 roku do 2181 w 2014 roku[71].

Nadanie zasadzie prawa do pracy elementu normatywnego roszczeniowego

W podsumowaniu niniejszych rozważań należy zasygnalizować, że wątpliwości budzi charakter prawa do pracy. Znaczna część przedstawicieli doktryny wskazuje, że mamy w tym wypadku do czynienia nie z prawem podmiotowym, lecz raczej z określoną normą programową. Stwierdzenie to uzasadnia się argumentem, że jest to idealne założenie niemożliwe do realizacji w praktyce[72]. Mimo tych kontrowersji dominuje jednak pogląd, że obowiązek prowadzenia polityki pełnego zatrudnienia nie ma charakteru czysto programowego, ale przekłada się na ściśle określone

70 Conclusions XXI-1, Poland, Articles 1–3.
71 Conclusions XXI-1, Poland, Article 9.
72 K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy*…, s. 51–52.

obowiązki w zakresie instytucjonalnych gwarancji w podjęciu takiego zatrudnienia i na działania władz publicznych, których celem jest zwalczanie bezrobocia[73].

Z. Góral wskazuje, że prawo do pracy można by traktować jako uprawnienie o charakterze preferencyjnym[74]. Uprawnienie to jest rozumiane jako prawo do własnych zachowań preferowanych przez normę, sprzężonych z obowiązkiem innych podmiotów do działania na rzecz podmiotu uprawnionego[75]. Autor ten podkreśla, że w wypadku prawa do pracy tymi obowiązkami są m.in. prowadzenie stosownej polityki zatrudnienia i ustanowienie odpowiednich instytucji organizacyjno-prawnych, które ułatwiłyby podjęcie i utrzymanie pracy[76]. Do takich instytucji należy również zakwalifikować pośrednictwo pracy, o ile będzie ono miało charakter efektywny. Z. Góral zaznacza wszakże, że uprawnienia te nie mają charakteru roszczeniowego i dopiero zrealizowanie określonego obowiązku, np. przez utworzenie odpowiednich służb zatrudnienia, nadaje rzeczywiste uprawnienie. Co do zasady z tezą tą należy się zgodzić. Nie oznacza to jednak, że w razie niewywiązania się z obowiązku realizacji prawa do pracy, w szczególności pośrednictwa pracy jako elementu tego prawa, jest możliwe zidentyfikowanie określonych wymogów, jakie pośrednictwo pracy właściwie realizujące prawo do pracy powinno spełniać. Takie wymogi wynikają w szczególności z ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Społecznej, ale również z innych standardów międzynarodowych[77]. Państwo, nakładając na siebie obowiązek zagwarantowania prawa do pracy (w takim rozumieniu, jakie przedstawiono w niniejszym opracowaniu) zarówno przez ratyfikację wskazanych wyżej aktów międzynarodowych, jak i kształtując to prawo czy też jego elementy w Konstytucji i w aktach ustawowych (w tym w Kodeksie pracy), powinno z tego obowiązku się wywiązać. Nie można jednocześnie odmówić jednostce prawa domagania się od państwa, by zagwarantowało możliwość realizacji przyznanego jej uprawnienia. Podstawą roszczeń jednostki za niewywiązanie się z wyżej nakreślonych obowiązków mógłby być art. 77 Konstytucji RP i art. 417^1 Kodeksu cywilnego. Ten ostatni przepis stanowi podstawę dochodzenia odszkodowania, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Pamiętać przy tym należy, że roszczenie, jakie obywatel może wysuwać, nie jest podstawą domagania się, by państwo znalazło mu pracę lub by ustanowiło

73 Z. Góral, *O kodeksowym katalogu*…, s. 78.

74 *Idem*, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 115–116. Z. Góral jednocześnie podnosi, że nawet jeśli by traktować prawo do pracy jako uprawnienie o charakterze preferencyjnym, to należy zdawać sobie sprawę, że na tle typowych uprawnień tego rodzaju zawiera ono daleko idące odrębności.

75 W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 329.

76 Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 116.

77 W szczególności należy zwrócić uwagę na konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 88 MOP dotyczącą organizacji służb zatrudnienia, nr 96 – dotyczącą płatnych biur pośrednictwa pracy, nr 181 – dotyczącą prywatnych agencji zatrudnienia.

instytucje, które tę pracę mu zagwarantują, a jedynie by ustanowiło mechanizmy zapewniające działanie władz państwowych w zakresie pośrednictwa pracy z należytą starannością.

The job placement as a guarantee of the right to work

Summary

The right to work is a notion that has evolved over the years. In the light of international standards, one of the elements of the right to work is properly organised and generally available job placement services. Such interpretation of the right to work is particularly visible in the light of the European Social Charter. The Act on Employment Promotion and Labour Market Institutions that currently regulates issues related to job placement services does not contain a typical normative definition of this term, but provides a description of how it should be understood. The paper analyses Polish job placement regulations in terms of the degree to which they guarantee the right to work as defined in international standards.

O niektórych prawnych problemach polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych

Magdalena Paluszkiewicz*

Uwagi wprowadzające

Polityka zatrudnienia jest jednym z działów polityki społecznej, wyodrębnianym ze względu na konieczność zaspokajania specyficznych potrzeb o charakterze podstawowym[1]. Do tego rodzaju potrzeb zalicza się pracę zgodną z kwalifikacjami, zaspokajaną m.in. przez pośrednictwo pracy, pomoc w związku z przeszkalaniem lub zmianą miejsca zamieszkania, przyznawanie świadczeń w razie utraty zatrudnienia, ograniczanie i kontrolowanie zwolnień z pracy[2]. W literaturze przedmiotu polityka zatrudnienia definiowana jest często jako świadome i zgodne z interesem ogólnospołecznym oraz indywidualnych pracowników kształtowanie procesów związanych z przygotowaniem, włączeniem do sfery pracy użytecznej, alokacją oraz racjonalnym spożytkowaniem zasobów ludzkich[3].

Prowadzenie polityki zatrudnienia jest jednym z obowiązków władz publicznych, co wynika z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP[4]. Ustrojodawca dookreśla przy tym, że władze powinny prowadzić ją w ten sposób, by zmierzać do osiągnięcia stanu pełnego i produktywnego zatrudnienia[5]. Jak pisał W. Szubert, postulat pełnego zatrudnienia w czasach pokojowych sprowadza się do wyeliminowania bezrobocia

---

* Dr Magdalena Paluszkiewicz, Uniwersytet Łódzki.

1 W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna: praca zbiorowa*, red. A. Rajkiewicz, wyd. 3, Warszawa 1979, s. 46.

2 *Ibidem*, s. 47.

3 E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, Warszawa 1990, s. 15. Podobnie: M. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, Warszawa 1978, s. 13.

4 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

5 Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A 2004/2/10.

jako zjawiska masowego i długotrwałego[6]. Przy ocenie realizacji tego konstytucyjnego zobowiązania należy uwzględniać nie tylko ilość powstających miejsc pracy (niską stopę bezrobocia), ale też ich jakość, której odzwierciedlenie stanowi pojęcie zatrudnienia pełnowartościowego[7], względnie zatrudnienia racjonalnego[8]. Oznacza ono z jednej strony pełne wykorzystanie mocy wytwórczych jednostki z punktu widzenia gospodarczego, z drugiej zaś zgodność zatrudnienia z kwalifikacjami, umiejętnościami oraz aspiracjami pracowników[9]. Powołany przepis Konstytucji ma charakter programowy, wskazuje podstawowe kierunki działań[10], toteż władza publiczna posiada pewną swobodę[11] w wyborze różnorodnych środków mających służyć prowadzeniu tej polityki[12]. Ze względu na tytułową problematykę rozważania zostaną ograniczone do instrumentów prawnych polityki zatrudnienia. Ich rola w kształtowaniu tej polityki ma charakter komplementarny do instrumentów ekonomicznych czy informacyjnych i w zależności od przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań przejawia się we wzmacnianiu lub osłabianiu motywacji pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, jak również samych pracowników do podejmowania zatrudnienia.

Silnie utrwalony w społeczeństwach kapitalistycznych paradygmat produktywności i opłacalności zatrudnienia[13] sprawił, że z ekonomicznego punktu widzenia osoby niepełnosprawne postrzegane były jako rezerwowe (marginalne) zasoby pracy[14], uruchamiane w zasadzie w sytuacjach nadzwyczajnych, takich zwłaszcza jak niedobór rąk do pracy wywołany działaniami wojennymi[15]. Podejście to zaczęło ulegać zmianie w połowie XX wieku w związku z rozwojem koncepcji praw człowieka i tworzeniem prawnego systemu ich ochrony. W Polsce w warunkach gospodarki centralnie planowanej postulat pełnego produktywnego zatrudnienia był realizowany w praktyce, głównie dzięki prężnemu funkcjonowaniu sektora spółdzielczości inwalidów, oferującego zatrudnienie także w warunkach chronionych[16].

---

6 W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 173.

7 E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys*…, s. 29.

8 M. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, s. 24.

9 *Ibidem* i powołana tam literatura. Por. też Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994, s. 134–135.

10 Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000/2/59.

11 Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A 2004/2/10.

12 Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK-A 2002/4/48.

13 Na ten temat szerzej: E. Giermanowska, *Ekonomiczne, prawne i kulturowe uwarunkowania zmian zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Perspektywa pracodawców i wyzwania dla polityki społecznej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2015, nr 10, t. 3, s. 16.

14 M. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, s. 225.

15 A. Hulek, *Teoria i praktyka rehabilitacji inwalidów*, Warszawa 1969, s. 43; M. Zięcina, *Miejsce w zakładzie pracy inwalidów z uszkodzonym narządem ruchu*, [w:] *Inwalidzi w zakładzie pracy*, red. B. Hoffmann, Warszawa 1972, s. 67; W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, s. 196, 221.

16 Na ten temat np. J. Mikulski, *System rehabilitacji zawodowej spółdzielczości inwalidów*, [w:] *Człowiek niepełnosprawny w społeczeństwie*, red. A. Hulek, Materiały II Kongresu

Nastanie gospodarki rynkowej wprowadziło w tym zakresie daleko idące zmiany. Przede wszystkim w początkowym okresie transformacji ustrojowej, ze względu na wysokie bezrobocie, ustawodawca prowadził bardzo liberalną politykę przyznawania świadczeń socjalnych, zwłaszcza rent z tytułu niezdolności do pracy[17]. Dopiero względne ustabilizowanie sytuacji społeczno-gospodarczej umożliwiło ustawodawcy spojrzenie na osoby niepełnosprawne jako na potencjalnych uczestników rynku pracy. Zmiana optyki wynikała także, co warte podkreślenia, z konieczności ograniczania wydatków publicznych na świadczenia socjalne.

Na współczesny kształt polityki zatrudnienia wpływa niewątpliwie art. 32 Konstytucji RP, z którego wynika, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Od ustawodawcy zasada ta wymaga więc włączenia problematyki zatrudniania osób niepełnosprawnych w główny nurt polityki zatrudnienia. Odnosząc się do poczynionych wyżej ustaleń, należy przyjąć, że realizacja pełnego, produktywnego zatrudnienia nie oznacza dążenia do całkowitej likwidacji bezrobocia, ale konieczność osiągnięcia optymalnego stanu zatrudnienia wszystkich pracowników, w tym niepełnosprawnych[18]. Z kolei racjonalność polityki zatrudnienia w odniesieniu do osób niepełnosprawnych oznaczać powinna, jak się wydaje, z jednej strony stworzenie możliwości znalezienia zatrudnienia przez jednostki chętne do pracy, stosownie do ich potrzeb, możliwości i umiejętności, z drugiej zaś niezmuszanie do pracy osób, które faktycznie nie są w stanie jej wykonywać. Pożądany kierunek polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych wyznacza również konstytucyjny obowiązek władz publicznych udzielania pomocy w przysposobieniu do pracy (art. 69).

Podobne wnioski płyną z analizy aktów międzynarodowych, do których przestrzegania zobowiązał się nasz ustawodawca. W ich świetle należy zagwarantować osobom niepełnosprawnym, tam gdzie to możliwe, realizację prawa do pracy na otwartym rynku pracy, na zasadzie równości z pozostałymi pracownikami[19]. Wykonywanie pracy stanowi również jeden z warunków pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i gospodarczym, którego osiągnięcie

---

TWK, Warszawa 1–2 października 1983 r., s. 376–380; T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Warszawa 1995, s. 142–146.

17 Na ten temat np. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 15; G. Ciura, *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na polskim rynku pracy*, „Studia Biura Analiz Sejmowych" 2011, nr 2(26), s. 211.

18 Por. M. Borski, *Obowiązki państwa w kontekście zatrudniania osób niepełnosprawnych – kilka refleksji na tle wybranych regulacji konstytucyjnych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2017, nr 2(24), s. 134.

19 Por. w szczególności art. 3–4 Konwencji MOP nr 159 z dnia 24 czerwca 1983 r. dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2005 r. Nr 43, poz. 412; art. 27 Konwencji ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2012 r., poz. 1169; art. 26 Karty Praw Podstawowych UE, Dz.Urz. C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1.

stanowi z kolei zasadniczy cel współczesnej polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych[20].

Podkreślenia wymaga, że niepełnosprawność powoduje konieczność zaspokajania specyficznych potrzeb w różnych obszarach życia społecznego, niekoniecznie związanych z pracą zarobkową[21]. Oznacza to, że wśród osób niepełnosprawnych znajdują się jednostki, które mogą podejmować zatrudnienie na takich samych zasadach jak pracownicy nieposiadający cechy niepełnosprawności. Niewątpliwie jednak dla polityki zatrudnienia największe wyzwanie stanowi stworzenie warunków do podejmowania zatrudnienia przez te osoby niepełnosprawne, które doznają ograniczeń w wykonywaniu pracy zarobkowej. W tym kontekście polityka ta powinna więc uwzględniać zalecenia rehabilitacji zawodowej[22]. Zgodnie z nimi zatrudnienie chronione jest w założeniu przeznaczone dla tych osób, które pomimo dobrego przygotowania do pracy oraz odpowiedniego przystosowania stanowiska i miejsca pracy nie są w stanie osiągać podobnych wyników pracy do pracowników niemających cechy niepełnosprawności[23]. Oznacza to konieczność wspierania procesu przywracania zdolności do samodzielnego wykonywania pracy zarobkowej, tam gdzie to możliwe, docelowo na otwartym rynku pracy. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, w przypadku trafnego wyboru zawodu, dobrego przygotowania zawodowego, odpowiedniego doboru stanowiska pracy i dobrego do niej przystosowania zanika niepełnosprawność zawodowa, mimo istnienia niepełnosprawności biologicznej[24].

Dążenie do pełnego, produktywnego zatrudnienia osób niepełnosprawnych wymaga od ustawodawcy stworzenia specjalnych mechanizmów wyrównujących, które zagwarantują im korzystanie z prawa do pracy na równi z pozostałymi członkami społeczeństwa[25]. Postęp techniczny i rozwój nowoczesnych technologii ułatwiają bez wątpienia to zadanie, umożliwiając wprowadzanie w sferze związanej z zatrudnieniem racjonalnych usprawnień, a także wdrażanie rozwiązań opartych na zasadzie projektowania uniwersalnego[26].

---

20 Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM (2010) 636, s. 4.

21 Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, s. 121; M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 4*, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 86, 89.

22 M. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, s. 122.

23 T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa*…, s. 113.

24 H. Larkowa, *Bariery psychospołeczne w rehabilitacji osób niepełnosprawnych*, [w:] *Człowiek niepełnosprawny*…, s. 21.

25 Por. lit. y Preambuły Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Podobnie: Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 135–136.

26 Legalne definicje tych pojęć zawiera art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Por. też art. 5 ust. 3 w zw. z art. 27 ust. 1 lit i Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Ustawodawca przewiduje też wiele uprawnień dla osób niepełnosprawnych w związku z zatrudnieniem, które nie powinny być postrzegane przez społeczeństwo, zwłaszcza przez pozostałych pracowników, jako przywilej, ale środek umożliwiający uczestnictwo na równych zasadach w życiu zawodowym. Biorąc pod uwagę różne potrzeby osób niepełnosprawnych związane z zatrudnieniem, ustawodawca zobowiązuje pracodawców, zarówno z otwartego, jak i chronionego rynku pracy, tam gdzie to konieczne, do ich uwzględnienia przy kształtowaniu środowiska pracy oraz wzmacnia ich motywację do działań w tym kierunku, przewidując różnorodne instrumenty finansowego wsparcia. Problematyka skuteczności tych instrumentów stanowi jednak odrębne zagadnienie, którego omówienie wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

Analizując przepisy prawa, można odnieść wrażenie, że ustawodawca nie jest w pełni konsekwentny w realizacji tak ogólnie nakreślonej polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych, względnie – że działając mniej lub bardziej świadomie, pozostawił konstrukcje stanowiące odzwierciedlenie poprzedniego sposobu postrzegania roli i miejsca osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Celem niniejszego opracowania jest więc zwrócenie uwagi na te wybrane rozwiązania prawne, które nie do końca harmonizują ze współczesną polityką zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Terminologia prawna a polityka zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych

Na praktyczną realizację polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych znacząco oddziałuje terminologia prawna. Za jej pomocą ustawodawca wpływa na społeczne postrzeganie niepełnosprawności oraz jej skutków w sferze aktywności społecznej jednostki. W tym kontekście warto zwrócić uwagę w szczególności na pojęcie niezdolności do pracy, występujące w przepisach prawa socjalnego[27]. Ustawodawca używa go w różnych znaczeniach do celów związanych z realizacją zabezpieczania społecznego. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań najistotniejsze znaczenie ma tzw. trwała niezdolność do pracy, czyli występująca w okresie aktywności zawodowej niemożność czerpania środków utrzymania z aktywności zawodowej na skutek naruszenia sprawności organizmu[28].

27 Szerzej na ten temat: H. Pławucka, *Niezdolność do pracy a niepełnosprawność*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi RP Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 229–234.

28 Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, s. 14 i 121; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 245.

Wbrew nasuwającym się skojarzeniom uznanie osoby za niezdolną do pracy nie musi w każdym przypadku oznaczać, że nie może ona wykonywać żadnej pracy[29]. Ustawodawca jest tego świadomy, ponieważ wyróżnia niezdolność do pracy całkowitą i częściową[30]. W przypadku tej ostatniej dana osoba zachowuje w pewnym zakresie zdolność do wykonywania pracy, co oznacza, że może zarobkować, a w związku z częściową niezdolnością do pracy może się ubiegać o rentę. Również uznanie danej osoby za całkowicie niezdolną do pracy nie jest równoznaczne z tym, że nie może ona podejmować żadnego zatrudnienia, pomimo iż ustawodawca stanowi, że jest ona niezdolna do jakiejkolwiek pracy. Osoba taka może bowiem zachować zdolność do pracy w warunkach określonych w ustawie o rehabilitacji[31]. W związku z tym w doktrynie i judykaturze ugruntował się pogląd, że owa niezdolność do pracy oznacza jedynie brak zdolności do wykonywania pracy w tzw. normalnych warunkach, czyli nieprzystosowanych do indywidualnych potrzeb pracownika[32]. Owo przystosowanie odbywa się w ramach zatrudnienia specjalnego (chronionego) lub na otwartym rynku pracy na przystosowanym stanowisku pracy lub w formie telepracy. Jak zauważył SN w wyroku z dnia 7 października 2003 roku, wykonywanie pracy na stanowisku specjalnie dostosowanym do możliwości pracownika nie może być traktowane jak uzyskanie nowych kwalifikacji i nie oznacza odzyskania zdolności do pracy[33]. Nawet osoby najciężej dotknięte niezdolnością do pracy mogą wykonywać pewne rodzaje pracy, pod warunkiem że zostanie ona dostosowana do ich możliwości[34]. Powyższe rozważania prowadzą

29 Na marginesie można zauważyć, że takiego sformułowania używały w wydawanych przez siebie orzeczeniach działające w poprzednim stanie prawnym Komisje do spraw inwalidztwa i zatrudnienia – L. Klimkiewicz, *Komentarz do art. 4*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałecka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 30.

30 Por. art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm., dalej: ustawa emerytalna.

31 Por. art. 13 ust. 4 ustawy emerytalnej.

32 T. Bińczycka-Majewska, *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995, nr 5, s. 3; W. Koczur, *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych*, [w:] *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 1998, s. 385; H. Pławucka, *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 1, s. 4; M. Szydziak, *Zawieszenie renty z tytułu niezdolności do pracy*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych" 2002, nr 9, s. 21; K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, red. U. Jackowiak, R. Ziółkowska, Gdańsk 2006, s. 62; M. Bartnicki, B. Suchacki, *Komentarz do art. 12*, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2014; wyrok SN z dnia 8 grudnia 2000 r., II UKN 134/00, OSNP 2002/15/369, a także wyrok WSA w Opolu z dnia 10 lutego 2009 r., II SA/Op 637/08, LEX nr 545662.

33 II UK 79/03, OSNP 2004/13/234.

34 M. Szydziak, *Zawieszenie renty…*, s. 21.

do wniosku, że używanie przez ustawodawcę określenia „niezdolność do pracy" nie jest poprawne, skoro obejmuje się nim obok osób rzeczywiście niezdolnych do żadnej pracy także osoby zdolne do pracy w warunkach specjalnie dla nich stworzonych lub przystosowanych do ich potrzeb. W konsekwencji uznanie osoby za całkowicie albo częściowo niezdolną do pracy nie stanowi przeszkody w podjęciu przez nią zatrudnienia tylko przy nierealistycznym założeniu o powszechnej znajomości przez pracodawców ustaleń doktryny prawniczej i judykatury. Termin prawny „niezdolność do pracy" utrudnia zatem w praktyce realizację zakładanych celów polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Każda praca może być wykonywana przez jakąś osobę niepełnosprawną[35]. Uwzględniając zalecenia rehabilitacji zawodowej, ustawodawca w ramach regulacji prawnych, zwłaszcza tych dotyczących sfery zatrudnienia, powinien posługiwać się pojęciami akcentującymi zachowane przez jednostkę sprawności[36]. Informacji o ich rodzaju i zakresie oczekują pracodawcy, dokonując oceny, czy oferowana kandydatowi lub pracownikowi praca jest zgodna z posiadanymi przez niego zdolnościami psychofizycznymi i kwalifikacjami zawodowymi.

Systemy orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy a polityka zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych

W ścisłym związku z zarysowanym wyżej zagadnieniem pozostaje problematyka orzekania o niezdolności do pracy i niepełnosprawności. Orzekaniem tym zajmują się różne podmioty i czynią to w dwóch różnych celach. Dla celów pozarentowych, czyli związanych m.in. z zatrudnianiem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych, orzekaniem o stopniach niepełnosprawności zajmują się umieszczone w strukturach samorządu terytorialnego zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Dla celów rentowych natomiast orzeczenia takie wydają lekarze orzecznicy (komisje) ZUS, lekarze rzeczoznawcy (komisje) KRUS oraz komisje resortowe orzekające o niezdolności w związku ze służbą w formacjach zmilitaryzowanych. Niezależnie od tego ważność mogły zachować wydane według poprzedniego stanu prawnego orzeczenia komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia o zaliczeniu do jednej z trzech grup inwalidzkich[37]. Dla porządku należy jeszcze wspomnieć, że prawny status osoby

35 A. Hulek, *Teoria i praktyka rehabilitacji inwalidów*, s. 230.

36 *Idem*, *Problematyka społecznej i zawodowej rehabilitacji inwalidów w radach narodowych i zakładach pracy*, Warszawa 1970, s. 22.

37 Por. art. 5 i 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji.

niepełnosprawnej wymaga formalnego potwierdzenia przez uzyskanie jednego z wymienionych orzeczeń[38].

W rezultacie różnych celów realizowanych przez systemy orzecznicze tylko w orzeczeniach o stopniach niepełnosprawności zamieszczone są wskazania dotyczące odpowiedniego zatrudnienia uwzględniającego psychofizyczne możliwości danej osoby[39]. Oznacza to, że osoby posiadające orzeczenia o niezdolności do pracy (również w gospodarstwie rolnym i do służby), aby ustalić rodzaj i zakres dopuszczalnej dla nich pracy oraz ewentualne konieczne dostosowania w procesie zatrudnienia, są zmuszone uzyskać odrębne orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, na skutek postępowania przed zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności[40]. Niejednokrotnie w praktyce zdarza się, że zespół w wyniku badania i przedłożonej dokumentacji medycznej ustala inny stopień niepełnosprawności, aniżeli wynikałoby to z prostego przełożenia orzeczeń o niezdolności do pracy dla celów zatrudnienia, według zasad określonych w ustawie o rehabilitacji. Warto dodać, że tylko częściowo rozbieżności te są spowodowane dynamiką zmian w organizmie osoby niepełnosprawnej; w przeważającej mierze wynikają one z odmiennych zasad orzecznictwa dla celów rentowych i pozarentowych. Z punktu widzenia pracodawcy jednoczesne dysponowanie przez pracownika kilkoma orzeczeniami potwierdzającymi różne stopnie niepełnosprawności może powodować istotne trudności w organizowaniu pracy. Od konkretnych stopni niepełnosprawności ustawodawca uzależnił bowiem różne uprawnienia w związku z zatrudnieniem[41]. Niejednorodny system orzecznictwa wymagał również stworzenia specjalnej regulacji, ustalającej zasady „przekładania" orzeczeń o niezdolności do pracy na orzeczenia o stopniu niepełnosprawności dla celów związanych z zatrudnieniem[42]. Zasady te ulegały zmianom, a ze względu na zasadę zachowania praw nabytych ich znajomości w oparciu o poprzedni i bieżący stan prawny wymaga się od pracodawców[43].

W konkluzji powyższych rozważań nasuwa się dość oczywisty wniosek o potrzebie uproszczenia zasad dokumentowania niepełnosprawności dla celów zatrudnienia. Rozległość regulacji prawnej, jej zmienność i stopień skomplikowania w obecnym stanie stanowią istotną barierę realizacji polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych.

---

38 Por. art. 1 ustawy o rehabilitacji.

39 Por. art. 6b ust. 3 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

40 Por. art. 5a ustawy o rehabilitacji.

41 Próby praktycznego rozwiązania takich problemów podejmuje L. Klimkiewicz, *Dokumentowanie niepełnosprawności dla celów zatrudnienia*, „Służba Pracownicza" 2012, nr 9, wkładka.

42 Por. art. 5 ustawy o rehabilitacji.

43 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej*…, s. 107–109.

Dostęp do usług i instrumentów rynku pracy a polityka zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych

Jednym z elementów wpływających na skuteczność polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest pomoc w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia. Z problematyką tą wiąże się przede wszystkim kwestia organizacji służb, które mają realizować ten cel względem osób niepełnosprawnych, oraz dostępu do świadczonych przez nie usług. Nowoczesne standardy międzynarodowe nakłaniają do rezygnacji z tworzenia odrębnych instytucji, wyspecjalizowanych wyłącznie w pomocy osobom niepełnosprawnym, i promują podejście integracyjne, czyli organizowanie jednostek oferujących pomoc w przygotowaniu, znalezieniu i podjęciu zatrudnienia wszystkim osobom zainteresowanym, w tym również mającym cechę niepełnosprawności[44]. Ustawodawca uwzględnia te standardy, zapewniając osobom niepełnosprawnym możliwość uzyskania pomocy w podjęciu zatrudnienia w urzędach pracy, działających w strukturach samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Skuteczna pomoc osobom niepełnosprawnym w podjęciu zatrudnienia wymaga jednak w szczególności merytorycznego przygotowania personelu tych służb do świadczenia usług i instrumentów rynku pracy z uwzględnieniem różnorodnych potrzeb, które wywołuje niepełnosprawność. Współczesne doświadczenia w tym zakresie skłaniają jednak wielu autorów do formułowania postulatów o utworzenie wyspecjalizowanych podmiotów, koncentrujących się w większym stopniu na zwiększaniu zdolności zatrudnieniowych osób niepełnosprawnych, a w mniejszym na finansowym wspieraniu samego miejsca pracy[45].

Świadczenie pomocy osobom niepełnosprawnym w podjęciu zatrudnienia na zasadzie równości z innymi osobami wymaga podjęcia pewnych dodatkowych środków, faktycznie znoszących bariery wywoływane przez niepełnosprawność[46]. W tym kontekście przy realizacji pośrednictwa pracy czy poradnictwa zawodowego szczególnego znaczenia nabierają zasady równości oraz dostępności tych usług[47]. Natomiast przy wszelkich formach pomocy oferowanej przez służby

44 Por. art. 7 Konwencji nr 159 MOP i pkt 5 uzupełniającego ją zalecenia nr 168, art. 15 ust. 1 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, pkt 31–32 zalecenia nr 88 MOP dotyczącego szkolenia zawodowego dorosłych, włącznie z inwalidami i pkt 7 zalecenia nr 99 MOP dotyczącego przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów, a także art. 24 ust. 4 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

45 *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, red. M. Nicińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 21; M. Szabłowska, *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy*, „Polityka Społeczna" 2013, nr 10, s. 22.

46 Por. art. 5 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

47 Szerzej na ten temat: M. Paluszkiewicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego*, [w:] *System prawa rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018.

zatrudnienia podstawowe znaczenie ma zapewnienie racjonalnych usprawnień, czyli takich dostosowań, które nie pociągają za sobą nieproporcjonalnie wysokich kosztów i jednocześnie są niezbędne do zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszystkich praw człowieka i fundamentalnych swobód[48]. Choć ustawodawca ustanowił zasadę równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy m.in. bez względu na niepełnosprawność[49], nie przewidział wprost podstawowego warunku jej realizacji w postaci zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień[50] przez podmioty je świadczące.

Z podjętą w tym miejscu problematyką pozostaje w związku jeszcze co najmniej jedna ważna kwestia, jaką jest ukształtowanie ustawowych warunków dostępu do usług i instrumentów rynku pracy osób niepełnosprawnych, mających prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że przesłanką pozbawiającą możliwości uzyskania statusu bezrobotnego jest m.in. nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy[51], bez względu na jej wysokość. Nie dotyczy to renty z tytułu niezdolności do pracy przyznanej przez zagraniczny organ rentowy – w tym przypadku, jeśli jej wysokość jest niższa niż najniższa renta z tytułu niezdolności do pracy, osoba do niej uprawniona może uzyskać status bezrobotnego. Wyraźnie zatem ustawodawca wiąże status bezrobotnego z nieposiadaniem środków utrzymania. Rozwiązanie to trudno zrozumieć, zważywszy na to, że uzyskanie tego statusu nie powoduje automatycznie nabycia prawa do świadczeń pieniężnych z tytułu bezrobocia, których pobieranie jest przecież uzależnione od konieczności spełnienia odrębnych warunków. Co więcej, o ile można uznać – przyjmując tok rozumowania ustawodawcy – że renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy pełni podobne funkcje do zasiłku dla bezrobotnych, o tyle renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy na ogół nie stanowi samodzielnie dostatecznego źródła zaspokajania potrzeb, ponieważ już z definicji częściowej niezdolności do pracy wynika, że osoba może w zakresie zachowanej zdolności do pracy uzupełniać to świadczenie, zarobkując. Ograniczenie możliwości rejestracji w charakterze bezrobotnego osoby częściowo niezdolnej pracy utrudnia więc udzielenie jej pomocy w uzyskaniu tego źródła zarobku.

Ustawodawca zdaje sobie sprawę z niedostatków opisanego rozwiązania, na co wskazuje ustanowienie statusu osoby niepełnosprawnej poszukującej pracy niepozostającej w zatrudnieniu[52]. Pomimo że ustawodawca zagwarantował,

---

48 Por. art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

49 Por. art. 2a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

50 Na ten temat np. M. Paluszkiewicz, *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 247–267.

51 Por. art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o promocji zatrudnienia.

52 Por. art. 11 ustawy o rehabilitacji.

iż osoby niepełnosprawne poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu mogą korzystać, na zasadach takich jak bezrobotni, z określonych usług lub instrumentów rynku pracy, to jednak zakres udzielanej im pomocy jest węższy. Przykładowo w odniesieniu do wspomnianej kategorii osób niepełnosprawnych nie jest obowiązkowe ustalenie profilu pomocy ani określenie indywidualnego planu działania, od których zależy właściwy dobór środków skutecznie wspierających jednostkę w podjęciu zatrudnienia. O ile zatem osoby niepełnosprawne uprawnione do renty z tytułu niezdolności do pracy nie muszą, ze względu na zabezpieczone źródło utrzymania, być traktowane priorytetowo w zakresie udzielanej pomocy w podjęciu zatrudnienia, o tyle nie powinny być automatycznie eliminowane przez ustawodawcę z kręgu bezrobotnych, którym przysługuje najbardziej kompleksowe wsparcie w procesie włączania w rynek pracy.

Na krytykę zasługuje również zabieg polegający na uregulowaniu wspomnianego statusu osoby niepełnosprawnej poszukującej pracy niepozostającej w zatrudnieniu w odrębnym akcie prawnym, dotyczącym wprawdzie rehabilitacji zawodowej, społecznej i zatrudniania osób niepełnosprawnych, który jednak nie odnosi się kompleksowo do problematyki pomocy w podjęciu zatrudnienia, tak jak czyni to ustawa o promocji zatrudnienia. Rozdzielenie w miarę jednolitej materii pomiędzy dwa akty prawne nie ułatwia ustalenia statusu prawnego osób niepełnosprawnych w sytuacji pozostawania bez pracy.

Uchylenie ochrony przedemerytalnej a polityka zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych

Wskazując rozwiązania prawne, które nie harmonizują z polityką zatrudniania osób niepełnosprawnych, należy zwrócić uwagę na art. 40 k.p. Uchyla on ochronę przed wypowiedzeniem w odniesieniu do pracownika w wieku przedemerytalnym, mającego zabezpieczone źródło egzystencji w postaci ustalonego decyzją organu rentowego[53] prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. W uchwale z dnia 27 stycznia 2016 roku SN przyjął, że przy stosowaniu art. 40 k.p. nieistotne jest, czy nabycie prawa do tej renty następuje przed okresem ochronnym, czy w trakcie okresu ochronnego. W uzasadnieniu sąd ten trafnie zwrócił uwagę, że wykładnia, zgodnie z którą moment uzyskania prawa do renty (wiek biologiczny) miałby wpływ na zakres ochrony trwałości stosunku pracy, byłaby niezgodna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa[54]. Wspomniana regulacja wywołuje jednak jeszcze innego rodzaju wątpliwości.

53 Por. uchwała SN z dnia 18 stycznia 2012 r., II PK 149/11, OSNP 2012/23–24/287.

54 III PZP 9/15, OSNP 2016/8/100. Warto odnotować, że odmienną interpretację wspomnianego przepisu można spotkać w doktrynie – por. M. Łajeczko, K. Tymorek,

Warto podkreślić, że przed osiągnięciem wieku przedemerytalnego ustawodawca nie różnicuje ochrony trwałości zatrudnienia pracowników w zależności od posiadania przez nich ustalonego prawa do renty. Czynnik ten zaczyna wpływać na stabilizację zatrudnienia dopiero w ściśle określonym momencie – wraz z osiągnięciem wieku, o którym mowa w art. 39 k.p. Pomimo że pracownicy uprawnieni do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy nadal znajdują się w wieku produkcyjnym, ustawodawca wspiera realizację ich prawa do pracy krócej[55] aniżeli w przypadku pracowników w tym samym wieku nieposiadających prawa do renty, czyli *de facto* nieposiadających cechy niepełnosprawności. Niezależnie od starszego wieku, niepełnosprawność jest cechą osobową istotnie ograniczającą szanse jednostki na ponowne podjęcie zatrudnienia[56]. W praktyce zatem ustawodawca przez art. 40 k.p. może wpływać na skrócenie okresu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych pobierających rentę, które nadal mogą i chcą pracować. Jeszcze raz bowiem wymaga podkreślenia, że całkowita niezdolność do pracy nie jest w każdym przypadku równoznaczna z niemożliwością podjęcia żadnego zatrudnienia.

Druga możliwa sytuacja, zgodnie z powołaną uchwałą SN, obejmuje nabycie prawa do renty już po osiągnięciu wieku przedemerytalnego. Wydaje się, że również w takiej sytuacji, mimo krótszej perspektywy zatrudnienia, ustawodawca stwarza różnorodne zachęty finansowe dla pracodawców, motywujące do dostosowywania warunków zatrudnienia do potrzeb wynikających z niepełnosprawności[57]. Powstanie niepełnosprawności w starszym wieku nie musi wpływać na dezorganizację procesu pracy. Jeśli jednak się tak zdarzy, to interes pracodawcy zostaje uwzględniony przez ustawodawcę. W przypadku przedłużającej się niezdolności do pracy pracownika pracodawca jest uprawniony do rozwiązania stosunku pracy w trybie art. 53 k.p.

Rozwiązanie wynikające z art. 40 k.p. wpływa również na realizację prawa do zabezpieczenia społecznego przez tę część osób niepełnosprawnych, które są uprawnione do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Warto bowiem przypomnieć, że wysokość emerytury w tzw. nowym powszechnym systemie emerytalnym jest uzależniona od pochodzącego ze składek kapitału, zgromadzonego w czasie życia zawodowego[58]. Pobieranie renty z tytułu niezdolności do pracy nie

---

Ochrona pracownika w wieku przedemerytalnym, „Służba Pracownicza" 2000, nr 2, s. 1; A. Wypych-Żywicka, *Komentarz do art. 40*, [w:] *Kodeks pracy z komentarzem*, red. U. Jackowiak, Gdańsk 2004.

55 Do podobnych wniosków dochodzi również SN w pkt 5–6 uzasadnienia uchwały III PZP 9/15, OSNP 2016/8/100.

56 Na ten temat np. *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, red. I. Poliwczak, E. Kryńska, Warszawa 2013, s. 15–16.

57 Por. art. 26–26e ustawy o rehabilitacji.

58 Por. art. 26 ustawy emerytalnej. Przepis ten ma również co do zasady zastosowanie w wypadku ustalania wysokości tzw. emerytury z urzędu, o której mowa w art. 24a ustawy emerytalnej.

stanowi, w przeciwieństwie do stosunku pracy, tytułu do objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym. Rencista może wprawdzie przystąpić do tego ubezpieczenia na zasadzie dobrowolności[59], jednak wiąże się to z koniecznością pokrywania jego kosztów z własnych środków[60], co może wpływać na praktyczne wykorzystanie tej formy ubezpieczenia w społecznym zabezpieczeniu ryzyka starości.

Jak się wydaje, zachowanie obowiązku konsultacji ze związkiem zawodowym zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony nie stwarza w dzisiejszych realiach dostatecznych gwarancji utrzymania zatrudnienia przez pracowników niepełnosprawnych uprawnionych do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. W związku z tym uzasadnione byłoby stosowanie instrumentów wspierających utrzymanie przez nich zatrudnienia aż do momentu nabycia uprawnień emerytalnych, a zatem uchylenie art. 40 k.p. Traktowanie przez ustawodawcę we wspomnianej regulacji nabycia prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy na równi z nabyciem prawa do emerytury, czyli jako konwencjonalnej granicy aktywności zawodowej, stanowi ograniczenie realizacji prawa do pracy znaczącej części osób niepełnosprawnych. Jest to również rozwiązanie niezgodne z międzynarodowymi standardami zatrudnienia osób niepełnosprawnych na równych zasadach z innymi obywatelami, o których była mowa na początku.

Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy a polityka zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych

Politykę zatrudnienia osób niepełnosprawnych mogą kształtować również regulacje z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych (funkcja zatrudnieniowa), zwłaszcza te odnoszące się do zasad łączenia świadczeń z wynagrodzeniem za pracę (przychodem). Rozważania w tym zakresie zostaną ograniczone do renty z tytułu niezdolności do pracy z powszechnego ubezpieczenia społecznego. Funkcją tego świadczenia jest zapewnienie środków utrzymania w sytuacji, gdy – ze względu na naruszenie sprawności organizmu – osoba jest niezdolna do pracy w tzw. normalnych warunkach[61]. Pomimo to ustawodawca zezwala jednak osobom niezdolnym do pracy łączyć, w określonych granicach[62], wspomnianą rentę z aktywnością zarobkową.

59 Por. art. 7 ustawy emerytalnej.

60 Por. art. 16 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.

61 H. Pławucka, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] *Renta w prawie polskim*, red. M. Drela, Wrocław 2016, s. 189.

62 Por. art. 104 ustawy emerytalnej.

Przekroczenie tych granic ma wpływ na realizację prawa do renty w postaci odpowiednio zmniejszenia jej wysokości albo zawieszenia wypłaty. W założeniu więc konstrukcja łączenia prawa do renty z aktywnością zarobkową ma zachęcać osoby niezdolne do pracy do podejmowania zatrudnienia.

Warto również zauważyć, że jeśli osoba zostaje uznana za niezdolną do pracy w trakcie zatrudnienia czy innej aktywności zarobkowej, warunkiem realizacji prawa do renty nie jest zaprzestanie tego zatrudnienia, innej aktywności, zmniejszenie ich wymiaru ani zmiana rodzaju wykonywanej pracy[63]. W praktyce obawa przed utratą lub zmniejszeniem prawa do świadczeń socjalnych stanowi istotny czynnik demotywujący osoby niepełnosprawne do poszukiwania i podejmowania zatrudnienia. Wobec tego nie wydaje się jednak uzasadniony postulat wprowadzania mechanizmu nielimitowanego łączenia zarobków z pracy z pobieraniem renty z tytułu niezdolności do pracy. Jak słusznie zauważa się w doktrynie, jeśli praca umożliwia zaspokojenie materialnych potrzeb jednostki, niecelowe staje się zapewnienie ochrony rentowej w takim zakresie, w jakim przysługuje ona osobom całkowicie niezdolnym do pracy i niepracującym[64].

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że aktualne zasady łączenia określonych przychodów z rentą umożliwiają osiąganie zarobków często wyższych aniżeli przed powstaniem niezdolności do pracy[65]. W tym miejscu warto przypomnieć, że renta jako świadczenie z ubezpieczenia społecznego ustalana jest niezależnie od rzeczywistych potrzeb jednostki, ma charakter przeciętny, zryczałtowany i nie służy ściśle pokrywaniu szkody, jaką w sferze majątkowej wywołuje niezdolność do pracy[66]. Co więcej, naruszenie sprawności organizmu stanowiące przyczynę niezdolności do pracy może powodować konieczność zaspokajania dodatkowych potrzeb w postaci zakupu leków, sprzętu i usług rehabilitacyjnych czy opiekuńczych. Porównywanie wysokości przychodów z okresu przed stwierdzeniem i po stwierdzeniu niezdolności do pracy nie wydaje się więc do końca uzasadnione. Dopuszczalność łączenia w określonych granicach zarobków z rentą powinna być więc postrzegana jako mechanizm wyrównujący położenie materialne osób niepełnosprawnych w porównaniu do pozostałych członków społeczeństwa.

Zasady zmniejszania i zawieszania renty nie są zróżnicowane w zależności od tego, czy rencista podejmuje pracę w normalnych warunkach, czy w celu rehabilitacji zawodowej (chroniony rynek pracy). W doktrynie rozwiązanie to jest krytykowane, ponieważ o ile w przypadku zatrudnienia podejmowanego w celu rehabilitacji zawodowej dopuszczalność łączenia zarobku z tą rentą jest uzasadniona istnieniem ryzyka ubezpieczeniowego, które polega na utracie możliwości zarobkowania w normalnych warunkach, o tyle ryzyko takie nie zachodzi przy podejmowaniu

63 D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014, s. 175.

64 M. Szydziak, *Zawieszenie renty…*, s. 21.

65 D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych*, s. 179.

66 Na tę ostatnią kwestię zwraca uwagę m.in. M. Szydziak, *Zawieszenie renty…*, s. 21.

zatrudnienia w normalnych warunkach, pomimo niezdolności do pracy[67]. Sam element biologiczny, w postaci naruszenia sprawności organizmu, nie jest bowiem warunkiem wystarczającym do nabycia prawa do renty, jeśli nie powoduje on ujemnych następstw w sferze ekonomicznej jednostki[68]. Wydaje się jednak, że uwzględnienie przez ustawodawcę kryterium warunków świadczenia pracy przy ustalaniu zasad zawieszania prawa do renty mogłoby w praktyce powodować ograniczanie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych wyłącznie do chronionego rynku pracy, co stoi w oczywistej sprzeczności z aktualnie lansowaną polityką inkluzji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Brak rozgraniczania zasad zmniejszania albo zawieszania prawa do renty ze względu na warunki wykonywania pracy świadczy o tym, że ustawodawca traktuje rentę przede wszystkim jako świadczenie zabezpieczające środki utrzymania[69], natomiast dodatkowo jako instrument mający motywować do podejmowania rehabilitacji zawodowej. Z kolei funkcje o stricte restytucyjnym charakterze, czyli służące przywróceniu zdolności do pracy, mają w założeniu pełnić inne świadczenia ubezpieczeniowe w postaci zasiłku wyrównawczego z ubezpieczenia chorobowego[70] i renty szkoleniowej, która w istocie stanowi postać renty z tytułu niezdolności do pracy.

W konstrukcji wymienionych ostatnio świadczeń zawarte są mechanizmy motywujące osoby o obniżonej sprawności do pracy bądź niezdolne do pracy w dotychczasowym zawodzie do podejmowania rehabilitacji zawodowej. W odniesieniu do zasiłku wyrównawczego z ubezpieczenia chorobowego jest to czasowe uzupełnianie wynagrodzenia pod warunkiem osiągania obniżonych zarobków w związku z wykonywaniem pracy przez pracownika w zakładowym lub międzyzakładowym ośrodku rehabilitacji zawodowej, ewentualnie u pracodawcy na wyodrębnionym stanowisku pracy, dostosowanym do potrzeb adaptacji lub przyuczenia do określonej pracy[71]. Natomiast w przypadku renty szkoleniowej

67 K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, s. 62.

68 M. Szydziak, *Zawieszenie renty…*, s. 20; K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, s. 56; H. Pławucka, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, s. 191. Zob. też wyrok SN z dnia 14 czerwca 2005 r., I UK 278/04, LEX nr 375618; wyrok SN z dnia 9 marca 2006 r., II UK 98/05, OSNP 2007/5–6/77; wyrok SN z dnia 26 maja 2010 r., II UK 353/09, LEX nr 604226; wyrok SN z dnia 9 marca 2012 r., I UK 388/11, LEX nr 1215135.

69 Choć w literaturze zauważa się również elementy wskazujące, że jest to świadczenie z tytułu wystąpienia samej niezdolności do pracy, niezależnie od skutków tej niezdolności w sferze aktywności zarobkowej – D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych*, s. 175.

70 Warunkiem uzyskania tego świadczenia w ubezpieczeniu wypadkowym nie jest obniżenie zarobków na skutek poddania się rehabilitacji zawodowej, toteż świadczenie to ma charakter kompensacyjny (art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1773) – M. Zieleniecki, *Rola zasiłku wyrównawczego i renty szkoleniowej w rehabilitacji zawodowej*, [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy…*, s. 40, 50.

71 Por. art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1368.

jest nim zapewnienie środków egzystencji pod warunkiem poddawania się przekwalifikowaniu zawodowemu[72]. Warto też zauważyć, że ustawodawca wzmacnia oddziaływanie na pożądane zachowanie osoby, polegające na poddawaniu się przekwalifikowaniu zawodowemu, przez zakaz łączenia renty szkoleniowej z przychodem z działalności zarobkowej bez względu na jego wysokość[73]. I wreszcie ważnym elementem motywującym do poddawania się przekwalifikowaniu jest, korzystniejszy aniżeli w przypadku renty z tytułu niezdolności do pracy, sposób ustalenia wysokości renty szkoleniowej, który zależy wprost od zarobków uzyskanych w określonym czasie przed złożeniem wniosku o świadczenie[74].

Praktyczne znaczenie ostatnio wskazanych świadczeń jako narzędzi wspierających politykę zatrudniania osób niepełnosprawnych jest znikome[75]. Ten stan rzeczy uwarunkowany jest wieloma przyczynami, do których zalicza się m.in. – w odniesieniu do zasiłku wyrównawczego z ubezpieczenia chorobowego – anachroniczne rozwiązania prawne w zakresie zasad organizacji i finansowania przez pracodawców rehabilitacji zawodowej, nieprecyzyjność przepisów dotyczących orzekania w sprawach przekwalifikowania zawodowego, w odniesieniu zaś do renty szkoleniowej – uzależnienie realizacji funkcji tego świadczenia od efektywnej współpracy między administracją ubezpieczeń społecznych i administracją pracy, również w pewnym stopniu bieżącą sytuację na rynku pracy[76], a także niedostatek środków na szkolenia, wraz z ubogą ofertą szkoleniową[77]. Znaczenie ma tu również niechęć samych ubezpieczonych do podejmowania rehabilitacji zawodowej, wynikająca z potrzeby posiadania poczucia bezpieczeństwa, którą lepiej zaspokaja renta z tytułu niezdolności do pracy[78].

W konsekwencji wydaje się, że w społecznym odbiorze zadania w zakresie motywowania do podejmowania rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia, które powinny spełniać wspomniane świadczenia, są przypisywane rencie z tytułu niezdolności do pracy. Zarysowana problematyka powinna skłonić ustawodawcę

---

72 Por. art. 60 ust. 4 pkt 2 ustawy emerytalnej *a contrario*.

73 Por. art. 64 ust. 3 ustawy emerytalnej.

74 Wynosi 75 procent podstawy wymiaru renty, nie mniej niż najniższa renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy (art. 64 ust. 1 i 2 ustawy emerytalnej), natomiast w ubezpieczeniu wypadkowym, gdy niezdolność została wywołana wypadkiem przy pracy albo chorobą zawodową – 100 procent podstawy wymiaru, nie mniej niż 120 procent najniższej renty dla osoby częściowo niezdolnej do pracy (art. 18 ust. 1 pkt 3 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1773).

75 M. Zieleniecki, *Rola zasiłku wyrównawczego*…, s. 50; podobnie w odniesieniu do renty szkoleniowej G. Uścińska, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce. Propozycje zmian*, „Polityka Społeczna" 2015, nr 10, s. 12.

76 M. Zieleniecki, *Rola zasiłku wyrównawczego*…, s. 50–51.

77 G. Uścińska, *Rehabilitacja zawodowa*…, s. 12.

78 U. Jackowiak, *Zmiana kryteriów i trybu orzekania niezdolności do pracy dla celów rentowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2000, t. VI, s. 156.

do refleksji na temat aktualnej funkcji tego ostatniego świadczenia. Rozstrzygnięcia wymaga dylemat, czy renta z tytułu niezdolności do pracy powinna być świadczeniem restytucyjnym, czy też gwarantującym środki utrzymania[79]. Niezależnie od tego uwzględnienie aktualnych kierunków polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz społecznych oczekiwań w tym względzie uzasadnia postulowanie o skonstruowanie, tak czy inaczej nazwanego, krótkookresowego świadczenia o charakterze restytucyjnym, które będzie w praktyce realizować zakładane funkcje. Wymaga to stworzenia warunków dla rozwoju infrastruktury umożliwiającej przeprowadzenie skutecznej, a więc zakończonej podjęciem i utrzymaniem zatrudnienia, rehabilitacji zawodowej osób niezdolnych do pracy[80]. Znaczna część osób niepełnosprawnych po objęciu procesem rehabilitacji jest bowiem w stanie wykonywać pracę najemną lub podjąć działalność na własny rachunek[81]. W rezultacie tam, gdzie to możliwe, to praca, a nie zasiłek powinna stanowić źródło utrzymania osób niepełnosprawnych, umożliwiając im osiągnięcie ekonomicznej i społecznej samodzielności.

Podsumowanie

Powyższe rozważania na temat niektórych prawnych problemów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych ukazują, że wiele już zostało zrobione w celu zapewnienia im uczestnictwa w zatrudnieniu na równych zasadach z pozostałymi pracownikami, ale również, że wiele zostało jeszcze do zrobienia. Istnieje zwłaszcza potrzeba usunięcia z systemu prawa tych rozwiązań, które oddziałują w kierunku eliminowania osób niepełnosprawnych z aktywnego uczestnictwa w rynku pracy bądź utrudniają dostęp do niego. Przeprowadzone rozważania prowadzą również do wniosku o potrzebie zrewidowania konstrukcji prawnej niektórych świadczeń socjalnych w taki sposób, aby skutecznie motywowały osoby niepełnosprawne do podejmowania rehabilitacji zawodowej, a w efekcie do zatrudnienia. W szczególności oznacza to, że długoterminowe świadczenia zastępujące zarobek powinny być adresowane wyłącznie do tych osób, w stosunku do których rehabilitacja zawodowa okazała się nieskuteczna.

Jak zostało to już zasygnalizowane, samodzielnie instrumenty prawne nie są w stanie zapewnić realizacji celów zakładanych przez współczesną politykę zatrudnienia, mogą jednak wpłynąć w pewnym stopniu na kształtowanie

79 Takie systemowe koncepcje tego świadczenia proponuje D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych*, s. 182.

80 Propozycje w tym zakresie zob. *Rehabilitacja zawodowa. Stan aktualny i proponowane zmiany*, red. G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska, Warszawa 2014, s. 364 i n.

81 G. Uścińska, *Rehabilitacja zawodowa*…, s. 10.

pożądanych postaw społeczeństwa wobec problematyki niepełnosprawności. Głównym wyzwaniem jest zmiana społecznego odbioru tego zjawiska. Oznacza to, że niepełnosprawność nie powinna stanowić desygnatu ułomności, ale synonim różnorodności. Zadaniem ustawodawcy realizującego politykę zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych jest uwzględnianie owej różnorodności w przepisach, w szczególności za pomocą dyferencjacji prawa pracy, a także eliminowanie z tej gałęzi prawa terminologii uwypuklającej deficyty jednostki.

Włączenie osób niepełnosprawnych do życia zawodowego na równych zasadach z pozostałymi członkami społeczeństwa wymaga również od ustawodawcy przyjęcia określonej polityki tworzenia prawa. Skoro bowiem zatrudnianie osób niepełnosprawnych stanowi jeden z elementów ogólnej polityki zatrudnienia, ustawodawca powinien zacząć regulować różne aspekty życia tych osób w aktach prawnych dotyczących ogółu społeczeństwa. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na słuszne postulaty zgłaszane w doktrynie o konieczności uwzględniania statusu pracowniczego osób niepełnosprawnych w aktach o zasadniczym dla zatrudnienia znaczeniu, takich zwłaszcza jak Kodeks pracy[82]. Kwestię tę zasygnalizowano również w niniejszym opracowaniu, zarysowując problematykę dostępu osób niepełnosprawnych do usług i instrumentów rynku pracy. Uwzględnienie tego postulatu przez ustawodawcę można by też potraktować jako formę realizacji zobowiązania międzynarodowego do uniwersalnego projektowania życia społecznego.

Włączenie problematyki związanej z pracą osób niepełnosprawnych w główny nurt polityki zatrudnienia, m.in. za pomocą powszechnych rozwiązań prawnych, jest konieczne także ze względu na potrzebę znoszenia społecznych barier niepełnosprawności. Większość barier w życiu jednostki nie wynika bowiem z naruszenia sprawności jej organizmu, ale z nieprzystosowania środowiska społecznego, w tym zawodowego, do jej potrzeb. Skoro więc żyjemy w czasach, w których nowoczesne technologie stwarzają nieznane dotąd możliwości rozwoju w naszym życiu, nie możemy szukać usprawiedliwienia dla niezatrudniania osób niepełnosprawnych w ich ograniczeniach i nieprzystosowaniu do pracy. Warto przy tym pamiętać, że to pozycja osób słabszych jest prawdziwą miarą rozwoju społeczeństwa[83].

Równie ważne jest budowanie świadomości, że współcześnie potrzeba zatrudniania osób niepełnosprawnych nie powinna wynikać z odruchów współczucia czy litości w stosunku do jednostek poszkodowanych przez los ani z niedostatku rąk do pracy, ale z uznania, że osoby niepełnosprawne – tak jak pozostali członkowie społeczeństwa – mają prawo do udziału w społecznym podziale pracy. Rolą ustawodawcy jest właśnie zagwarantowanie jego realizacji w ramach polityki zatrudnienia.

---

82 K. Roszewska, *Aksjologiczne podstawy unormowania zatrudnienia pracowniczego osób z niepełnosprawnościami w kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2014, nr 12, *passim*.

83 T. Sienkiewicz, *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych. Wybrane aspekty filozoficzno-prawne*, [w:] *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, red. A. Barczyński, Warszawa 2009, s. 34.

The selected legal measures of the contemporary employment policy towards people with disabilities

Summary

The legislator is not fully consistent in the implementation of the generally outlined employment policy towards people with disabilities. Acting more or less consciously, he has maintained constructions reflecting the previous perception of the role and place of disabled people in the labour market. The aim of this study is to draw attention to those selected legal measures that do not fully harmonize with the contemporary employment policy of people with disabilities.

Pojęcie dekomodyfikacji jakościowej na przykładzie prawa do pracy osób niepełnosprawnych

Paweł Czarnecki*

Uwagi wprowadzające

Związki między prawem pracy a polityką społeczną wydają się oczywiste. Początki obu dziedzin wiążą się bezpośrednio z dziewiętnastowieczną kwestią robotniczą. Każda z nich na swój sposób stara się rozwiązać problemy, które się wówczas pojawiły, narażając się przy tym na podobną krytykę prowadzoną z pozycji wolnorynkowych. Mimo związków refleksja naukowa w ramach każdej z tych dziedzin prowadzona była raczej niezależnie. Nieczęsto pojawiali się uczeni tacy jak Wacław Szubert, których dorobek byłby podobnie wartościowy zarówno z punktu widzenia prawa pracy, jak i z punktu widzenia nauki o polityce społecznej. Publikacje takie jak niniejsza stanowią okazję do rozważań, w jakim stopniu dorobek nauki o polityce społecznej może być przydatny dla badań z zakresu prawa pracy. Zastanawiać się można w szczególności nad tym, czy pojęcia wykorzystywane w nauce o polityce społecznej mogą ubogacić teorię prawa pracy.

Pojęcie dekomodyfikacji znalazło trwałe miejsce w nauce o polityce społecznej. Jego przydatności na gruncie tej nauki w zasadzie się nie kwestionuje[1]. Autorem pojęcia oraz jego propagatorem jest G. Esping-Andersen, który tworząc je, opierał się na dorobku K. Marksa i K. Polanyiego[2], szczególnie zaś tego ostatniego. Obaj autorzy w swoich pracach zwracali uwagę na zjawisko utowarowienia (komodyfikacji)

---

* Dr Paweł Czarnecki, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 R. Szarfenberg, *Komodyfikacja i pojęcia pokrewne*, [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2016, *passim*, szczególnie zaś s. 157–158.

2 *Ibidem*, s. 157.

pracy. K. Polanyi w głośnej książce *Wielka transformacja*[3] z 1944 roku wiązał narodziny współczesnego kapitalizmu właśnie z utowarowieniem pracy ludzkiej i innych środków produkcji (tj. pieniądza i ziemi)[4]. Wydaje się, że recepcja powołanego pojęcia, jak również w ogólności dzieła K. Polanyiego na gruncie nauki prawa pracy nie jest jeszcze odpowiednia. Wnioski tego autora, uzupełnione późniejszą ich krytyką, mogłyby zaś rzucić światło na ważne z punktu widzenia teorii prawa pracy zagadnienia. Chodzi nie tylko o ustalenie, jaki sens ma stwierdzenie, że praca nie jest towarem, ale też o występującą w literaturze prawa pracy tendencję do przeciwstawiania pracy tzw. socjałowi, tudzież o eksponowanie „przymusu ekonomicznego" jako motywu uczestniczenia w rynku pracy.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie pojęć komodyfikacji i dekomodyfikacji w interpretacji wiążącej je z dorobkiem Polanyiego na przykładzie problematyki prawa do pracy osób niepełnosprawnych.

Utowarowienie pracy według K. Polanyiego oraz dekomodyfikacja w ujęciu G. Esping-Andersena

Punktem wyjścia opisywanej przez K. Polanyiego „wielkiej transformacji" jest życie ludzi w ramach pewnych wspólnot (np. społeczność wioski indiańskiej czy ludność zamieszkująca obszar stanowiący własność pana feudalnego), samowystarczalnych pod względem gospodarczym (Polanyi podkreśla, że handel w okresie przedkapitalistycznym miał marginalne znaczenie, a w nowożytnej postaci właściwie nie istniał[5]). Jego zdaniem w ramach takich wspólnot każda jednostka miała bezwarunkowe prawo otrzymania środków utrzymania ze strony wspólnoty, której była członkiem. Prawo do utrzymania nie było przy tym powiązane z wkładem danej jednostki w dobrobyt grupy. Miało ono pierwotny, moralny charakter. Jego źródłem była sama przynależność do określonej wspólnoty[6]. Obowiązek pracy (podejmowania wysiłków na rzecz wspólnoty) również miał charakter samoistny i wynikał z zasad obowiązującej moralności albo norm o charakterze publicznoprawnym, nie stanowił on ekwiwalentu wsparcia otrzymywanego przez jednostkę. W takich warunkach poziom zaspokojenia potrzeb jednostki był funkcją dobrobytu całej wspólnoty oraz pozycji zajmowanej przez jednostkę w danej społeczności. W żadnym razie decydujące nie było tu – znane ze współczesności – wykonywanie pracy w zamian za wynagrodzenie. Odnosiło się to tak samo do środowiska

3 K. Polanyi, *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, przeł. M. Zawadzka, Warszawa 2010.
4 *Ibidem*, s. 87–88.
5 *Ibidem*, s. 53–54.
6 *Ibidem*, s. 56–58.

wiejskiego, jak i miejskiego. K. Polanyi podkreśla, że zasady świadczenia pracy przez czeladników w przedkapitalistycznych miastach nie były uzgadniane w umowie, a relacja mistrz–czeladnik nie miała charakteru relacji przypominającej cywilnoprawną umowę wzajemną[7]. Czeladnik był bardziej domownikiem niż najemnym robotnikiem[8].

Okoliczność, że poszczególne jednostki w różnym stopniu przyczyniały się do dobra wspólnoty, znajdowała odzwierciedlenie nie w różnicowaniu ich udziału w posiadanych zasobach, ale w zróżnicowaniu ich prestiżu, który, szczególnie w pierwotnych wspólnotach, jedynie pośrednio przekładał się na dostęp do zasobów. Można tu wyobrazić sobie scenę prehistorycznego polowania: najsprawniejszy myśliwy złowioną zwierzynę przynosi wodzowi wioski, ten zaś rozdziela pożywienie członkom wspólnoty według ich potrzeb i pozycji społecznej. Zapłatą dla sprawnego myśliwego jest prestiż, nie zaś większa porcja pożywienia. Mimo rosnącej od późnego średniowiecza podejrzliwości wobec osób niepracujących oraz wraz ze wzmacnianiem bodźców skłaniających ludzi do podejmowania pracy[9] włóczęgostwo czy żebractwo były karane w wypadku, gdy osoba dopuszczająca się tego procederu była zdolna do pracy. Osoba niezdolna do pracy, niemająca środków utrzymania miała moralne prawo do otrzymania jałmużny, tudzież opieki ze strony wspólnoty, do której należała[10].

Wielka transformacja, o której pisze K. Polanyi, rozpoczyna się od rozerwania tradycyjnych wspólnot, które ustępują pod naporem mechanizmu rynkowego – praktycznie nieobecnego w dotychczasowym rozwoju ludzkości. W wypadku opisywanej przez Polanyiego Anglii destrukcja wspólnot lokalnych wiązała się z kolejnymi falami grodzeń. Ziemia, postrzegana wcześniej jako miejsce życia ludzi, zaczęła być intensywnie wykorzystywana w celach produkcyjnych[11]. Grodzenia, wynikające z dążenia właścicieli ziemskich do bardziej efektywnego korzystania z należącego do nich zasobu, skutkowały pojawieniem się na szeroką skalę ludzi ubogich, wyrugowanych z ziemi, którą ich przodkowie od niepamiętnych czasów uprawiali jako prekariusze. Wprzęgnięcie ziemi w mechanizm rynkowy oznaczało radykalne pogorszenie sytuacji szerokich mas ludności, którym prawo własności ziemi nie przysługiwało. Osoby te w okresie zaledwie kilku pokoleń zostały wyzute

7 Por. *ibidem*, s. 103.

8 Zob. np. G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*, Warszawa 1992, s. 16, gdzie mowa zarówno o szczególnych relacjach rzemieślnika z czeladnikiem, jak i o znaczeniu gildii rzemieślniczych w systemie zabezpieczenia społecznego.

9 Zob. np. Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994, s. 13–14.

10 Tak w szczególności wyglądała sytuacja na gruncie angielskiego tzw. prawa ubogich z 1601 r. – zob. np. Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 14; zob. też G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia*…, s. 17–18.

11 Zob. też G. Magnuszewska-Otulak, *Rozwój systemu zabezpieczenia*…, s. 16–17 oraz s. 19.

z posiadania, które pozwalało im się utrzymać i które umieszczało je w kontekście określonej lokalnej społeczności. Paradoksalnie, począwszy od XVI wieku, wzrost bogactwa Anglii (możliwy m.in. dzięki rozwojowi gospodarki kapitalistycznej) wiązał się z bezprecedensowym pojawieniem się ubóstwa[12].

Faza przejściowa „wielkiej transformacji" jest u K. Polanyiego ilustrowana wprowadzeniem tzw. systemu Speenhamland i jego dyskredytacją[13]. System ten, oparty na aksjologii przedtransformacyjnej (prawo każdej jednostki do utrzymania zapewnianego przez szerszą wspólnotę), w nowej rzeczywistości okazał się dysfunkcyjny. Sprowadzał się bowiem do wypłacania potrzebującym nieposesjonatom (pracującym bądź nie) zasiłków – swoistego dochodu obywatelskiego, w celu dopełnienia ich dochodów do określonej wysokości. Dzięki zasiłkowi każdego członka parafii miało być stać na zakup podstawowych produktów żywnościowych. Otrzymywanie bezwarunkowego, finansowego wsparcia, tym wyższego, im niższe dochody z pracy uzyskiwała dana osoba, wpłynęło niekorzystnie na morale członków rozszerzającej się klasy nieposesjonatów[14]. Niekorzystne dla społeczeństwa skutki funkcjonowania rozwiązania z 1795 roku, dodatkowo wyolbrzymione przez brak rozumienia przyczyn wzrostu populacji ubogich, doprowadziły zdaniem Polanyiego do całkowitej dyskredytacji idei, że człowiek ma przyrodzone prawo, aby wspólnota, do której należy, ponosiła odpowiedzialność za dostarczenie mu środków utrzymania. Bezwarunkowe prawa socjalne uznano za przepis na demoralizację i zgubę całego społeczeństwa[15].

W sytuacji nowego prawa ubogich z 1834 roku jednostka pozbawiona zostaje prawa do otrzymywania bezwarunkowego wsparcia ze strony społeczeństwa. Konieczność samodzielnego zdobycia środków utrzymania wymusza na nieposesjonatach ostateczne wyjście na właśnie powstający rynek pracy i świadczenie pracy w zamian za wynagrodzenie. W nowej rzeczywistości to pozycja na rynku pracy, a nie zakotwiczenie w lokalnej wspólnocie, ma mieć decydujące znaczenie dla dobrobytu jednostki[16].

Utowarowienie (komodyfikacja) pracy ludzkiej (stanowiące według K. Polanyiego warunek powstania gospodarki rynkowej) nastąpiło więc jako rezultat procesu zapoczątkowanego utowarowieniem ziemi. Spowodowało ono rozpad istniejących wcześniej lokalnych wspólnot, a następnie, po okresie przejściowym symbolizowanym wprowadzeniem sytemu Speenhamland, migrację ludzi do miast i gwałtowne wyłonienie się nowej klasy społecznej – ludzi utrzymujących się z pracy wykonywanej na podstawie umowy, w zamian za zarobek.

---

12 K. Polanyi, *Wielka transformacja*…, s. 45–46, 97.

13 *Ibidem*, s. 93 i n.

14 Por. W. Szubert, *Dzieje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w Anglji*, Warszawa 1936, s. 7.

15 K. Polanyi, *Wielka transformacja*…, s. 98–102.

16 Por. R. Szarfenberg, *Utowarowienie i odtowarowienie (komodyfikacja, dekomodyfikacja, rekomodyfikacja) – krótkie wprowadzenie*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/utowarowienie.pdf, s. 3–4 (dostęp: 6.02.2019).

Gwałtowność zachodzących procesów połączona z ówczesną dominacją ideologii liberalizmu oraz wzrostem popularności darwinizmu społecznego sprawiła, że przez pewien czas o charakterze relacji między pracodawcą a świadczącym pracę na jego rzecz pracownikiem decydował niekontrolowany mechanizm rynkowy. W tych warunkach szybko pojawiła się tzw. kwestia robotnicza – przyczyna istnienia zarówno prawa pracy, jak i polityki społecznej.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku G. Esping-Andersen, zainspirowany dziełem K. Polanyiego, zauważył, że państwo, prowadząc politykę społeczną, może pozwalać jednostce wycofać się z rynku, oferując świadczenia zastępujące dochód z pracy. Dekomodyfikacja (jako stopniowalna cecha prowadzonej przez państwo polityki społecznej) w ujęciu G. Esping-Andersena sprowadza się do dostępności świadczeń pozwalających utrzymać akceptowalny poziom życia mimo nieuczestniczenia w rynku pracy[17]. W perspektywie tego autora zdobywanie środków utrzymania przez pracę świadczoną na podstawie umowy jest więc przeciwstawiane tzw. socjałowi[18], podobnie jak zarobkowe źródła dochodu zwykło się przeciwstawiać niezarobkowym.

Nie kwestionując trafności spostrzeżeń G. Esping-Andersena ani jego wkładu w rozwój refleksji nad polityką społeczną, wskazać należy, że lektura *Wielkiej transformacji*, która z pewnością była podstawową inspiracją dla myśli tego uczonego rozwijanej w *Trzech światach kapitalistycznego państwa dobrobytu*, nie pozwala sądzić, że dla K. Polanyiego jedynym rozwiązaniem problemów związanych z komodyfikacją pracy jest dekomodyfikacja, taka jak rozumiał ją G. Esping-Andersen. Polityka świadczeń zastępujących dochód z pracy i umożliwiających dekomodyfikację sytuacji finansowej jednostki nie jest jedynym sposobem rozwiązania kwestii społecznej płynącym z refleksji węgierskiego prawnika i filozofa.

K. Polanyi przede wszystkim argumentował, że praca ludzka obiektywnie nie jest towarem, albowiem (podobnie jak np. ziemia) nie odpowiada definicji towaru – nie została wytworzona na sprzedaż[19]. Jej wymiana na pieniądze nie może

---

17 G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 2010, s. 38; zob. też np. J. Huo, M. Nelson, J.D. Stephens, *Decommodification and Activation in Social Democratic Policy: Resolving the Paradox*, „Journal of European Social Policy" 2008, No. 18(1), s. 7.

18 Taka perspektywa nieobca jest też doktrynie prawa pracy, zob. np. niedawny felieton (pod symptomatycznym tytułem) W. Sanetry, *Praca czy socjał?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2017, nr 5, s. 2. Wypada dodać, że w swojej najbardziej znanej książce *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu* G. Esping-Andersen analizuje wpływ poziomu dekomodyfikacji na strukturę rynku pracy w warunkach tercjaryzacji gospodarki, poruszając szereg wątków niezwykle interesujących z punktu widzenia relacji praca–socjał. Ich rozwinięcie przekracza jednak zakres niniejszego artykułu.

19 Może wydawać się interesujące, że w licznych wypowiedziach doktryny prawa pracy odnośnie do tego, czy praca jest, czy nie jest towarem, nie odwoływano się do definicji samego towaru. Nie odwołał się do niej A. Świątkowski, stwierdzając w głośnym artykule, że praca jest towarem, zob. A. Świątkowski, *Praca towarem?*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 4, s. 18–19.

odbywać się na zasadach wolnorynkowych (jak w wypadku towarów w ścisłym znaczeniu tego słowa). Taki stan miałby zgubne skutki dla całej cywilizacji. Problemy związane z utowarowieniem pracy można więc rozwiązywać nie tylko przez oferowanie jednostkom niezarobkowych źródeł utrzymania (tj. wyjścia poza rynek), ale też przez ingerencję państwa w sam mechanizm rynkowy. Celem dekomodyfikacji może być zapewnienie, aby wymiana pracy na płacę odbywała się na warunkach innych niż czysto rynkowe – uwzględniających nierozerwalny związek pracy z ludzką osobą. Ma to być wymiana dokonywana na podstawie umowy, ale nie na zasadach wolnorynkowych.

Konieczne w tym miejscu rozszerzenie perspektywy wymaga odwołania się do obecnego w nauce o polityce społecznej odróżniania dekomodyfikacji „ilościowej" i „jakościowej"[20]. Dekomodyfikacja ilościowa (związana z myślą G. Esping-Andersena) odnosi się do możliwości wyjścia poza rynek pracy – uzyskania zastępczych źródeł utrzymania. Dekomodyfikacja jakościowa (jak się wydaje – bardziej bezpośrednio związana z myślą K. Polanyiego) dotyczy ingerencji państwa w zasady funkcjonowania rynku. Celem działań z zakresu dekomodyfikacji jakościowej może być np. zapewnienie każdemu godnych warunków pracy, zgodnie z zasadą, że praca powinna przynosić odpowiedni dochód i być dostępna dla wszystkich, nawet dla tych, których nieokiełznany mechanizm rynkowy wyłączałby poza swój nawias jako jednostki nieproduktywne[21].

Powołane pojęcia można przeciwstawiać komodyfikacji ilościowej i jakościowej. Ta pierwsza oznaczałaby ograniczanie dostępności świadczeń zastępujących dochód i zwiększanie roli zarobkowych źródeł utrzymania, ta druga zaś wzrost znaczenia mechanizmu rynkowego w zakresie dostępności do pracy oraz warunków zatrudnienia.

Wyłonienie się paradygmatu integracyjnego prawa do pracy osób niepełnosprawnych a pojęcia dekomodyfikacji ilościowej i jakościowej

Teoretyczna atrakcyjność koncepcji dekomodyfikacji ilościowej jako sposobu rozwiązania kwestii społecznej niepełnosprawności opiera się na założeniu o przede wszystkim dochodowej funkcji pracy. Jedynie pod warunkiem przyjęcia założenia,

20 W sprawie obu wspomnianych pojęć oraz przytaczanych niżej terminów komodyfikacji ilościowej i jakościowej zob. R. Szarfenberg, *Utowarowienie*…, s. 6–7.

21 Oba aspekty dekomodyfikacji muszą być odpowiednio zbalansowane. Powszechność wysokich standardów pracy jest trudna do utrzymania w warunkach, gdy osoby najmniej konkurencyjne na rynku pracy muszą polegać na zarobkowych źródłach utrzymania, dla których nie ma alternatywy.

że podstawowym celem podejmowania pracy jest uzyskanie dochodu, można też mówić o równowartości dekomodyfikacji ilościowej i jakościowej. Skoro ostatecznym celem jest zapewnienie zainteresowanemu źródła utrzymania, znaczenie drugorzędne ma to, czy źródło to będzie miało charakter zarobkowy, czy niezarobkowy.

Warto tu wspomnieć, że w pierwotnym ujęciu prawo do pracy rozumiane było jako „prawo do utrzymywania się z własnej pracy" i w takim właśnie ujęciu znajduje się w aktach prawa międzynarodowego starszej generacji[22]. Praca najemna w potransformacyjnej rzeczywistości (chodzi o transformację opisywaną przez K. Polanyiego) stała się dla znacznej części społeczeństwa jedynym dostępnym źródłem utrzymania. Nie może więc dziwić, że prawo do pracy stało się pierwszym i podstawowym prawem socjalnym człowieka. Przynajmniej jednak od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku w dokumentach MOP i ONZ pojawia się wątek integracji osób niepełnosprawnych jako bardzo ważny sposób uzasadniania ich prawa do pracy[23]. W uchwalanych od tego czasu dokumentach, kiedy mowa o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, nie chodzi już wyłącznie o zapewnienie im prawa do zdobywania środków utrzymania pracą własnych rąk (którego substytutem może być zasiłek)[24]. Przynajmniej

22 Zob. np. punkt 1 części I Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 r., jak i art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. – w dokumentach tych o prawie do pracy mowa jest w kontekście prawa do utrzymania się z pracy. Jest ono wymieniane na pierwszym miejscu jako najważniejsze prawo socjalne. Wydaje się wszakże, że wyraźna socjalna natura prawa do pracy, związana z dochodową funkcją pracy, podkreślana w sposobie redakcji powołanych postanowień, była jednak raczej marginalizowana w doktrynie prawa pracy. Przykładowo Z. Góral, badając genezę prawa do pracy, uznał czysto socjalne jego uzasadnienie za tak oczywiste, że niewarte większej uwagi – zob. Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego*…, s. 9–10. Autor ten sugerował, że można zbudować mocniejsze uzasadnienie tego prawa, nawiązujące do pozadochodowych funkcji pracy. W kolejnych punktach monografii (omawiającym temat prawa do pracy w kontekście narodzin koncepcji praw człowieka oraz omawiającym uzasadnienie prawa do pracy) przytacza jednak przede wszystkim poglądy uzasadniające prawo do pracy właśnie przez jego związek z dochodową funkcją pracy, zob. *ibidem*, s. 18–20, 21–26, 29–39. Pozadochodowe elementy prawa do pracy zaczynają odgrywać pewną rolę dopiero w społecznej nauce Kościoła, z istotną ich kulminacją w nauczaniu Jana Pawła II, zob. *ibidem*, s. 38–43.

23 Zob. np. *Declaration on the Rights of Disabled Persons* z 9 grudnia 1975 r., przyjęta rezolucją 3447 (XXX) Zgromadzenia Ogólnego ONZ, http://www.ohchr.org/EN/Professional Interest/Pages/RightsOfDisabledPersons.aspx (dostęp: 6.02.2019) oraz dokument MOP *Resolution concerning Vocational Rehabilitation and Social Reintegration of Disabled or Handicapped Persons* z dnia 24 czerwca 1975, http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_ilo_1975.pdf (dostęp: 6.02.2019).

24 Wydaje się, że zgodnie z wcześniejszymi dokumentami podstawową funkcją zakładów pracy chronionej było dostarczanie pracy zarobkowej przy jednoczesnej rehabilitacji zawodowej – np. w zaleceniu nr 99 MOP z dnia 22 czerwca 1955 r. dotyczącym rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych wątek integracji społecznej oraz

od 1981 roku bardzo istotnym punktem widzenia w polityce wobec osób niepełnosprawnych jest ich włączenie[25], rozpatrywane jako wartość autoteliczna. Perspektywa ta z pewnością uległa wzmocnieniu w latach dziewięćdziesiątych. W Deklaracji Wiedeńskiej z 1993 roku wyraźnie wskazano na prawo osób niepełnosprawnych do uczestniczenia w pełni w życiu społecznym między innymi przez pracę[26]. Jej kulminacją jest Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami z 13 grudnia 2006 roku[27].

Co interesujące, paradygmat integracyjny prawa do pracy osób niepełnosprawnych jeszcze do niedawna nie był szczególnie eksponowany w dorobku UE. W dokumentach tej organizacji wspominano co prawda o idei integracji, do całkiem niedawna niezwykle ważne były jednak perspektywa zatrudnienia efektywnego ekonomicznie oraz obawy przed demotywującym socjałem[28]. Odnotować tu również należy pewne napięcie między gwarantowanym w art. 27 Konwencji ONZ prawem do pracy, które może być rozumiane jako prawo do pracy na otwartym rynku pracy, a postanowieniem punktu 17 dyrektywy 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Brzmi ono: „niniejsza dyrektywa nie nakłada wymogu, aby osoba, która nie jest kompetentna ani zdolna bądź dyspozycyjna do wykonywania najważniejszych czynności na danym stanowisku lub kontynuacji danego kształcenia, była przyjmowana do pracy, awansowana lub dalej zatrudniana, nie naruszając obowiązku wprowadzania racjonalnych zmian uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych". W konwencji ONZ brak postanowienia o podobnym wydźwięku. Wydaje się, że trudności, których nastręczał do całkiem niedawna UE paradygmat

---

samorealizacji przez pracę w ogóle się nie pojawił, chodziło tam wyłącznie o przywracanie pełnej przydatności oraz wykorzystywanie zasobów pracy z najlepszym pożytkiem; zob. również M. Garbat, *Rehabilitacja zawodowa oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami w XX i XXI wieku*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania" 2014, nr II(11), s. 145.

25 Rok 1981 był rokiem ONZ poświęconym niepełnosprawności, niedługo później, w 1983 r. uchwalono konwencję nr 159 MOP, w której wyraźnie odwołano się do idei włączenia osób niepełnosprawnych, por. A. O'Reilly, *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities*, „IFP/Skills Working Paper" 2003, no. 14, ILO, s. 6–7; zob. również Zalecenie 168 MOP z 1983 r.

26 Cz. II akapit 63, *Vienna Declaration and Programme of Action*, dokument przyjęty 25 czerwca 1993 r. w Wiedniu w czasie Światowej Konferencji Praw Człowieka, http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx (dostęp: 6.02.2019).

27 Dz.U. z 2012 r., poz. 1169. Tytuł konwencji według Dziennika Ustaw to Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.

28 Zob. np. w dokumencie z 22 września 1998 r. *Raising Employment Levels of People with Disabilities – the common challenge. Commission Staff Working Paper*, a także Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15 listopada 2010 *Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier*, KOM(2010) 636, wersja ostateczna.

integracyjny aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, wynikały z ekonomicznej natury tej organizacji, wagi traktatowej zasady ochrony konkurencji oraz sceptycyzmu wobec obecności na rynku podmiotów korzystających z dotacji publicznych. Można uważać, że uległo to zmianie w Europejskim filarze praw socjalnych, dokumencie z dnia 17 listopada 2017 roku[29]. W punkcie 17 tego dokumentu nie widać już perspektywy przeciwstawiania pracy socjałowi. Brzmi on następująco: „osoby niepełnosprawne mają prawo do otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie, usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym, a także do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb". Europejski filar praw socjalnych może stanowić istotną cezurę w sposobie patrzenia UE na obecność osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

W nowej optyce – nabierającej, jak się wydaje, znaczenia przynajmniej w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami – wejście na rynek postrzegane jest już nie jako prawo człowieka związane z tym, że sprzedaż pracy jest podstawowym sposobem zdobycia środków utrzymania. Eksponowane są pozadochodowe funkcje pracy oraz walory integracji samej w sobie. Aktywność zawodowa wiąże się z korzyściami, których nie jest w stanie zrekompensować zasiłek. Szczególnie więc w odniesieniu do osób niepełnosprawnych podkreślane są funkcje pracy: oprócz dochodowej również rehabilitacyjna (w zakresie rehabilitacji społecznej) i socjalizacyjna[30]. Praca staje się „środowiskiem dla ludzkiej samorealizacji"[31], ważnym kanałem uczestniczenia w życiu społecznym[32]. Potrzebą staje się sama praca, a nie zarobek jako taki. Zarówno w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, jak i w dyrektywie ramowej nr 2000/78/WE zakaz dyskryminacji traktowany jest jako instrument integracji tych osób, nie zaś wyłącznie jako instrument wspierania ich samodzielności ekonomicznej[33].

---

29 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european--pillar-social-rights-booklet_pl.pdf (dostęp: 6.02.2019).

30 A. Barczyński, *Wstęp*, [w:] *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, red. A. Barczyński, Warszawa 2008, s. 5; zob. również szeroko na temat znaczenia pracy zawodowej dla osoby niepełnosprawnej T. Majewski, *Psychologiczne znaczenie pracy zawodowej dla osoby niepełnosprawnej*, [w:] *Społeczne korzyści*…, s. 40 i n. W tym kontekście interesująca jest sugestia A.M. Świątkowskiego, że w razie braku rozsądnego dostosowania przez pracodawcę miejsca pracy pracownik niepełnosprawny ma nie tylko prawo do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, ale też możliwość żądania, aby pracodawca dokonał dostosowania. A.M. Świątkowski uzasadnia to okolicznością, że praca jest tu środkiem rehabilitacji: A.M. Świątkowski, *Racjonalne przystosowanie stanowisk pracy do potrzeb niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2016, nr 4, s. 33.

31 R. Szarfenberg, *Komodyfikacja i pojęcia pokrewne*, s. 165.

32 K. Roszewska, *Aksjologiczne podstawy unormowania zatrudnienia pracowniczego osób z niepełnosprawnościami w kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2014, nr 12, s. 9.

33 Zob. punkty 6 i 8 preambuły dyrektywy 2000/78/WE oraz lit. e, k, m, y preambuły do Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami z dnia 13 grudnia 2006 r.

Klasyczna optyka związana z postrzeganiem obecności na rynku pracy jako efektu przymusu ekonomicznego oraz zarobku jako zdecydowanie podstawowego celu podejmowania pracy traci na znaczeniu. W nowej perspektywie zasiłek przestaje być prostą alternatywą pracy zarobkowej. Wyrazistość kontradykcji praca–socjał zdaje się słabnąć. Przynajmniej w odniesieniu do osób niepełnosprawnych perspektywa dekomodyfikacji ilościowej jako cel polityki społecznej traci aksjologiczne uzasadnienie, słabnie na rzecz perspektywy dekomodyfikacji jakościowej.

W tym miejscu warto nadmienić, że punkt widzenia K. Polanyiego, postrzegającego utowarowienie pracy jako zjawisko, które przede wszystkim wymaga podejmowania środków ograniczających jego potencjalnie negatywne skutki, toteż w swojej pracy nie rozwinął w ogóle wątków opisujących korzyści wynikające z utowarowienia pracy, bywa krytykowany. Wskazywano, że autor pominął w swoich rozważaniach odnotowaną przez K. Marksa ewentualność, że urynkowienie może mieć następstwa emancypacyjne[34]. Jak pisze N. Frazer, rozprzestrzenianie się mechanizmów wolnorynkowych powoduje rozpad stosunków dominacji zewnętrznych wobec rynku, tworząc tym samym „grunt dla nowych, bardziej inkluzywnych i równościowych postaci solidarności"[35]. Powołana autorka pisze w tym kontekście o błędzie defensywnej krytyki rynku[36]. Rynek pracy i uczestniczenie w nim postrzegane są w nowej perspektywie jako szansa na większą niezależność i podmiotowość osób, które w warunkach braku dostępności do rynku pracy zostają niejako uwięzione w być może opresyjnym dla nich środowisku.

Rynek w tej perspektywie jawi się jako klucz do integracji osób niepełnosprawnych, do ich godnego życia. Miarą rozwoju polityki społecznej będzie tu więc zakres uczestniczenia osób niepełnosprawnych w rynku, nie zaś łatwość uzyskiwania przez nie niezarobkowych źródeł utrzymania[37].

Paradygmat integracyjny prawa do pracy osób niepełnosprawnych a prawo pracy

Nacisk na zwiększanie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych łączy się z rozbudową różnorakich rozwiązań prawnych, które mają im to umożliwiać. W sferze polityki społecznej paradygmat integracyjny, związany bezpośrednio z założeniami dekomodyfikacji jakościowej, realizowany jest w szczególności przez

34 N. Frazer, *Czy społeczeństwo można utowarowić bez reszty? Polanyi'ego refleksje o kapitalistycznym kryzysie*, 2012, s. 5, http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0131_fraser.pdf (dostęp: 6.02.2019).

35 *Ibidem*, s. 10.

36 *Ibidem*, s. 11.

37 R. Szarfenberg utożsamia wzrost wskaźnika aktywności zawodowej z komodyfikacją – zob. R. Szarfenberg, *Komodyfikacja i pojęcia pokrewne*, s. 165.

koncepcję tzw. aktywnej polityki społecznej[38]. Promocja szeroko rozumianego zatrudnienia odbywa się tu nie pod hasłem dostarczania niepełnosprawnym (i innym grupom osób) dochodu, ale przede wszystkim pod hasłem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu[39]. W nowym paradygmacie znaczenia nabierają rozwiązania dopuszczające również długookresowe wsparcie osób niepełnosprawnych[40]. Pojawiające się tu hasło aktywizacji nie musi więc mieć celu w postaci samodzielności ekonomicznej niepełnosprawnego[41].

Wśród ustaw wdrażających koncepcję aktywnej polityki społecznej M. Rymsza wymienia ustawę o zatrudnieniu socjalnym[42]. Akt ten, tytułem wyraźnie nawiązujący do przedmiotu badań nauki prawa pracy, reguluje zasady wykonywania pracy poza stosunkiem pracy i w celu zasadniczo niedochodowym. W wypadku opisywanych w tej ustawie centrów integracji społecznej dokumentem, na podstawie którego uczestnik uczestniczy w zajęciach centrum, jest „indywidualny plan zatrudnienia socjalnego". Na jego mocy uczestnikowi przysługuje świadczenie pieniężne nazywane w ustawie „świadczeniem integracyjnym" w wysokości zasiłku dla bezrobotnych.

W wypadku klubów integracji społecznej, również regulowanych ustawą o zatrudnieniu socjalnym, zasady uczestnictwa nie zostały jednoznacznie uregulowane. Związek udziału w klubie integracji społecznej z kontraktem socjalnym (regulowanym w ustawie o pomocy społecznej[43]), zasada dobrowolności oraz indywidualnego ustalania z każdym uczestnikiem okresu uczestniczenia w klubie sugerują, że mamy tu do czynienia z podstawą umowną, o niesprecyzowanym charakterze prawnym. Odpłatność uczestnictwa w klubie integracji społecznej wydaje się przy tym zależeć od charakteru pomocy realizowanej dla uczestnika.

---

38 M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenie upowszechniania koncepcji*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce*, red. A. Karwacki, H. Kaszyński, Toruń 2008, s. 47.

39 *Idem*, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych a zatrudnienie socjalne w sektorze gospodarki społecznej: problem dualności systemów wsparcia*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymsza, Warszawa 2011, s. 186–187.

40 *Idem*, *Aktywna polityka*…, s. 48.

41 Odnotować jednak należy, że w nauce o polityce społecznej pojęcie aktywizacji nadal bywa wiązane z celem polegającym na ekonomicznym usamodzielnieniu – zob. T. Mering, *Aktywizacja i pojęcia pokrewne*, [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień*…, s. 74. W sprawie szczegółowej analizy pojęcia rehabilitacji (zawodowej i społecznej), pojęcia reintegracji (zawodowej i społecznej) oraz pojęcia aktywności (w kontekście aktywnego starzenia się) zob. R. Szarfenberg, *Pozaekonomiczne funkcje spółdzielni socjalnych i ich realizacja. Proponowane wskaźniki i metody pomiaru*, [w:] *Spółdzielczość socjalna. Wybrane aspekty metodologiczne i porównawcze*, red. C. Żołędowski, M. Ołdak, Warszawa 2015, s. 97–115, *passim*.

42 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143; zob. też M. Rymsza, *Aktywna polityka*…, s. 57; *idem*, *Rehabilitacja zawodowa*…, s. 187.

43 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

Inną ustawą, którą można umieścić w ramach koncepcji aktywnej polityki społecznej, jest ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[44]. Ustawa reguluje między innymi pracę w ramach tzw. warsztatów terapii zajęciowej. Udział w warsztatach odbywa się na podstawie „indywidualnego programu rehabilitacji i terapii", którego charakter prawny nie został przez ustawodawcę sprecyzowany. Uczestnikowi warsztatów mogą być „przyznane do dyspozycji" środki pieniężne w kwocie nieprzekraczającej 20 procent minimalnego wynagrodzenia za pracę[45].

Zauważyć należy, że w ustawach realizujących założenia aktywnej polityki społecznej wymienione wyżej formy wykonywania pracy poza stosunkiem pracy współistnieją z zatrudnieniem w ramach tego stosunku. Jest tak w wypadku zakładów pracy chronionej, zakładów aktywności zawodowej (w których w grę wchodzi również umowa o pracę nakładczą)[46] oraz spółdzielni socjalnych[47].

Rozwój wzmiankowanych wyżej rozwiązań prawnych przewidujących uczestnictwo określonych kategorii osób w zajęciach obejmujących wykonywanie pracy w celu zasadniczo niedochodowym jak na razie nie doczekał się teoretycznego opracowania ze strony nauki prawa pracy. Wypada jednak zauważyć, że perspektywa, według której praca podejmowana jest nie tylko w celu uzyskania zarobku, ale również dla innych celów, nie jest obca nauce prawa pracy. Wspomnieć tu należy chociażby o zatrudnieniu pracowników młodocianych w celu przygotowania zawodowego, stażach, o których mowa w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czy praktykach absolwenckich, o jakich mowa w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich[48]. Tego rodzaju zatrudnienie zwykło dostarczać nauce prawa pracy szeregu problemów teoretycznych. Proponowane w doktrynie rozwiązania z zasady polegały na wykluczeniu podobnych stosunków zobowiązaniowych poza zakres prawa pracy, zachowując to ostatnie do pracy świadczonej w celach przede wszystkim zarobkowych[49]. Nie zawsze przekładało

44 Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776.

45 Zob. § 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej, Dz.U. z 2004 r. Nr 63, poz. 587.

46 Obie formy zostały uregulowane w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

47 Mowa o nich w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651.

48 Dz.U. z 2009 r. Nr 127, poz. 1052.

49 W zakresie zatrudnienia młodocianych, zob. np. M. Włodarczyk, *Zatrudnianie młodocianych według kodeksu pracy*, [w:] *Przesłanki reformy prawa pracy: praca zbiorowa*, cz. 2, red. Z. Salwa, Warszawa 1990, s. 161–162, 166, 168. Na tych stronach autor wskazywał, że niezarobkowy cel zatrudnienia nie wyłącza omawianej instytucji poza zakres zainteresowania prawa pracy, postulował wszakże, aby odmienności takiego zatrudnienia jednoznacznie przekładały się na charakter prawny zobowiązania; opowiadał się także za stosownymi zmianami terminologicznymi. Podobne postulaty zgłaszała w nowszej literaturze A. Musiała, *Prawna problematyka świadczenia pracy w ramach przygotowania zawodowego w polskim kodeksie pracy*, „Studia z Zakresu

się to na działania ustawodawcze, w szczególności umowy związane z przygotowaniem zawodowym młodocianych nadal są źródłem powstania stosunku pracy.

Potrzebna byłaby zatem szerzej zakrojona refleksja naukowa, która pozwoliłaby ustalić, czy stosunek pracy powinien być zarezerwowany wyłącznie dla pracy wykonywanej w celu głównie zarobkowym, czy też powinien objąć również te przypadki, w których pewne formy pracy wykonywane są przede wszystkim w celach innych niż pozyskanie zarobku[50]. Wydaje się przy tym, że zasadniczo niezarobkowy cel wykonywania pracy nie powinien zwalniać podmiotu organizującego pracę z obowiązku objęcia zainteresowanych osób podstawowymi rozwiązaniami ochronnymi oferowanymi przez prawo pracy. Z pewnością wzmiankowane wyżej regulacje tworzą obszar normatywny, który może stać się inspiracją do pewnych przewartościowań w ramach nauki prawa pracy.

Paradygmat integracyjny prawa do pracy osób niepełnosprawnych obejmuje rozwój nie tylko nowego rodzaju podmiotów o szczególnym statusie, w których ramach może być wykonywana praca, ale też funkcjonujących na zasadach zasadniczo nierynkowych. Jego ważnym elementem, a na gruncie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych nawet najważniejszym – jest wspieranie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w otwartym rynku pracy. Koncepcja rozsądnego dostosowania, która się tutaj pojawia, wydaje się dużym wyzwaniem teoretycznym[51]. Wskazać bowiem należy, że dyskryminacja polegająca na odmowie racjonalnego usprawnienia nie zawsze sankcjonuje irracjonalne uprzedzenia

---

Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2015, nr 22, s. 311–312 oraz 314. Trzeba jednak wskazać, że powołana autorka przy innej okazji optowała za szerszym objęciem doktorantów zatrudnieniem pracowniczym, argumentując szeroko, że o ile pozazarobkowy cel zatrudnienia nie przeważa, o tyle właściwe jest zastosowanie konstrukcji stosunku pracy, zob. A. Musiała, *Charakter prawny zatrudnienia doktoranta*, [w:] *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 3, red. K. Knoppek, J. Mucha, Poznań 2015, s. 28–29. Wskazać również należy, że w warunkach nowoczesnej gospodarki trudno stanowczo twierdzić, że ktokolwiek podejmuje pracę wyłącznie w celu uzyskania zarobku. Tak zwana praca w zawodzie służy nie tylko uzyskiwaniu dochodu, ale też podejmowana jest często w celu utrzymania wysokiego poziomu kwalifikacji zawodowych – tak rozumiany cel niezarobkowy wysuwa się niekiedy na pierwszy plan.

50 W zakresie różnorodności koniecznych do rozważanie argumentów zob. np. K. Roszewska, *Aksjologiczne podstawy*…, s. 10–11, gdzie autorka zawraca uwagę na stygmatyzujący efekt regulowania zasad zatrudniania osób z niepełnosprawnościami poza kodeksem pracy.

51 Tym bardziej że jak wskazano w literaturze przedmiotu, wspomniany wcześniej Europejski filar praw socjalnych kładzie nacisk na perspektywę integracyjną również w odniesieniu do innych grup pracowników, a koncepcja rozsądnego dostosowania miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej może stanowić zalążek rozwiązania uniwersalnego, odnoszącego się do każdego zatrudnionego, zob. B. Surdykowska, *Rozsądne dostosowanie stanowiska pracy do potrzeb ogółu zatrudnionych – czy Europejski filar praw socjalnych może stanowić inspirację?*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego" 2017, nr 3(54), s. 25–26.

pracodawcy, niekiedy podstawą do zastosowanie sankcji będzie jego niechęć do poniesienia realnych dodatkowych obciążeń związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej.

Zgodnie z art. 23a ust. 3 w związku z ust. 1 i ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych pracodawca odmawiający przeprowadzenia racjonalnego usprawnienia może uwolnić się od odpowiedzialności za dyskryminację, wykazując, że obciążenia te byłyby nieproporcjonalnie wysokie. Zastrzec jednak należy, że nawet przy obciążeniach obiektywnie znacznych pracodawca może uwolnić się od odpowiedzialności, jeśli obciążenia te nie są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków publicznych. Przypadki, w których pracodawca będzie w stanie uniknąć odpowiedzialności za dyskryminację, zostały więc opisane za pomocą zwrotów wybitnie nieostrych. Pojęcie obciążenia nieproporcjonalnego zdecydowanie wymaga jeszcze doprecyzowania w orzecznictwie[52]. Wydane do tej pory judykaty Sądu Najwyższego sugerują jednak, że w ślad za TSUE SN będzie interpretował to wyrażenie raczej restrykcyjnie[53]. Podobnie trudno na obecnym etapie rozwoju orzecznictwa ocenić, jakie zasady rekompensowania pracodawcom kosztów racjonalnego usprawnienia (jeżeli te będą znaczne) sądy będą uznawały za „wystarczające". Dość wskazać, że przewidziane w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zasady rekompensowania kosztów dostosowania miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej mają charakter warunkowy i wymagają następnie długiego okresu zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością.

Sposób interpretacji użytych przez ustawodawcę wyrażeń „nieproporcjonalne obciążenie" oraz „wystarczające rekompensowanie" zadecyduje o tym, kto poniesie koszt paradygmatu integracyjnego i dekomodyfikacji jakościowej zmierzającej do zwiększenia uczestnictwa osób niepełnosprawnych w otwartym rynku pracy. Może to być państwo lub pracodawcy (prywatni i publiczni). Drugi przypadek oznaczał będzie nadanie nowego wymiaru zasadzie ryzyka socjalnego pracodawcy oraz cesze stosunku pracy, którą w literaturze przedmiotu określano jako brak ekwiwalentności świadczeń stron tego stosunku.

52 W zakresie dokonywanych w nauce prawa pracy prób jego wykładni zob. M. Paluszkiewicz, *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 309–328.

53 Zob. np. wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r. I PK 74/14, LEX nr 1567458.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wyłania się kilka spostrzeżeń, które mogą być interesujące z punktu widzenia teorii prawa pracy i świadczyć o potencjalnej przydatności pojęcia dekomodyfikacji w nauce prawa pracy. Wprowadzenie pojęcia dekomodyfikacji jakościowej związanej z paradygmatem integracyjnym i pozadochodowymi funkcjami aktywności zawodowej pozwala ująć w spójne ramy teoretyczne zarówno rozwój regulacji przewidujących szczególne przypadki wykonywania pracy (za pewną odpłatą), ale w celach zasadniczo niezarobkowych, jak i problematykę racjonalnego dostosowania miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Pozwala ono również rzucić nowe światło na zasadę ryzyka (socjalnego) pracodawcy oraz na klasyczny sposób postrzegania relacji między tzw. socjałem a pracą jako relacji konkurencji, a nie komplementarności.

The concept of decomodification on the example of the right to work of people with disabilities

Summary

The article concerns the concept of decomodification and its usefulness in the theory of labor law. The author refers to the distinction between quantitative and qualitative decomodification present in the literature on social policy and makes an attempt to use this distinction to explain the growing integration paradigm in employment of disabled people.

Polityka wobec starzejących się społeczeństw[1] a rola prawa pracy

Tatiana Wrocławska*

Uwagi wprowadzające

Pomimo że zjawisko starzenia się populacji nie jest niczym nowym, zmiany zachodzące ostatnimi czasy w strukturze demograficznej społeczeństw, w tym również w skali ogólnoświatowej, uznać należy za radykalnie odbiegające od dotychczasowych i znanych trendów, a więc za zdecydowanie nietypowe oraz objęte niepokojącymi prognozami[2]. W dokumentach ONZ proces starzenia się ludności świata scharakteryzowany został jako bezprecedensowy, powszechny, doniosły dla wszystkich dziedzin życia i nieodwracalny[3]. Ze względu na skutki, jakie ów proces zaczyna wywoływać, nie dziwi nawet wykształcenie się pojęcia „demografii apokaliptycznej"[4].

---

* Dr Tatiana Wrocławska, Uniwersytet Łódzki.

1 W odniesieniu do zakresu rozumienia pojęcia polityki wobec starzejących się społeczeństw na szczególną uwagę zasługuje opracowanie B. Szatur-Jaworskiej, *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności – propozycja konceptualizacji pojęcia*, „Studia Economica Poznaniensia" 2016, t. 4, nr 9, s. 8–26. Zob. zwłaszcza opisywane przez autorkę relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi pojęciami oraz szczególnymi typami polityk wyodrębnianych według kryterium przedmiotowego oraz kryterium adresata.

2 Zob. najnowszy zbiór prognoz opracowany przez EUROSTAT, Statistics Explained, Struktura ludności i starzenie się społeczeństwa, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing/pl (dostęp: 6.02.2019). Zob. również informacje dotyczące prognozy ludności w Polsce na lata 2014–2050, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

3 B. Szatur-Jaworska, *Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w debacie międzynarodowej*, „Problemy Polityki Społecznej" 2012, nr 17, s. 17.

4 Zob. na ten temat S. Golinowska, *Srebrna gospodarka – ekonomiczny wymiar procesu starzenia się populacji*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy*

Przemiany demograficzne prowadzące do wzrostu odsetka osób starszych w stosunku do ogółu społeczeństwa są tradycyjnie postrzegane jako będące wynikiem, z jednej strony, wydłużenia się przeciętnego trwania życia, a z drugiej – spadku urodzeń. Nie zawsze jednak powiązane to będzie z typowym ogólnym wzrostem liczebności populacji osób starszych. Proces wzrostu dysproporcji, jaka zachodzi pomiędzy populacją osób starszych i tzw. młodszym pokoleniem, może stanowić konsekwencję stałego zmniejszania się liczebności osób młodych i to nie tylko w wyniku występowania wspomnianej wyżej tendencji spadku dzietności, ale też na skutek wykazujących zdecydowany wzrost migracji osób młodych. Prowadzi to do coraz bardziej dotkliwych reperkusji ekonomicznych oraz społecznych[5], których skutki odczuwa całe społeczeństwo.

Postępujący wzrost populacji osób starszych oraz zmniejszanie się populacji w tzw. wieku produkcyjnym implikuje istotne następstwa we wszystkich sferach i obszarach życia. Do wyzwań[6], z jakimi muszą się zmierzyć starzejące się społeczeństwa, w ślad za Z. Szwedą-Lewandowską zaliczyć należy zmniejszanie się potencjału opiekuńczego rodziny, zwiększanie się obciążania systemu emerytalnego, wzrost kosztów ochrony zdrowia oraz kosztów opieki długoterminowej (pomocy środowiskowej i opieki instytucjonalnej)[7]. Mają one niekorzystne następstwa dla

---

i rekomendacje, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2012, s. 134 oraz cytowane przez autorkę opracowanie: *The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography, Intergenerational Challenges and Social Policy*, red. E.M. Gee, G. Gutman, Toronto 2000.

5 Zob. szerzej o skutkach starzenia się ludności w skali globalnej oraz krajowej w opracowaniach: *Zdrowe starzenie się: Biała Księga*, red. B. Samoliński, F. Raciborski, Warszawa 2013, w tym zwłaszcza streszczenie E. Nojszewskiej, *Wpływ starzejącego się społeczeństwa na gospodarkę*, [w:] *Zdrowe starzenie się…*, s. 25–28; A. Malinowski, *Problem starzejącego się społeczeństwa z perspektywy pracodawcy*, [w:] *Zdrowe starzenie się…*, s. 29–31; J. Osiński, *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, Warszawa 2011; A. Dragon, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Warszawa 2011; M. Kilian, *Starzenie się społeczeństw wyzwaniem dla współczesnego świata*, „Praca Socjalna" 2010, nr 1; J. Kleer, *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2008; S. Kluza, *Makroekonomiczne konsekwencje procesów demograficznych*, [w:] *Procesy demograficzne a kapitał społeczny*, red. S. Kluza, K. Plotzke, Z. Sirojć, Warszawa 2007; L. Frąckiewicz, *Społeczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności*, [w:] *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2002, s. 11.

6 Zob. również o wyzwaniach starzejących się społeczeństw dla polityki społecznej oraz rodzinnej: M. Maier, *Starzejące się społeczeństwo jako wyzwanie dla polityki społecznej i rodzinnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Ekonomia" 2015, nr 401, s. 267–274. Zob. też opracowanie Z. Woźniaka, *Problemy starzenia się i starości wyzwaniem dla polityki społecznej na progu III tysiąclecia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, t. LXI, z. 1, s. 285 i n.

7 Zob. Z. Szweda-Lewandowska, *Zmiany struktury demograficznej ludności jako przesłanka polityki wobec starzenia się i starości*, [w:] *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015–2035. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. P. Błędowski, Z. Szweda-Lewandowska, Warszawa 2016, s. 26 oraz 107 i n.

sytuacji na rynku pracy[8], wzrostu gospodarczego[9] oraz struktury wydatków budżetowych państwa. Szczególnie niepokojąco wypadają również prognozy dotyczące pozycji osób w wieku produkcyjnym ze względu na wzrost obciążeń wynikających z kosztów utrzymania starzejącej się ludności. Stanowić to może bowiem przyczynek do eskalacji konfliktu międzypokoleniowego[10].

Potrzeba odpowiedzi na powyższe wyzwania oznacza też ustalenie celów i zadań podejmowanych do realizacji w ramach polityk publicznych, w tym również polityki społecznej[11]. Coraz częściej takie reagowanie określa się mianem polityki wobec starzenia się ludności[12]. Towarzyszy temu opracowywanie zróżnicowanych strategii i działań m.in. w obszarze ochrony zdrowia, zatrudnienia oraz zabezpieczenia socjalnego osób starszych, prowadząc do wykorzystywania zróżnicowanych instrumentów. Przy czym podkreślenia wymaga, że demograficzne starzenie się społeczeństwa oraz zmiany w strukturze populacji wymuszają nie tylko konieczność opracowywania nowych koncepcji, ale też przede wszystkim oznaczają potrzebę dokonywania zasadniczych zmian jakościowych, w tym zwłaszcza przez zmianę percepcji zarówno samej starości, jak i całego procesu starzenia się. Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje postulat, by na polityki publiczne patrzeć przez pryzmat całego cyklu życia człowieka oraz powiązanych ze sobą faz, a nie tylko fazy starości[13]. Wymaga to zastosowania podejścia holistycznego, skutkującego kompleksowością, skoordynowaniem i spójnością poszczególnych rozwiązań, postrzegających proces starzenia się na tle sytuacji całego społeczeństwa

8 J. Wiktorowicz, *Starzenie się ludności Unii Europejskiej jako wyzwanie dla rynku pracy*, [w:] *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy*, red. E. Kryńska, P. Szukalski, Łódź 2013, s. 19–42, http://50plus.gov.pl/-/rozwiazania-sprzyjajace-aktywnemu-starzeniu-sie-w-wybranych-krajach--unii-europejskiej-raport-koncowy-40437 (dostęp: 6.02.2019). O trendach i wyzwaniach wobec unijnego rynku pracy: M. Frączek, *Rynek pracy Unii Europejskiej – stan, perspektywy i główne determinanty rozwojowe*, [w:] *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie XXI wieku*, red. M. Makuch, Wrocław 2014, s. 123, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64012/Wspolczesny_rynek_pracy.pdf (dostęp: 6.02.2019).

9 O wpływie zasobów ludzkich na wzrost gospodarczy zob. G. Węgrzyn, *Zasoby ludzkie w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Ekonomia" 2015, z. 401, s. 545–554.

10 Szerzej o konsekwencjach nierównowagi pokoleniowej w ubezpieczeniu emerytalnym zob. R. Pacud, *(U)tracona sprawiedliwość międzypokoleniowa w ubezpieczeniu emerytalnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2016, nr 2, s. 2–9.

11 M. Makuch, *Wprowadzenie. Polityka społeczna wobec wyzwań rynku pracy XXI wieku*, [w:] *Współczesny rynek pracy*…, s. 8–9 oraz K. Zamorska, *Wartości polityki społecznej w zderzeniu ze zmianami w obszarze pracy*, [w:] *Współczesny rynek pracy*…, s. 19–32.

12 B. Szatur-Jaworska, *Polityka społeczna*…, s. 12 i n.

13 Tak *eadem*, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie*…, s. 10. Zob. również opracowanie B. Rysz-Kowalczyk, *Pokolenie w fazie późnej dojrzałości. Deformacje cyklu życia a zagrożenia społeczne we współczesnej Polsce*, Warszawa 1995.

oraz jako konsekwencję wcześniejszych etapów życia człowieka[14]. Niestety, ale prowadzona ostatnimi laty w odpowiedzi na zjawisko starzenia się krajowa polityka generuje dość sprzeczne sygnały. Widoczne jest to również w obszarze rozwiązań na rzecz wydłużania aktywności zawodowej osób starszych. Z jednej strony mamy więc zainicjowaną przed kilku laty reformę emerytalną prowadzącą do wydłużenia wieku emerytalnego, a potem działania zmierzające w diametralnie odmiennym kierunku, skutkujące jego obniżeniem, a z drugiej – podejmowanie najczęściej okazjonalnych bądź wybiórczych oraz nieskoordynowanych ze sobą akcji z zakresu różnych obszarów, dających jedynie krótkoterminową odpowiedź na współczesne wyzwania[15].

W tytule opracowania mowa jest o polityce wobec starzejących się społeczeństw w szerokim znaczeniu z podkreśleniem globalnego wydźwięku problemu, bez odgórnie przyjętego założenia odnośnie do zawężenia zakresu podejmowanych rozważań do którejkolwiek z polityk szczegółowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyjątkowe znaczenie będą miały określone typy polityk, mieszczące się w zakresie polityki społecznej oraz określane mianem prewencyjnych i adaptacyjnych polityk wobec starzenia się ludności, takie jak: polityka zdrowotna, wynagrodzeń, rynku pracy, zatrudnienia oraz emerytalno-rentowa[16]. Podstawę oraz uzasadnienie obranego kierunku rozważeń stanowi postulat prowadzenia zintegrowanej, a nie sektorowej polityki wobec starzenia się, a także, akcentowana w dokumentach międzynarodowych, potrzeba uwzględniania wszystkich obszarów polityk publicznych, w tym również adresowania rozwiązań do całego społeczeństwa, a nie tylko do osób starszych. Odzwierciedla je koncepcja tzw. *mainstreaming ageing*[17], obecna w programach organizacji międzynarodowych. Na uwagę w tym miejscu zasługuje stanowisko P. Błędowskiego, który podkreśla, że zmiany demograficzne wymagają ciągłej i skoordynowanej realizacji wielu polityk szczegółowych. Tym samym, pomimo że prowadzą one do wykształcenia się polityk wobec starzenia się oraz wobec starości, dysponuje się w ich ramach instrumentarium właściwym dla wielu polityk szczegółowych[18]. Autor ten jednocześnie podkreśla,

14 Na uwagę zasługuje w tym miejscu główne hasło towarzyszące polskiej prezydencji w Radzie Europejskiej: „Zdrowe dzieciństwo jest pierwszym krokiem do zdrowego i aktywnego starzenia się", a także liczne badania potwierdzające, że sytuacja człowieka w starości jest konsekwencją jego warunków bytu i życia na wcześniejszych etapach, w tym równowagi pomiędzy pracą a życiem. Zob. na ten temat *Zdrowe starzenie się*…

15 Por. uwagi I. Lipowicz, *Wstęp*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie*…, s. 5.

16 Por. tabelę odnośnie do zakresu przedmiotowego polityki społecznej wobec starzenia się ludności opracowaną przez B. Szatur-Jaworską, *Polityka społeczna*…, s. 13–14.

17 Zob. definicję zawartą w opracowaniu W. Holmes, *Guide to mainstreaming ageing in development programs*, red. K. Durrant, R. Coghlan, marzec 2016, s. 2, https://www.burnet.edu.au/system/asset/file/2158/6._Mainstreaming_ageingweb.pdf (dostęp: 6.02.2019).

18 P. Błędowski, *Polityka wobec starzenia się i starości. Zakres i definicje*, [w:] *Polityka wobec starości*…, s. 29.

że ze względu na wielowątkowość owych polityk, ich interdyscyplinarny charakter oraz powiększający się ich zakres przedmiotowy i podmiotowy coraz silniejsza będzie tendencja do traktowania polityk wobec starzenia się i starości (określanych też ogólnie mianem polityki senioralnej[19]) jako oddzielnych w stosunku do polityki społecznej[20]. Tymczasem w ramach krajowego dokumentu, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 1169 z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo-Uczestnictwo-Solidarność", posłużono się pojęciem polityki społecznej wobec osób starszych. Zdefiniowano ją jako celowe, długofalowe i systemowe oddziaływanie państwa oraz innych podmiotów publicznych i niepublicznych na kształtowanie warunków prawnych, ekonomicznych oraz społecznych w celu tworzenia osobom starszym korzystnej dla nich sytuacji życiowej, dostosowanej do zmieniających się wraz z wiekiem potrzeb społecznych, ekonomicznych oraz opieki i ochrony zdrowia w każdym okresie życia osoby w starszym wieku.

Jak już zaznaczono, zakres polityki wobec starzenia się społeczeństwa jest bardzo szeroki. Jego konkretyzacja jest jednak dokonywana za pomocą wyznaczanych celów, obszarów i kierunków działania. Pomimo iż zwrot „starzenie się społeczeństwa" na pierwsze miejsce wysuwa problematykę dotyczącą zwiększającej się populacji osób starszych, zagadnienie to ze względu na daleko idące skutki starzenia się rzutuje na pozycję wszystkich komórek społecznych, w tym grup społecznych w różnych przedziałach wiekowych. Wielopłaszczyznowe postrzeganie problemu od strony podmiotowej, zarówno w ujęciu horyzontalnym (relacje międzypokoleniowe przenikające się nawzajem), jak i wertykalnym (rozumianym jako podział praw i obowiązków pomiędzy pokoleniami), powinno prowadzić do nakreślenia zróżnicowanych, ale też spójnych wewnętrznie strategii działania. Oddziaływanie w obszarze tych relacji prawa pracy jako instrumentu przeciwdziałania wyzwaniom starzejących się zasobów pracy oraz tym samym jednej z determinant rozwoju gospodarczego nie budzi najmniejszych wątpliwości. Chodzi tu o rolę szeroko rozumianego prawa pracy[21], będącego nie tylko regulatorem równowagi w zatrudnieniu, ale też instrumentem polityki społecznej w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa, a tym samym środka do zapewnienia zrównoważonego rozwoju społecznego.

Trzeba podkreślić, że w literaturze przedmiotu wskazuje się również na trzy zasadnicze aspekty polityk publicznych prowadzonych w warunkach starzenia się społeczeństwa: wieloaspektową politykę wobec starzenia się ludności (jako procesu), politykę wobec ludzi starych, zorientowaną na interesy i potrzeby konkretnej

19 Zob. też uwagi na temat pojęcia polityki senioralnej oraz definicji przyjętej w uchwale Rady Ministrów dnia 24 grudnia 2013 r. Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020. O tym B. Szatur-Jaworska, *Polityka społeczna*…, s. 19–23.

20 *Ibidem*, s. 48.

21 Zob. o przedmiocie regulacji prawa pracy J. Stelina, *Przedmiot prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 79–137.

zbiorowości oraz rozpoznawanie i prognozowanie ich potrzeb, a także politykę wobec starości (jako fazy życia), mającą na celu wspomaganie jednostek w tej określonej fazie życia[22]. Wyodrębnienie owych polityk nie stanowi jednak odrębnych zbiorów działań, ale, jak pisze B. Szatur-Jaworska, pozwala dostrzec różnorodność celów i zadań polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach, wymagających zastosowania zróżnicowanych instrumentów, właściwych dla poszczególnych z nich. W zakresie ustalania celów i działań oraz ich hierarchii szczególną rolę powinno też odgrywać interdyscyplinarne podejście, umożliwiające – w celu prowadzenia racjonalnej i skutecznej polityki adresowanej do starszego pokolenia – wykorzystanie wiedzy i rozwiązań właściwych dla różnych dyscyplin naukowych[23]. Konieczne jest zatem dążenie do wypracowania i realizacji wspólnych oraz spójnych, skoordynowanych ze sobą zasad we wszystkich obszarach polityki publicznej. Wydaje się, że taki właśnie cel realizują ustalone filary działań wyznaczonych w ramach wspomnianej Polityki społecznej wobec osób starszych 2030 w postaci bezpieczeństwa, uczestnictwa i solidarności. Wskazuje się, że stanowią one podstawowe gwarancje podniesienia jakości i poziomu życia osób starszych w Polsce[24].

Podstawowe zasady oraz zadania polityki w starzejących się społeczeństwach

Problemy, z jakimi zaczynają mierzyć się współczesne społeczeństwa na skutek zmniejszania zasobów pracy oraz wzrostu odsetka osób starszych, powodują, że sposobów ich rozwiązywania poszukuje się w ramach polityk publicznych. Zauważa się przy tym, że precyzyjne określenie celów polityki wobec starzenia się oraz zdefiniowanie jej relacji z innymi politykami, a zwłaszcza z polityką społeczną, dochodową i polityką zatrudnienia, staje się zasadniczym zadaniem ustawodawcy[25]. Wpisuje się to także w strategię wdrażania zrównoważonego rozwoju społecznego[26].

22 O tym B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych*…, s. 9–10; *eadem*, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa 2000, s. 119 i n.

23 Zob. uwagi P. Błędowskiego na temat miejsca polityki wobec starzenia się i wobec starości w systemie polityki publicznej i polityki społecznej: *Polityka wobec starzenia się i starości*…, s. 46.

24 Zob. załącznik do uchwały RM nr 161…, s. 7.

25 P. Błędowski, *Polityka wobec starzenia się*…, s. 128–129.

26 Szerzej o pojęciu koncepcji oraz jej wdrażaniu w Polsce: B. Pawłowska, *W kierunku zrównoważonego rozwoju – przegląd efektów działań w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia" 2015, nr 401, s. 365–367, http://www.dbc.wroc.pl/Content/30494/Pawlowska_W_Kierunku_Zrownowazonego_Rozwoju_Przeglad_Efektow_2015.pdf (dostęp: 6.02.2019). Zob. również słowo wstępne prezydenta Lecha Wałęsy, trafnie ujmującego kierunek podstawowych działań państwa: „Największą wartością każdego kraju są ludzie. To oni stanowią o dynamice gospodarki i tym samym

Tytułowa polityka wobec starzenia się społeczeństwa wymaga zaprezentowania ogólnych celów i zadań z jej poszczególnych obszarów, usytuowanych w warunkach nowej jakościowo struktury demograficznej. W ich realizacji szczególną rolę odgrywają dyrektywy oraz wartości występujące pod mianem głównych zasad polityki wobec starzenia się ludności[27].

Z jednej strony, na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje potrzeba zabezpieczenia praw osób starszych przez wprowadzanie rozwiązań ukierunkowanych na ich ochronę. Decydujący jest tu bowiem fakt ich szczególnego narażenia na wykluczenie społeczne[28]. W konsekwencji ochrona praw i interesów zwiększającego się odsetka tej grupy społecznej zajmuje również centralne miejsce w działalności organizacji międzynarodowych[29]. Z drugiej strony, ze względu na wydłużanie się okresu starości potrzebne są działania ukierunkowane na wykorzystanie potencjału starszego pokolenia. Polityka „dodawania lat do życia" wyłącznie przez działania osłonowe, jeżeli nie podejmie się skoordynowanych działań w celu wykorzystania i wzmocnienia zawodowego oraz społecznego potencjału osób starszych, kładących nacisk na ich samorealizację, pozbawiona będzie racjonalnych podstaw. Innymi słowy, chodzi o sprzężenie działań w zakresie zaspokajania potrzeb i zabezpieczania praw osób starszych oraz jednoczesnego wykorzystywania ich zdolności. W istocie bowiem wykorzystywanie potencjału osób starszych stanowi przyczynek do zabezpieczenia ich potrzeb, zarówno tych aktualnych, jak i przyszłych, a także do występowania po ich stronie niezależności oraz wolności dokonywania wyborów, z kolei ochrona ich praw i zabezpieczenie interesów będą miały bezpośrednie przełożenie na ich pozycję w społeczeństwie i potencjał jako grupy pełnoprawnej oraz aktywnej społecznie. Oznacza to, że konstruktywność działań w systemach krajowych wymaga, by cele i zadania oparte na wspólnych

---

o sile państw. Kto, jeśli nie ludzie, jest w stanie zapewnić zrównoważony rozwój kraju […]", L. Wałęsa, *Słowo wstępne*, [w:] *Zdrowe starzenie się*…, s. 13.

27 Podkreśla się przy tym, że wśród polityk publicznych szczególnie nasycona wartościami jest polityka społeczna. O tym B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych*…, s. 11. Zob. również o wartościach szczególnie cenionych w ramach polityki społecznej K. Zamorska, *Wartości polityki społecznej*…, s. 23 i n. Autorka wskazuje na trzy zasadnicze grupy wartości: do pierwszej zalicza te, które wiążą się z zaspokajaniem określonych potrzeb jednostki i rodziny (bezpieczeństwo socjalne, dobrobyt, samorealizacja), do drugiej kwalifikuje wartości wpisane w ocenę instytucji społecznych (m.in. dobro wspólne, podmiotowość człowieka), a do trzeciej – wartości przypisywane stosunkom społecznym (sprawiedliwość społeczna, wolność, równość i solidaryzm).

28 Por. uwagi K. Włodarczyk, *Pokolenie 50+ w Polsce – podejrzani o wykluczenie?*, [w:] *Współczesny rynek pracy*…, s. 566–576, http://www.dbc.wroc.pl/Content/30513/Wlodarczyk_Pokolenie_50_w_Polsce_Podejrzani_o_Wykluczenie_2015.pdf (dostęp: 6.02.2019).

29 Zob. przygotowania i dyskusję wobec przyjęcia Konwencji o ochronie praw osób starszych: M. Fredvang, S. Biggs, *The Rights of Older Persons. Protection and Gaps under Human Rights Law*, „Social Policy Working Paper" 2012, No. 16, August, https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourth/Rightsofolderpersons.pdf (dostęp: 6.02.2019).

zasadach dla poszczególnych obszarów objętych interwencją państwa były istotnie ze sobą skoordynowane oraz pomimo specyfiki poszczególnych uwarunkowań przekładały się na spójną strategię.

W zakresie inicjatyw na rzecz rozwiązywania problemów wynikających ze starzenia się społeczeństw swą działalnością wyróżnia się Organizacja Narodów Zjednoczonych. Na uwagę zasługują lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte ubiegłego stulecia, uznawane za symboliczny początek międzynarodowej aktywności związanej ze starzeniem się ludności, ponieważ już wówczas dostrzeżono wzrost udziału ludzi starszych w populacji. Potwierdzają to przygotowane wtedy pierwszy raport na temat starzenia się oraz stosowna rezolucja. W ich ramach wskazano na nasilanie się procesu demograficznego starzenia się oraz sformułowano zalecenia dla państw odnośnie do potrzeby opracowywania programów polityki społecznej uwzględniających tworzenie warunków niezależności ekonomicznej starszego pokolenia[30]. Efektem tych działań było też przyjęcie w trakcie obrad pierwszego Światowego Zgromadzenia w Sprawie Starzenia się[31] dokumentu zatytułowanego „Międzynarodowy plan działań w sprawie starzenia się"[32]. Wśród czternastu zasad, jakie stanowią jego osnowę, wyróżnić należy wspieranie godności ludzkiej oraz zapewnienie równego udziału wszystkich grup wiekowych w podziale zasobów, praw i obowiązków, w tym aktywny i niezależny od wieku udział w życiu społecznym, a także otrzymywanie wsparcia od społeczeństwa zgodnie z potrzebami. W tym kontekście wzrost gospodarczy, produktywne zatrudnienie, sprawiedliwość społeczną i ludzką solidarność uznano za fundamentalne i niepodzielne składniki poprawy bytu całego społeczeństwa. Za główny cel społeczno-gospodarczego rozwoju przyjęto budowę społeczeństwa, w którego ramach każda grupa wiekowa ma swoje miejsce wolne od dyskryminacji wiekowej i nieumyślnej segregacji, sprzyjające międzypokoleniowej solidarności i wspieraniu się. Starzenie się uznano za proces trwający przez całe życie. Wobec tego ustalono, że przygotowanie całego społeczeństwa do ostatnich etapów życia powinno następować z uwzględnieniem m.in. czynników fizycznych, psychologicznych, kulturowych, religijnych, duchowych i ekonomicznych oraz powinno stać się integralnym składnikiem polityki społecznej.

Kolejnym dokumentem, wydanym po ogłoszeniu w 1990 roku dnia 1 października jako Międzynarodowego Dnia Seniora, uchwalonym w formie rezolucji[33] Zgromadzenia Ogólnego ONZ stały się Zasady działania na rzecz osób starszych. Ich hasło przewodnie brzmiało: „Dodanie lat do życia, które zostało dodane". Zasady te tworzą swoisty katalog podstawowych praw osób starszych. Wśród nich wyeksponowano zasadę niezależności, uczestnictwa, opieki, samorealizacji oraz

30 B. Szatur-Jaworska, *Aktywne starzenie się*…, s. 16.

31 First World Assembly on Ageing, UN, Vienna, 28.07–6.08.1982.

32 Zatwierdzonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w formie rezolucji 37/51 z 3 grudnia 1982 r. Zob. *Report of the World Assembly on Ageing*, Wiedeń, 26 lipca do 6 sierpnia 1982 r. (publikacja ONZ, nr E.82.I.16), rozdz. VI, część A.

33 Rezolucja z dnia 16 grudnia 1991 r., nr 46/91.

godności[34]. Stanowią one jednocześnie podstawy aksjologiczne, wyznaczające kierunki zadań szczegółowych podejmowanych na rzecz osób starszych. W zakresie niezależności osób starszych podkreślono konieczność podejmowania działań na rzecz dostępu do odpowiednich warunków życia oraz prawa do udziału i decyzyjności, w tym także możliwości podejmowania pracy lub dostępu do innych źródeł dochodów. W aspekcie uczestnictwa podkreślono potrzebę zintegrowania ze społeczeństwem, dzielenia się wiedzą i doświadczeniem z młodszymi pokoleniami oraz możliwość zakładania ruchów lub stowarzyszeń. W odniesieniu do zasady opieki i samorealizacji zaakcentowano podejmowanie działań na rzecz zwiększania autonomii osób starszych przez gwarancje korzystania z praw człowieka, w tym zwłaszcza prawa do godności, a także zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej, usług społecznych i prawnych. Z kolei w zakresie godności wyeksponowano działania w kierunku sprawiedliwego traktowania oraz godnego i bezpiecznego życia bez wyzysku i przymusu[35].

Podczas następnego, drugiego Światowego Zgromadzenia w Sprawie Starzenia się[36] przyjęto Deklarację Polityczną i Międzynarodowy Plan Działań w sprawie Starzenia się[37], określane mianem Planu Madryckiego[38]. Deklaracja Polityczna zobowiązuje państwa do ochrony podstawowych praw człowieka i wolności, w tym prawa do rozwoju, oraz wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji ze względu na wiek (art. 5), wykorzystania potencjału osób starszych jako ważnej podstawy do dalszego rozwoju (art. 10), wspierania pełnego uczestnictwa osób starszych (art. 12), ochrony zdrowia (art. 14) oraz wzmocnienia solidarności między pokoleniami (art. 16). Natomiast w Międzynarodowym Planie Działań wyodrębniono trzy priorytetowe kierunki działań oraz wskazano na obszary szczegółowe, w których ramach należy podjąć zasadnicze kroki[39]. W priorytecie zatytułowanym „Osoby starsze i rozwój" na uwagę zasługują zwłaszcza następujące z nich: aktywne uczestnictwo osób starszych w życiu społecznym i rozwoju, praca i starzejąca się siła robocza, dostęp do wiedzy, edukacji i szkoleń, solidarność międzypokoleniowa, zwalczanie ubóstwa oraz zabezpieczenie dochodów. W ich obrębie wyznaczono ponadto szczegółowe cele oraz działania. Ze względu na niezwykle rozbudowany

34 Zob. szerzej na ten temat B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych*…, s. 12 i n.

35 Por. *ibidem*.

36 Second World Assembly on Ageing. Towards a Society for All Ages, UN, Madrid 8–12.04.2002.

37 Zob. Sprawozdanie z drugiego światowego zgromadzenia na temat starzenia się społeczeństw, Madryt, 8–12 kwietnia 2002. Tekst dostępny na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, https://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/organizacja-narodow-zjednoczonych/madryckiplandziaaniawkwestiistarzeniasispoeczestw/ (dostęp: 6.02.2019).

38 Towarzyszyło też temu przyjęcie Regionalnej Strategii Wdrażania Międzynarodowego Planu Działania w sprawie Starzenia się (MIPAA/RIS) oraz Deklaracji Politycznej. Zawiera ona dziesięć podstawowych zobowiązań oraz szereg zaleceń szczegółowych. Przedstawia je B. Szatur-Jaworska, *Aktywne starzenie się*…, s. 21–22.

39 Szczegółowo przedstawia je B. Szatur-Jaworska, *Aktywne starzenie się*…, s. 20–23.

charakter działań w poszczególnych obszarach ograniczam się do wskazania tych, w których realizacji szczególną rolę odegrać może szeroko rozumiane prawo pracy. Dotyczy to zwłaszcza gwarancji możliwości zatrudnienia dla wszystkich osób starszych, które chcą pracować, przez:

a) umieszczenie wzrostu zatrudnienia w centrum polityki makroekonomicznej, m.in. w wyniku zapewnienia, że polityki rynku pracy mają na celu wspieranie wzrostu produkcji i zatrudnienia na rzecz osób w każdym wieku;
b) umożliwienie osobom starszym dalszej pracy tak długo, jak chcą i są w stanie pracować;
c) podjęcie działań mających na celu zwiększenie udziału w rynku pracy osób w wieku produkcyjnym i zmniejszenie ryzyka wykluczenia lub zależności w późniejszym życiu, w tym przez zwiększenie udziału starszych kobiet;
d) zrównoważone usługi zdrowotne powiązane z pracą, z naciskiem na zapobieganie, promowanie bezpieczeństwa i higieny pracy, tak aby utrzymać zdolność do pracy, dostęp do technologii, uczenie się przez całe życie, szkolenia w miejscu pracy, rehabilitację zawodową i elastyczny system emerytalny, a także podejmowanie wysiłków na rzecz reintegracji osób bezrobotnych oraz osób niepełnosprawnych na rynku pracy;
e) specjalne starania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej kobiet oraz grup defaworyzowanych, np. długotrwale bezrobotnych i osób niepełnosprawnych, a tym samym zmniejszenie ryzyka ich wykluczenia lub zależności w późniejszym życiu;
f) promowanie samozatrudnienia wśród osób starszych, m.in. przez wspieranie rozwoju małych firm i mikroprzedsiębiorstw oraz zapewnienie dostępu do kredytów dla osób starszych, bez dyskryminacji, w szczególności dyskryminacji ze względu na płeć;
g) pomoc osobom starszym zaangażowanym w nieformalną działalność sektora przez zwiększenie ich dochodów, poprawę wydajności i warunków pracy;
h) eliminację barier wiekowych na formalnym rynku pracy przez promowanie zatrudniania osób starszych i zapobieganie wystąpieniu niekorzystnej sytuacji starzejących się pracowników w zatrudnieniu;
i) promowanie, w stosownych wypadkach, nowego podejścia do emerytury, uwzględniającego potrzeby pracowników, jak również pracodawców, w szczególności przez zastosowanie zasady elastycznych polityk i praktyk emerytalnych, przy jednoczesnym zachowaniu nabytych praw emerytalnych; przy czym środki służące osiągnięciu tego celu mogą obejmować zmniejszenie motywacji do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i usunięcie elementów zniechęcających do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego;
j) uwzględnienie odpowiedzialności pracowników za starszych członków rodziny, osoby niepełnosprawne i osoby z przewlekłymi chorobami przez rozwijanie m.in. polityk rodzinnych uwzględniających aspekt płci, mających na celu pogodzenie pracy i obowiązków związanych z opieką;

k) usunięcie czynników zniechęcających do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, np. przez ochronę nabytych praw emerytalnych i prawa do zasiłku ze względu na niepełnosprawność i zasiłku zdrowotnego ze względu na opóźniony wiek emerytalny;
l) promowanie nowych form pracy i innowacyjnych praktyk w miejscu pracy, mających na celu utrzymanie zdolności do pracy i wyjście naprzeciw potrzebom pracowników w miarę starzenia się, m.in. przez tworzenie programów pomocy dla pracowników;
m) wspieranie pracowników w podejmowaniu świadomych decyzji przez m.in. informowanie ich o potencjalnych skutkach finansowych, zdrowotnych i innych związanych z dłuższą obecnością na rynku pracy;
n) promowanie realistycznego obrazu umiejętności starszych pracowników przez korygowanie negatywnych stereotypów na temat starszych pracowników lub kandydatów do pracy;
o) uwzględnianie interesów pracowników w starszym wieku przy podejmowaniu decyzji o zatwierdzeniu fuzji biznesowych tak, by nie byli oni narażeni na znalezienie się w niekorzystnym położeniu, ograniczenie świadczeń lub utratę zatrudnienia w większym stopniu niż ich młodsi koledzy.

W odniesieniu do kolejnego priorytetowego kierunku, jakim jest „Zdrowie i dobrostan osób starszych", w sposób szczególny wyeksponowano obszar powszechnego i równego dostępu do usług zdrowotnych, szkolenia opiekunów i pracowników służby zdrowia, a także obszar niepełnosprawności i potrzeb w zakresie zdrowia psychicznego. W ich ramach na uwagę zasługują zwłaszcza następujące cele oraz zadania szczegółowe:

1) promocja zdrowia i dobrostanu przez całe życie;
2) zmniejszenie skumulowanych skutków czynników zwiększających ryzyko chorób i w konsekwencji potencjalnej zależności w starszym wieku;
3) rozwój polityk w celu zapobiegania złemu stanowi zdrowia wśród osób starszych;
4) wyeliminowanie społecznych i ekonomicznych nierówności ze względu na wiek, płeć lub jakikolwiek inny powód, w tym bariery językowe, w celu zapewnienia osobom starszym powszechnego i równego dostępu do opieki zdrowotnej;
5) opracowanie kompleksowych usług w zakresie zdrowia psychicznego, począwszy od profilaktyki, przez wczesną interwencję, po świadczenie usług leczenia i zarządzania problemami zdrowia psychicznego u osób starszych;
6) utrzymanie maksymalnej wydajności funkcjonowania w całym cyklu życia i promowanie pełnego uczestnictwa starszych osób niepełnosprawnych.

Z kolei ostatni z priorytetów nosi tytuł „Zapewnienie środowisk wspierających i wspomagających". W jego ramach zaakcentowano zagadnienia dotyczące mieszkania i środowiska życia, opieki, przemocy oraz wizerunku starości. Wśród głównych zadań oraz celów w powyższym zakresie należy wymienić:

1) promowanie „starzenia się na miejscu" we wspólnocie z uwzględnieniem indywidualnych preferencji i niedrogich opcji mieszkaniowych dla osób starszych;
2) dostarczenie ciągłej opieki i usług dla osób starszych z różnych źródeł oraz wsparcie dla opiekunów;
3) eliminację wszelkich form zaniedbania, nadużyć i przemocy wobec starszych osób;
4) tworzenie usług wspierających rozwiązanie problemu nadużyć wobec starszych osób;
5) wzmocnienie publicznego uznania autorytetu, mądrości, wydajności i innego ważnego wkładu starszych osób;
6) eliminację wszelkich form zaniedbania, nadużyć i przemocy wobec starszych osób.

Na podkreślenie w tym miejscu zasługuje okoliczność, że pomimo ograniczenia się w głównej mierze do zasad i zadań z priorytetu pierwszego w obszarze praca i starzejąca się siła robocza, pozostałe priorytety, a także cele i działania w nich wyszczególnione są ściśle ze sobą powiązane oraz uzupełniają się.

Aktywność na forum ONZ w przedmiocie wyzwań wobec starzejących się społeczeństw wspierana jest przez działalność pozostałych organizacji międzynarodowych i regionalnych. Chodzi tu zwłaszcza o działalność Światowej Organizacji Zdrowia[40] oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy[41], Rady Europy oraz Unii Europejskiej[42], jak również licznych organizacji pozarządowych[43]. Pozostaje

40 Zob. zwłaszcza WHO, *Strategy and Action Plan for Healthy Ageing in Europe 2012–2020*, Regional Office for Europe, Malta, 2012.

41 Chodzi tu także o Konwencję z dnia 28 listopada 1919 r. nr 2 dotyczącą bezrobocia, Konwencję z dnia 25 czerwca 1958 r. nr 111 dotyczącą dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywaniu zawodu, zobowiązującą w ramach art. 2 do prowadzenia polityki krajowej popierającej równość szans i traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu, Konwencję nr 168 dotyczącą popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem oraz Konwencję z dnia 9 lipca 1964 r. nr 122 dotyczącą polityki zatrudnienia oraz jej art. 1, stanowiący, by państwa członkowskie w celu pobudzenia wzrostu i rozwoju gospodarczego, podnoszenia poziomu życia, zaspokajania zapotrzebowania na siłę roboczą i rozwiązywania problemu bezrobocia oraz niepełnego zatrudnienia określiły oraz stosowały jako główny cel aktywną politykę zmierzającą do popierania pełnego, produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia. Ma ona zapewnić, by ów wybór istniał i aby każdy pracownik miał wszelkie możliwości zdobywania kwalifikacji niezbędnych do wykonywania pracy, która mu odpowiada, oraz wykorzystania swoich umiejętności i zdolności w tej pracy.

42 Zob. m.in. o polityce społecznej Unii Europejskiej w odniesieniu do osób starszych Z. Czepulis-Rutkowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, „Acta Universitas Lodziensis, Folia Oeconomica" 2013, nr 291, s. 19–31.

43 Na uwagę zasługuje również pojawienie się pozarządowych organizacji, w tym utworzonej w styczniu 2001 r. organizacji Age Platform Europe, bazującej na głównym założeniu budowania inkluzyjnego społeczeństwa bez względu na wiek, opartego na solidaryzmie oraz współpracy międzypokoleniowej, w którego ramach każdy objęty

ona w ścisłym związku z realizacją zasad oraz wartości akcentowanych w ramach dokumentów ONZ. Poza wyżej omówionymi na uwagę w tym miejscu zasługują również te, które odnoszą się do ochrony podstawowych praw człowieka. Źródłem zasad dotyczących polityki wobec starzenia się, w tym również w obszarze dotyczącym zatrudnienia i wydłużania aktywności zawodowej osób starszych, co wyraźnie eksponują wcześniej przytoczone dokumenty międzynarodowe, są fundamentalne prawa człowieka, przede wszystkim godność, równość wobec prawa i wolność od dyskryminacji, podkreślone w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka[44] oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z dnia 19 grudnia 1966 roku[45]. Drugi z wymienionych dokumentów stanowi ponadto o prawie każdego do utrzymania się przez pracę swobodnie wybraną, a także o prawie do zabezpieczenia społecznego. W związku z ich uniwersalnym charakterem także w ramach dokumentów europejskich wspomniane zasady znalazły wyraźne potwierdzenie. Mowa o Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy z 1961 roku[46], a w szczególności jej zrewidowanej wersji z 1997 roku (Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej)[47], jak również o innych dokumentach rekomendacyjnych Rady Europy[48]. Istotną rolę odgrywają również komunikaty, rezolucje[49]

---

jest prawem uczestnictwa oraz korzystania z pełni praw człowieka, http://www.age-platform.eu/about-age (dostęp: 6.02.2019). Nie można jednak pominąć także innych znaczących organizacji, takich jak: HelpAge International, International Federation on Ageing (IFA), Council on the Ageing (COTA).

44 Przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r.

45 Ratyfikowanym przez Polskę w1977 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169. Zob. na ten temat T. Schimanek, *Zatrudnienie osób starszych*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie*…, s. 108, https://www.rpo.gov.pl/pliki/13524502320.pdf (dostęp: 6.02.2019).

46 Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

47 Zob. zwłaszcza jej art. 23, gwarantujący osobom w wieku starszym pozostanie pełnoprawnymi członkami społeczeństwa tak długo, jak to jest możliwe, m.in. przez zapewnienie odpowiednich zasobów umożliwiających godziwe życie oraz szeroko rozumiany aktywny udział społeczny.

48 Zob. również rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2014)2 w sprawie promocji praw osób starszych, wskazującego na pełen i efektywny udział osób starszych w społeczeństwie, z gwarancją życia godnego, autonomicznego (niezależnego) oraz wolnego od dyskryminacji, a także dokument Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w przedmiocie praw człowieka osób starszych oraz ich skutecznej ochrony, Doc. 14320, 9 May 2017, http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMzUzOCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIzNTM4 (dostęp: 6.02.2019).

49 Dopiero jednak w latach 90. ubiegłego stulecia aktywne starzenie się społeczeństwa, utożsamiane przede wszystkim z aktywnością zawodową, uznano za paradygmat europejskiej polityki wobec starzejącej się ludności. Na uwagę zasługuje komunikat Komisji Europejskiej z 1999 r. zatytułowany „W stronę Europy dla wszystkich grup wieku" COM(1999)221, a także Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami" COM (2005)94, komunikat Komisji „Demograficzna

oraz strategie[50] podejmowane przez organy Unii Europejskiej[51], w tym dokumenty o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia ochrony wartości podstawowych, takie jak Karta Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 30 marca 2010 roku[52] oraz tzw. dyrektywy równościowe[53]. Nie sposób w tym miejscu pominąć zasad wymienionych w Europejskim Filarze Praw Socjalnych[54]. Zawierają one wskazówki dla ochrony praw kluczowych dla sprawiedliwych i sprawnie funkcjonujących rynków pracy oraz systemów bezpieczeństwa socjalnego w Europie XXI wieku. W aspekcie równych szans i dostępu do zatrudnienia wyróżniono zasadę uczenia się przez całe życie, równouprawnienia płci, równości szans oraz aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia, z kolei w obszarze uczciwych warunków pracy – zasadę bezpiecznego i elastycznego zatrudnienia, wynagrodzenia, informacji o warunkach zatrudnienia, ochronie w wypadku zwolnień, dialogu społecznego i zaangażowania pracowników, równowagi między życiem zawodowym i prywatnym, zdrowego, bezpiecznego i dobrze dostosowanego środowiska pracy oraz ochrony danych. W ostatnim z obszarów filaru wskazano na ochronę socjalną i integrację społeczną, w których ramach wymienić należy w szczególności prawo do dochodu minimalnego, ochrony zdrowia, opieki długoterminowej oraz odpowiednich warunków mieszkaniowych.

---

przyszłość Europy – przekształcenie wyzwań w nowe możliwości" COM(2006)571, komunikat „Promowanie solidarności między pokoleniami" COM(2007)244, komunikat „Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE" KOM(2009)180, w tym również Rezolucja Rady UE „Możliwości i wyzwania związane ze zmianami demograficznymi w Europie: wkład osób starszych w rozwój gospodarczy i społeczny". Towarzyszyło im proklamowanie w dziesiątą rocznicę Planu Madryckiego roku 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Poszczególne z nich zostały omówione przez B. Szatur-Jaworską w opracowaniu: *Aktywne starzenie się…*, s. 23–26.

50 Strategia Europa 2020.

51 Zob. też uwagi na temat Europejskiego Modelu Społecznego S. Prokurat, *Wpływ Europejskiego Modelu Społecznego na wyrównywanie nierówności społecznych w Europie*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2011, z. 18, s. 150–161, http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt18/11.pdf (dostęp: 6.02.2019).

52 Dz.Urz. C 83 z 30.03.2010, s. 389.

53 Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 180 z 19.07.2000, s. 22), Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 303 z 02.12.2000, s. 16), Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23).

54 Proklamowanym przez Parlament Europejski, Radę i Komisję oraz ujętym w formie zalecenia Komisji Europejskiej 2017/761 z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych, http://www.lex.pl/serial-akt/-/akt/dz-u-ue-l-2017–113–56, tekst dostępny też na stronie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Przedstawione dokumenty międzynarodowe i europejskie potwierdzają ogólną tendencję do zwiększania ochrony podstawowych praw człowieka oraz podejmowania działań na wielu płaszczyznach oraz w wielu obszarach, których adresatem jest ogół społeczeństwa, a nie tylko osoby starsze. Wszystkie z wymienionych zasad i celów szczegółowych zmierzają do osiągnięcia zasadniczego celu w postaci zapewnienia zrównoważonego rozwoju społecznego oraz poprawy bytu całego społeczeństwa. Stąd też proces wyodrębniania się polityki wobec starzenia się społeczeństwa jako osobnej specjalizacji polityki publicznej, mającej przeciwdziałać wyzwaniom, z jakimi mierzą się starzejące się społeczeństwa, należy ocenić pozytywnie. W jej ramach priorytetowym zadaniem powinno być opracowanie spójnej strategii wobec wszystkich członków wspólnoty, jak i połączenie działań zróżnicowanych polityk szczegółowych w obszarze zatrudnienia, zdrowia i warunków życia.

W tym kontekście należałoby wyeksponować wiodące z jej punktu widzenia wartości, wyznaczające dalsze dyrektywy i zadania szczegółowe[55]. Nie jest to jednak zadanie łatwe. Chodzi tu bowiem o liczne obszary polityki publicznej. W literaturze przedmiotu w obszarze polityki wspierania osób starszych wyróżnia się godność, podmiotowość jednostki, wolność wyrażania pragnień i opinii, sprawiedliwość społeczną, równość oraz solidarność. Z kolei w odniesieniu do polityki zatrudnienia osób starszych wymienia się zasadę pracy dla wszystkich, możliwości swobodnego wyboru zatrudnienia, zakazu dyskryminacji, odpowiednich warunków pracy, prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, prawa do zabezpieczenia społecznego, pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia i wyborze zawodu[56]. Przykłady można by dalej mnożyć, lecz ograniczając się do tytułowego zakresu, warto jeszcze przytoczyć stanowisko B. Szatur-Jaworskiej, która zaproponowała wyodrębnienie trzech głównych kategorii zasad polityk publicznych prowadzonych w starzejących się społeczeństwach oraz przyporządkowała do nich wybrane zasady szczegółowe. Do pierwszej z wymienionych grup autorka zaliczyła te, które dotyczą traktowania jednostek. Obejmuje ona zasady: niezależności oraz prawa decydowania o własnym życiu, zaspokajania potrzeb, bezpieczeństwa socjalnego, aktywizacji osób i zachowania równowagi między prawami i obowiązkami jednostek. W drugiej grupie umieszczono zasady dotyczące relacji między zbiorowościami społecznymi: solidarności pokoleń, sprawiedliwości międzypokoleniowej oraz podmiotowego traktowania starszego pokolenia. W trzeciej – ostatniej grupie – określono zaś zasady dotyczące funkcjonowania podmiotów. Wyeksponowano ponadto potrzebę uwzględniania wewnętrznego zróżnicowania populacji

55 Czym innym są jednak zasady, na których opiera się określony typ polityki publicznej. Przykładowo do zasad wyznaczających kierunki działań w ramach polityki społecznej zalicza się zasadę pomocniczości, kompleksowości, lokalności. Więcej na ten temat zob. *Polityka wobec starości…*, s. 71–72.

56 Por. T. Schimanek, *Zatrudnienie osób starszych*, s. 109.

seniorów, a także włączania problematyki ludzi starych i starości do wszystkich programów działania[57].

Aksjologiczne uzasadnienie dla działań podejmowanych w ramach polityki wobec starzejących się społeczeństw jako nakierowanej na poprawę bytu całego społeczeństwa oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju społecznego[58] należy postrzegać w ochronie godności człowieka oraz w jej szczególnych wymiarach: wolności dokonywania wyborów, a więc także niezależności osób starszych oraz wolności od wykluczenia. Adresatem rozwiązań i działań wpisanych w ową politykę staje się całe społeczeństwo, stąd jego zrównoważony rozwój wymaga zarówno działań wyrównawczych i wspierających, jak i sprawiedliwego podziału praw i obowiązków ogółu społeczeństwa. W zależności od obszarów oraz typów polityk szczegółowych możemy więc dalej wyodrębniać zasady szczegółowe oraz zadania, jakie muszą być podejmowane w celu ich realizacji[59]. Dotyczy to także dyrektyw oraz działań w obszarze zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego i ekonomicznego, prawa do pracy oraz inkluzji społecznej. Przy ich wyznaczaniu realizowane powinno być dążenie do zapewnienia dobrobytu społecznego i upodmiotowienia człowieka[60] na każdym etapie życia. Tym samym eksponowane i chronione powinny być wartości uznawane za ostateczne, takie jak godność, wolność, równość, solidarność i bezpieczeństwo[61]. W świetle powyższego pewną klamrę dopinającą wszystkie z wymienionych stanowi zasada pełnego korzystania z praw człowieka

57 Zob. B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych*…, s. 15–16. Por. też wartości i zasady stanowiące aksjologiczne podstawy modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji, propozycja modelu*, praca zbiorowa, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, Warszawa 2017, s. 18–19.

58 Zob. Agenda ONZ z 2015 r. na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, a zwłaszcza cele: 3, 8, 10, 11, https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld (dostęp: 6.02.2019). Na uwagę zasługują także działania Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju, zaczynając od traktatu amsterdamskiego, przez strategię lizbońską, Strategię Zrównoważonego Rozwoju, po Strategię Europa 2020. Zob. J. Gierczycka, *Zrównoważony rozwój we wspólnych politykach Unii Europejskiej*, [w:] *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kieczewski, Białystok 2011. Szerzej na temat samej koncepcji oraz roli polityki społecznej w jej realizacji W. Nagórny, *Polityka społeczna a zrównoważony rozwój*, „Prace Naukowe Akademii im. J. Długosza w Częstochowie" 2011, z. 5, s. 137–146, http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/452/Pragmata5–137.pdf (dostęp: 6.02.2019).

59 Szczegółowy zarys zadań realizowanych w ramach polityki wobec starości i starzenia się przez przygotowanie strategii Polityki Senioralnej w Polsce zaprezentowano w opracowaniu *Polityka wobec starzenia się*…, s. 120–126. W aspekcie jednostkowym oraz grupowym wyróżnić ponadto można zasady: uczestnictwa, bezpieczeństwa, prawa do pracy oraz ochrony zdrowia osób starszych, a w ogólnospołecznym zasady: dobra wspólnego, solidarności i sprawiedliwości międzypokoleniowej.

60 Na temat celów oraz priorytetów zrównoważonego rozwoju oraz ich mierników zob. W. Nagórny, *Polityka społeczna*…, s. 143–145.

61 Zob. A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia*

i podstawowych wolności. Szczególnie pozytywnie ocenić trzeba w związku z tym aktywność zmierzającą do opracowania konwencji o ochronie praw osób starszych[62], która ze względu na mechanizm ratyfikacji objęta będzie skuteczniejszym mechanizmem kontroli oraz wypełniania zobowiązań przez państwa[63]. Warto przy tym podkreślić, że bezpośrednim adresatem konwencji będą osoby starsze, co będzie stanowiło nową jakość w ochronie praw tej grupy społecznej[64].

Na poziomie krajowym potrzeba wdrożenia polityki senioralnej z uwzględnieniem zasad i zadań wyszczególnionych w Planie Madryckim poskutkowała opracowaniem działań ujętych w „Założeniach długofalowej polityki senioralnej na lata 2014–2020"[65], „Strategii rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi", a także programów szczegółowych, takich jak m.in. „Senior-WIGOR", „Program 50+", „Solidarność Pokoleń" oraz „Aktywności Społecznej Osób Starszych (ASOS)". Warto też wspomnieć o ustawie z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych[66], wprowadzającej obowiązek monitorowania sytuacji osób starszych. W tym miejscu na szczególną uwagę zasługuje dokument komplementarny wobec powyżej ustawy, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 1169 z dnia 26 października 2018 r. Wydaje się on próbą odpowiedzi na postulaty podjęcia kompleksowych działań w zakresie ochrony i zabezpieczenia podstawowych praw człowieka w odniesieniu do grupy społecznej, jaką tworzą osoby starsze[67]. Jak się w nim zauważa, celem polityki społecznej wobec osób starszych jest podnoszenie jakości życia seniorów przez umożliwienie im pozostawania jak najdłużej samodzielnymi i aktywnymi oraz

---

społecznego, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014, s. 164 (wraz z cytowaną tam literaturą).

62 Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2010 r. powołało grupę roboczą (Open-Ended Working Group on Ageing), której na mocy rezolucji 67/139 powierzono opracowanie projektu międzynarodowego aktu dotyczącego ochrony praw osób starszych, z kolei w 2013 r. powołano Niezależnego Eksperta ds. przestrzegania praw człowieka wobec osób starszych, odpowiedzialnego za przegląd regulacji międzynarodowych dotyczących praw osób starszych oraz oceny wdrożenia Planu Madryckiego przez państwa. Efektem powyższych działań ma być raport oraz projekt założeń i norm konwencji, które zostaną poddane pod konsultacje państw ONZ.

63 Por. zestawienie argumentów na rzecz oraz przeciwko konwencji, a także rekomendacji w zakresie przyjęcia konwencji, M. Fredvang, S. Biggs, *The Rights of Older Persons*…, s. 13 i n.

64 Zob. uwagi na temat aktualnego stanu ochrony praw osób starszych w ramach międzynarodowych instrumentów ochronnych: *ibidem*, s. 10–13.

65 Uchwała Rady Ministrów nr 238 z dnia 24 grudnia 2013 r. (M.P. z 2014 r., poz. 118).

66 Dz.U. z 2015 r., poz. 1705.

67 Wskazywano bowiem brak *explicite* wartości i zasad, którymi należy się kierować, działając na rzecz osób starszych w krajowej polityce senioralnej. Zob. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich A. Bodnara z dnia 22 maja 2017 r. (XI.420.1.2017.Ach) do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej E. Rafalskiej, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie%20do%20Minister%20Rodziny%2C%20Pracy%20i%20Polityki%20Społecznej%20w%20sprawie%20wsparcia%20środowiskowego%20dla%20osób%20starszych.pdf (dostęp: 6.02.2019).

zapewnienie bezpieczeństwa. W związku z powyższym do głównych filarów, na których oparto przyjęte kierunki działań, zaliczono bezpieczeństwo, uczestnictwo i solidarność. Określono je przy tym mianem gwarancji realizacji działań nakierowanych na poprawę jakości i poziomu życia osób starszych w Polsce. Dokument ten obok celów priorytetowych w polityce społecznej wyszczególnia także cele długofalowe oraz zawiera ocenę sytuacji osób starszych w Polsce. Istotne jest to, że wskazuje na obszary działań wobec ogółu osób starszych, a także wobec niesamodzielnych osób starszych, dostrzegając istotne zróżnicowanie w populacji osób starszych oraz potrzebę podejmowania dodatkowych działań względem ich wyodrębnionej grupy. Wśród tych pierwszych na uwagę zasługują zwłaszcza działania podejmowane w obszarze tworzenia warunków umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy, dostosowanych do ich możliwości psychofizycznych oraz sytuacji rodzinnej[68]. W jego ramach wymieniono cztery grupy zadań, które doprecyzowano przez wyszczególnienie działań szczegółowych. W ramach działań nakierowanych na zapobieganie wykluczeniom ekonomicznym, cyfrowym i technologicznym wskazano na potrzebę wzmocnienia pozycji osób starszych na rynku pracy w celu zapewnienia godnego dochodu, a następnie świadczenia emerytalnego, a także podejmowanie działań edukacyjnych. Kolejnym zadaniem w ramach wymienionego obszaru jest tworzenie zachęt dla osób starszych do pozostawania na rynku pracy. Jego realizacji ma sprzyjać poszerzenie możliwości wykonywania przez osoby starsze pracy w formach elastycznych oraz w formie coachingu, tutoringu i mentoringu. Kolejne z zadań powyższego obszaru obejmują działania adresowane do podmiotów zatrudniających. Odnoszą się one do propagowania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu oraz zarządzania wiekiem, jak i szerzenia znajomości zasad srebrnej gospodarki. Pozostałe z obszarów mających zastosowanie do ogółu osób starszych mają na celu tworzenie warunków do rozwijania solidarności i integracji międzypokoleniowej, edukacji w zakresie starości, promocji zdrowia i bezpieczeństwa fizycznego i stanowią uzupełnienie i zintegrowanie wsparcia na rzecz społeczności osób starszych. Na łamach prezentowanego opracowania nie sposób dokonać ich szczegółowej analizy.

Istotne jest to, że podmiotem odpowiedzialnym za koordynację polityki wobec osób starszych jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ponadto do każdego z określonych rodzajów działań przypisano podmioty odpowiedzialne za koordynację ich wdrożenia. Z tego względu zauważa się, że przyjęty dokument ma charakter zgoła odmienny od poprzedniego[69], dotyczącego „Założeń długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020", określanego mianem deklaracji ideowej oraz dokumentu ramowego[70].

68 Obszar III, zob. załącznik do uchwały nr 1169…, s. 39–41.

69 Por. uwagi krytyczne pod adresem projektu: Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, *Analiza rządowego programu „Polityka społeczna wobec osób starszych 20130. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność". Wnioski z dyskusji*, Warszawa, 13 kwietnia 2018 r.

70 Zob. załącznik do uchwały nr 1169…, s. 5.

Rola prawa pracy w realizacji zadań polityki wobec starzejącego się społeczeństwa

W literaturze przedmiotu możemy spotkać się ze stanowiskiem, że praca, o której mowa w Kodeksie pracy, jest pochodną prawa do pracy jako jednego z praw człowieka, a więc z kręgu tych, jakie przysługują każdemu i są niezbywalne. Uzasadnienie dla takiej oceny dostrzega się w gwarancjach zawartych w międzynarodowych dokumentach z zakresu ochrony praw człowieka. Pozwala to na wyprowadzenie wniosku, że prawa pracownicze to nic innego jak prawa człowieka występującego w społecznej roli pracownika[71]. Zarówno jednak ten pogląd, jak i stanowisko o zaliczaniu prawa do pracy do naturalnych praw człowieka, mieszczących się w szeroko rozumianym prawie człowieka do życia, spotykać się mogą z uwagami krytycznymi. Opierają się one na uznaniu, że przyrodzona i niezbywalna jest tylko godność człowieka, a nie wolności i prawa (w tym pracownicze), dla których stanowi ona źródło[72]. Przedstawione uwagi tylko sygnalizują złożoność pojęć oraz wagę rozważań z omawianego zakresu w płaszczyźnie dyskursu prawniczego. Ze względu na ramy niniejszego opracowania w dalszej części ograniczę się zatem do nakreślenia aksjologicznych podstaw prawa pracy wyznaczających pozycję tej dziedziny prawa w osiąganiu celów polityki wobec starzejących się społeczeństw.

W ramach prezentowanej części w zasadzie można by się ograniczyć do opracowania W. Szuberta o zaspokajaniu potrzeb jako zadaniu polityki społecznej[73]. Autor wskazuje w nim, że podstawowym celem polityki społecznej jest działanie na rzecz zaspokajania ważnych potrzeb ludzi pracy i członków ich rodzin, hierarchizuje je według stopnia ważności oraz określa formy działań na rzecz ich zaspokajania. Jako najważniejsze ze stanowiska polityki społecznej określa dwie potrzeby: potrzebę uznania i potrzebę bezpieczeństwa. Trudno nie zgodzić się z autorem, że w przeważającym zakresie „dają one o sobie znać" w zatrudnieniu, procesie wykonywania pracy oraz po jej zaprzestaniu[74]. Lektura powyższego opracowania dostarcza zatem odpowiedzi na temat istotnej roli prawa pracy jako podstawowego instrumentu w zaspokajaniu potrzeb ludzi pracujących.

Na rolę prawa pracy w realizacji celów polityki społecznej wskazują ponadto liczne opracowania poruszające kwestie relacji oraz zależności, jakie występują pomiędzy tymi dziedzinami nauki[75]. Ze względu na realizowane funkcje

---

71 Zob. A. Sobczyk, *Podmiotowość pracy i towarowość* usług. Analiza prawna, Kraków 2018, s. 55, 57 (wraz z cytowaną tam literaturą).

72 Zob. uwagi oraz ocenę stanowisk, jakie pojawiają się w literaturze z zakresu prawa pracy: W. Sanetra, *Ogólnie o aksjologicznych podstawach prawa pracy*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy…*, s. 17, 20–21.

73 „Państwo i Prawo" 1972, nr 8, s. 11.

74 *Ibidem*, s. 15–17.

75 Wskazuje na nie T. Liszcz w opracowaniu *W sprawie rozdzielczej funkcji prawa pracy*, [w:] *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa*

(tradycyjnie wyodrębniane: ochronną, organizacyjną i rozdzielczą) oraz zasady (wyrażane *explicite* oraz *implicite*)[76] tej dziedziny prawa jest ona określana mianem narzędzia do osiągania celów społecznych[77]. Zauważa się, że rola prawa pracy jako jednego z najważniejszych instrumentów polityki państwa, w tym zwłaszcza w obszarze polityk szczegółowych, takich jak polityka zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, płac, ochrony zdrowia oraz demograficzna, a także zabezpieczenia emerytalnego, jest ściśle związana z jego funkcją rozdzielczą, którą najogólniej rozumieć można jako sprawiedliwą redystrybucję dóbr materialnych i korzyści niematerialnych. T. Liszcz podkreśla przy tym, że rozdzielcza funkcja prawa pracy powinna być przejawem realizacji konstytucyjnych zasad sprawiedliwości i solidarności w obszarze stosunków zatrudnienia (bezrobocia), a więc realizować musi sprawiedliwość rozdzielczą rozumianą jako zasada podziału dóbr w sytuacji ich względnego niedostatku z zastosowaniem głównego kryterium „każdemu według pracy" oraz kryterium korygującego „każdemu według potrzeb", wtedy gdy podział dotyczy dóbr niezbędnych do podtrzymywania egzystencji pracownika i jego rodziny[78]. Stąd, mając ponadto na względzie przedmiot regulacji oraz szczególne właściwości tej dziedziny prawa, oddziałuje ono na szeroko rozumiane stosunki społeczne oraz będzie stanowiło główną determinantę w zakresie skuteczności realizacji określonych celów polityki wobec starzejącego się społeczeństwa[79]. W związku z tym za konieczne uznano poczynienie kilku uwag na temat wpływu pracy na życie człowieka.

W sposób szczególny istotę tej relacji oddaje postrzeganie pracy w katolickiej nauce społecznej[80], akcentującej nierozerwalny związek pracy z człowiekiem. W tym

---

Profesora Grzegorza Goździewicza, red. M. Szabłowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska, Toruń 2017, s. 67.

76 Zob. szczegółowo o zasadach Z. Góral, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.

77 Podkreśla to L. Florek w opracowaniu *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 24. Por. T. Liszcz, *Prawo pracy instrumentem polityki prorodzinnej państwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 6, s. 2 i n. Zob. również o roli indywidualnego prawa pracy jako instrumentu polityki społecznej w wybranych obszarach M. Włodarczyk, *Indywidualne prawo pracy a polityka społeczna*, [w:] *System prawa pracy*, t. 2: *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 98–102.

78 Zob. *ibidem*, s. 68 oraz cytowana tam literatura.

79 Zob. w powyższym zakresie zwłaszcza opracowania: *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się…*; *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a aktywność zawodowa osób starszych. Raport syntetyczny w ramach projektu: Badanie wpływu elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+*, red. E. Kryńska, Warszawa 2013.

80 Zob. również A. Sylwestrzak, *Filozofia pracy w encyklikach Leona XII i Jana Pawła II*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 317–330.

kontekście jest ona określana jako źródło jego samorealizacji[81]. Z drugiej zaś strony akcentowany jest również „powinnościowy" aspekt pracy człowieka[82], z którego wywodzone jest m.in. uzasadnienie dla ochrony jego praw pracowniczych według maksymy: „Jeśli praca jest powinnością, to również źródłem uprawnień po stronie pracującego". Najpełniej w tej optyce owe związki odzwierciedla wypowiedź Jana Pawła II o pracy jako stanowiącej „podstawowy wymiar bytowania człowieka na ziemi" oraz wymiar jego „człowieczeństwa". Te proste, ale przesycone głęboką treścią zapatrywania pokazują, że zarówno pojęcie pracy, jak i jej wpływ na życie człowieka są dlań kluczowe, a przy tym wielowymiarowe. W ustawodawstwie prawa pracy uznano ją zatem za jedną z podstawowych wartości w życiu człowieka, o które należy zadbać. Praca jako najpowszechniejsze źródło dochodów w sposób szczególny ukazuje wagę aspektu tzw. zapłaty za pracę, determinującego bezpieczeństwo ekonomiczne człowieka w różnych cyklach życia, a także jego niezależność oraz wolność wyborów jako wyznaczników podmiotowości oraz godności istoty ludzkiej. Choć ekonomiczny wymiar pracy wpływa istotnie na podmiotowość osoby ją świadczącej, na szczególną uwagę zasługuje jej kolejna, równie zasadnicza determinanta – wartość etyczna pracy oraz dostrzeganie, że „ten kto ją wykonuje jest osobą"[83]. Równie mocno jest ona akcentowana w katolickiej nauce społecznej. Interpretuje się w niej pracę jako otwierającą „w życiu społecznym cały wymiar podmiotowości człowieka oraz podmiotowości społeczeństwa, złożonego z ludzi pracy". Wskazuje się zatem, że „trzeba widzieć wszystkie prawa człowieka w związku z jego pracą i wszystkim czynić zadość"[84]. Stąd aksjologiczne oparcie ochrony praw człowieka na ochronie godności istoty ludzkiej, eksponowanej w licznych aktach prawa międzynarodowego, jak i w krajowych źródłach prawa, znajduje bezpośrednie przełożenie na szeroko rozumianą kategorię praw społecznych, do których zalicza się prawa pozostające w związku z zatrudnieniem. Prowadzi to do wniosku, że również prawa osób pracujących należy analizować przez pryzmat praw człowieka, w tym przede wszystkim z punktu widzenia zabezpieczenia godności[85]. Zgodzić się zatem należy z twierdzeniem, że godność człowieka oraz upodmiotowienie pracownika powinny stanowić aksjologiczny fundament również dla działań ustawodawcy w sferze prawa pracy[86].

---

81 Zob. A. Sobczyk, *Wolność pracy a władza*, Warszawa 2016, s. 53.

82 Zob. encyklika *Laborem Exercens*, a także A. Sobczyk, *Prawo i człowiek pracujący – między ochroną godności a równości*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy*…, s. 35 i n.

83 Zob. M. Gersdorf, *W sprawie sprawiedliwości w prawie pracy*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy*…, s. 113.

84 Zob. A. Sobczyk, *Wolność pracy a władza*, s. 52–53.

85 Zob. o prawie pracy w relacji do praw człowieka, w tym w odniesieniu do ochrony godności A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 110–123 oraz *idem*, *Prawo i człowiek pracujący*…, s. 31–46.

86 Zob. L. Mitrus, *Godność jako podstawa aksjologiczna prawa pracowniczych*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy*…, s. 140.

Skoro praca jest jedną z podstawowych wartości w życiu człowieka oraz całego społeczeństwa, to prawo pracy przez odpowiednie gwarancje powinno ją zabezpieczać i to zarówno od strony interesów podmiotów indywidualnych, jak i interesów całej wspólnoty. Chodzi w związku z tym o urzeczywistnianie przez nie zasady wolności od wykluczenia społecznego (praw inkluzyjnych) oraz zasady sprawiedliwości społecznej, opartej na solidarności oraz trosce o dobro wspólne. Przechodząc na grunt regulacji prawnych oraz instytucji prawa pracy, zwłaszcza w tym pierwszym wymiarze, często zapomina się, że „człowiek pracuje całym sobą", a praca to wysiłek i zaangażowanie ciała, umysłu oraz emocji[87]. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w dużym stopniu jakość, obciążenia oraz styl życia osób pracujących determinowane będą warunkami i środowiskiem pracy. Chodzi tu o szeroki oraz zróżnicowany wachlarz czynników, w tym m.in. o charakterze ekonomicznym, zdrowotnym, jak i psychospołecznym, które implikują istotne konsekwencje w zakresie życia ludzi zarówno w bieżących, jak i późniejszych jego etapach. Z kolei jakość życia oraz pozycja społeczna niepracujących (bezrobotnych) wyznaczana brakiem tego podstawowego dobra ma podobnie istotne konotacje tak w sferze indywidualnej, jak i ogólnospołecznej. Przy czym na marginesie dodać można, że tzw. szacunek do pracy, będący wypadkową zróżnicowanych polityk realizowanych przez państwo, doprowadzić może do zmiany jej etosu oraz efektów odwrotnych niż zamierzone. Przykładów w tym zakresie jest wiele, ale wszystkie one, jako implikujące wzrost nadużyć oraz obchodzenie prawa, wywołują negatywne skutki odczuwalne przez całe społeczeństwo. W wymiarze ogólnospołecznym wartość pracy rzutuje bowiem nie tylko na pozycję człowieka we wspólnocie, ale też przede wszystkim na podział pracy oraz praw i obowiązków, które powinny być oparte na solidarności oraz ustalone zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej[88]. Tymczasem w wyniku tzw. sylweryzacji społeczeństwa wzrasta ryzyko stosowania nieproporcjonalnych obciążeń osób pracujących, jak i uszczuplenia uprawnień osób w tzw. wieku poprodukcyjnym.

W podsumowaniu podkreślić zatem można, że z jednej strony praca ma wpływ na podmiotowość człowieka (godność) oraz jest warunkiem jego wolności, i to w szerokim znaczeniu, obejmując przede wszystkim prawo do samorealizacji, a więc do decydowania i niezależności, a z drugiej strony – jest wartością społeczną, dobrem wspólnym, wyznacznikiem solidaryzmu oraz źródłem społecznego rozwoju, implikującym występowanie elementów powinnościowych po stronie członków wspólnoty. Potrzeba wzmocnienia pozycji osób starszych na rynku pracy poprzez działania zapobiegające m.in. wykluczeniu ekonomicznemu została również zaakcentowana w rządowym dokumencie dotyczącym polityki społecznej wobec osób starszych 2030[89]. Dobrobyt społeczny oparty na wolności od wykluczenia oraz

87 A. Sobczyk, *Podmiotowość pracy*…, s. 55, 57.

88 Zob. na temat wybranych aspektów sprawiedliwości w prawie pracy M. Gersdorf, *W sprawie sprawiedliwości*…, s. 11–122.

89 Zob. załącznik do uchwały RM nr 1169…, s. 40.

solidarności społecznej, o których była mowa w odniesieniu do głównych celów polityki wobec starzejącego się społeczeństwa, zależy jednak od wartości oraz jakości pracy dostępnej dla społeczeństwa, a tym samym w dużej mierze od tego, w jakim stopniu praca spełnia przymiot pracy godnej. W tym zakresie na uwagę zasługują jednak jej dwa wymiary. Pierwszy jako kluczowe traktuje szeroko rozumiane gwarancje bezpieczeństwa w pracy, innymi słowy – chodzi o gwarancje odpowiednich do potrzeb oraz dostosowanych do możliwości pracujących warunków zatrudnienia, drugi zaś wyznacza bezpieczeństwo przez pracę, a zatem bezpieczeństwo ekonomiczne oraz socjalne zarówno zatrudnionych, jak i kończących pracę zarobkową. Poniżej kilka uwag szczegółowych na ten temat.

Wzrost populacji osób starszych przekłada się na zjawisko tzw. starzejących się zasobów pracy oraz ma bezpośredni wpływ na sytuację młodszych pokoleń. Z kolei zwiększanie się obciążeń w zakresie utrzymania zawodowo nieaktywnej części społeczeństwa powoduje negatywne konotacje w sferze uwarunkowań społeczno-gospodarczych całego państwa. Stąd włączanie do zatrudnienia oraz wyrównywanie szans osób starszych w zatrudnieniu i na rynku pracy stanowi jeden z głównych celów będących odpowiedzią na wyzwania starzejącego się społeczeństwa, którego realizację są w stanie zapewnić odpowiednie unormowania i instytucje z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy. Nie wchodząc w powyższym zakresie w polemikę dotyczącą przyporządkowania regulacji z zakresu promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu do prawa pracy, warto podkreślić potrzebę zapewnienia spójności między poszczególnymi instrumentami i instytucjami. Realizowane w ramach polityki rynku pracy zwiększanie i wyrównywanie szans osób starszych w zatrudnieniu powinno jednak współgrać zarówno z unormowaniami w zakresie poszczególnych instytucji prawa pracy, jak i prawa ubezpieczeń społecznych. W przeciwnym razie instrumenty rynku pracy pozostaną tzw. instrumentami oddziaływania punktowego, polegającego wyłącznie na czasowym polepszeniu pozycji starszych bezrobotnych, tuszującymi rzeczywisty obraz problemu, bez możliwości jego efektywnego rozwiązania. Osiągnięcie celu w postaci wydłużenia aktywności zawodowej oraz rezygnacji z opuszczania rynku pracy przez osoby w tym wieku nie będzie zatem możliwe bez odpowiednich oraz skorelowanych ze sobą unormowań i regulacji obu z wyżej wymienionych dziedzin prawa, zachęcających obie strony stosunku pracy do jak najdłuższego pozostawania w relacjach zatrudnieniowych[90].

Osoby powyżej 50. roku życia od dłuższego czasu zaliczane są przez ustawodawcę do tzw. grupy szczególnego ryzyka na rynku pracy. Badania oraz dane statystyczne potwierdzają bowiem, że zarówno wskaźnik zatrudnienia, jak i współczynnik aktywności zmniejszają się wraz z wiekiem oraz zasadniczo przypadają na wiek

90 Prawo pracy, jak zauważa Z. Góral, może być jedną z przyczyn bezrobocia – Z. Góral, *Prawo pracy wobec różnych rodzajów bezrobocia*, [w:] *Prawo pracy między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 151.

50 lat i więcej, wykazując ponadto zdecydowany wzrost po 60. roku życia. Podejmowanie działań w kierunku zwiększania aktywności zawodowej starszej grupy społeczeństwa wiąże się z potrzebą doboru odpowiednich instrumentów wspierających ich aktywizację zawodową. W tym celu przeprowadza się badania w obszarze identyfikacji barier w zakresie podejmowania zatrudnienia oraz przyczyn opuszczania rynku pracy. W wyniku ostatnio dokonanej gruntownej nowelizacji ustawy p.z.i.r.p. wprowadzono nowe rozwiązania na rzecz zwiększania zatrudnienia bezrobotnych powyżej 50. roku życia. Są one jednak zdecydowanie szczuplejsze od tych, które mają zastosowanie do pozostałych grup osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, jak i od tych, jakie wcześniej występowały w odniesieniu do osób 50+. W związku z tym oprócz istniejącego systemu wspierania aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+ oraz nieskutecznych finansowych zachęt dla pracodawców potrzebne są bardziej efektywne instrumenty mające na celu zachęcenie osób w wieku starszym do podejmowania zatrudnienia w ramach stosunku pracy oraz poza nim. Dokument strategiczny dotyczący polityki społecznej wobec osób starszych 2030 wskazuje w tym zakresie na działania nakierowane na wsparcie osób bezrobotnych i poszukujących pracy w starszych grupach wiekowych w dostępie do programów aktywizacji zawodowej, oferowanych przez urzędy pracy, a także działania zapewniające dostęp do edukacji oraz podnoszenie świadomości w zakresie zwiększania aktywności zawodowej dzięki zastosowaniu Internetu i innych technologii telekomunikacyjnych[91].

W tym zakresie niezbędne są ponadto takie gwarancje, które będą uwzględniały specyfikę funkcjonowania osób starszych w środowisku pracy, a także ograniczenia, jakie niesie określony wiek. Większego znaczenia powinno nabrać ustalanie kategorii bądź rodzajów prac kierowanych *stricte* do osób starszych. Miałoby to pozytywny wpływ na sytuację wszystkich osób zatrudnionych, a nie tylko starszych pracowników, przekładając się dzięki równoczesnej polityce antydyskryminacyjnej także na ich lepszą percepcję w środowisku pracy. Dokument strategiczny Rady Ministrów z 2018 roku konkretyzuje działania na tym polu, wskazując na potrzebę wprowadzenia w szerokim zakresie możliwości wykorzystywania elastycznych form pracy w postaci pracy w niepełnym wymiarze, elastycznych godzin pracy oraz pracy zdalnej, a także promocji kontynuowania pracy w formie coachingu, tutoringu i mentoringu. Także działania dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji zostały wyraźnie określone w obszarze na rzecz kształtowania pozytywnego postrzegania starości w społeczeństwie[92].

Idąc dalej, takie instrumenty jak zarządzanie wiekiem powinny stać się nieodłącznym elementem planowania i organizacji pracy. Z kolei ze względu na zróżnicowanie środowisk pracy identyfikacja owych ograniczeń powinna się dokonywać na takim poziomie, który pozwoli najbardziej obiektywnie wychwycić wszystkie niekorzystne zjawiska oraz na podejmowanie działań na możliwie

91 Zob. załącznik do uchwały RM nr 1169…, s. 40.
92 *Ibidem*.

najwcześniejszych etapach z uwzględnieniem interesów różnych aktorów: osób starszych, podmiotów zatrudniających, jak i pozostałych zatrudnionych. W tym kontekście szczególne nadzieje należałoby pokładać w odbudowywaniu roli zakładowego dialogu społecznego oraz wykorzystywaniu przedstawicielstwa pracowniczego w polityce wspierania zatrudnienia różnych grup pracowników[93]. Byłoby to możliwe dzięki zwiększeniu ich zaangażowania w politykę zarządzania wiekiem na poziomie zakładu pracy oraz kierowaniu działań do osób zatrudnionych na znacznie wcześniejszych etapach życia[94]. Dokument rządowy dotyczący polityki społecznej wobec osób starszych 2030, mimo że dość mocno eksponuje potrzebę propagowania wśród pracodawców zarządzania wiekiem, pomija kwestię roli zakładowych przedstawicielstw pracowniczych, choć to one wydają się mieć zasadnicze znaczenie w ochronie praw osób starszych w zatrudnieniu[95].

Skuteczność instrumentów rynku pracy w odniesieniu do założonych celów, jak i pozostałych regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia, uzależniona jest ponadto od uwarunkowań społecznych i polityki zatrudnienia prowadzonej w środowisku pracy, a także zainteresowania na skutek systemu zachęt zatrudnieniem osób starszych przez pracodawców. Dotychczasowe badania wykazały bowiem, że istotny wpływ na wczesne wychodzenie z rynku pracy mają przede wszystkim warunki pracy i płacy, przesłanki nabywania świadczeń emerytalnych oraz innych rozwiązań finansowych, wpływ zatrudnienia na wysokość świadczenia emerytalnego, a także stan zdrowia i uwarunkowania rodzinne. Z drugiej strony unikanie zatrudnienia osób w wieku starszym podyktowane jest występowaniem rozwiązań nieuwzględniających interesów pracodawców oraz brakiem systemu efektywnych i skutecznych zachęt do ich zatrudniania. Dlatego zasadnicze wysiłki należałoby kierować na stałe monitorowanie przyczyn ukształtowania się niekorzystnej sytuacji na rynku pracy oraz intensyfikację działań mających na celu usuwanie barier zarówno w podejmowaniu pracy przez osoby w wieku starszym, jak i w zakresie zatrudniania osób starszych. W nawiązaniu do powyższego pozytywnie należy ocenić, że wśród działań wymienionych w polityce społecznej wobec osób starszych 2030 wskazuje się na potrzebę propagowania idei i działań mających na celu przygotowanie do starości i jak najdłuższe zachowanie samodzielności m.in. poprzez

93 Szerzej o nowych wyzwaniach oraz obszarach współpracy M. Leśniewski, *Pracodawcy i pracobiorcy w słusznej sprawie. Interpretacja obszarów współpracy struktur związków zawodowych i środowisk pracodawców*, [w:] *Rola dialogu społecznego na szczeblu regionalnym. Człowiek najlepsza inwestycja*, projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, s. 81–87, https://www.solidarnosc.org.pl/zr.podlaskiego/userfiles/DIALOG.pdf (dostęp: 6.02.2019).

94 Zob. też J. Męcina, *Wspieranie aktywności zawodowej osób 50+ – pierwsze efekty programu „Solidarność pokoleń" i rekomendacje*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2012, nr 17, s. 87 oraz B. Błaszczyk, *Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce*, „Gerontologia Polska" 2016, nr 24, s. 55.

95 Zob. załącznik do uchwały RM nr 1169…, s. 41.

kampanie na rzecz świadomego decydowania o przejściu na emeryturę, w tym wprowadzenie portalu kalkulatora emerytalnego. Na uwagę zasługują także dofinansowywanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez pracodawców (ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw społecznych i spółdzielni socjalnych)[96].

Problematyka ochrony zdrowia osób pracujących oraz przyjaznego i zdrowego środowiska pracy jako determinujących „kondycję" całego społeczeństwa, co widać na przykładzie wcześniej sygnalizowanych zasad i celów polityki, wpisane są w dyskusję dotyczącą problemów starzejących się społeczeństw. A trzeba pamiętać, że osoby pracujące stanowią większą część populacji społeczeństwa oraz są głównym motorem sprawczym rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym zwłaszcza wzrostu gospodarczego. W istotnym zakresie to stan zdrowia decyduje o przesunięciu aktywnych członków wspólnoty do kategorii adresatów pomocy społecznej bądź zabezpieczenia emerytalno-rentowego albo o ich pozostaniu w grupie podmiotów aktywnych na rynku pracy. Liczne badania potwierdzają ponadto, że wiek biologiczny będący właściwym parametrem kondycji organizmu tylko w niewielkim stopniu zależy od genów, w największym zaś od warunków i stylu życia. Uaktywnienie patogenów oraz wielu chorób genetycznych, w tym rozwój chorób chronicznych i cywilizacyjnych, dotkliwie odczuwalnych zwłaszcza w późniejszych etapach życia, i to przez całe społeczeństwo (ponoszące konsekwencje finansowania rosnących rzeszy osób niezdolnych do pracy), następuje ze względu na szkodliwe środowisko, w jakim dana osoba przebywa. A że dużą część czasu spędza się w środowisku pracy, warunki pracy okazują się tu bardzo ważne. Nie chodzi tylko o czynniki chemiczne i biologiczne szkodliwe dla zdrowia w miejscu pracy, ale też o wyzysk oraz brak poszanowania praw pracowniczych, istotnie wpływających na kondycję zdrowotną i zdolności zatrudnieniowe osób pracujących. Kluczowe stają się regulacje z zakresu bezpieczeństwa i higieny w pracy, w tym ocenianie i zabezpieczanie przed ryzykiem zawodowym, przeciwdziałanie chorobom zawodowym i wypadkom przy pracy, a także dbałość o przyjazne środowisko w pracy, wolne od dyskryminacji, przemocy psychicznej (mobbingu) oraz obciążającego stresu, a także uwzgledniające godne warunki pracy i płacy oraz równowagę pomiędzy życiem rodzinnym (prywatnym) a pracą[97]. Wagę tej problematyki dostrzeżono na łamach dokumentu rządowego w sprawie polityki społecznej wobec osób starszych 2030. Pomimo iż wspieranie zatrudnienia osób starszych, w tym poprzez tworzenie dogodnych dla pracy warunków zatrudnienia, najpełniej zostało uregulowane w obszarze III części dotyczącej działań względem ogółu osób starszych, obszerne

96 Zob. *ibidem*, s. 29.

97 O tym szczegółowo w monografii T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003.

i szczegółowe działania oraz cele wskazano w obszarze IV – w całości poświęconym zagadnieniom dotyczącym ochrony zdrowia[98].

W konsekwencji z punktu widzenia celu w postaci wydłużania aktywności zawodowej wyróżnić należałoby kategorię „odpowiedniości" pracy (pracy odpowiedniej) jako synonimu pracy godnej w różnych cyklach życia człowieka, tudzież będącej wyznacznikiem zdrowej i niezależnej starości (godnej starości), a więc również poziomu realizacji tych wartości, które leżą u podstaw zasad polityki wobec starzejących się społeczeństw. Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostaje również, powiązana z ekonomicznym wymiarem pracy, polityka państwa w zakresie sprawiedliwego i godnego wynagradzania oraz zabezpieczenia emerytalnego wszystkich zatrudnionych, stwarzająca podstawy (również na przyszłość) bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego. Chodzi tym samym o stworzenie warunków zapewniających prawo do godnej pracy, wolnej od patologii, a także dającej gwarancje wolności od wykluczenia społecznego (m.in. przez bezpieczeństwo ekonomiczne) na różnych etapach życia, w tym zwłaszcza po zakończeniu aktywności zawodowej. Stanowiła ona będzie główny warunek zrównoważonego rozwoju społecznego, do którego osiągnięcia dąży się w ramach omawianej polityki.

Kończąc rozważania na ten temat, chcę podkreślić, że przedmiotem ochrony prawa pracy są wartości uznane za kluczowe także dla zabezpieczenia praw człowieka, takie jak życie i zdrowie, ochrona rodzinny, wolność od niedostatku oraz uczestniczenie w życiu społecznym. Opisywany w opracowaniu dokument rządowy dotyczący polityki społecznej wobec osób starszych 2030 dzięki szeroko zakreślonym obszarom działań oraz potraktowania jej jako polityki interdyscyplinarnej, wpisującej się w większość obszarów polityki publicznej, wydaje się stanowić istotny przyczynek do ochrony powyższych wartości[99]. Idąc dalej, jako że ich realizacja następuje w dużym stopniu przez świadczenie pracy, pozycja osoby w zatrudnieniu oraz odpowiedniość pracy będą miały decydujące znaczenie dla poziomu ich przestrzegania. Ich pełne urzeczywistnianie nie wydaje się zatem możliwe m.in. bez zwalczania zjawiska segmentacji rynku pracy oraz bez odpowiedniego zabezpieczenia praw wszystkich zatrudnionych. Miarodajną z punktu widzenia przestrzegania oraz korzystania z przyrodzonych praw człowieka będzie ocena pozycji określonych osób w społeczeństwie. Tym samym kwalifikowanie określonych grup osób wyodrębnionych według przyjętego kryterium do grup ryzyka na rynku pracy czy grup wykluczonych społecznie dostarczać powinno informacji o występowaniu w odniesieniu do nich istotnych braków oraz naruszeń w zakresie praw podstawowych, implikując pytanie o kierunki zmian oraz niezbędne przewartościowania w zakresie pracy, a tym samym również w zakresie ustawodawstwa prawa pracy i innych dziedzin prawa[100].

98 Zob. załącznik do uchwały RM nr 1169…, s. 3.

99 Zob. *ibidem*, s. 6.

100 Por. m.in. uwagi odnośnie do funkcji wyrównawczej prawa pracy A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1, s. 293–300, 316.

Podsumowanie

1. Aksjologicznego uzasadnienia dla praw pracowniczych oraz regulacji z zakresu prawa pracy szuka się w podstawowych i niezbywalnych prawach człowieka, wśród których szczególne miejsce zajmuje godność jednostki ludzkiej[101]. Stanowi ona nadrzędną, podstawową wartość, będącą źródłem innych praw i wolności[102]. Z godnością człowieka ściśle powiązana jest kategoria pracy godnej[103], umożliwiającej jego samorealizację oraz korzystanie z podstawowych praw i wolności[104]. Nie ulega zatem wątpliwości, że rola prawa pracy w ochronie godności jednostki ludzkiej jako podstawowej wartości leżącej u podstaw polityki wobec starzejącego się społeczeństwa jest nad wyraz istotna. Poprzez unormowania prawne gwarantujące włączenie jednostki do wspólnoty oraz dochód z pracy bądź świadczenia wypłacane w związku z wykonywaniem pracy umożliwiające rozwój osobisty, niezależność i wolność dokonywania wyborów, prawo pracy ma decydujące znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady wolności od wykluczenia społecznego. Z kolei dzięki instrumentom umożliwiającym osiągnięcie równowagi w zatrudnieniu oraz sprawiedliwy podział praw i obowiązków jest jednym z zasadniczych kroków w kierunku zapewnienia zrównoważonego rozwoju społecznego.
2. Zasady polityki wobec starzejących się społeczeństw mogą być różnie formułowane, co zostało uwidocznione we wcześniejszych uwagach, lecz wartości, które mają chronić, są wspólne dla wszystkich obszarów objętych szczegółowymi działaniami i interwencją państwa. Bez względu na to, czy nawiązują do wolności od wykluczenia, bezpieczeństwa czy niezależności osób starszych, centralne miejsce zajmuje w nich godność człowieka. Jej przestrzeganie i realizacja poprzez regulacje z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy wymaga zastosowania odpowiednich instrumentów prawnych[105], dostosowanych zarówno do nowej jakościowo struktury demograficznej, jak i kręgu adresatów. O ich skuteczności w realizacji celów polityki społecznej decydowała będzie wewnętrzna spójność, systemowa poprawność oraz skoordynowanie z osiągnięciami innych dziedzin i dyscyplin naukowych. Obecne unormowania pomimo pozytywnych

101 Zob. *idem*, *O kodeksowym katalogu*…, s. 136; L. Mitrus, *Godność jako podstawa aksjologiczna*…, s. 134 i n.

102 Szerzej na ten temat L. Mitrus, *Godność jako podstawa aksjologiczna*…, s. 134.

103 Podkreślana w katolickiej nauce społecznej, zob. zwłaszcza T. Wyka, *W poszukiwaniu aksjologii prawa pracy – o roli encykliki* Laborem Exercens *Jana Pawła II*, „Monitor Prawa Pracy" 2011, nr 9, s. 45 i n.

104 Por. W. Sanetra, *Ogólnie o aksjologicznych*…, s. 25.

105 Por. krytyczne uwagi w artykule Z. Górala, *Rola prawa w przeciwdziałaniu bezrobociu*, [w:] *Społeczne aspekty bezrobocia. Skutki i przeciwdziałanie*, red. M. Seweryński, J. Wojtyła, Katowice 2002, s. 33–50.

tendencji wymagają dalszych, a w pewnym zakresie także zasadniczych zmian oraz przewartościowań. Spodziewać się jednak należy, że postępujący wzrost znaczenia polityki wobec starzejącego się społeczeństwa wymuszał będzie redefiniowanie zadań szeroko rozumianego prawa pracy jako jednego z głównych instrumentów w realizacji jej celów.

3. Realizacja celów polityki społecznej za pomocą instrumentów i instytucji szeroko rozumianego prawa pracy wyróżniać się powinna poprawnym rozkładem obciążeń i odpowiedzialności podmiotów prawa pracy, zwłaszcza tych, bez których zaangażowania ich osiągnięcie nie będzie możliwe albo nie będzie skuteczne. Unikać zatem należy sytuacji związanych z przerzucaniem kosztów realizacji celów polityki społecznej na podmioty zatrudniające[106]. Dużą rolę odgrywa tutaj szacunek dla pracy, w tym zwłaszcza jej ekonomiczna wartość w postaci opłacalności zatrudniania od strony percepcji podmiotów dostarczających pracę. Powyższa optyka pracy zależna jest bowiem od systemu obciążeń ponoszonych przez pracodawców, rozkładu ryzyka w zatrudnieniu pracowniczym, a także systemu udzielanego wsparcia w zatrudnieniu dla osób zaliczanych do grup szczególnego ryzyka na rynku pracy. Oznacza to, że w najszerszym zakresie koszty realizacji zadań polityki publicznej w omawianym obszarze powinny być przejęte przez państwo. Alternatywnym rozwiązaniem w powyższym zakresie powinno być rozwijanie metody ubezpieczeniowej.
4. Kluczem do uczynienia prawa pracy skutecznym instrumentem realizacji celów oraz zadań polityki społecznej powinno być zwiększanie zaangażowania partnerów społecznych. Dotyczy to zarówno poziomu ogólnokrajowego, w którego ramach szczególne nadzieje należy pokładać w instytucji Komisji Trójstronnej ds. Dialogu Społecznego oraz szerszym udziale reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców, jak i poziomu regionalnego, w którego ramach należałoby zwiększyć aktywność wojewódzkich komisji ds. dialogu społecznego. W sposób szczególny zaakcentować również należy zwiększenie roli partnerów społecznych na poziomie zakładowym (ewentualnie w ramach grupy pracodawców, branży itd.), w tym przede wszystkim poprzez obowiązkowe zaangażowanie w realizowanie polityki zarządzania wiekiem.

106 Przykładów w tym zakresie jest wiele. Jednym z nich jest instytucja ochrony szczególnej pracowników w wieku przedemerytalnym.

Policy on ageing and the role of the labour law

Summary

The study is concentrated on general overview and remarks related to policy on ageing, which nowadays become the policymakers' respond on the challenges caused by changes in demographic structure. The subjective and objective scope of this policy resulted in appearance of the arguments for its' treatment as the separate to social policy and independent domain of the public policy. Therefore the discussion was focused on main principles and aims of the policy on ageing with the pointing out the distinctive role of labour law as the leading mean in implementing of indicated principles.

Agencja pracy tymczasowej jako podmiot realizujący zadania polityki społecznej

Izabela Florczak*

Uwagi wprowadzające

Zgodnie ze sformułowanym przez Profesora Wacława Szuberta w 1973 roku twierdzeniem, w ustroju socjalistycznym polityka społeczna była postrzegana jako szczególnie ważny element planowanych poczynań zmierzających do stworzenia lepszego jutra ludzi pracy[1]. Pomimo przemian ustrojowych polityka społeczna bez wątpienia nadal odgrywa istotną rolę jako środek mający służyć kształtowaniu sytuacji osób pracujących, choć zmianie ulegają zarówno jej narzędzia, jak i obrane kierunki działań. Zmiany te związane są z koniecznością dostosowywania realizowanych przez politykę społeczną celów do bieżących realiów oraz potrzeb społecznych[2].

Polityka zatrudnienia należy do często zmieniających się obszarów polityki społecznej[3]. Niewątpliwie jednym z kierunków jej rozwoju jest skoncentrowanie wyznaczanych jej zadań na aktualnych zagadnieniach rynku pracy, którego ewolucja instytucjonalna dostrzegana jest od lat. Ewolucja ta dotyczy kilku płaszczyzn, w tym bez wątpienia przeobrażeń w zakresie uczestników stosunków zatrudnienia oraz przypisywanych im ról. Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu będą agencje pracy tymczasowej, przedstawiane z perspektywy realizowania przez tę instytucję rynku pracy zadań polityki społecznej. W tym celu niezbędne będzie określenie tych spośród zadań polityki społecznej, które mogą być realizowane właśnie przez agencje pracy tymczasowej. Celowo zostały tutaj pominięte aspekty

---

* Dr Izabela Florczak, Uniwersytet Łódzki.

1 W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 10.

2 W. Szubert podkreślał, że politykę społeczną powinno się rozpatrywać właśnie w przekroju realizowanych przez nią celów. *Ibidem*, s. 71.

3 *Idem*, *Prawne zagadnienie polityki zatrudnienia*, „Polityka Społeczna" 1991, nr 4, s. 3.

teoretyczno-prawne dotyczące działalności agencji pracy tymczasowej. Tematyka ta była przedmiotem licznych publikacji[4] i powielanie ich treści nie jest tu konieczne. Zasadne wydaje się natomiast przedstawienie działalności agencji pracy tymczasowej z perspektywy polityki społecznej, jako podmiotu realizującego jej zadania. Tym samym przedmiotem analizy nie będzie realizacja celów polityki społecznej przez agencje zatrudnienia, a wyłącznie przez agencje pracy tymczasowej. Zadania realizowane przez agencje zatrudnienia są o wiele bardziej rozległe i ich prezentacja przekraczałaby ograniczenia objętościowe rozdziału monografii.

Niniejszy tekst starałam się w jak najszerszym zakresie osadzić w źródłach autorstwa Profesora Wacława Szuberta, które w przeważającej mierze mają charakter ponadczasowy, co sprawia, że pomimo upływu względnie długiego czasu od ich publikacji wyrażone w nich postulaty oraz podniesione kwestie zachowały swoją aktualność.

Rozwój gospodarczy – zaspokajanie potrzeb obywateli

Jednym z kierunków badań polityki społecznej jest klasyfikacja zależności między rozwojem gospodarczym a zaspokajaniem potrzeb obywateli[5]. W tym kontekście należy rozważyć, czy potrzeby obywateli powinny być zaspokajane przez ich własną aktywność (pracę), czy przez działania o charakterze socjalnym. Odrzucając socjalny model państwa, należy przyjąć założenie, zgodnie z którym człowiek może zaspokajać swoje potrzeby dzięki pracy wykonywanej zarobkowo. W tym aspekcie istotną rolę odgrywają agencje pracy tymczasowej, o czym mowa będzie w dalszej części. Warto dodatkowo podkreślić rolę agencji pracy tymczasowej w umożliwianiu wzrostu gospodarczego. Skoro bowiem zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 3 ustawy

4 Por. m.in.: M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy. Studium prawno-społeczne*, Łódź 2002, s. 172 i n.; A. Sobczyk, *Zatrudnienie pracowników tymczasowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 4, s. 35–39; D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006, s. 98–99; M. Pędziwiatr, *Uprawnienia kierownicze w stosunku pracy tymczasowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2008, nr 5; M. Paluszkiewicz, *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa 2011; A. Reda, *Pracodawca użytkownik jako podmiot prawa pracy*, Poznań 2011. A.M. Świątkowski przeprowadza obszerną analizę krajowej regulacji zatrudnienia tymczasowego w kontekście prawa unijnego: A.M. Świątkowski, *Praca tymczasowa: ochrona rynku pracy czy pracownika?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2010, t. 17, s. 47–95.

5 W. Szubert, *Główne kierunki rozwoju polityki społecznej jako dyscypliny naukowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997, nr 3, s. 10. Zależności pomiędzy prawem, polityką społeczną i polityką gospodarczą prezentuje T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 1: *Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986, s. 51–59.

o zatrudnianiu pracowników tymczasowych[6] istotą pracy tymczasowej jest wykonywanie na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie, zadań o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika, umożliwienie beneficjentom świadczenia tego rodzaju pracy (a pracodawcom użytkownikom skorzystania z niej) wpływa korzystnie na wynik ekonomiczny danego przedsiębiorstwa. Ten z kolei przekłada się na szeroko pojęty rozwój gospodarczy. Możliwość czasowego uzupełnienia niedoborów kadrowych[7] pozwala bądź to zachować dotychczasowy poziom generowanego zysku, bądź zwiększyć jego wysokość w danym okresie. Co istotne – na opłacalność takiego rozwiązania nie wpływa fakt, że usługi świadczone przez agencje pracy tymczasowej są odpłatne. Posłużenie się nimi pozostaje ekonomicznie bardziej korzystne niż zatrudnianie pracowników w sposób bezpośredni[8]. Agencja pracy tymczasowej, jako podmiot pośredniczący w wymianie usług pomiędzy pozostałymi podmiotami zatrudnienia tymczasowego (pracownikiem tymczasowym i pracodawcą użytkownikiem), pomaga urzeczywistnić założenie polityki społecznej, jakim jest dążenie do osiągania rozwoju gospodarczego. Stale rosnąca liczba pracodawców użytkowników korzystających z usług agencji pracy tymczasowej świadczy o istniejącym zapotrzebowaniu rynkowym na taką działalność[9].

Ujmując omawiane zagadnienie z drugiej perspektywy, czyli perspektywy pracowników tymczasowych, należy dodatkowo zauważyć, że kierowanie ich do pracy u pracodawców użytkowników umożliwia osiąganie określonego przychodu, który z kolei pozwala na zaspokajanie ich potrzeb. Tym samym świadczenie pracy tymczasowej daje pracownikom tymczasowym (choćby czasowo) poczucie bezpieczeństwa socjalnego[10]. Wynagrodzenie za wykonywaną pracę,

---

6 Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 360 ze zm.

7 Aspekt ten był wskazywany w projekcie do ustawy o zatrudnieniu pracowników tymczasowych jako pozytywne następstwo jej uchwalenia. Druk nr 1349 sejm IV kadencji; Rządowy projekt ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1349.htm, s. 32–33 (dostęp: 6.02.2019).

8 M. Moszyński, *Praca tymczasowa – aspekty ekonomiczne i zatrudnieniowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 1, s. 9.

9 Z raportu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Raport o działalności agencji zatrudnienia w 2016 r.) wynika, że liczba pracodawców użytkowników korzystających z usług agencji pracy tymczasowej w 2016 r. wyniosła 18 608 i w porównaniu z rokiem poprzednim (16 981) była większa o 1 627, http://admin.polskieforumhr.pl/dir_upload/site/70c12353731d477c8cda0204c7564695/raport/INFORMACJA_o_dzialalnosci_agencji_zatrudnienia_w_2016.pdf, s. 21 (dostęp: 6.02.2019).

10 Z punktu widzenia teorii polityki społecznej wypełnia ona założenia egalitaryzmu społecznego, dążąc do równości elementarnej (zapewniania minimalnych warunków egzystencji i normalnego funkcjonowania w społeczeństwie). T. Szumlicz, *O modelach*

spełniając funkcję alimentarną, pozwala pracownikowi zaspokoić jego podstawowe, materialne potrzeby[11]. Agencja pracy tymczasowej zobligowana jest bowiem do wypłaty wynagrodzenia pracownikowi tymczasowemu, nawet jeśli należność na jego pokrycie nie została uregulowana przez pracodawcę użytkownika. Agencja pracy tymczasowej, jako pracodawca w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy, pełni zatem funkcję swego rodzaju gwaranta wypłaty wynagrodzenia pracownikowi tymczasowemu. Bez wątpienia zatem agencje pracy tymczasowej przyczyniają się do wypełniania jednego z głównych celów polityki społecznej, czyli zaspokajania potrzeb ludzkich w zakresie potrzeb jednostki, czego konsekwencją jest prawidłowy rozwój całego społeczeństwa[12].

Zatrudnianie pracowników tymczasowych i kierowanie tych pracowników oraz osób niebędących pracownikami do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika w sposób korzystny wpływa na poprawę sytuacji na rynku pracy, stanowiąc jeden z instrumentów walki z bezrobociem[13]. Walka ta ma znaczenie podstawowe z punktu widzenia założeń realizowanych przez politykę społeczną[14]. Oczywiście nie należy tracić z pola widzenia faktu, że poprawa ta ma charakter wyłącznie czasowy. Agencje pracy tymczasowej stają się zatem podmiotami mającymi wpływ na czasową poprawę sytuacji zatrudnieniowej określonej, stale rosnącej[15] grupy osób wykonujących pracę tymczasową. Ponieważ nie są prowadzone statystyki dotyczące bezpośredniego zatrudniania pracowników tymczasowych przez pracodawców użytkowników po zakończeniu wykonywania pracy tymczasowej na ich rzecz, nie jest możliwe oszacowanie, w jakim stopniu

---

polityki społecznej, „Polityka Społeczna" 1992, nr 3, s. 18–19. Równomierny podział zysków z pracy ludzkiej był od początku głównym celem działań polityki społecznej (I. Koschembahr-Łyskowski, *Cele i zadania polityki społecznej*, Warszawa 1927, s. 6). Dlatego tak istotne jest, aby w jak najszerszym stopniu umożliwiać zaspokajanie potrzeb, choćby w wyniku kierowania do wykonywania pracy, nawet jeśli ma ona charakter czasowy.

11 W. Szubert podkreślał silny związek między ekonomiczną perspektywą zaspokajania potrzeb materialnych a przedmiotem badań polityki społecznej (W. Szubert, *Zaspokajanie potrzeb jako zadanie polityki społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 8, s. 11). Stwierdzał wręcz, że polityka społeczna stanowi niezbędny korelat polityki gospodarczej (*idem*, *Refleksje nad polityką społeczną w dobie transformacji*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 10, s. 1).

12 *Idem*, *Zaspokajanie potrzeb*…, s. 11.

13 Uzasadnienie do projektu ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych prognozowało, że jej uchwalenie w sposób pozytywny wpłynie na poprawę sytuacji na rynku pracy, eliminując w dużym stopniu bezrobocie. Druk nr 1349 sejm IV kadencji, Rządowy projekt ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1349.htm, s. 33 (dostęp: 6.02.2019).

14 W. Szubert, *Refleksje nad polityką społeczną*…, s. 3.

15 W 2016 r. agencje pracy tymczasowej skierowały do jej wykonywania 795 779 osób. Raport o działalności agencji zatrudnienia w 2016 r., http://admin.polskieforumhr.pl/dir_upload/site/70c12353731d477c8cda0204c7564695/raport/INFORMACJA_o_dzialalnosci_agencji_zatrudnienia_w_2016.pdf (dostęp: 6.02.2019), s. 21.

zatrudnienie tymczasowe, w którym tak istotną rolę odgrywają agencje pracy tymczasowej, sprzyja zatrudnieniu o charakterze stałym[16]. Niemniej jednak spośród regulacji prawnych sprzyjających dążeniu do zatrudnienia stałego warto wymienić art. 12 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, zgodnie z którym ustalenie między agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem warunku niezatrudnienia pracownika tymczasowego przez pracodawcę użytkownika po zakończeniu wykonywania pracy tymczasowej jest nieważne. Jak słusznie zauważa A. Sobczyk, omawianą regulacją ustawodawca zakłada, że pozytywne doświadczenie pracodawcy użytkownika płynące ze współpracy z konkretnym pracownikiem tymczasowym może zachęcić tego pierwszego do złożenia oferty zatrudnienia[17]. Jest to tak zwany pozytywny efekt zatrudnieniowy[18]. Tym samym działalność agencji pracy tymczasowej może pośrednio przyczyniać się do znalezienia stałego zatrudnienia. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zwłaszcza po dokonaniu obowiązującej od czerwca 2017 roku nowelizacji ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych[19] działalność agencji pracy tymczasowej nie wpływa korzystnie na eliminowanie stosowania umów cywilnoprawnych w zatrudnieniu. Zmiana ta na dobre usankcjonowała możliwość stosowania umów cywilnoprawnych w zatrudnieniu tymczasowym[20].

Agencje pracy tymczasowej wypełniają zadania polityki społecznej zmierzające do zapewnienia zatrudnienia długoterminowego przez realizację jeszcze jednego nałożonego na nie obowiązku, ściśle związanego z czasowym limitem zatrudnienia tymczasowego. Od 1 czerwca 2017 roku[21] obowiązuje zmieniona regulacja dotycząca okresów zatrudniania tymczasowego oraz jego podmiotowo-przedmiotowego ograniczenia[22]. Zgodnie z normą art. 11a Ustawy o zatrudnianiu pracowników

16 Por. I. Florczak, *Status prawny osób świadczących pracę w ramach umownego zatrudnienia nietypowego*, Łódź 2017, s. 39, przypis 140. A.M. Świątkowski podnosi, że zatrudnienie tymczasowe stwarza szansę podjęcia zatrudnienia stałego dla tych pracowników, którzy w jego konsekwencji nawiążą stosunki pracy z pracodawcami użytkownikami – A.M. Świątkowski, *Praca tymczasowa*…, s. 94.

17 A. Sobczyk, *Art. 12*, [w:] *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz,* https://sip-1lex-1pl-1004153k6026c.han3.lib.uni.lodz.pl/#/commentary/587241501/38941 (dostęp: 27.12.2017).

18 M. Moszyński, *Praca tymczasowa*…, s. 11.

19 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 962.

20 Pierwotne brzmienie ustawy pozwalało zakładać, że jej regulacje spowodują spadek stosowania umów cywilnoprawnych w zatrudnieniu tymczasowym. Takie założenie czynił A. Sobczyk, *Zatrudnienie pracowników tymczasowych*, s. 39.

21 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 962.

22 Przed nowelizacją ograniczenia czasowe zatrudnienia tymczasowego obejmowały wyłącznie relację trzech podmiotów (agencja pracy tymczasowej–pracownik tymczasowy–pracodawca użytkownik). Obecnie dotyczą one również relacji dwupodmiotowej (agencja pracy tymczasowej–pracownik tymczasowy; pracownik tymczasowy–pracodawca użytkownik). Do limitów dolicza się ponadto okres świadczenia

tymczasowych w celu zawarcia umowy o pracę albo umowy prawa cywilnego między agencją pracy tymczasowej a osobą, której ma być powierzone wykonywanie pracy tymczasowej, agencja pracy tymczasowej ustala łączny okres pracy dotychczas wykonywanej przez taką osobę na rzecz danego pracodawcy użytkownika na podstawie umowy o pracę lub umowy prawa cywilnego. Zatem to na agencji pracy tymczasowej spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy ustalone ustawowo limity pracy tymczasowej nie zostaną przekroczone w wyniku zawarcia umowy, na podstawie której ma być wykonywana praca tymczasowa, co z kolei ma pozytywnie oddziaływać na zwiększenie zainteresowania zatrudnieniem regularnym. Badanie przekroczenia limitów ma zapobiegać sytuacjom, gdy praca tymczasowa traci walor „tymczasowości", stając się *de facto* zatrudnieniem o charakterze stałym, ale dającym mniejszą stabilizację w zakresie trwałości więzi. Projektodawcy omawianej zmiany legislacyjnej podkreślali, że jej celem jest utrzymanie istoty pracy tymczasowej polegającej na ograniczonym czasowo jej świadczeniu przez danego pracownika tymczasowego na rzecz danego pracodawcy użytkownika[23]. W dalszej perspektywie, zakładając optymistyczne konsekwencje obowiązywania nowej regulacji, pracodawcy użytkownicy będą skłonni zatrudniać pracowników tymczasowych bezpośrednio, na podstawie kodeksowo uregulowanych umów o pracę. Istniejące przed nowelizacją mechanizmy mające przeciwdziałać nadużywaniu założeń systemowych zatrudnienia tymczasowego nie spełniały należycie swoich funkcji[24].

Trafnie zauważył W. Szubert, że działania polityki społecznej zmierzające do zaspokajania potrzeb przypominają godzenie w ruchomy cel[25]. Wynika to z tego, że owe potrzeby, o czym była już mowa, zmieniają się, ewoluują, czasem zanikają. Wydaje się jednak, że niektóre potrzeby pozostają niezmienne co do istoty, choć zmianom mogą ulegać zarówno środki służące ich zaspokajaniu, jak i kontekst ich realizacji. Jedną z nich jest potrzeba pracy zarobkowej, na co również zwracał uwagę W. Szubert[26]. Działalność agencji pracy tymczasowej pozwala zaspokajać tę potrzebę, przy czym zaspokojenie to z racji systemowych założeń ma charakter tymczasowy. Istotne jest również umożliwienie rozeznania się na rynku pracy przez pracownika tymczasowego, poznanie proponowanych ofert pracy i warunków

---

pracy na podstawie umów prawa cywilnego. Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Zatrudnienie tymczasowe po nowelizacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2017 nr 11, s. 24–25.

23 Druk nr 1274 sejm VIII kadencji, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1274, s. 32 (dostęp: 6.02.2019).

24 A. Reda, *Ochronne rozwiązania prawa pracy w zatrudnieniu tymczasowym*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczpospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 249.

25 W. Szubert, *Zaspokajanie potrzeb*…, s. 22.

26 W. Szubert wskazywał, że podmiotowy zasięg działań polityki społecznej urzeczywistnia się m.in. przez umożliwianie znalezienia zatrudnienia – *idem*, *Studia z polityki społecznej*, s. 73–74.

zatrudnienia, przy minimalnym wysiłku z jego strony w postaci zgłoszenia się do agencji pracy tymczasowej. Wysiłek związany z wyszukaniem oferty pracy i dopasowaniem jej do konkretnego pracownika tymczasowego bierze na siebie agencja pracy tymczasowej[27].

Zaspokajanie przez agencje pracy tymczasowej potrzeb bezpieczeństwa i potrzeb psychologicznych

Pochodnym względem omówionych zadaniem polityki społecznej realizowanym przez działalność agencji zatrudnienia jest dążenie do zaspokajania potrzeb bezpieczeństwa oraz potrzeb psychologicznych. Dążenie do zaspokajania potrzeb bezpieczeństwa materializuje się przez ochronę przed różnego rodzaju źródłami zagrożeń. Chodzi w szczególności o źródła zagrożeń związane z warunkami pracy[28], w omawianym kontekście rozumianymi jako warunki pracy świadczonej przez pracownika tymczasowego na rzecz pracodawcy użytkownika za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Potrzeba bezpieczeństwa dotyczy różnych płaszczyzn związanych z zatrudnieniem[29]. Pierwszoplanową potrzebą jest pewność związana z zagwarantowaniem pracy. W tym kontekście agencja pracy tymczasowej, jako swego rodzaju „dostarczyciel pracy", wyłącznie pośrednio zaspokaja potrzebę bezpieczeństwa. Owszem – dostarcza pracę, jednakże nie sposób uznać zatrudnienia tymczasowego za dające pewność jej posiadania, poczucie stabilizacji zawodowej. Wynika to z samej istoty pracy o ograniczonym czasowo przedziale. Pracę tymczasową charakteryzuje przy tym nie tylko czasowy charakter, ale też względnie szybka i nieograniczona możliwość rozwiązania umowy o pracę tymczasową – za trzydniowym bądź jednotygodniowym wypowiedzeniem (art. 13 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych). Dlatego w tym aspekcie przypisywanie agencji pracy tymczasowej roli podmiotu wypełniającego zadania polityki społecznej winno być dokonywane bardzo ostrożnie, z uwzględnieniem wszystkich aspektów tego rodzaju zatrudnienia.

Drugą istotną potrzebą związaną z zatrudnieniem, na której zaspokajanie skierowane są zadania polityki społecznej, jest zagwarantowanie dochodu z pracy. Agencja pracy tymczasowej, o czym była już mowa, zobligowana jest do wypłaty

27 M. Moszyński, *Praca tymczasowa*…, s. 11.

28 W. Szubert wyliczał następujące źródła zagrożeń w środowisku pracy: warunki pracy, ogólny układ stosunków społecznych oraz postęp cywilizacji przemysłowej – W. Szubert, *Główne kierunki rozwoju*…, s. 5.

29 Poszczególne płaszczyzny wyróżnione przez W. Szuberta (*Zaspokajanie potrzeb*…, s. 16) będą prezentowane po kolei.

wynagrodzenia pracownikowi tymczasowemu, nawet jeśli należność na jego pokrycie nie została uregulowana przez pracodawcę użytkownika. Tym samym to agencja pracy tymczasowej zobligowana jest do zaspokajania omawianej potrzeby.

W dalszej kolejności W. Szubert wymieniał potrzeby łączące się z bezpieczeństwem w procesie pracy. Chodzi tu w szczególności o obowiązki związane z bezpieczeństwem i higieną pracy oraz środki mające na celu przeciwdziałanie wypadkom przy pracy. Charakterystyczna dla zatrudnienia tymczasowego „podzielność pracodawcy"[30] wpływa na rozdzielenie obowiązków z zakresu bhp na pracodawcę użytkownika i agencję pracy tymczasowej, zrywając z typowym przypisaniem ich pracodawcy w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 9 ust. 2a ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych pracodawca użytkownik dostarcza pracownikowi tymczasowemu odzież i obuwie robocze oraz środki ochrony indywidualnej, zapewnia napoje i posiłki profilaktyczne, przeprowadza szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, ustala okoliczności i przyczyny wypadku przy pracy, przeprowadza ocenę ryzyka zawodowego oraz informuje o tym ryzyku. Zatem we wskazanym zakresie obowiązki związane z realizacją potrzeby pracy w warunkach bezpieczeństwa i higieny ustawodawca zarezerwował dla pracodawcy użytkownika. W pozostałym zakresie obowiązki związane z bhp pozostają obowiązkami agencji pracy tymczasowej, chyba że, korzystając z dyspozycji art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, uzgodni ona z pracodawcą użytkownikiem zakres przejęcia przez niego innych obowiązków pracodawcy dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy[31]. Agencja pracy tymczasowej, zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, ma być na piśmie informowana przez pracodawcę użytkownika o warunkach wykonywania pracy tymczasowej w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa i higieny pracy. W tym miejscu należy się zatem zastanowić, czy agencja pracy tymczasowej pełni funkcję gwaranta zapewniania pracownikom tymczasowym bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz czy ma prawo do kontrolowania i egzekwowania przestrzegania przepisów i zasad bhp. Przy braku stosownych ustawowych regulacji tej kwestii nie wydaje się możliwe, aby agencja pracy tymczasowej dysponowała narzędziami prawnymi dającymi legitymację do kontrolowania przestrzegania przez pracodawcę użytkownika przepisów i zasad bhp. Skoro tak – nie można jej przypisać roli gwaranta oraz egzekutora ich stosowania.

Kolejną istotną kwestią związaną z zaspokajaniem potrzeb bezpieczeństwa w aspekcie bhp jest ustalenie, który z podmiotów relacji zatrudnienia tymczasowego (agencja pracy tymczasowej czy pracodawca użytkownik) zobligowany jest do przestrzegania zakazu powierzania pracownikowi tymczasowemu pracy

30 D. Makowski, *Bezpieczeństwo i higiena pracy w zatrudnieniu tymczasowym – wybrane problemy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 4, s. 24.

31 *Ibidem*, s. 28.

szczególnie niebezpiecznej (art. 8 pkt 1 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych). Rozstrzygając tę kwestię, warto wskazać dwa przeciwstawne poglądy. Zgodnie z pierwszym, opierającym się na wykładni literalnej, to agencja pracy tymczasowej nie może powierzyć pracownikowi tymczasowemu wykonywania na rzecz pracodawcy użytkownika pracy szczególnie niebezpiecznej[32]. Drugi pogląd, opierający się na założeniu, że omawiany przepis dotyczy aspektu kierowania i organizowania procesu pracy, które stanowią domenę pracodawcy użytkownika, czyni adresatem omawianej normy pracodawcę użytkownika[33]. Wydaje się, że ze względu na szczególne ukształtowanie relacji w zatrudnieniu tymczasowym najtrafniejszy jest pogląd pośredni, zgodnie z którym zakaz powierzania pracy szczególnie niebezpiecznej adresowany jest zarówno do pracodawcy, czyli agencji pracy tymczasowej, jak i do pracodawcy użytkownika[34]. Zatem w tym aspekcie agencja pracy tymczasowej należy do grona podmiotów polityki społecznej, których zadaniem jest zaspokajanie potrzeby bezpieczeństwa w aspekcie pracy w warunkach bezpiecznych i higienicznych.

Obowiązująca od 1 czerwca 2017 roku ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[35] wprowadziła szereg obostrzeń dotyczących zatrudniania cudzoziemców za pośrednictwem agencji zatrudnienia. W zakresie omawianej tematyki istotne jest zwrócenie uwagi na dodany art. 85a, w odniesieniu do obowiązków określonych w ust. 5. Zgodnie z tym przepisem agencja zatrudnienia (agencja pracy tymczasowej) zobowiązana jest do pisemnego poinformowania dwóch podmiotów: cudzoziemca oraz podmiotu, do którego kieruje cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Informacje przekazywane tym podmiotom dotyczą zasad wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Informacja udzielana cudzoziemcowi musi być przekazana w języku dla niego zrozumiałym. Podmiot, do którego kierowani są cudzoziemcy, dodatkowo informowany jest o obowiązkach dotyczących zatrudniania cudzoziemców (art. 88i i 88h ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Obowiązek utrzymywania lub zapewniania odpowiednich i bezpłatnych służb zobowiązanych do udzielania pomocy pracownikom migrującym, szczególnie do udzielania im dokładnych informacji oraz podejmowania wszelkich odpowiednich środków tak dalece, jak zezwala na to ustawodawstwo krajowe, przeciwko mylącej propagandzie dotyczącej emigracji i imigracji względem swoich sygnatariuszy, statuuje art. 19 pkt 1 Europejskiej Karty Społecznej. Wydaje się przy tym, że wyłącznie informacja przekazana w języku zrozumiałym migrantowi

32 *Ibidem*, s. 29.

33 M. Raczkowski, *Art. 8*, [w:] *Ustawa o zatrudnianiu…*

34 M. Paluszkiewicz, *Treść stosunku prawnego*, [w:] *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy*, LEX, https://sip-1lex-1pl-1004153k6026c.han3.lib.uni.lodz.pl/#/monograph/369234447/26 (dostęp: 27.12.2017).

35 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 962.

spełnia powyższe założenia[36]. Warto zatem rozważyć, czy celowe i zasadne jest obarczanie wymienionymi obowiązkami informacyjnymi agencji zatrudnienia, prowadzących usługi w zakresie pracy tymczasowej. Nałożenie takich powinności na podmioty prywatne oczywiście nie wyłącza obowiązków państwa, jednakże w ten sposób przerzucono zadanie publiczne na podmiot działający w ramach rynku usług pracy tymczasowej. Według projektodawców regulacja art. 85 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy miała na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony cudzoziemców, którym będzie powierzana praca na terytorium Polski, a zarazem ułatwienie jej szybszego znalezienia. Zaprojektowane rozwiązanie miało pozytywnie wpłynąć na jakość świadczonych usług przez agencje zatrudnienia oraz zminimalizować niepożądane zjawiska na rynku pracy w odniesieniu do zatrudnienia cudzoziemców[37]. Bez wątpienia zatem intencją ustawodawcy było doprowadzenie do realizacji postulatów polityki społecznej w zakresie zaspokajania względem pracowników migrujących potrzeb związanych z zatrudnieniem. Nie wydaje się jednak właściwe obarczanie podmiotu organizującego to zatrudnienie tak daleko idącymi obowiązkami. Zakres informacji, jakie mają być przekazane cudzoziemcowi i podmiotowi, który ma go zatrudniać, jest niezmiernie szeroki i nie ogranicza się nawet do informacji dotyczących konkretnego cudzoziemca. Biorąc pod uwagę rozbudowany katalog podstaw prawnych wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców na terenie RP, wpływający na rozległość udzielanej informacji, zatracony zostanie walor klarowności przekazu i dostosowania go do sytuacji faktyczno-prawnej danego cudzoziemca. Obarczenie agencji pracy tymczasowej tak daleko idącym zadaniem z zakresu polityki społecznej nie wydaje się właściwe. Obowiązki informacyjne spoczywają na państwie jako podmiocie odpowiedzialnym za prawidłową realizację polityki migracyjno-zatrudnieniowej.

Potrzeby psychologiczne związane z zatrudnieniem zaspokajane są przez politykę społeczną w różnym zakresie, zależnym od ich natężenia. W. Szubert wymieniał takie elementy potrzeby uznania (będącej główną potrzebą psychologiczną zaspokajaną przez realizację celów polityki społecznej), jak zajmowana w stosunkach pracy pozycja, możliwość podnoszenia kwalifikacji czy funkcjonowanie systemów premiujących[38]. Większość z nich, z racji specyfiki zatrudnienia tymczasowego, nie jest w trakcie jego realizacji wypełniana w ogóle. W pozostałym zakresie zazwyczaj podmiotem wdrażającym określone mechanizmy jest pracodawca użytkownik jako podmiot rzeczywiście realizujący proces wykonywania pracy. W tym aspekcie warto jednak zwrócić uwagę na szeroko pojmowaną równość. Zaspokajanie potrzeby sprawiedliwej oceny, stanowiącej jedną ze składowych szerszej kategorii

36 M. Wujczyk, *Social Integration of Migrants under European Social Charter – Right or Duty?*, Referat zaprezentowany na konferencji: The XII European Regional Congress, ISLSSL, Praga 20–22 września 2017, s. 2.

37 Druk nr 1274, sejm VIII kadencji, Rządowy projekt ustawy…, s. 22–23.

38 W. Szubert, *Zaspokajanie potrzeb*…, s. 15–16.

– potrzeby uznania, zachodzi bowiem wyłącznie w wypadku traktowania pracowników tak samo w takich samych okolicznościach. W tym zakresie bez wątpienia to właśnie agencja pracy tymczasowej pełni funkcję gwaranta równego traktowania pracowników tymczasowych. Wynika to wprost z treści art. 16 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, zgodnie z którym agencja pracy tymczasowej zobowiązana jest do wypłaty odszkodowania za naruszenie przez pracodawcę użytkownika zasady równego traktowania. Co prawda agencji przysługuje względem pracodawcy użytkownika stosowny regres (art. 16 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych), jednakże nie wpływa to na uznanie jej odpowiedzialności za pierwszoplanową. Pozwala to uznać agencję pracy tymczasowej za podmiot realizujący zadania polityki społecznej w odniesieniu do równościowych aspektów zaspokajania psychologicznej potrzeby uznania wśród pracowników tymczasowych.

Podsumowanie

Polityka społeczna jest szczególnego rodzaju dyscypliną naukową, w której rozwiązania o charakterze modelowym w sposób bardzo silny przenikają do praktyki przez wdrażanie odpowiednich mechanizmów. Widać to także w zaprezentowanej analizie. Założenia systemowe polityki społecznej związane z polityką zatrudnienia są realizowane przez regulacje prawne torujące drogę dla działalności agencji pracy tymczasowej. Niekiedy w sposób jaskrawy dostrzec można realizację określonych postulatów, innym razem zaś dążenie do zamierzonych celów tylko pośrednio dotyczy omówionych powyżej zagadnień. Wydaje się jednak, że skoro zatrudnienie tymczasowe jako takie w sposób oczywisty wpisuje się w realizację zadań polityki społecznej, również podmioty wpływające na jego organizację, w tym przede wszystkim agencje pracy tymczasowej, realizują określone jej zadania. Zadania te, jak wynika z przedstawionych powyżej uwag, mogą być prezentowane zarówno od strony polityki gospodarczej, polityki zatrudnienia, jak i zaspokajania potrzeb osób świadczących pracę tymczasową. Tak szerokie spektrum oddziaływania bezsprzecznie związane jest z tym, że działania polityki społecznej mają ze swej natury charakter wielopłaszczyznowych oddziaływań systemowych.

The temporary work agency as an entity implementing employment policy tasks

Summary

Tasks of social policy aimed at achieving goals set by it are implemented by various mechanisms that are fulfilled by individual entities functioning in the legal reality. One of such entities are temporary work agencies. This publication presents the scope of temporary employment agencies' implementation of social policy tasks, with particular emphasis on employment policy. The analysis carried out proves that temporary work agencies implement social policy tasks in many aspects, particularly on the ground of economic development and satisfying the needs of citizens. In this latter aspect, this applies to both material and psychological needs. The text has been embedded in the publications of Professor Wacław Szubert.

Praca tymczasowa jako jeden z instrumentów polityki społecznej w obliczu zmian – uwagi na tle zawierania umowy cywilnoprawnej z agencją pracy tymczasowej

Kinga Piwowarska*

Wstęp

Agencje pracy, w tym pracy tymczasowej, są jedną z instytucji rynku pracy, a z kolei te instytucje należą do klasy instrumentów polityki społecznej. Jako że wprowadzono pewne zmiany w zatrudnianiu pracowników tymczasowych, które weszły w życie 1 czerwca 2017 roku[1] wskutek uchwalenia ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw[2], zagadnienie pracy tymczasowej na nowo stało się aktualne. Jest to najobszerniejsza i jak się wydaje – najistotniejsza z dotychczasowych nowelizacji. Wprowadzone zostały zmiany do ustaw z dnia: 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych[3]; 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[4]; 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[5]; 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[6]; 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[7] i 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy[8]. Na wprowadzenie zmian wpłynął dynamicznie rozwijający się rynek pracy tymczasowej. Ustawodawca miał na względzie konieczność podniesienia standardów szeroko rozumianej pracy,

* Mgr Kinga Piwowarska, Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

1 W niektórych przypadkach 1 stycznia 2018 r.

2 Dz.U. z 2017 r., poz. 962, dalej: ustawa zmieniająca.

3 Dz.U. z 2016 r., poz. 360, dalej: ustawa.

4 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065, dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 108, dalej: KP.

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1713.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 786.

eliminacji luk prawnych oraz nadużyć prawa. Z uzasadnienia[9] do ustawy zmieniającej można wywieść, że w zakresie potrzeb i celów wydania aktu istniała konieczność podniesienia bezpieczeństwa prawnego nie tylko pracowników tymczasowych, ale też „niepracowników" – tj. osób skierowanych do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umów prawa cywilnego, a ponadto pracodawców użytkowników i samych agencji pracy tymczasowej.

Artykuł stanowi analizę instytucji pracy tymczasowej jako jednego z instrumentów polityki społecznej, jednak w obliczu zmian, które zostały wprowadzone w ustawie. Zmiany omówione są w wąskim zakresie, bowiem w odniesieniu do możliwości zawierania umowy cywilnoprawnej przez agencję pracy tymczasowej z osobą niebędącą pracownikiem w celu skierowania tej osoby do pracy na rzecz pracodawcy użytkownika. Postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy aktualnie prowadzona polityka społeczna[10] w zakresie zatrudniania, a zatem aktualna linia ustawodawcza oraz wprowadzone zmiany w ustawie, wpływa na poprawę sytuacji prawnej ludzi pracy oraz ochronę przez państwo ich pracy. Zatem czy nowe regulacje są skutecznym narzędziem w realizacji efektywnej polityki społecznej, tj. takiej, która ma spełnić swoje cele i zapewnić społeczeństwu poprawę warunków życia w wielu aspektach.

Polityka społeczna, rola państwa w jej kształtowaniu oraz związek z prawem pracy

Punktem wyjścia niniejszych rozważań stała się lektura niezwykle cennych dla doktryny prawa pracy publikacji Wacława Szuberta w zakresie polityki społecznej[11] oraz jej związków z prawem pracy[12]. W. Szubert podkreślał, że: „przez politykę społeczną rozumie się celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych"[13]. Wskazywał, że zakresem podmiotowym polityki społecznej są objęte szerokie warstwy ludności (są więc jej

9 http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287651/12366896/12366897/dokument232174.pdf (dostęp: 6.02.2019).

10 A.M. Świątkowski, *Istota polityki społecznej –„Urzędowa, planowa dystrybucja"*, „Horyzonty Polityki" 2016, t. 7, nr 19.

11 Zob. W. Szubert, *Refleksje nad polityką społeczną w dobie transformacji*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 10; *idem*, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973; *idem*, *Polityka społeczna – dyscypliną naukową*, „Polityka Społeczna" 1999, nr 1.

12 Zob. *idem*, *Prawo pracy a polityka społeczna*, „Biuletyn Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej" 1974, nr 10; *idem*, *Funkcje prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1971, z. 3–4; *idem*, *Refleksje nad modelami prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1989, z. 10.

13 *Idem*, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna: praca zbiorowa*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 30.

beneficjentami), a jej zakres przedmiotowy i cele to poprawa warunków bytu i pracy, usuwanie nierówności społecznych oraz podnoszenie kultury życia. Można więc ogólnie powiedzieć, że ideą istnienia polityki społecznej jest zaspokajanie ważnych potrzeb ludności. Katalog tych potrzeb jest jednocześnie zakresem polityki społecznej. Potrzeby są różne, jednak wydaje się, że pomimo zmieniającego się ustroju – takie same jak za czasów W. Szuberta, kiedy o tym pisał[14]. Począwszy od konieczności ochrony przez państwo praw człowieka i jego godności, rodziny, zdrowia, przez potrzeby socjalne, ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe, mieszkaniowe, a skończywszy na tych związanych z wypoczynkiem, pracą i zabezpieczeniem społecznym. Działania władz publicznych polegające na zaspokajaniu powyższych potrzeb stanowią realizację oczekiwań społecznych. Wydaje się to o tyle słuszne, że zdaniem W. Szuberta polityka społeczna winna partycypować w kształtowaniu nowej struktury społeczno-zawodowej i nowego modelu spożycia, wpływając na dynamiczny rozwój gospodarki, a tym samym gwarantując obywatelom niezbędne minimum socjalne[15].

Potrzeba istnienia i realizacji różnych dóbr, a w ujęciu aksjologicznym – wręcz wartości przypisanych każdemu człowiekowi, w tym szczególnie możliwości pracy, jej ochrony i poprawy – zatem polityka zatrudnienia i płac – jest bardzo ważną kategorią polityki społecznej. Prawo pracy niewątpliwie pozostaje w nierozerwalnym związku z polityką społeczną[16], gdyż jego poszczególne instytucje mają służyć realizacji tej polityki. Także prawo zabezpieczenia społecznego jest mocno przesycone treściami społecznymi. Spojrzenie na te gałęzie prawa w ujęciu społecznym pozwala urzeczywistnić ich znaczenie oraz pełnione przez nie funkcje, w tym właśnie społeczne[17]. Wzajemne przenikanie się tych dziedzin polega na tym, że polityka społeczna zajmuje się m.in. rozwiązywaniem problemów społecznych, a skoro jednym z największych problemów XXI wieku w Polsce jest bezrobocie, „praca na czarno", nagminność zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę i problem nadużywania prawa, to co jeśli nie poszczególne instytucje prawa pracy[18], w tym działania władz publicznych przez ustawodawcze możliwości tworzenia lepszego, niesprzecznego, precyzyjnego i możliwego do spełnienia prawa, a także przez przygotowywanie programów społecznych w zakresie niwelowania tych negatywnych społecznie zjawisk, ma zmienić aktualny stan rzeczy.

Kolejne pytanie brzmi: w jakim zakresie państwo przez prowadzoną politykę przyczynia się do zmian w zakresie zatrudniania. Tu z dość teoretyczną odpowiedzią przychodzi Konstytucja RP, zgodnie z którą władze publiczne prowadzą

14 *Ibidem*, s. 46–47.
15 Por. W. Szubert, *Polityka społeczna…*, s. 7.
16 Zob. H. Szewczyk, *Polityka społeczna a prawo pracy w społecznym ustroju pracy*, „Studia Ekonomiczne" 2014, t. 167, s. 166–173.
17 M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 31 i n.
18 Z. Góral, *Bezrobocie a prawo pracy (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. 17, s. 85–100.

politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Wykonywanie poszczególnych zadań przez władze publiczne powinno polegać na koordynowaniu, planowaniu i administracyjnym nadzorze, natomiast ich szczegółowa realizacja powinna zostać powierzona podmiotom publicznym i niepublicznym, tj. instytucjom rynku pracy[19].

W oparciu o zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane różne projekty, m.in. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia, który operacjonalizuje Krajowy Program Reform na rzecz wdrażania strategii „Europa 2020" w obszarze rynku pracy. Minister właściwy do spraw pracy realizuje zadania na rzecz poprawy rynku pracy przez przygotowywanie i koordynowanie wyżej wskazanego planu. Jest też dysponentem Funduszu Pracy, który koordynuje publiczne służby zatrudnienia, w tym dąży do uzyskania wysokiego poziomu i rozwoju zasobów ludzkich, w szczególności przez: prowadzenie badań i analiz rynku pracy; ustalanie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy; koordynowanie, opracowywanie i rekomendowanie modułowych programów szkoleń zawodowych na potrzeby rynku pracy, a także inicjowanie, realizowanie i koordynowanie projektów pilotażowych. Oprócz administracji rządowej wykonywaniem zadań z zakresu poprawy warunków na rynku pracy zajmują się też samorząd gminy, powiatu, województwa, partnerzy społeczni oraz PIP.

Uogólniając można więc stwierdzić, że nadrzędnym celem polityki społecznej w odniesieniu do prawa pracy jest pełne i produktywne zatrudnienie[20], w tym rozwój zasobów ludzkich, osiągnięcie wysokiej jakości pracy, wzmacnianie integracji, solidarności społecznej, zwiększanie mobilności na rynku pracy oraz eliminacja nadużyć prawa. Wszystko to powinno się odbywać przez takie instytucje rynku pracy jak: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego i agencje zatrudnienia. Mają one zapewnić realizację oczekiwań i celów stawianych władzom w zakresie poprawy warunków bytu i pracy.

Realizacja zatrudnienia w formie pracy tymczasowej odbywa się właśnie przez tworzenie agencji pracy tymczasowej jako jednego z rodzajów agencji zatrudnienia, czyli jednego z instrumentów polityki społecznej. Już z samego art. 19h ustawy o promocji zatrudnienia wynika, że agencja zatrudnienia ma wręcz obowiązek współpracować z organami zatrudnienia w zakresie realizacji polityki rynku pracy[21]. Tak więc agencje pracy tymczasowej, jak i wskazane powyżej podmioty,

---

19 J. Jończyk, *Promocja zatrudnienia przeciw bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 9, s. 2–3.

20 W. Szubert, *Od walki z bezrobociem do polityki pełnego zatrudnienia*, „Nauka i Sztuka" 1946, nr 3.

21 M. Paluszkiewicz, *Kilka uwag na temat agencji pracy tymczasowej jako instytucji rynku pracy*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2013, s. 188.

działają na rynku pracy w konkretnie wyznaczonym celu, a ich rozróżnienie od innych instytucji polega na realizowaniu przez nie zadań przypisanych im w ustawie. Jednocześnie zadania te należą do zadań państwa, a skoro tak, to bez wątpienia wiąże się to z prowadzeniem przez państwo polityki społecznej w zakresie pracy. Pozostaje to spójne z tym, co zostało wyrażone w Konstytucji RP – że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania.

Agencja pracy tymczasowej jako jeden z rodzajów agencji zatrudnienia

Omawiając problematykę pracy tymczasowej jako jednego ze sposobów prowadzenia polityki społecznej, należy sięgnąć do tego, czym są agencje zatrudnienia oraz jaka jest ich rola. Agencjami zatrudnienia są niepubliczne jednostki organizacyjne wpisane do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Oznacza to, że każdorazowo agencja prowadzi działalność gospodarczą, ale jest ona działalnością regulowaną. Działalnością regulowaną jest działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa. Prowadzenie działalności gospodarczej agencji polega na świadczeniu usług. Tymi usługami są: pośrednictwo pracy, doradztwo personalne, poradnictwo zawodowe oraz praca tymczasowa. Agencja zatrudnienia może prowadzić jedną, kilka lub wszystkie z wyżej wymienionych usług. Podmiot, który zamierza wykonywać lub świadczyć takie usługi, powinien jednak spełniać określone w ustawie warunki, tj. nie może posiadać zaległości z tytułu podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych. Musi być podmiotem, w stosunku do którego nie została otwarta likwidacja lub nie ogłoszono jego upadłości. Nie może być również podmiotem karanym za przestępstwa lub wykroczenia wskazane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Rejestr agencji prowadzi marszałek województwa właściwy dla siedziby podmiotu ubiegającego się o wpis i to właśnie on w sytuacjach enumeratywnie wskazanych w ustawie sprawuje kontrolę w zakresie przestrzegania warunków prowadzenia agencji zatrudnienia.

Istota działania agencji pracy tymczasowej i samej pracy tymczasowej nie będzie w tym miejscu szczegółowo przedstawiana, gdyż zostało to wyczerpująco opisane w literaturze przedmiotu[22]. Niemniej jednak w dość dużym uproszczeniu

22 Zob. D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006; M. Paluszkiewicz, *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa 2011; A. Sobczyk, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, Kraków 2005; *idem*, *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*,

należy wskazać, że praca tymczasowa jest specyficzną instytucją prawa pracy. Jest elastyczną i nietypową formą zatrudnienia[23] ze względu na trójpodmiotowość – dochodzi tu do zawarcia umowy między agencją pracy tymczasowej a pracownikiem tymczasowym (czy też niepracownikiem), który z kolei jest kierowany do pracy na rzecz pracodawcy użytkownika, a pracodawcę użytkownika łączy z agencją pracy tymczasowej umowa w zakresie współpracy. Tak więc charakter działalności agencji pracy tymczasowej polega na pośredniczeniu między dwoma pozostałymi podmiotami[24]. Przy wykonywaniu zadań na rzecz danego pracodawcy użytkownika przeważające znaczenie ma to, że zadania te mają dotyczyć pracy o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub też których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika[25].

Zmiany w zatrudnianiu pracowników tymczasowych w zakresie umów cywilnoprawnych

Zmiany w ustawie dotyczą m.in.: funkcjonowania agencji pracy tymczasowej, ograniczeń powierzania pracy tymczasowej, w tym limitów pracy tymczasowej, wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy cywilnoprawnej, obowiązków pracodawcy użytkownika i agencji pracy tymczasowej, ochrony pracownic tymczasowych w ciąży, odpowiedzialności za wykroczenia z tytułu naruszenia ustawy, urlopu wypoczynkowego i zasad obliczania ekwiwalentu pieniężnego[26]. Zmiany, które są przedmiotem mojej analizy, dotyczą kierowania osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej na podstawie umów prawa cywilnego do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika.

Już bez szczegółowej analizy ustawy można stwierdzić, że jej niezmieniony tytuł nie w pełni odzwierciedla materię normatywną w niej uregulowaną. Dochodzi do mylnego wyobrażenia, że w ustawie zostały określone jedynie zasady wykonywania pracy tymczasowej przez pracowników tymczasowych, podczas gdy

Warszawa 2009; *idem*, *Konstytucyjne dylematy zatrudnienia tymczasowego*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011.

23 E. Bąk, *Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa 2009, s. 54–68.

24 Wyrok SN z 14.6.2017 r., II UK 388/16, LEX nr 2326162.

25 M. Mrozowska, *Pracownicy tymczasowi – od zgłoszenia do zatrudnienia*, „Prawo Pracy" 2004, nr 7–8, s. 16.

26 M.B. Rycak, *Zatrudnianie pracowników tymczasowych*, Meritum Prawo Pracy 2018, Warszawa 2018, s. 242.

zakres przedmiotowy ustawy obejmuje również osoby zatrudnione na podstawie stosunku cywilnoprawnego. Podobnie rzecz się ma z poszczególnymi tytułami rozdziałów.

Jeszcze całkiem niedawno agencję pracy tymczasowej nie było trudno uruchomić, jednak zmieniło się to, kiedy z dniem 1 stycznia 2004 roku w życie weszła obecna ustawa. W momencie gdy zaczął obowiązywać zupełnie nowy stan prawny, dało się zauważyć spadek liczby agencji zatrudnienia. Nastąpiła wtedy istna rewolucja w zakresie agencji pracy tymczasowej, gdyż obligatoryjność (okazuje się, że tylko teoretyczna) zatrudniania na podstawie Kodeksu pracy, w sytuacji gdy wcześniej zatrudnianie odbywało się głównie w oparciu o Kodeks cywilny, spowodowała m.in. wzrost kosztów zatrudnienia[27], konieczność stosowania norm ochronnych z Kodeksu pracy, a zatem niejako ograniczenie dotychczas istniejącej swobody umów i swobodnego kontraktowania. Podnoszono, że forma umów cywilnoprawnych wprawdzie nadal była dopuszczalna, jednak nie była przewidziana wprost, nie wynikała bowiem literalnie ani z art. 7, ani z rozdziału II i III ustawy. Mimo to dopuszczalność kierowania do pracy tymczasowej osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej wyprowadzano aż do 1 czerwca 2017 roku z art. 26, niezależnie od tego, że w zamierzeniu miał on dotyczyć osób młodocianych. Przez trzynaście lat obowiązywał więc art. 26 ust. 2, z którego wynikało, że do osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 8, 9 ust. 1 i art. 23. Ustawodawca błędnie nie zawęził katalogu z ust. 2 do osób w wieku od 16 do 18 lat będących uczniami, tak jak zrobił to w ust. 1, co dało furtkę dla stosowania umów cywilnoprawnych. W konsekwencji 1 czerwca 2017 roku uchylono omawiany przepis, a zmieniono zakres przedmiotowy art. 7. Można więc stwierdzić, że w pewnym sensie ustawodawca wrócił do czasów sprzed 1 stycznia 2004 roku, z tą różnicą, że teraz wprost usankcjonował możliwość zawierania umów cywilnoprawnych.

Prima facie praca tymczasowa została uregulowana nie tylko w omawianej ustawie, ale też w ustawie o promocji zatrudnienia. Po konfrontacji obu aktów okazało się jednak, że do 1 czerwca 2017 roku regulacje w zakresie samej definicji pracy tymczasowej były nielogiczne i niespójne, choć i teraz nie są w pełni poprawne. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia przez pracę tymczasową należy rozumieć świadczenie usług polegających na zatrudnianiu pracowników tymczasowych i kierowaniu tych pracowników oraz osób niebędących pracownikami do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika, na zasadach określonych w przepisach o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Z kolei te zasady zostały opisane tak, że dotychczasowy art. 7 ustawy stanowił, że agencja pracy tymczasowej zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie umowy o pracę na czas określony. Literalne porównanie obu aktów wskazywało więc na ich inny zakres przedmiotowy, ale i podmiotowy.

27 A. Bulik, A. Sobczyk, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych – wady i zalety*, „Monitor Prawa Pracy" 2006, nr 1.

Artykuł 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia był dotychczas szerszy, ale jednocześnie nie wynikało z niego, że agencja zatrudnia osoby niebędące pracownikami, a jedynie kieruje je do wykonywania pracy u pracodawcy użytkownika[28], i to na jego rzecz i pod jego kierownictwem. Pomimo zmiany ustawy brzmienie tego przepisu pozostało takie samo. Aktualnie dawną treść art. 7 oznaczono jako ust. 1, ale dodano do niego ust. 2, w myśl którego agencja pracy tymczasowej może, na podstawie umowy prawa cywilnego, kierować osoby niebędące pracownikami takiej agencji do wykonywania pracy tymczasowej. Fakt, że ustawodawca pozostawił dotychczasowe brzmienie art. 7 i wyraził to w aktualnym ust. 1, nie budzi wątpliwości i nie zasługuje na krytykę, natomiast w zakresie ust. 2 rodzą się już pewne wątpliwości. Ponadto z powyższego brzmienia nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości, kto w rzeczywistości jest podmiotem zatrudniającym w ramach tymczasowego stosunku cywilnoprawnego, a także kto i na jakich zasadach ponosi odpowiedzialność za niewykonanie czy też niewłaściwe wykonanie zobowiązania wynikającego z tego stosunku. W artykule 7 ust. 1 jest wprost wskazany fakt zatrudniania, natomiast w ust. 2 już nie.

Artykuł 7 ust. 2 ustawy teoretycznie odpowiada teraz art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia, jednak w kontekście podmiotowym istotne jest to, że osoba skierowana na podstawie umowy prawa cywilnego nie jest pracownikiem, zatem nie jest osobą, o której mowa w art. 2 k.p. Nie jest więc tak, że niepracownik jest pracownikiem tymczasowym, tym bardziej że jego definicja nie mieści się w pojęciu z art. 2 pkt 2 ustawy. Pojęcie pracownika tymczasowego nie obejmuje osób skierowanych do pracy przez agencję pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych. Błędem było, że ustawodawca, zmieniając ustawę, nie dodał w art. 2 legalnej definicji osoby, która jest kierowana na podstawie umowy prawa cywilnego do wykonywania pracy tymczasowej. Wskazał tylko, że nie może być ona pracownikiem agencji. Zatem fakt, że nie jest się pracownikiem agencji pracy tymczasowej, nie oznacza, że jest się pracownikiem innego podmiotu, lecz to, że doszło do powstania węzła cywilnoprawnego pomiędzy tym niepracownikiem a agencją[29]. Wydaje się więc, że nie jest dopuszczalne kierowanie pracowników agencji pracy tymczasowej do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego[30].

Jeżeli chodzi o pracodawcę użytkownika, to ustawodawca już wyraźnie wskazał, że jest nim pracodawca lub podmiot niebędący pracodawcą w rozumieniu Kodeksu pracy, wyznaczający pracownikowi skierowanemu przez agencję pracy tymczasowej zadania i kontrolujący ich wykonanie.

Mając na uwadze aspekt przedmiotowy, w zakresie umowy o pracę na czas określony ustawodawca wyraźnie zaznacza, że chodzi o zatrudnianie pracowników na jej podstawie, natomiast w odniesieniu do umowy prawa cywilnego wskazuje na kierowanie osób niebędących pracownikami takiej agencji do wykonywania pracy

28 M. Paluszkiewicz, *Zatrudnienie tymczasowe*…, s. 149.
29 A. Sobczyk, *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 14.
30 Por. Wyrok SA z 24 maja 2016 r., sygn. III AUa 906/15, LEX nr 2071305.

tymczasowej. Należy więc rozróżnić dwa ujęcia terminologiczne: zatrudnianie i kierowanie. Niezrozumiałe wydaje się pomieszanie pojęć przez ustawodawcę z tego względu, że tak czy inaczej do zatrudniania osób na podstawie umowy cywilnoprawnej i tak dochodzi. Pojęcie „zatrudnianie" nie odnosi się tylko do pracowników i do zawierania umowy o pracę. Owszem, zatrudnianie istnieje w ramach stosunku pracy, ale również w zakresie stosunków cywilnoprawnych. Nie jest przecież tak, że niepracownicy są tylko kierowani na podstawie umowy cywilnoprawnej do pracy tymczasowej, a pracownicy zatrudniani i kierowani. Widać ustawodawca chciał być aż nadto ostrożny.

Na tym tle powstaje kolejny problem. Z artykułu 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia wynika, że wykonywanie pracy tymczasowej odbywa się na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika (a przecież przepis ten odnosi się do pracowników i niepracowników). Już w ustawie ustawodawca precyzuje jednak, że praca na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika dotyczy pracowników tymczasowych, natomiast w odniesieniu do niepracowników wskazuje tylko na wykonywanie pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika, już bez kierownictwa. Trzeba też mieć na uwadze art. 1 ustawy, który wskazuje, że ustawa reguluje zasady zatrudniania pracowników tymczasowych przez pracodawcę będącego agencją pracy tymczasowej oraz zasady kierowania tych pracowników i osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika. Zatem ani z art. 1, ani z art. 7 ust. 2 nie wynika (co niestety już się dzieje przy art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia), żeby praca tymczasowa wykonywana przez niepracowników była świadczona na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika. Należy też zwrócić uwagę, że art. 1 ustawy nie traktuje o osobach, które mają być kierowane na podstawie umowy prawa cywilnego do wykonywania pracy tymczasowej, tak jak art. 7 ust. 2, a tylko wskazuje na zasady zatrudniania pracowników tymczasowych i osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej (brak zatem podania podstawy prawnej stosunku zatrudniania).

Trudno mówić przy umowie cywilnoprawnej o elemencie podporządkowania i kierownictwa. Warunkiem możliwości istnienia stosunku o charakterze cywilnoprawnym jest przy tym brak takowego podporządkowania[31], *a contrario* warunkiem dla istnienia umowy o pracę jest takowe podporządkowanie. Często to przecież tylko ta okoliczność pozwala odróżnić umowy cywilnoprawne od umów o pracę[32]. Relacja pracodawcy użytkownika wobec niepracownika może polegać np. na udzielaniu mu propozycji czy wskazówek co do wykonania zadań, ale na niepracowniku nie ciąży obowiązek stosowania się do poleceń pracodawcy

31 A. Sobczyk, *Ustawa o zatrudnianiu*…, s. 110.

32 Zob. S. Koczur, *Differentia specifica „podporządkowania" właściwego dla stosunku pracy a umów cywilnoprawnych*, „Monitor Prawa Pracy" 2015, nr 2.

użytkownika czy przełożonych, gdyż nie istnieje podporzadkowanie[33]. Jeżeli jednak zleceniobiorca agencji pracy tymczasowej udowodni istnienie podporządkowania pracodawcy użytkownikowi, to skutecznie będzie mógł dochodzić od agencji, że jest jej pracownikiem tymczasowym[34].

Aktualne orzecznictwo wskazuje, że podstawową cechą odróżniającą outsourcing pracowniczy od zatrudnienia pracowników własnych lub też świadczenia pracy przez pracowników tymczasowych jest brak bezpośredniego i stałego podporządkowania (zarówno prawnego, jak i faktycznego) wykonawców w stosunku do podmiotu (insourcera), u którego takie usługi lub praca są wykonywane. W wypadku skierowania pracownika przez outsourcera do pracy w innym podmiocie, pracownik ten może podlegać jedynie pośredniemu i krótkotrwałemu zwierzchnictwu w nowym miejscu pracy[35].

Niewątpliwie zgodnie z zasadą wolności umów strony mają prawo wyboru różnych form świadczenia pracy. Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Mimo to aktualna pozostaje teza zawarta w uchwale Sądu Najwyższego[36], zgodnie z którą zastosowanie przepisu art. 22 § 1^1 k.p. nie jest wyłączone do zatrudnienia osób skierowanych do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego. Aktualny pozostaje również wyrok sądu[37], który wskazuje, że możliwe jest ustalenie istnienia stosunku pracy bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy przy zatrudnieniu tymczasowym. W perspektywie czasu wyobrażam sobie dużo spraw sądowych o ustalenie istnienia stosunku pracy wytoczonych agencji pracy tymczasowej ze względu na stosowanie umów cywilnoprawnych[38] (choć są dozwolone) zamiast umów o pracę, np. w związku z występowaniem podporządkowania i wykonywaniem takiej samej pracy przez pracownika i niepracownika. Agencje mogą nadużywać umów cywilnoprawnych – gdyż takie będzie zapotrzebowanie pracodawców użytkowników, narażając się tym samym na wypełnienie przesłanek z art. 281 k.p., w myśl którego kto będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu, zawiera umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Tu już istotna będzie rola PIP w zakresie kontroli słuszności zawierania przez agencje pracy tymczasowej umów cywilnoprawnych.

---

33 M.B. Rycak, *Zatrudnianie pracowników*…, s. 246.

34 J. Wiśniewski, *Prawne aspekty pracy tymczasowej*, Bydgoszcz–Toruń 2007, s. 92.

35 Wyrok SN z 27 stycznia 2016 r., I PK 21/15, LEX nr 1975836, por. dla odmiany: wyrok SN z 3 października 2017 r., II UK 488/16, LEX nr 2361596.

36 Wyrok SN z 12 grudnia 2011 r., I UZP 6/11, OSNP 2012/9–10, poz. 122.

37 Wyrok SA z 4 grudnia 2015 r., III AUa 905/15, LEX nr 1979417.

38 A. Bulik, *Praktyczne aspekty wykorzystywania zatrudnienia tymczasowego*, wykład II, „Monitor Prawa Pracy" 2006, nr 1, s. 14.

Warto zwrócić uwagę na najnowsze orzecznictwo, które ukształtowało się już w nowym stanie prawnym, zatem po 1 czerwca 2017 roku. Sądy[39] wskazują, że płatnik składek o statusie agencji pracy tymczasowej może zatrudniać osoby na podstawie umów cywilnoprawnych zlecenia lub umowy o dzieło w celu skierowania ich do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika zagranicznego. Ponadto podnosi się, że współczesny rynek pracy wymaga elastyczności i od tej prawidłowości nie ma już odwrotu, tym bardziej że konieczna jest konkurencyjność, która przyczynia się do rozwoju gospodarczego, a tym samym potrzebna jest możliwość zatrudniania na różnych podstawach prawnych[40].

Inne zmiany

Do osób skierowanych do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego mają zastosowanie następujące przepisy artykułów ustawy: 11a, 11b, 14a, 20 ust. 2, 4, 7 i 8, 25a oraz 25b. Dotyczą one ochrony tychże osób, która w niektórych momentach do złudzenia przypomina ochronę , która została przyznana pracownikom tymczasowym (lub niekiedy jest z nią nawet identyczna).

I tak pracodawca użytkownik zobowiązany jest prowadzić ewidencję osób wykonujących pracę tymczasową na podstawie umowy o pracę oraz umowy prawa cywilnego, zawierającą informacje o dacie rozpoczęcia i dacie zakończenia wykonywania takiej pracy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy, oraz przechowywać tę ewidencję przez okres jej prowadzenia, ale i przez przypadający bezpośrednio po nim okres 36 miesięcy. Powyższe obowiązuje ze względu na wprowadzone limity czasowe i brak możliwości kontynuowania wykonywania pracy tymczasowej u tego samego podmiotu po upływie wskazanego w ustawie czasu[41]. Każdorazowo w celu zawarcia umowy o pracę albo umowy prawa cywilnego między agencją pracy tymczasowej a osobą, której ma być powierzone wykonywanie pracy tymczasowej, konieczne jest ustalenie przez agencję łącznego okresu pracy dotychczas wykonywanej przez daną osobę na rzecz pracodawcy użytkownika. Jest to istotne, ponieważ dochodziło do nadużywania limitów czasowych wykonywania pracy tymczasowej. Na rynku pracy obserwowano zjawisko potocznie zwane „pączkowaniem agencji zatrudnienia", polegające na tworzeniu przez jeden podmiot założycielski kilku agencji pracy tymczasowej tylko w celu kierowania

39 Wyrok SA z 21 lutego 2017 r., III AUa 376/16, LEX nr 2317658 oraz wyrok SA z 8 lutego 2017 r., III AUa 375/16, LEX nr 2341026.

40 A. Patulski, *Nietypowe formy zatrudnienia. Elastyczność czy stabilizacja?*, cz. 2, „Monitor Prawa Pracy" 2008, nr 3.

41 M. Paluszkiewicz, *Problem kwalifikacji prawnej pracy wykonywanej po upływie terminu określonego w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, „Monitor Prawa Pracy" 2015, nr 11.

tego samego pracownika tymczasowego przez teoretycznie różne agencje pracy tymczasowej do tego samego pracodawcy użytkownika. Dawało to możliwość pracodawcy użytkownikowi zyskania pracownika tymczasowego na praktycznie nieograniczony okres. Wykonywanie pracy tymczasowej przez długi czas na rzecz jednego podmiotu stanowiło o pracy stałej, pomimo iż miała to być praca tylko na określony czas, tymczasowa, stanowiąca o pewnym stanie przejściowym przed docelowym zatrudnieniem[42].

Aktualne regulacje mają eliminować takie nadużycia, ponieważ obecnie ustalenie czasu wykonywania pracy tymczasowej odbywa się przez przedłożenie agencji pracy tymczasowej przez osobę, której ma być powierzone wykonywanie pracy tymczasowej, świadectwa pracy lub innych dokumentów[43] potwierdzających okresy wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika na podstawie umowy o pracę oraz składanie pisemnego oświadczenia lub przedkładanie zaświadczenia potwierdzającego okresy wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika na podstawie umowy prawa cywilnego z okresu 36 miesięcy poprzedzających przewidywany termin rozpoczęcia wykonywania pracy tymczasowej u danego pracodawcy użytkownika. W wypadku niepracowników wiąże się to z tym, że agencja pracy tymczasowej wydaje osobie skierowanej do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego zaświadczenie potwierdzające okres wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika. Zaświadczenie wydawane jest w dniu zakończenia wykonywania pracy tymczasowej, a jeżeli z przyczyn obiektywnych wydanie zaświadczenia w tym terminie nie jest możliwe, agencja pracy tymczasowej nie później niż w terminie 7 dni od dnia upływu tego terminu przesyła albo doręcza zaświadczenie osobie, która wykonywała pracę, lub osobie przez nią upoważnionej do odebrania takiego zaświadczenia. Nie można nie zauważyć, że wydanie takiego zaświadczenia nie różni się w sposób zasadniczy od przewidzianego w art. 97 k.p. obowiązku wystawienia świadectwa pracy, z tą różnicą, że w ustawie nie został wskazany tryb sprostowania owego zaświadczenia w sytuacji, gdyby było niezgodne ze stanem faktycznym lub prawnym. Wydaje się, że na tym tle może dojść do wielu nieprawidłowości przez podanie nieprawdziwych informacji w celu obejścia limitów czasowych wykonywania pracy tymczasowej. Po raz kolejny więc zaburza się istota typowej umowy cywilnoprawnej, która zaczyna podlegać coraz większej ochronie prawnej.

Powyższe regulacje z przepisów art. 11a, 11b, 25a ust. 2 i 3 związane są z wprowadzeniem nowego brzmienia art. 20, który dotyczy maksymalnego dopuszczalnego okresu świadczenia pracy tymczasowej. Ograniczenia wyglądają tak, że agencja pracy tymczasowej może skierować danego pracownika tymczasowego

42 Zob. K. Łapiński, *Umowa o pracę na czas określony z pracownikiem tymczasowym*, Warszawa 2009.

43 W zasadzie nie wiadomo, o jakie dokumenty chodzi, ustawa tego nie uszczegóławia, a w art. 18a i b opisuje tylko zasady wydawania świadectwa pracy.

do wykonywania pracy tymczasowej, a także daną osobę do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy o pracę oraz umowy prawa cywilnego na rzecz jednego pracodawcy użytkownika przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy. Zatem co do zasady pracodawca użytkownik może korzystać z pracy tej samej osoby wykonującej pracę tymczasową na podstawie samej umowy o pracę bądź umowy o pracę oraz umowy prawa cywilnego przez okres nieprzekraczający łącznie 18 miesięcy w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy[44]. Pracodawca użytkownik będzie zobowiązany do powyższego niezależnie od tego, czy pracownik tymczasowy jest kierowany do wykonywania pracy tymczasowej z jednej, czy też z kilku agencji pracy tymczasowej, gdyż po prostu nie będzie mógł korzystać z pracy tego samego pracownika tymczasowego ponad limity wykonywania pracy tymczasowej określone w art. 20 ustawy. Limity dotyczą też agencji.

Projektodawca uzasadniał to tak, że dla zapewnienia właściwych standardów osobom wykonującym pracę tymczasową na podstawie umowy prawa cywilnego, zatem niepracownikom, konieczne jest objęcie ich – tak jak pracowników – maksymalnym okresem wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika, a także zakazem wprowadzania warunku niezatrudniania przez pracodawcę użytkownika po zakończeniu wykonywania pracy tymczasowej. Fakt limitowania czasu trwania np. umowy zlecenia pozostaje bardzo wątpliwy, mimo iż w zamierzeniu ma on stanowić o ochronie niepracowników, gdyż nie taki jest cel i istota umów cywilnoprawnych.

Ponadto do osób skierowanych do wykonywania pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego stosuje się odpowiednio przepisy w zakresie:

- zakazu powierzania określonych prac (np. pracy szczególnie niebezpiecznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 237^{15} k.p.) – art. 8 ustawy;
- uzgodnienia między agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem w zakresie warunków wykonywania pracy tymczasowej – art. 9 ust. 1 ustawy. Uzgodnieniom będą podlegały: rodzaj pracy, wymagania kwalifikacyjne konieczne do jej wykonywania, wymiar czasu pracy, przewidywany okres oraz miejsce wykonywania pracy tymczasowej. Jeżeli agencja pracy tymczasowej przedstawi takie warunki osobie, która na podstawie umowy prawa cywilnego ma być skierowana do pracodawcy użytkownika, to trudno nie mówić o podporządkowaniu osobowym i organizacyjnym, skoro będzie istniał obowiązek stosowania się do wyznaczonego czasu i miejsca pracy, być może do sposobu świadczenia pracy, a także osobistego jej wykonywania i oddania się do dyspozycji pracodawcy użytkownikowi. Jak już pisałam wcześniej, rozstrzygającym czynnikiem stanowiącym o podporządkowaniu poleceniom pracodawcy użytkownika będzie

44 Pod pewnymi warunkami agencja pracy tymczasowej może skierować daną osobę do wykonywania pracy w sposób ciągły, jednak przez okres nieprzekraczający 36 miesięcy.

konkretyzowanie czynności koniecznych do wykonania pracy, wskazywanie sposobu ich wykonania, wydawanie wiążących poleceń w tym zakresie i bieżące kontrolowanie. Oczywiście nie należy eliminować sytuacji, w której wykonywanie pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego będzie rzeczywiście uzasadnione. Praca sezonowa czy okresowa często może być wykonywana w warunkach niewymagających podporządkowania charakterystycznego dla stosunku pracy[45]. Wydaje się, że główny ciężar odpowiedzialności spoczywa na agencji zatrudnienia, która każdorazowo po dokonaniu analizy warunków pracy powinna stwierdzić, jaki rodzaj umowy powinien zostać podpisany pomiędzy nią a daną osobą[46]; w konsekwencji to przecież agencja będzie pozywana;
- zakazu postanowień pomiędzy agencją a pracodawcą użytkownikiem o niedopuszczalności zatrudnienia przez pracodawcę użytkownika po okresie wykonywania pracy tymczasowej – art. 12 ustawy;
- ograniczenia okresu wykonywania pracy na rzecz konkretnego pracodawcy użytkownika – art. 20 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy;
- obowiązków informacyjnych pracodawcy użytkownika wobec związków zawodowych i osób wykonujących pracę tymczasową – art. 23 ustawy.

Fakt odpowiedniego stosowania powyższych powinności (chociaż trzeba tu mieć na uwadze, że odpowiednie stosowanie odbywa się w różny sposób) po raz kolejny stanowi o dość dużym zrównaniu uprawnień i obowiązków wynikających z pracy tymczasowej w odniesieniu do pracowników tymczasowych i niepracowników. Mimo to (choć jest to po raz kolejny niekonsekwencja ze strony ustawodawcy) brakuje w ustawie odpowiedniej regulacji w kwestii stosowania kary grzywny od 1000 do 30 000 zł za nieprzestrzeganie przepisów wobec niepracowników. I tak przy analizie przepisów karnych ustawy, tj. art. 27, 27a oraz 27b, dużą wątpliwość budzi to, że odnoszą się one tylko i wyłącznie do pracowników tymczasowych. Żaden z przepisów karnych nie dotyczy osób wykonujących pracę tymczasową na podstawie umów prawa cywilnego. Tak więc z powodu braku możliwości stosowania wykładni rozszerzającej przepisów karnych należy uznać, że niedochowanie obowiązków agencji pracy tymczasowej oraz pracodawcy użytkownika lub osób działających w jego imieniu nie zostało objęte odpowiedzialnością wykroczeniową[47], choć sytuacja pracowników i niepracowników – np. w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (zatem konieczności ochrony ich życia i zdrowia), wyposażania stanowiska pracy w maszyny i inne urządzenia techniczne, które spełniają określone wymagania, limitów czasowych oraz prowadzenia ewidencji czasu pracy – jest przecież taka sama.

---

45 E. Drzewiecka, *Agencje pracy tymczasowej – trójstronny charakter zatrudnienia*, „Monitor Prawa Pracy" 2004, nr 2.

46 Zob. D. Makowski, *Praca tymczasowa*…, s. 129.

47 Ł. Chruściel, P. Grabczyk, S. Szybak-Bizacka, *Pracownicy tymczasowi. Nowe zasady zatrudniania*, Warszawa 2017, s. 52.

Szczególnie istotne jest, że to przecież pracodawca jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy, o których mowa w art. 207 § 2 k.p., osobom fizycznym wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, a także, że obowiązki określone w art. 207 § 2 k.p. stosuje się odpowiednio do przedsiębiorców niebędących pracodawcami, organizujących pracę wykonywaną przez osoby fizyczne na innej podstawie niż stosunek pracy – art. 304 § 1 i 2 k.p.[48] Wydaje się to niespójne, jako że ustawodawcy w zakresie omawianej ustawy zależało przecież na objęciu ochroną niepracowników.

Gdyby próbować znaleźć inne jeszcze różnice pomiędzy zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę a umową prawa cywilnego, można się ich dopatrzeć w zakresie braku prawa do urlopu wypoczynkowego oraz związanego z tym prawa do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w wypadku niepracowników. Ponadto brakuje wymogów odnośnie tego, co powinna zawierać umowa cywilnoprawna, jak również odniesienia do sytuacji niebędących pracownikami kobiet w ciąży. Co do zasady nie istnieje też zakaz dyskryminacji niepracowników. Różnice te istnieją ponadto o tyle, że w zakresie nieuregulowanym odmiennie przepisami ustawy i przepisami odrębnymi do agencji pracy tymczasowej, pracownika tymczasowego i pracodawcy użytkownika stosuje się przepisy prawa pracy dotyczące odpowiednio pracodawcy i pracownika.

Wnioski

Ocena aktualnego stanu prawnego w porównaniu do stanu z roku 2004 prowadzi do wniosku, że choć państwo prowadzi politykę społeczną w zakresie zatrudniania i da się zauważyć jej dynamiczny rozwój, to jednak czyni to nie dość skutecznie. Wydaje się, że wprowadzone zmiany nie są rzeczywiście dostosowane do zmieniającego się rynku pracy i potrzeb społecznych, a w ustawie panuje chaos normatywny. Dlaczego odnoszę się do dawnych regulacji i porównuję je z nowymi, skoro teoretycznie nie mają już żadnego znaczenia prawnego? Z tego względu, że w mojej ocenie proceder nagminnego zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę istniał, istnieje i będzie istniał. Na chwilę obecną jest na tyle powszechny i trudny do opanowania, że instrumenty, w jakie wyposażone są PIP oraz władze państwowe, nie są wystarczające do skutecznego wyeliminowania tego problemu. Może jest to w interesie państwa, bo przecież skoro dochodzi do zatrudniania, nawet na podstawie umów cywilnoprawnych, to przecież spada bezrobocie. Na ile jest to więc pozorna walka? Poprawie sytuacji nie sprzyja też to, że generalnie ludzie wolą mieć pracę, na jakiejkolwiek podstawie, niż nie mieć jej w ogóle. W społeczeństwie daje się

48 J. Wiśniewski, *Prawne aspekty*…, s. 103.

też zauważyć niechęć do wszczynania procesów w analizowanych okolicznościach. Ponadto nawet jeśli agencja czy pracodawca użytkownik zostaną ukarani grzywną, to prawdopodobnie i tak bardziej opłaca im się być nadal pod reżimem Kodeksu cywilnego niż Kodeksu pracy – ze względu na brak norm ochronnych. Przyjęte rozwiązania sprawiają wrażenie, że ustawodawca próbuje wypełniać luki prawne, jednak czyni to niekonsekwentnie i „bez pomysłu" na efektywne ograniczenie tego procederu.

Nasuwa się pytanie, dlaczego prawodawca w art. 7 ust. 2 ustawy wprost dopuścił możliwość zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych. Czy walka z omijaniem umów o pracę i bezrobociem ma polegać na usankcjonowaniu i wprowadzaniu ochrony dla umów cywilnoprawnych? Ustawodawca nieustannie zmienia prawdziwą istotę umów zlecenia, m.in. przez ochronę wynagrodzenia – wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej, konieczność prowadzenia ewidencji czasu pracy, tworzenia instytucji na wzór prawa pracy (np. zaświadczenie w miejsce świadectwa pracy), ustalenie limitów pracy tymczasowej wykonywanej na podstawie cywilnoprawnej, uznania prawa i wolności tworzenia oraz zrzeszania się w związkach zawodowych osób niebędących pracownikami[49] oraz pozbawienia możliwości wykonywania pracy w niektóre niedziele osób fizycznych wykonujących w placówce handlowej pracę na podstawie umów prawa cywilnego, a także osób skierowanych do wykonywania w placówce handlowej pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, w związku z wprowadzeniem ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni.

Warto przytoczyć stanowisko SN, który opiniował projekt ustawy: „Paradoksalnie, proponowane rozwiązania normatywne zmierzające do objęcia reglamentacją zasad określających zatrudnianie tymczasowe na podstawie stosunku cywilnoprawnego, może w praktyce przybrać skutki odmienne od założonych przez Projektodawcę. Trzeba bowiem zauważyć, iż w sytuacji, gdy zatrudnienie tymczasowe na podstawie stosunku cywilnoprawnego ma być temporalnie limitowane w sposób identyczny, jak zatrudnienie tymczasowe na podstawie stosunku pracy (projektowane zmiany art. 20 u.z.p.t.) – przy założeniu, że osobie świadczącej pracę tymczasową na podstawie umowy cywilnoprawnej nie przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego – to dla pracodawcy użytkownika oraz agencji pracy tymczasowej bardziej «opłacalnym» wariantem może okazać się zatrudnienie tymczasowe na podstawie stosunku cywilnoprawnego zamiast stosunku pracy. Zmiany w efekcie zmierzają do poddania szczegółowej kontroli sposobu wykonywania pracy tymczasowej na podstawie stosunku cywilnoprawnego (na zasadach zbliżonych do pracy tymczasowej wykonywanej na podstawie stosunku pracy), w sposób oczywisty naruszają zasadę swobody kontraktowania, która ma olbrzymie znaczenie w kształtowaniu współczesnych realiów społeczno-gospodarczych. […] W gruncie rzeczy nie sposób oprzeć się wrażeniu, że projektowane regulacje zmierzają do ewidentnego zatarcia różnic normatywnych między zatrudnieniem

49 Tu słusznie.

tymczasowym wykonywanym w oparciu o stosunek pracy, a takim samym zatrudnieniem, które odbywa się na podstawie umowy cywilnoprawnej”[50].

W mojej ocenie odbywa się „łatanie” niedoskonałości prawnych, a nie skuteczna i zasadnicza zmiana prawa w zakresie zatrudnienia, która niewątpliwie jest potrzebna, ponieważ ochrona należy się wszystkim ludziom pracy. Uzasadnione, albo wręcz konieczne, jest objęcie każdej osoby wykonującej pracę zarobkową prawami i wolnościami, w tym ekonomicznymi i socjalnymi[51] – dzięki temu dojdzie do realizacji niektórych potrzeb społecznych, o których pisał W. Szubert. Problem polega jednak na tym, aby prawidłowo to uregulować. Stąd też, *de lege lata*, dużym wyzwaniem dla przedstawicieli prawa pracy jest stworzenie w przyszłości jednolitego prawa zatrudnienia[52].

The temporary work as an instrument of social policy – remarks regarding the replacing employment contracts with civil-law contracts in practice of temporary work agency

Summary

This article deals with the analysis of temporary work, especially the changes introduced in it, the possibility of temporary employment agency directing on the basis of a civil law contract to perform temporary work at the user’s employer, a person who is not an agency worker. The analysis was carried out in terms of the fact that temporary work is one of the instruments of social policy, which aims to eliminate the phenomenon of unemployment and replacing employment contracts with civil-law contracts.

50 http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/616251189194AE38C12580E500502E2E/%24File/1274–003.pdf (dostęp: 6.02.2019).

51 A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 68.

52 Zob. postulaty M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.

Rozszerzenie ochrony przed dyskryminacją na dziedzinę ochrony socjalnej – dyrektywa horyzontalna. Wybrane problemy

Łucja Kobroń-Gąsiorowska*

Uwagi wstępne

Przedmiotem tego opracowania nie będzie wyłącznie analiza miejsca i znaczenia zasady niedyskryminacji w świetle przepisów Unii Europejskiej, gdyż literatura w tym zakresie jest obszerna. W tytule tego artykułu nie padło również sformułowanie: „zasada równości", co mogłoby sugerować, że analiza prawna sprowadzałaby się do poszukiwania nowego znaczenia tych dwóch wartości europejskich, tj. „zasady niedyskryminacji" oraz „zasady równości", w kontekście dużo szerszym, obejmującym nie tylko zatrudnienie, ale też inne aspekty życia człowieka. I to właśnie uzasadniałoby tezę, że obecne regulacje europejskie nie są zupełnie pozbawione istotnych mankamentów oraz że nie można ich ograniczyć wyłącznie do zatrudnienia. Taka perspektywa byłaby jednak błędna i niepełna. Obecnie nie ma żadnych dowodów na to, że zasada niedyskryminacji oraz zasada równości to pojęcia całkowicie odrębne, bowiem w literaturze przedmiotu wskazuje się, że są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Równość może występować jako równość formalna i materialna. W ujęciu formalnym równość to traktowanie podobnych podmiotów według jednego wskazanego standardu. Definicja ta w pełni obrazuje modelowe ujęcie zasady równości, według którego każdy jest traktowany tak samo bez względu na inne okoliczności[1]. Z kolei równość materialna polega na wyrównywaniu szans społecznych i tworzeniu warunków do osiągnięcia bezwzględnie równych rezultatów. Zasada równości materialnej może czasami prowadzić do nierównej redystrybucji dóbr w celu

* Dr Łucja Kobroń-Gąsiorowska, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie.

1 Por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 roku, U 7/87, OTK z 1998 r., poz. 1.

zapewnienia równości szans podmiotów[2]. Treścią zasady niedyskryminacji jest zakaz zróżnicowanego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji, zwłaszcza z naruszeniem zasady równości, chyba że różnicowanie jest obiektywnie uzasadnione[3]. Innymi słowy, nie można udowodnić, że zasady te mają być analizowane czy definiowane jako pojęcia niezależne od siebie.

Dlatego też sprowadzenie tych dwóch zasad do „wspólnego mianownika" daje ten sam oczekiwany efekt. Za bardzo pozytywną uważam – wciąż tak silnie występującą w prawie pracy[4] – aksjologię ochrony „słabszego" przed „silniejszym", co ma uzasadniać rozszerzanie pojęcia dyskryminacji[5] czy równości. Wskazać należy, że obecnie oba pojęcia są zazwyczaj nierozerwalnie związane z zatrudnieniem.

Z kolei zasady równości i niedyskryminacji nie są już bowiem wyłącznie elementem funkcjonowania rynku wewnętrznego czy międzynarodowego, ale stanowią element podstawowy ochrony praw jednostki w Unii Europejskiej. Obecnie jednym ze sztandarowych aktów Unii Europejskiej stanowiących o prawach jednostki jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej[6] (dalej: KPP), która uznaje równość wszystkich wobec prawa, a także zakazuje wszelkiej dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz ze względu na przynależność państwową. Równość wobec prawa i prawo do niedyskryminacji stanowią zatem prawa podstawowe jednostki, które zostały potwierdzone w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[7] i niewątpliwie mają charakter uniwersalny. W artykule postaram się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego ustawodawca europejski ciągle rozszerza zasadę niedyskryminacji oraz zasadę równości, podczas gdy niekoniecznie są ku temu podstawy. Proces ten jest jednak nieunikniony.

---

2 A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS" 2011, nr 2(26), s. 43.

3 Zob. J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej po traktacie Lizbońskim*, Warszawa–Poznań 2011, s. 87; Memorandum Sekretarza Generalnego ONZ, *The Main Types and Causes of Discrimination*, UN Series, no. 49, XIV, 3, par. 6–7; S. Besson, *The European Union and Human Rights: Towards a Post-National Human Rights Institution?*, „Human Rights Law Journal" 2006, No. 6, s. 323; N. Bamforth, M. Malik, C. O'Cinneide, *Discrimination Law: Theory and Context*, London 2008, rozdz. 1.

4 Bynajmniej nie chodzi tylko o międzynarodowe czy europejskie prawo pracy.

5 Dyskryminacja wielokrotna i krzyżująca się (*multiple and overlapping discrimination*). Zob. M. Hudson, *The Experience of Discrimination on Multiple Grounds*, London 2012, s. 2–7.

6 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei, Dz.Urz. C 83 z 30 marca 2000 r.

7 A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 27 i n.

Funkcja ochronna jednostki a inne dziedziny pokrewne prawu zatrudnienia

W tytule tego podrozdziału celowo wskazałam na prawo zatrudnienia, co jest zgodne z już potwierdzoną redefinicją pojęcia pracownika – strony umowy o pracę, gdzie przez lata dominującym elementem stosunku pracy było podporządkowanie pracownicze. Nie jest moim zamiarem negowanie funkcji ochronnej prawa pracy, jednakże uważam, że funkcja ta powinna dotyczyć wszystkich osób wykonujących pracę zarobkową oraz obejmować także inne aspekty integralnie związane z zatrudnieniem.

Obecna aksjologia prawa pracy opiera się przede wszystkim na koncepcji tzw. funkcji ochronnej prawa pracy. Założenie to polega głównie na eksponowaniu ochrony pracownika przed pracodawcą. W polskiej doktrynie prawa pracy traktowana jest ona jako najważniejsza, charakterystyczna dla prawa pracy cecha, która wynika przede wszystkim z norm prawa pracy zakodowanych w aktach normatywnych[8]. W ramach prawa pracy z łatwością można wyróżnić instytucje, które są emanacją funkcji ochronnej prawa pracy przed różnorodnymi zagrożeniami występującymi w związku z zatrudnieniem. Przykłady to instytucja ochrony wynagrodzenia za pracę, w szczególności zakazu zrzekania się prawa do wynagrodzenia za pracę przez pracownika, normy czasu pracy, ochrona trwałości stosunku pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy pracownika czy ochrony pracy kobiet i młodocianych. Przykłady takie mogą być wskazywane bez końca, gdyż każda prawie instytucja prawa pracy służy realizacji wskazanej powyżej ochronnej funkcji prawa pracy[9].

W kontekście wspomnianej dyskryminacji czy zasady równości przepisy dotyczące zakazu dyskryminacji zostały uregulowane nie tylko w prawodawstwie międzynarodowym, ale też – przenosząc rozważania na grunt polski – w Kodeksie pracy. Konsekwentnie, prawo pracy spełnia przede wszystkim funkcję ochronną, chroniąc w pierwszej kolejności prawa pracowników. Powyższej konstatacji nie zmienia fakt, że obecnie „funkcja ochronna" prawa pracy dotyczy ochrony i pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, i innych zatrudnionych, czyli osób niewykonujących pracy na podstawie umowy o pracę. Funkcja ochronna rozciąga się także na inne dziedziny związane z ludzką pracą, takie jak m.in. zabezpieczenie społeczne. Jak już wskazałam powyżej, funkcja ochronna prawa pracy nie wyczerpuje tylko jednego aspektu ochrony, tj. zatrudnienia, ale rozciąga się również na inne związane z wykonywaniem pracy.

---

8 T. Liszcz, *Ogólna charakterystyka prawa pracy*, [w:] *Zarys prawa pracy*, red. R. Borek-Buchajczuk i in., Lublin 2005, s. 22.

9 Zob. M. Włodarczyk, *Wstęp*, [w:] *Wartości i interesy a prawo pracy. Wokół encykliki* Laborem exercens *Jana Pawła II*, red. M. Włodarczyk, A. Reda-Ciszewska, Łódź 2014, s. 8 oraz powołana przez autora literatura.

Takie postrzeganie funkcji ochronnej prawa pracy (zatrudnienia) jest zgodne z od dawna dominującymi w międzynarodowym, jak i polskim prawie pracy wypowiedziami wskazującymi na występowanie w prawie pracy szeroko pojętej funkcji ochronnej pracownika[10]. Wyodrębnienie tak szeroko zakreślonej funkcji ochronnej będzie jeszcze zapewne przedmiotem dalszych analiz w literaturze przedmiotu. Podsumowując dotychczasowe rozważania, uzasadniona będzie konstatacja, że funkcją prawa pracy (indywidualnego) jest szeroko zakrojona ochrona „słabszego" przed „silniejszym".

W konsekwencji, mając na uwadze zasady niedyskryminacji oraz równości, jednoznacznie należy podkreślić, że również zasady te są przejawem funkcji ochronnej jednostki, ale w zdecydowanie szerszym zakresie, gdyż obejmują one także inne aspekty związane z zatrudnieniem, takie jak ochrona socjalna czy zabezpieczenie społeczne. Oczywiste jest, że ochrona przed dyskryminacją czy nierównym traktowaniem dotyczy także niepracowników, którzy pozostają w zdecydowanie gorszej pozycji prawnej niż pracownicy w rozumieniu Kodeksu pracy (najczęściej na skutek presji ekonomicznej) – znacznie trudniej im bowiem wynegocjować dla siebie lepsze warunki zatrudnienia. To zaś sprawia, że osoby te pozostają nie tylko w gorszej pozycji w porównaniu z pracownikami, ale co więcej – nierówność ta znajduje swoje potwierdzenie w wyżej wymienionej ochronie socjalnej oraz zabezpieczeniu społecznym. W tym kontekście na wyjątkową uwagę zasługuje forma działania norm semiimperatywnych, według której zgodnie z art. 18 § 1 i 2 k.p. dopuszczalne jest stosowanie korzystniejszych odstępstw od przepisów prawa pracy w aktach kreujących ten stosunek pracy[11].

Powyżej starałam się jednak wykazać, że aspekt „ochrony pracownika pozostającego w stosunku pracy" nie wyczerpuje aksjologii funkcji ochronnej prawa pracy. Wspomniane rozszerzenie zakresu funkcji ochronnej prawa pracy dowodzi, że przedmiotem ochrony jest aktywność ekonomiczna człowieka. Ryzyko wyzysku indywidualnego przez pracodawcę dotyczy nie tylko pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy, ale też (właściwie przede wszystkim) innych osób wykonujących pracę zarobkową. Te dysfunkcje w zatrudnieniu, w ochronie socjalnej czy zabezpieczeniu społecznym można i należy zwalczać narzędziami równościowymi.

Obecnie w ustawodawstwie europejskim mamy do czynienia z działaniami nakierowanymi na to, aby w kontekście ochrony socjalnej czy zabezpieczenia społecznego zasadą równości, przez rozszerzenie zakazu dyskryminacji, objąć także te dziedziny, w których dyferencjacja jest nieuzasadniona. Brak owego rozszerzenia ma ten skutek, że prawo pracy słusznie odbierane jest jako prawo wąskiej grupy

10 Por. A. Sobczyk, *Różnicowanie praw (ochrony) zatrudnionych – wybrane kryteria i ich ocena*, [w:] *Funkcja ochronna prawa pracy a wyzwania współczesności*, red. M. Bosak, Warszawa 2014, s. 1.

11 L. Kaczyński, *Zasada uprzywilejowania pracownika w świetle kodeksu pracy*, „Państwo i Prawo" 1984, z. 8, s. 60–61; *idem*, *Zasada swobody umów w prawie pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Państwo i Prawo" 1997, z. 3, s. 8 i n.; A. Malanowski, *Moc wiążąca norm prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1985, z. 4, s. 56 i n.

podmiotów. Z tych samych przyczyn również inne dziedziny postrzegane są przez osoby zatrudnione na podstawie umów prawa cywilnego jako przywilej pracowników, co także budzi uzasadnione niezrozumienie i sprzeciw[12].

Polityka socjalna i ochronna Unii Europejskiej – krótki zarys

Podpisany 17 lutego 1986 roku Jednolity Akt Europejski (JAE)[13], nowelizujący traktat rzymski, wprowadził bardzo ważne zmiany w zakresie polityki socjalnej i ochronnej Wspólnoty. W dziale III JAE wprowadził do traktatu rzymskiego przepis, który podkreślił ogromne znaczenie polityki socjalnej dla Wspólnoty: „Państwa członkowskie podejmą starania w kierunku wprowadzania korzystnych zmian w zakresie środowiska pracy, w celu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, i stawiają sobie za zadanie ujednolicenie warunków w tej dziedzinie przy jednoczesnym rozwoju"; ponadto „Komisja podejmie starania w kierunku rozwoju dialogu między partnerami społecznymi na płaszczyźnie europejskiej, który mógłby, jeżeli obie strony uznają to za pożądane, doprowadzić do powstania stosunków umownych" (artykuł 118b).

Gwałtowny rozwój polityki socjalnej i ochronnej w Unii Europejskiej[14] nastąpił po wejściu w życie traktatu z Maastricht (1993)[15]. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj tzw. Porozumienie w sprawie polityki społecznej, które w art. 1 wskazuje, że Wspólnota i państwa członkowskie mają na celu wspieranie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, dialog społeczny, rozwój zasobów ludzkich umożliwiający trwale wysoki poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wyłączeniu. W tym celu Wspólnota i państwa członkowskie mają wprowadzać w życie środki, które uwzględniają różnorodność praktyk krajowych, w szczególności w dziedzinie stosunków umownych, jak również potrzebę utrzymania konkurencyjności gospodarki Wspólnoty.

Na uwagę zasługują ponadto: Zielona (1994) i Biała (1995) Księga Polityki Społecznej – dokumenty ważne w procesie rozwoju polityki socjalnej. Oba poruszały niezwykle istotne zagadnienia polityki socjalnej i ochronnej Wspólnoty Europejskiej. Zwrócono w nich m.in. uwagę na fakt dyskryminacji, segregacji oraz

12 Zakres przedmiotowy dyrektywy horyzontalnej będzie dużo szerszy niż polskiej ustawy antydyskryminacyjnej z 2010 r., która jest wynikiem implementacji dotychczasowych unijnych dyrektyw równościowych.

13 Jednolity Akt Europejski, uchwalony podczas konferencji międzyrządowej w Luksemburgu i Brukseli; wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

14 W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 104–105; K. Głąbicka, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 1997, nr 4, s. 49 i n.

15 Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r., Dz.Urz. C 340 z 10 listopada 1997 r.

osłabienie tradycyjnych form więzi społecznych. Uwzględniono też problematykę dyskryminacji kobiet w zatrudnieniu oraz zwiększenia udziału kobiet w obsadzie stanowisk kierowniczych. W obu księgach mówi się o konieczności rozwoju polityki społecznej we Wspólnocie/Unii Europejskiej. W kontekście prezentowanego tematu interesuje nas zwłaszcza tzw. Zielona Księga, która zawierała postulat zharmonizowania polityk socjalnych państw członkowskich UE, przede wszystkim w dziedzinach: zatrudnienia, ochrony socjalnej, wyrównywania szans, zwalczania biedy oraz rozwiazywania problemów określonych kategorii społecznych[16].

Z kolei Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[17], który wszedł w życie w grudniu 2009 roku, w tytule „Polityka Społeczna" w art. 151 stanowi, że Unia i państwa członkowskie mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, oraz odpowiednią ochronę socjalną. W celu realizacji wymienionych celów Unia Europejska ma wspierać państwa członkowie w następujących dziedzinach:

- polepszenia środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników;
- warunków pracy;
- zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników;
- ochrony pracowników w wypadku wypowiedzenia umowy o pracę;
- informacji i konsultacji z pracownikami;
- reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników;
- warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii;
- integracji osób wyłączonych z rynku pracy;
- równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy;
- zwalczania wyłączenia społecznego;
- modernizacji systemów ochrony socjalnej.

Ostatnim istotnym dokumentem dla zasady równości oraz zasady niedyskryminacji jest wspomniana wyżej Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która jest integralną częścią traktatu lizbońskiego. W rozdziale III „Równość" stanowi o zakazie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Karta gwarantuje równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym w sprawach zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.

---

16 K. Głąbicka, *Polityka socjalna*…, s. 50.

17 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. C 306 z 17 grudnia 2007 r.

Dyrektywa horyzontalna jako narzędzie osiągnięcia globalnej równości

Uwagi ogólne

W literaturze zagranicznej panuje pogląd, że najistotniejsze reformy, które miały znaczenie dla stworzenia nowych ram prawnych w zakresie dyskryminacji oraz nierównego tratowania w Unii Europejskiej, rozpoczęły się ponad dziesięć lat temu. W tym okresie rozwój prawa unijnego był ściśle powiązany z jak najszerszym zapewnieniem równości dla wszystkich. Wskazuje się, że reformy unijnego prawa antydyskryminacyjnego wstrząsnęły dotychczasowym prawem unijnym zarówno na poziomie ustawodawczym, jak i normatywnym. Konsekwencje tych reform, których nie można nazwać zakończonymi, dla dzisiejszego stanu prawnego są ogromne i w sferze teoretycznej, i praktycznej. R. Xenidis wskazuje, że z jednej strony nie powiodły się kompleksowe reformy, których celem było wyrównanie unijnego poziomu regulacji prawnych dotyczących równości jednostek, chociaż nie wszystkie dziedziny życia człowieka objęte są równomiernie zakazem dyskryminacji; z drugiej strony zaś ogromny wpływ na propagowanie bezwzględnej zasady równości oraz obecny stan prawny miało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które nie ustrzegło się krytyki. W związku z tym wysiłki transformacyjne Unii Europejskiej zmierzające do osiągnięcia równości jako podstawowej zasady społeczeństwa w dalszym ciągu pozostają niekompletne. Xenidis podkreśla, że mamy obecnie do czynienia z nowym uzasadnieniem zasady niedyskryminacji wywodzonej z bezwzględnej zasadzie równości. Oparte na prawach człowieka uzasadnienie równości zyskało uznanie w prawodawstwie unijnym, które za cel obrało sobie rozszerzanie podstawowych praw człowieka oraz pogłębianie równości. Obecnie zasada równości osiągnęła nowy status, tak instrumentalny, jak i imperatywny. Niestety proces ten nie jest wolny od wad, które wynikają z tzw. walki zasad równości oraz niedyskryminacji w różnych dziedzinach życia człowieka. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest powstanie hierarchii wartości, które są sprzeczne z proklamowaną jednolitą zasadą równości, nie mówiąc już o podstawowym prawie do równości. Hierarchie te stwarzają problemy, tworząc nierówną ochronę, która różni się w zależności od podstawy prawnej[18]. Paradoksem jest również fakt, że prawo UE dopuszcza, a niekiedy nakazuje, wprowadzanie instrumentów czasowo zwiększających uprzywilejowanie pewnych osób w celu zniwelowania różnic społecznych. Ten rodzaj działania prowadzi do tzw. pozytywnej dyskryminacji[19], która zasadniczo powinna być zanegowaniem zasady równości.

18 R. Xenidis, *Shaking the Normative Foundations of EU Equality Law: Evolution and Hierarchy Between Market Integration and Human Rights Rationales*, „EUI Working Paper LAW" 2017, vol. 04, s. 1–2; por. O.M. Arnardóttir, *Equality and Non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, The Hague 2003, s. 109–113.

19 A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości*…, s. 43 i n.

Uprawiona jest więc w tym miejscu konstatacja, że obecne ustawodawstwo europejskie zmierza do maksymalnego objęcia w ramy prawne zasady niedyskryminacji i zasady równości we wszystkich dziedzinach życia człowieka. Nietrudno również zauważyć, że Unia Europejska zmierza do stworzenia podwójnych standardów zasad: niedyskryminacji oraz równości. Prawo unijne zawiera szereg przepisów, które wydają się dotyczyć kwestii równości oraz zakazu dyskryminacji. Poczynając od prawa pierwotnego Unii Europejskiej, przepisy zakazujące nierównego traktowania oraz dyskryminacji są wszechobecne. Nie jest obecnie możliwe tworzenie prawa bez uwzględnienia tych regulacji w krajowym porządku prawnym. Z drugiej strony ogólne przepisy „promujące równość" oraz „zakazujące dyskryminacji" ulegają całkowitemu rozdrobnieniu – na „przepisy szczegółowe". Ustawodawstwo unijne dąży do objęcia zakazem niedyskryminacji wszystkich aspektów życia człowieka, czego potwierdzeniem jest dyrektywa horyzontalna, która zakazuje dyskryminacji w drugim po zatrudnieniu największym obszarze życia człowieka, czyli ochronie socjalnej z zabezpieczeniem społecznym. Pytanie tylko, czy w dziedzinie ochrony socjalnej urzeczywistnienie zasady równości jest możliwe. Uważam, że możliwa jest równowaga, niekoniecznie równość, bowiem zarówno równość w ujęciu formalnym, która zakłada traktowanie podmiotów według jednakowych standardów, jak i równość w znaczeniu materialnym odwołująca się do wyrównywania szans społecznych, mogą prowadzić do nierównej dystrybucji dóbr i szans[20].

Dyrektywa horyzontalna

Rozważania na temat dyrektywy horyzontalnej należy zacząć od wniosku Komisji z 2 lipca 2008 roku[21] dotyczącego dyrektywy Rady, którego celem jest rozszerzenie – na dziedziny inne niż zatrudnienie – ochrony przed dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Założenie dyrektywy horyzontalnej jest zdaniem Komisji wyraźne: horyzontalna dyrektywa w sprawie równego traktowania ma uzupełnić obowiązujące przepisy WE[22] w tym obszarze, zakazując dyskryminacji z wyżej wymienionych względów w takich dziedzinach, jak ochrona socjalna, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną, edukacja oraz dostęp do towarów i usług, w tym mieszkań. Komisja w wyżej wymienionym wniosku, ale także w najnowszym sprawozdaniu

20 S. Fredman, *Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space*, „European Law Journal" 2006, No. 12, s. 533; M. Safjan, P. Mikłaszewicz, *Horizontal Effect of General Principles of EU Law in the Sphere of Private Law*, „European Review of Private Law" 2010, No. 3, s. 475.

21 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=PL (dostęp: 3.01.2018).

22 Chodzi o dyrektywy Rady 2000/43/WE, 2000/78/WE i 2004/113/WE.

z 24 listopada 2017 roku wskazuje, że przez zastosowanie podejścia horyzontalnego dyrektywa uzupełni obowiązujące przepisy o cztery powody do dyskryminacji, które zagwarantują pełne urzeczywistnienie zasady równości. Teza wskazywana przeze mnie, że zasada niedyskryminacji oraz zasada równości to wartości, które mogą być ze sobą utożsamiane, znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu Komisji. Jednocześnie w toku prac pojawiły się głosy przeciwne, kwestionujące włączenie ochrony socjalnej i edukacji do zakresu stosowania przedmiotowej dyrektywy. Ogólne konkluzje sprawozdania z 24 listopada 2017 roku sprowadzały się do potwierdzenia, że propagowanie w Unii Europejskiej równego traktowania jako wspólnej wartości społecznej ma kluczowe znaczenie dla Wspólnoty.

Wprowadzenie dyrektywy horyzontalnej, która przecież rozszerza zasadę niedyskryminacji oraz zasadę równości, nie jest więc procesem łatwym, co daje się zauważyć także w tym, jak długo jest ona konsultowana. Z drugiej strony można częściowo przyznać rację głosom przeciwnym wskazującym na inne dyrektywy traktujące o zakazie dyskryminacji, tj. dyrektywę 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy[23], dyrektywę 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne[24], także w obszarach niezwiązanych z zatrudnieniem, takich jak ochrona socjalna, oraz dyrektywę 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. dotyczącą równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług[25][26].

Niezależnie od tego podstawą rozszerzenia zakazu dyskryminacji także na inne obszary życia człowieka były badania występowania dyskryminacji poza rynkiem pracy[27]. Badania te wykazały, że zgodnie z unijnymi dyrektywami 2000/78/WE oraz 2000/43/WE nielegalne jest dyskryminowanie ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne lub z powodu czyjejś orientacji seksualnej, religii, wyznania, niepełnosprawności lub wieku. Te dwie dyrektywy są kluczowymi elementami prawa Unii Europejskiej w zakresie dyskryminacji ze względu na płeć. Słusznie jednakże zauważono, że same przepisy nie są w stanie całkowicie wyeliminować dyskryminacji i zapewnić wszystkim równych szans. Kluczowe w tym zakresie są walka

23 Dz.Urz. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

24 Dz.Urz. L 180 z 19.7.2000, s. 22.

25 Dz.Urz. L 373 z 21.12.2004, s. 37.

26 Zob. *Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14867–2017-INIT/pl/pdf (dostęp: 15.05.2018).

27 European Commission, *Discrimination in the European Union,* Flash EB Series #232, 2008, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_232_en.pdf (dostęp: 4.01.2018); European Commission, On-going Evaluation of the 2007 European Year of Equal Opportunities for All Final Report December 2008, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2144&langId=en (dostęp: 4.01.2018).

ze stereotypami, zmiana mentalności i podnoszenie świadomości społecznej, aby urzeczywistnić zasadę równości. Dlatego właśnie rok 2007 został ogłoszony Europejskim Rokiem Równych Szans dla Wszystkich. Koncentrowano się wtedy na informowaniu ludzi o ich prawach, celebrowaniu różnorodności i promowaniu równych szans dla wszystkich. Wskazać należy, że rok ten był punktem zwrotnym i stał się początkiem rozszerzania zakazu dyskryminacji także na inne obszary, niekoniecznie związane z zatrudnieniem. Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich[28] doprowadził do szerokiej debaty na temat możliwości zapewnienia takiego samego poziomu ochrony prawnej dla wszystkich dziedzin życia człowieka. Głównym celem miała być walka z dyskryminacją i zapewnienie równych szans dla wszystkich, stymulowanie rozwoju gospodarczego i tworzenie solidnych podstaw sprawiedliwości społecznej. Aby zrealizować ten globalny cel, konieczne było przyjęcie pewnych założeń, takich jak: lepsze informowanie ludzi o ich prawach do równego traktowania, maksymalne zbliżenie się do osiągnięcia prawdziwej równości szans dla wszystkich oraz przedstawienie korzyści płynących z różnorodności społeczeństw w Unii Europejskiej.

Wskazane wyżej badania występowania dyskryminacji poza rynkiem pracy doprowadziły do wniosku, że znacznie szersza ochrona przed dyskryminacją – w porównaniu do innych – występuje w wypadku dwóch przesłanek, tj. ze względu na rasę i pochodzenie etniczne, a główną dziedziną, która doznaje szczególnej ochrony, jest zatrudnienie[29]. Jedyną szansą na osiągnięcie celu globalnego, czyli zapewnienie równych szans dla wszystkich[30], jest ujednolicenie ram prawnych, co w konsekwencji pociągnie za sobą rozszerzenie prawodawstwa antydyskryminacyjnego opartego na zakazie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, niepełnosprawność, religię, wyznanie oraz wiek, wykraczając tym samym poza dziedzinę zatrudnienia. Tymi innymi dziedzinami mają być m.in. równy dostęp do towarów i usług, ochrona socjalna, zabezpieczenie społeczne, opieka zdrowotna oraz edukacja.

W tytule opracowania znalazła się też ochrona socjalna, należy więc podać jej definicję. Zdaniem M. Piotrowskiej w tradycyjnym ujęciu jest ona postrzegana jako forma redystrybucji[31]. Autorka podkreśla, że ochrona socjalna to polityka pomagająca ubogim zarządzać ryzykiem, zwiększając ich możliwości, co przyczynia się do wzrostu ogólnej efektywności. Koncepcja ochrony socjalnej to nic innego jak narzędzie promujące równość i rozszerzające możliwości jednostek[32].

---

28 Ja również reprezentuję tu stanowisko, że Unia Europejska dąży do przedstawienia zasady równości jako podstawowego prawa człowieka.

29 Poza zakresem ochrony wciąż pozostają: dostęp do towarów i usług, opieka zdrowotna, usługi społeczne czy edukacja.

30 Celowo używam czasu teraźniejszego, gdyż proces ten nigdy nie osiągnie „celu idealnego".

31 M. Piotrowska, Z*naczenie ochrony socjalnej dla efektywności gospodarczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2008, z. 12, s. 211–222, http://ur.edu.pl/pliki/Zeszyt12/16.pdf (dostęp: 4.01.2018).

32 M. Piotrowska wskazuje tu na koncepcję zaproponowaną przez Bank Światowy w 2001 r.

Podstawowe pytanie, na jakie tu należy odpowiedzieć, dotyczy utożsamiania równości z niedyskryminacją. Wyrażam przy tym pogląd, że unijne regulacje prawne odnośnie równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji nie są sprzeczne czy wadliwe. Pojęcia takie jak „równe traktowanie" i „niedyskryminacja" mogą być stosowane zamiennie. Ustawodawca europejski w preambule do dyrektywy horyzontalnej utożsamia te terminy. Prawo każdej osoby do równości wobec prawa do ochrony przed dyskryminacją jest powszechnym prawem uznanym w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Konwencji NZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Paktach NZ: Pakcie praw obywatelskich i politycznych oraz Pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Konwencji NZ o prawach osób niepełnosprawnych, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejskiej Karcie Społecznej, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie. Z kolei w art. 1 omawianej dyrektywy horyzontalnej jednoznacznie potwierdzono jej cel, jakim jest ustanowienie ram prawnych dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność wiek lub orientację seksualną – co ma zapewnić wprowadzenie w życie w państwach członkowskich zasady równego traktowania w obszarach innych niż zatrudnienie i praca[33].

Skoro sama dyrektywa tak przedstawia zasadę równości i zasadę niedyskryminacji, to jednoznacznie należy stwierdzić, że obecnie mamy do czynienia co prawda z dwoma zasadami, jednakże sprowadzonymi do wspólnego mianownika. Istota niedyskryminacji zostaje niemalże utożsamiona z zasadą równości. Z drugiej strony umiejscowienie tych przepisów oraz ich treść częściowo się powielają.

Podsumowanie

Kluczowe reformy dotyczące zmian w zakresie przepisów antydyskryminacyjnych rozpoczęły się w Unii Europejskiej ponad dziesięć lat temu. O ile wtedy przyświecająca tej ważnej idei zasada równości przez wszystkich została przyjęta z entuzjazmem, o tyle zastanawiające jest zauważalne rozszerzanie zasady niedyskryminacji – utożsamianej w Unii Europejskiej jedynie z zasadą globalnej równości (zresztą promowanej przez ustawodawstwo europejskie). Jedno jest pewne, projekt dyrektywy horyzontalnej rozszerza definicję zakazu dyskryminacji na inne dziedziny niezwiązane z zatrudnieniem. Dziedziny te to m.in. wspomniana ochrona socjalna, która stanowi jeden z elementów podstawowych, będących przedmiotem zainteresowania ustawodawstwa unijnego od początku istnienia WE. Uprawniona jest

33 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=PL (dostęp: 15.05.2018).

zatem konstatacja, że dyrektywa horyzontalna jest kolejnym krokiem na drodze do rozszerzania zakazu dyskryminacji i tworzenia stanu „idealnej równości" dla wszystkich.

The extending protection against the discrimination to the area of social protection – horizontal directive

Summary

With the implementation of Directives 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, 2000/43/EC of 29 June 2000 concerning equal treatment of persons irrespective of racial origin or ethnic, and Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 on equal treatment of men and women in the access to and supply of goods and services in the European Union, a new stage in the redefinition of two concepts began in EU legislation: equality and non-discrimination. The current draft "horizontal" directive aims to broaden the principle of non-discrimination and the principle of equality, which, according to the concept adopted in this article, are identical concepts. In the article, the author answers an important question, why EU legislation, constantly extends the principle of non-discrimination and the principle of equality, while there are no grounds for it.

Wypalenie zawodowe jako problem społeczno-prawny

Monika Nowak*

Uwagi wstępne

Wypalenie zawodowe nie jest zjawiskiem nowym, wskazuje się bowiem, że pojawiło się ono już w XIX wieku jako efekt drugiej rewolucji przemysłowej. Dokonujący się w tym okresie rozwój techniczno-technologiczny zaowocował m.in. mechanizacją pracy, w której wyniku małe i średnie warsztaty przekształciły się w duże zakłady przemysłowe szukające, wobec ograniczonej podaży pracy, bardziej efektywnego wykorzystania dostępnej na rynku siły roboczej. Wprowadzane w tym zakresie rozwiązania, metody, narzędzia, obok zasadniczych celów, dla których były wdrażane, powodowały często negatywne konsekwencje dla samego zatrudnionego, takie jak znużenie, przemęczenie czy brak satysfakcji z efektów pracy – zasadniczo obcy pracy rzemieślniczej[1].

Niemniej współcześnie, mimo upływu lat oraz istotnych zmian w sposobach i formach wykonywania pracy zarobkowej, problem ten nie tylko nie maleje, ale wręcz gwałtowanie przybiera na sile. Przede wszystkim wyraźnie zwiększa się jego skala, co powoduje zdaniem niektórych autorów, że wypalenie zawodowe staje się dla pracowników jednym z największych zagrożeń XXI wieku[2]. O ile

---

* Dr hab. Monika Nowak, Uniwersytet Łódzki.

1 Zob. A. Wajda, *Rola pracy w życiu człowieka w perspektywie historycznej – jej humanizacja i wypalenie zawodowe*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6, s. 24 i n.

2 Zdaniem psychologów wypalenie zawodowe czeka nawet 40 procent Polaków – por. L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Roczny urlop dla wypalonych*, „Gazeta Wyborcza", 24 lutego 2011, http://wyborcza.pl/1,75248,9156717,Roczny_urlop_dla_wypalonych.html?disableRedirects=true (dostęp: 1.12.2016). Por. też: *Wypalenie zawodowe.*

początkowo, jak wynikało z przeprowadzanych badań, wypalenia zawodowego doświadczały właściwie jedynie wybrane grupy pracowników, głównie wykonujące zawody polegające na pomocy innym ludziom, czy w których specyfikę wpisane są niepowodzenia mimo znacznego nakładu sił i umiejętności (lekarze, nauczyciele, pracownicy opieki społecznej)[3], o tyle dzisiaj coraz częściej zwraca się uwagę, że nabiera ono w zasadzie powszechnego charakteru[4]. Wbrew pierwotnym ustaleniom wypalenie zawodowe nie jest zależne wyłącznie od rodzaju wykonywanej pracy czy bardziej zaawansowanego wieku osób zatrudnionych, dotyka bowiem coraz częściej również ludzi młodych. Taki stan rzeczy wiązany jest w dużej mierze z postępującymi przemianami cywilizacyjnymi, wyraźnym wzrostem wymagań stawianych pracownikom, które powodują intensywny stres, przemęczenie, wyczerpanie, a w efekcie coraz większe koszty psychiczne, jakie z tego tytułu pracownicy ci ponoszą[5].

Wypalenie zawodowe jest zarazem zjawiskiem szczególnie destrukcyjnie wpływającym na jednostkę, która doświadcza postępującego wyniszczenia psychicznego[6], a nierzadko i fizycznego. Trzeba wszak podkreślić, że wywołuje ono bardzo poważne konsekwencje nie tylko dla jednostki (czy rodziny osoby, której ten syndrom dotyczy), ale też dla samego pracodawcy, czy nawet szerzej – całego społeczeństwa. Jego przejawem – oprócz braku satysfakcji z wykonywanej pracy czy spadku zaangażowania w pracę – jest również pojawienie się licznych psychosomatycznych zaburzeń (w tym m.in. nieustającego poczucia zmęczenia, trudności w zasypianiu, rozmaitych dolegliwości bólowych, fobii, chorób, których przyczyna jest trudna do ustalenia)[7] oraz zmiana sposobu postrzegania ludzi i świata, ustalonych wcześniej priorytetów. W efekcie pogarsza się ilość i jakość wykonywanej pracy, normą stają się częste absencje w pracy, problemy w kontaktach społecznych, skłonności do nadużywania środków psychoaktywnych (w tym alkoholu czy leków), następuje proces izolacji i wycofywania się z dotychczasowej aktywności także w innych niż praca sferach życia. Jak podaje się w niektórych opracowaniach,

---

Przyczyny i zapobieganie, red. H. Sęk, Warszawa 2006, s. 7 i n. oraz A. Wajda, *Rola pracy w życiu człowieka*…, s. 24 i n.

3 Niewątpliwie te grupy nadal określić można jako szczególnie zagrożone wypaleniem – zob. J. Pyżalski, *Skutki oddziaływania warunków pracy na polskich nauczycieli*, [w:] *Psychospołeczne warunki pracy polskich nauczycieli. Pomiędzy wypaleniem zawodowym a zaangażowaniem*, red. J. Pyżalski, D. Merecz, Kraków 2010, s. 41.

4 Zob. m.in.: E. Nowak-Jamróz, *Urlop sabbatical jako sposób zapobiegania wypaleniu zawodowemu. Próba analizy porównawczej istniejących regulacji prawnych*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie*…, s. 201 i n. oraz K. Erenkfeit, L. Dudzińska, A. Indyk, *Wpływ środowiska pracy na powstanie wypalenia zawodowego*, „Medycyna Środowiskowa" 2012, nr 15(3), s. 121.

5 Por. A. Kisiel, *Wypalenie zawodowe – przykładowe symptomy i przeciwdziałania*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie*…, s. 34.

6 S.M. Litzke, H. Schuh, *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, przeł. M. Wojdak-Piątkowska, Gdańsk 2007, s. 165 i n.

7 A. Wajda, *Rola pracy w życiu*…, s. 29.

w końcowym stadium wypalenia obserwuje się całkowite wyczerpanie psychiczne, emocjonalne i fizyczne danej osoby[8], skutkujące niekiedy jej zupełną eliminacją z rynku pracy.

Konieczne staje się zatem poszukiwanie skutecznych instrumentów ochrony przed omawianym zjawiskiem. Muszą one mieć, co oczywiste, bardzo zróżnicowany, interdyscyplinarny charakter. Nie ulega jednak wątpliwości, że pewne znaczenie mają tu również obowiązujące lub przyjmowane w przyszłości regulacje prawne, zwłaszcza dotyczące kształtowania właściwego, przyjaznego środowiska pracy, odpowiednich warunków jej wykonywania, szczególnie pozwalających zachować większą równowagę między aktywnością zawodową pracownika a jego życiem prywatnym. Problematyka ta nie jest wszak szerzej podnoszona w literaturze z tego zakresu. Tymczasem analiza przyczyn wypalenia zawodowego pozwala wskazać wyraźne powiązania istniejące między kwestiami wchodzącymi w obszar regulacji prawa pracy a źródłami wypalenia zawodowego. Przyjęte w omawianej dziedzinie rozwiązania mogą bowiem z jednej strony pośrednio sprzyjać powstawaniu i nasilaniu się tego syndromu, z drugiej zaś skutecznie mu przeciwdziałać, czy przynajmniej minimalizować ryzyko i skalę wystąpienia jego negatywnych skutków.

Problemy z jednoznacznym zdefiniowaniem pojęcia i przyczyn wypalenia zawodowego

Pojęcie wypalenia zawodowego zaczęło być stosowane w opracowaniach naukowych w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku[9]. Pomimo stopniowego wzrostu zainteresowania tą problematyką oraz licznie już prowadzonych w tym zakresie badań nie udało się wypracować jednolitej, powszechnej definicji tego terminu. Wynika to w dużej mierze z tego, że zjawisko wypalenia zawodowego ma niezwykle złożony charakter i może przybierać różną postać, często zależną od indywidualnych predyspozycji danej jednostki, a także być wynikiem wielu różnorakich czynników. Trudno zatem precyzyjnie wskazać na kryteria (choć próbuje się to czynić[10]), które pozwoliłyby odróżnić wypalenie od innych chorób czy zaburzeń o podłożu psychicznym, takich jak np. depresja, kryzys egzystencjalny, nerwica, zespół przewlekłego zmęczenia. Można dodatkowo zaobserwować, że w poszczególnych definicjach wypalenia zawodowego różnie rozkładane są akcenty – jedni autorzy bardziej eksponują jego

8 K. Erenkfeit, L. Dudzińska, A. Indyk, *Wpływ środowiska pracy*…, s. 125.

9 E. Wilczek-Rużyczka, *Wypalenie zawodowe pracowników medycznych*, Warszawa 2014, s. 13.

10 Por. szerzej na ten temat: M. Anczewska, P. Świtaj, J. Roszczyńska, *Wypalenie zawodowe*, „Postępy Psychiatrii i Neurologii" 2005, nr 14(2), s. 70 i n.

objawy, to, w czym wypalenie zawodowe się przede wszystkim przejawia, inni zaś mocniej uwypuklają kwestię jego przyczyn, źródeł omawianego problemu.

Według jednej z pierwszych definicji wypalenia zaproponowanej przez Ch. Maslach stanowi ono „zespół wyczerpania emocjonalnego, depersonalizacji oraz obniżonego poczucia dokonań osobistych, który może wystąpić u osób, pracujących z innymi ludźmi w pewien określony sposób"[11]. W ramach tej wielowymiarowej koncepcji zwraca się uwagę na trzy główne elementy tytułowego zjawiska:

1) wyczerpanie emocjonalne, tj. poczucie nadmiernego obciążenia emocjami i znacznego ich uszczuplenia, silnego zmęczenia, którym towarzyszy odczucie braku możliwości regeneracji sił;
2) depersonalizację – specyficzny stosunek danej osoby do innych osób, wyrażający się m.in. w zachowaniach cynicznych, pogardliwych, nadmiernym dystansowaniu się, obojętności, przedmiotowym traktowaniu „odbiorców usług" (np. uczniów czy pacjentów);
3) obniżone poczucie dokonań osobistych, kompetencji, wydajności pracy, własnej skuteczności.

Elementy te najczęściej określa się ogólnie, w pewnym uproszczeniu, jako stan wyczerpania cielesnego, uczuciowego oraz duchowego pracownika[12].

Do drugiej z wymienionych wcześniej grup definicji zakwalifikować można m.in. próbę określenia wypalenia zawodowego jako pewnego procesu, w którym na skutek napięcia wywołanego pracą, zbyt wysokich wymagań stawianych zatrudnionemu w stosunku do jego indywidualnych możliwości i zasobów, zachodzą negatywne zmiany jego postaw i zachowań[13], lub jako rezultatu „długotrwałego i powtarzającego się obciążenia w długookresowej intensywnej pracy zawodowej"[14].

Bywa też ono pojmowane jako stan zmęczenia czy frustracji wynikający z poświęcenia się określonej sprawie, sposobowi życia lub związkowi, co nie przyniosło oczekiwanej nagrody[15]. W ogólniejszym ujęciu określa się także wypalenie zawodowe jako „przedłużoną reakcję na przewlekle działające w pracy stresory emocjonalne i interpersonalne"[16], co podkreśla wyraźnie główną przyczynę i istotę owego problemu. Jak się bowiem często przyjmuje, to chroniczny stres, który może mieć

---

11 Por. Ch. Maslach, *Wypalenie – w perspektywie wielowymiarowej*, [w:] *Wypalenie zawodowe*…, s. 15.

12 Por. J.E. Karney, *Psychopedagogika pracy: wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa 2007, s. 405 i n. Aspekt wyczerpania został szczególnie wyraźnie wyeksponowany w definicji wypalenia zaproponowanej przez jednego z pierwszych jego badaczy – Freudenbergera, który uznał je za stan krańcowego wyczerpania – por. Ch. Maslach, *Wypalenie*…, s. 19.

13 Por. tak: Cherniss – za: E. Wilczek-Rużyczka, *Wypalenie zawodowe*…, s. 14.

14 Tak: E. Aronson, *Człowiek, istota społeczna*, przeł. J. Radzicki, Warszawa 1996 – za: A. Wajda, *Rola pracy w życiu człowieka*…, s. 28.

15 Por. tak: Freudenberger i Richelson – za: M. Anczewska, P. Świtaj, J. Roszczyńska, *Wypalenie zawodowe*, s. 68.

16 Za: K. Erenkfeit, L. Dudzińska, A. Indyk, *Wpływ środowiska pracy*…, s. 122.

różne podłoże, w powiązaniu z innymi czynnikami (głównie o charakterze organizacyjnym) jest zasadniczym elementem wypalenia zawodowego[17].

W literaturze poświęconej wypaleniu zawodowemu podkreśla się, że podstawowe cechy omawianego zespołu, jak również pewne ustalenia zawarte w innych definicjach wypalenia, najlepiej odzwierciedla koncepcja, zgodnie z którą jest ono „uporczywym, negatywnym stanem związanym z pracą, występującym u osób ogólnie zdrowych. Charakteryzuje się on głównie wyczerpaniem, któremu towarzyszy dyskomfort psychiczny i fizyczny, poczucie zmniejszonej skuteczności, obniżona motywacja oraz dysfunkcyjne postawy i zachowania w pracy. Ten stan rozwija się stopniowo i wynika z rozbieżności między intencjami a realiami zawodu. Wypalenie często jest procesem samonapędzającym się z powodu nieadekwatnych strategii radzenia sobie"[18].

Jak już można się było zorientować, problemom ze sformułowaniem powszechnej, uniwersalnej definicji wypalenia zawodowego towarzyszy również brak jasno i wyczerpująco wskazanych przyczyn powstania tego zjawiska. Jak się wydaje, jest ich bowiem bardzo wiele i nie stanowią one grupy wewnętrznie jednorodnej. Wypalenie zawodowe to proces, w którym istotną rolę odgrywają bardzo różne czynniki, w dużym stopniu zależne też od rodzaju wykonywanego zawodu, charakteru danej pracy i psychofizycznych właściwości konkretnego pracownika. Niemniej w literaturze fachowej podejmuje się niekiedy próby pewnego sklasyfikowania źródeł wypalenia zawodowego. Proponuje się m.in. wyróżnienie[19]:

- czynników demograficznych (typu: wiek, płeć, wykształcenie) i osobowościowych (np. poziom odporności na stres, neurotyczności, samooceny) – będą to przyczyny o charakterze indywidualnym;
- czynników interpersonalnych – dotyczą relacji zachodzących między pracownikiem a odbiorcami jego usług, w tym np. konfrontacji ze śmiercią czy cierpieniem;
- czynników organizacyjnych, mających najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia zakresu prowadzonych rozważań i wpływu norm prawa pracy na powstanie omawianego zespołu, do których zalicza się chociażby pracę pod presją czasu, brak jasno sprecyzowanych obowiązków pracowniczych i wymagań dotyczących pracy, nieadekwatne wynagrodzenie, brak

17 *Ibidem*, s. 121. Szeroko na ten temat również J. Tarapata, *Wypalenie zawodowe pracowników negatywną konsekwencją stresu w miejscu pracy*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie*…, s. 92 i n.

18 Por. tak: W. Schaufeli i D. Enzmann – za: M. Anczewska, P. Świtaj, J. Roszczyńska, *Wypalenie zawodowe*, s. 69.

19 Por. tak: K. Erenkfeit, L. Dudzińska, A. Indyk, *Wpływ środowiska pracy*…, s. 123 i n. Podobnie: F. Bylok, A. Pabian, R. Kucęba, *Budowa zaufania społecznego jako element przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu*, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6, s. 49. Różnorodność i złożoność przyczyn wypalenia zawodowego podkreśla też W. Bańka, *Humanizacja stosunków pracy – sposobem na przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie*…, s. 65 i n.

poczucia pewności zatrudnienia (m.in. w związku z jego terminowym charakterem[20]), niewłaściwą atmosferę w pracy[21] czy szybkie i częste zmiany w organizacji[22].

Do ostatniej z wymienionych grup przyczyn wypalenia zawodowego należy zaliczyć także niemal powszechnie wymieniany w piśmiennictwie czynnik, jakim jest nadmierne obciążenie pracownika pracą. Wprost wskazuje się, że wypalenie zawodowe jest bardzo często reakcją organizmu na „długotrwałe przeciążenie wyczerpującymi obowiązkami, ale też i monotonną pracę"[23]. Warto też wyraźnie podkreślić, że czynnik ten, obok braku odpowiedniego wynagradzania, dowartościowania wykonanej pracy oraz niedostatecznej autonomii po stronie pracownika, bywa zaliczany do trzech głównych powodów powstawania wypalenia zawodowego[24].

Normy prawa pracy, które mogą się przyczyniać do ograniczenia zjawiska wypalenia zawodowego

Trzeba zauważyć, że w polskim prawie pracy w zasadzie nie ma instrumentów o powszechnym charakterze wprost przeznaczonych do walki z wypaleniem zawodowym, takich jak np. urlop typu *sabbatical* czy wprowadzone w ustawodawstwie francuskim prawo do tzw. odłączenia[25]. Nie oznacza to jednak, że pewne instytucje funkcjonujące w ramach obowiązującego prawa nie mogą być do tego celu pośrednio wykorzystane bądź że nie odgrywają w tym zakresie prewencyjnej roli.

Przede wszystkim, biorąc pod uwagę jeden z częściej powoływanych w literaturze przedmiotu powodów wypalenia zawodowego, jakim jest przeciążenie pracą, istotne znaczenie ma niewątpliwie prawo pracownika do odpoczynku, które w Polsce zostało podniesione do rangi podstawowej zasady prawa pracy mającej swe konstytucyjne umocowanie (por. art. 66 ust. 2 Konstytucji oraz art. 14 k.p.). Składają się na nie przepisy ograniczające czas pracy, gwarantujące dni wolne od pracy czy płatny urlop wypoczynkowy. Jednocześnie dokładna analiza tych przepisów prowadzona w kontekście omawianego problemu wiedzie do wniosku, że zakres i sposób regulacji tego prawa nie jest pozbawiony istotnych mankamentów

20 Por. E. Wilczek-Rużyczka, *Wypalenie zawodowe*…, s. 15.

21 Zob. szerzej: M. Maciejasz-Świątkiewicz, L. Płatkowska-Prokopczyk, *Atmosfera pracy jako czynnik wypalenia zawodowego*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie*…, s. 105 i n.

22 W. Bańka, *Humanizacja stosunków pracy*…, s. 68.

23 Por. A. Kisiel, *Wypalenie zawodowe*…, s. 33 i n.

24 S.M. Litzke, H. Schuh, *Stres, mobbing*…, s. 174.

25 Chodzi przede wszystkim o wprowadzone w ostatnim czasie ograniczenie możliwości kontaktowania się z pracownikiem (telefonicznie czy e-mailowo) po godzinach pracy, które zostanie szerzej omówione w osobnym opracowaniu.

(co w ujęciu szczegółowym będzie stanowić przedmiot odrębnej uwagi). Pomijając brak wskazanych wyżej rozwiązań gwarantujących możliwość pełniejszego czy dłuższego odpoczynku od pracy zarobkowej, służących wyraźnemu oddzieleniu życia prywatnego od zawodowego i ukierunkowanych *stricte* na przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu, trzeba też wskazać na określone ułomności obowiązującej regulacji dotyczącej zwłaszcza odpoczynku dobowego i tygodniowego. Brak bowiem precyzji w formułowaniu tych przepisów oraz określonych konsekwencji ich naruszenia przez pracodawcę (poza odpowiedzialnością z tytułu popełnionego wykroczenia) może w dużym stopniu podważać skuteczność gwarantowanych przez nie uprawnień, a tym samym osłabiać ich znaczenie prewencyjne w aspekcie walki z wypaleniem zawodowym.

Prawo do odpoczynku, potencjalnie odgrywające podstawową rolę w przeciwdziałaniu omawianemu zjawisku, bywa często postrzegane (szczególnie w ujęciu norm zawartych w Konstytucji) jako element szerszej materii, jaką jest konieczność stworzenia zatrudnionemu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy[26]. Obowiązkom pracodawcy w tym zakresie nadano również walor konstytucyjnej i kodeksowej zasady prawa pracy, podkreślając tym samym ich fundamentalne znaczenie. Z pewnością problematyka ta stanowi zarazem jeden z kluczowych gwarantów prawnego zabezpieczenia przed wypaleniem zawodowym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wszelkie działania podejmowane na rzecz generalnie ochrony życia i zdrowia pracownika, a taki, jak wprost wynika z art. 207 § 2 k.p., jest główny cel zobowiązania do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy[27], bardzo mocno wpisują się w zagadnienie walki z tytułowym zjawiskiem. Nie chodzi tu wszak tylko o zdrowie w znaczeniu fizycznej kondycji organizmu, ale również o stan psychiczny zatrudnionego. Pojęcie warunków pracy, jak słusznie wskazuje się w doktrynie prawa pracy, musi być więc w tym wypadku rozumiane szeroko i obejmować również psychospołeczne elementy środowiska pracy, które bardzo często

26 Por. tak: T. Liszcz, *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 68. Zdaniem autorki istotne są też art. 24, 38 i 68 Konstytucji RP, które łącznie z powołanym art. 66 tworzą prawo „każdej osoby wykonującej pracę na rzecz innego podmiotu do ochrony życia i zdrowia w środowisku pracy", a podmiotem zobowiązanym do jego realizacji jest ustawodawca – zob. *ibidem*, s. 69. O szerokim zakresie podmiotowym tego prawa – zob. też m.in. T. Wyka, *Ochrona życia i zdrowia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Łódź 2003, s. 106.

27 W doktrynie prawa pracy trafnie zauważono, że art. 207 § 2 k.p., który w założeniu powinien realizować podstawową zasadę prawa pracy – „prawa do bhp" – wymienioną w art. 14 k.p., z natury o ogólniejszym charakterze, w istocie statuuje obowiązek bardziej generalny: ochrony życia i zdrowia pracowników, a zagwarantowanie bezpieczeństwa i higieny pracy, jak wynika z treści przepisu, staje się jedynie instrumentem jego realizacji – zob. Z. Góral, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 191. Na ten temat też: T. Wyka, *Generalny obowiązek pracodawcy ochrony życia i zdrowia pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2002, nr 4, s. 22.

leżą u podstaw wielu groźnych zaburzeń i chorób dotykających pracownika, takich jak choćby wypalenie zawodowe[28].

Kwestia ta jest podobnie ujmowana na gruncie prawa międzynarodowego i europejskiego[29]. Szczególną uwagę zwraca Konwencja nr 155 MOP dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy[30], w której wprost wskazano, że pod pojęciem zdrowia, w powiązaniu z pracą, należy rozumieć nie tylko brak choroby czy kalectwa, ale też m.in. „psychiczne czynniki szkodliwe dla zdrowia, bezpośrednio związane z bezpieczeństwem i higieną pracy" (art. 3), oraz podkreślono, że polityka w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników powinna uwzględniać także konieczność przystosowania maszyn, sprzętu, czasu pracy, organizacji pracy i procesów pracy do zarówno fizycznych, jak i psychicznych możliwości pracowników (art. 5 pkt b Konwencji). Tym samym należy uznać, że już na podstawie wspomnianych ogólnych przepisów kodeksowych zobowiązujących pracodawcę do dbałości o bezpieczne i higieniczne warunki pracy powinien on podejmować wszelkie niezbędne działania, które będą zabezpieczały fizycznie pracownika, oraz dążyć do wyeliminowania ze środowiska pracy szkodliwych czynników o charakterze psychospołecznym, takich jak chociażby nadmierny stres.

Z pewnością istotne znaczenie będą miały jednak też szczegółowe przepisy wchodzące w zakres omawianej problematyki, dotyczące m.in. wdrażania odpowiednich rozwiązań na rzecz właściwej organizacji pracy, w tym szczególnie zmniejszania jej uciążliwości (art. 207 § 2 k.p. oraz art. 94 pkt 2a k.p.), reagowania na potrzeby ujawniające się w zakresie zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz doskonalenia istniejącego poziomu ochrony przez dostosowywanie podejmowanych środków do zmieniających się warunków wykonywania pracy (a więc również narastających obciążeń psychicznych związanych z pracą), czy obligujące pracodawcę do kierowania pracowników na badania pracownicze – zwłaszcza okresowe i kontrolne. Niemniej w tym ostatnim wypadku, jak potwierdzają obserwacje osób zajmujących się analizą zjawiska wypalenia zawodowego, choć badania pracownicze są potencjalnie ważnym narzędziem w walce z wypaleniem, to jednak ze względu na stosunkowo niską jeszcze rangę, jaką nadaje się w naszym kraju ochronie przed zagrożeniami psychospołecznymi, brakuje też odpowiednich tradycji w służbach medycyny pracy[31].

---

28 Tak m.in.: T. Liszcz, *Konstytucyjne podstawy…*, s. 67; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zagrożenia psychospołeczne w środowisku pracy a obowiązki pracodawcy*, [w:] *Prawo ochrony pracy…*, s. 103 i n. Na konieczność szerszego rozumienia pojęcia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy wskazywał też A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 182 i n.

29 Jeśli chodzi o prawo europejskie zwraca na to uwagę m.in. L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006, s. 238 i n.

30 Tekst konwencji zob. www.mop.pl (dostęp: 6.02.2019). Na ten temat też: M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zagrożenia psychospołeczne…*, s. 103 i n.

31 Zob. tak: K. Erenkfeit, L. Dudzińska, A. Indyk, *Wpływ środowiska pracy…*, s. 128.

Nie bez znaczenia dla profilaktyki antywypaleniowej pozostają też te regulacje prawne, które wprost przeciwdziałają patologicznym zachowaniom w miejscu pracy (takim jak np. mobbing czy dyskryminacja – w tym zwłaszcza molestowanie i molestowanie seksualne) generującym silny stres i naruszającym godność pracownika, a przez to stającym się źródłem omawianego problemu[32]. Ustawowe zobowiązanie pracodawców do przeciwdziałania zarówno dyskryminacji, jak i mobbingowi, zmusza ich do podejmowania stosownych inicjatyw na rzecz właściwej, bezpiecznej atmosfery w miejscu pracy, a tym samym w jakimś stopniu przyczynia się do ograniczenia występowania czynników inicjujących proces wypalenia zawodowego.

Wypalenie zawodowe bywa też wiązane z rosnącym u pracowników poczuciem niepewności zatrudnienia – zwłaszcza w związku z terminowym jego charakterem. Ustawodawca w znacznym stopniu stara się temu przeciwdziałać. Istotne znaczenie mają tu liczne normy zawierające materialne i formalne ograniczenia swobody pracodawcy w zakresie rozwiązywania stosunku pracy, składające się na powszechną i szczególną ochronę trwałości zatrudnienia. W kontekście analizowanego problemu pierwszoplanowego znaczenia nabierają jednak działania na rzecz prawnego ograniczenia swobody stron w zakresie nadużywania umowy o pracę na czas określony, bowiem przede wszystkim właśnie w tego typu zatrudnieniu upatruje się możliwych przyczyn wypalenia zawodowego. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne, zmienione w ostatnim czasie, choć dopuszczają możliwość zawarcia maksymalnie trzech umów na czas określony między tymi samymi stronami i na czas nie dłuższy niż łącznie 33 miesiące, to jednak nie mają absolutnego charakteru i nie eliminują wszystkich zagrożeń, jakie się z pracą terminową łączą.

Dotyczą one głównie relacji między tymi samymi stronami stosunku pracy, a nie stosowania tej umowy w ogóle, co oznacza, że dany pracownik może wykonywać pracę na podstawie tego typu umowy znacznie dłużej niż przez 33 miesiące, na rzecz różnych podmiotów. Ponadto sam ustawodawca, wprowadzając z jednej strony wskazane instrumenty ochronne, które niewątpliwie utrudniają obecnie możliwość obejścia wynikających z przepisów ograniczeń, z drugiej strony zrezygnował z zasady niedopuszczalności wypowiadania tych umów, co wpływa na jeszcze większe poczucie niestabilności stosunku pracy u osób wykonujących pracę na ich podstawie. Tym bardziej że wypowiedzenie tego rodzaju umowy przez pracodawcę nie wiąże się też z obowiązkiem wskazania przyczyny uzasadniającej jej rozwiązanie w omawianym trybie, jak to się dzieje w wypadku umów o pracę na czas nieokreślony.

Wreszcie nie wszyscy pracownicy są objęci omawianymi unormowaniami. Przepisów tych nie stosuje się choćby do osób, które wykonują pracę w charakterze

32 Jak wykazały badania – pomiędzy mobbingiem a wypaleniem zawodowym zachodzi wyraźna korelacja, por. szerzej: M. Stanisławska, S. Siudowska, A. Jurczak, E. Grochans, *Mobbing i wypalenie zawodowe w wybranych środowiskach pracy*, „Problemy Pielęgniarstwa" 2015, t. 23, z. 3, s. 370.

zastępcy czy pracowników tymczasowych, których praca ze swej istoty ma terminowy charakter. I choć do ustawy o pracownikach tymczasowych wprowadzono pewne rozwiązania chroniące pracowników przed nadużywaniem tego rodzaju formy zatrudnienia (w miejsce zatrudnienia „stałego")[33], to jednak przepisy prawa nie limitują samego okresu, w jakim dana osoba może być w ogóle w tej formie zatrudniana, co w powiązaniu z ograniczeniami w zakresie prawa do odpoczynku tych osób (głównie modyfikacjami w zakresie prawa do urlopu wypoczynkowego w naturze[34]) stanowi potencjalnie duże ryzyko pojawienia się omawianego zjawiska wypalenia w grupie pracowników tymczasowych.

Osobnym problemem, którego rozwiązanie nastręcza wielu trudności, jest też obserwowana w praktyce „ucieczka" od zatrudnienia pracowniczego na rzecz umów prawa cywilnego. Wskazuje się nawet w doktrynie prawa pracy, że zatrudnienie pozapracownicze staje się normalną formą pracy, choć nie zawsze dobrowolnie wybieraną[35]. Próbuje się temu w różny sposób przeciwdziałać. Przede wszystkim ustawodawca wyraźnie zabrania zawierania tego rodzaju umów w warunkach zatrudnienia pracowniczego. Na uwagę zasługują też coraz częściej zgłaszane w doktrynie prawa pracy postulaty rozciągnięcia pewnych uprawnień pracowniczych na osoby wykonujące pracę na podstawie umów prawa cywilnego, w których ramach zdarza się, że rzeczywiste warunki wykonywania pracy zbliżają się do tych wynikających z umowy o pracę, a ich stronami nie są faktycznie niezależne od siebie podmioty[36]. Właśnie owe częste zbliżenie warunków, w jakich prace te są świadczone, do zatrudnienia pracowniczego, mimo wciąż uznawanych różnic w zakresie przynależnego

33 W ustawie, między innymi, limituje się czas, na jaki agencja pracy tymczasowej może skierować pracownika tymczasowego do jednego pracodawcy użytkownika, wyłącza możliwość bycia pracodawcą użytkownikiem dla własnych pracowników czy powierzania pracy tymczasowej w określonych sytuacjach – np. w razie wcześniejszego zwolnienia własnego pracownika. Ponadto w ustawie zastrzeżono wprost brak możliwości umownego zastrzeżenia niedopuszczalności nawiązania z daną osobą umowy na czas nieokreślony po zakończeniu pracy tymczasowej na rzecz danego podmiotu. Zob. m.in. art. 4, 8, czy 20 Ustawy z 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 360 ze zm.

34 Chodzi o tych pracowników tymczasowych, którzy świadczyli pracę na rzecz danego pracodawcy użytkownika krócej niż 6 miesięcy i w sprawie udzielenia im urlopu w naturze nie zostało zawarte stosowne porozumienie pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem (art. 11 ust. 2 ustawy). Por. też na ten temat: A. Daszczyńska, *Prawo pracownika tymczasowego do odpoczynku*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011, s. 202.

35 M. Gersdorf, *Pozapracownicze stosunki zatrudnienia w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2012, nr 11, s. 16 i n. Zwraca na to uwagę również J. Wratny, *Problemy ochrony pracowników w elastycznych formach zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 7, s. 7.

36 Por. B. Bury, *Dylematy na tle prawa do wypoczynku w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego*, [w:] *Przemiany prawa pracy. Od kodyfikacji do współczesności. Księga Jubileuszowa Prof. T. Liszcz*, red. A. Kosut, W. Perdeus, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, t. XXIV, s. 378.

prawu pracy podporządkowania, polegające zwłaszcza na zachowaniu pewnej ciągłości pracy, tj. względnie trwałej więzi, najczęściej z jednym podmiotem, i zależności ekonomicznej w stosunku do powierzającego pracę, oraz osobistym jej świadczeniu[37], czy podkreślane w literaturze przedmiotu podobieństwo sytuacji społecznej i ekonomicznej, w jakiej znajdują się osoby zatrudnione m.in. na podstawie umów prawa cywilnego do sytuacji pracowników[38], powodują uzasadniony brak akceptacji dla stanu, gdy zostają oni pozbawieni elementarnych form ochrony[39], w zakresie choćby prawa do wypoczynku, które w kontekście wypalenia zawodowego wydaje się szczególnie istotne.

Do przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu przyczyniać mogą się w jakimś stopniu także te regulacje, które nakładają na pracodawcę obowiązki w zakresie informowania pracowników o warunkach zatrudnienia – w tym obligują go do wyraźnego określenia rodzaju pracy (art. 22 § 1 i art. 29 § 1 k.p.) oraz zaznajomienia pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na danym stanowisku oraz ich podstawowymi uprawnieniami. Jak bowiem wcześniej wskazywano, tzw. niejednoznaczność ról, brak jasno zakreślonych wymagań dotyczących danej pracy również może się przyczyniać do nasilania omawianego zjawiska.

Z tej perspektywy istotne znaczenie ma także sprawiedliwe wynagradzanie pracowników czy mówiąc szerzej – odpowiednie, wymierne docenianie ich pracy i wysokiego zaangażowania. Niektórzy autorzy nieprawidłowości w tym obszarze uznają właśnie za jeden z podstawowych czynników generujących wypalenie zawodowe[40].

Biorąc pod uwagę treść przepisów kodeksowych dotyczących wynagrodzenia za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą, nie ma wątpliwości, że ustawodawca stara się wpływać na prawidłowe kształtowanie wysokości świadczeń pracowniczych. Czyni to choćby przez sformułowanie zasady niezbywalności prawa do wynagrodzenia za pracę (w całości lub w części) czy zasady godziwego wynagrodzenia, której istotnym instrumentem staje się prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę, a także reguła jednakowego wynagradzania za pracę jednakową lub jednakowej wartości (chroniąca przed nieuzasadnionym różnicowaniem płac) oraz prawo do dodatkowego wynagradzania za dodatkową pracę wykonywaną

37 Por. J. Wratny, *Problemy ochrony pracowników*…, s. 7. Por. też: B. Bury, *Dylematy na tle prawa do wypoczynku*…, s. 377 i n.

38 Por. Z. Kubot, *Urlop wypoczynkowy w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2002, nr 9, s. 29.

39 Por. m.in.: B. Bury, *Dylematy na tle prawa do wypoczynku*…, s. 387 i n.; H. Szewczyk, *Ochrona praw i interesów osób zatrudnionych a nietypowe formy zatrudnienia w społecznej gospodarce rynkowej*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2013, R. XIII, s. 175; A. Sobczyk, *Prawo pracy*…, t. 1, s. 204.

40 Zob. m.in.: S.M. Litzke, H. Schuh, *Stres, mobbing*…, s. 174 oraz H. Sęk, *Wypalenie zawodowe u nauczycieli. Uwarunkowania i możliwości zapobiegania*, [w:] *Wypalenie zawodowe*…, s. 152.

w godzinach nadliczbowych[41]. Wyraźnie wskazano ponadto na możliwość przyznawania nagród i wyróżnień pracownikom wzorowo wypełniającym swoje obowiązki, przejawiającym inicjatywę w pracy, podnoszącym jakość i wydajność tej pracy, a przez to szczególnie przyczyniającym się do wykonywania zadań zakładu (art. 105 k.p.). W gruncie rzeczy chodzi bowiem o to, by z jednej strony wysokość wynagrodzenia (a niekiedy też innych wypłat) uwzględniała potrzeby pracownika i jego rodziny, a więc by prawidłowo była realizowana jego podstawowa funkcja – alimentacyjna, ale z drugiej strony, by zachowywana była również przy jego kształtowaniu właściwa równowaga świadczeń stron stosunku pracy, określana przez przedstawicieli doktryny mianem ekwiwalentności wynagrodzenia względem świadczonej pracy[42]. Oznacza ona powinność takiego kształtowania płac, by „wartości uzyskiwane przez pracownika w postaci płacy stanowiły możliwie ścisły odpowiednik jego wkładu" pracy[43]. Ekonomiści przekonują bowiem, że połączenie oceny pracy, jej wyników z uzyskiwanym w zamian wynagrodzeniem „przesądza nie tylko o sprawiedliwym charakterze podziału, ale też stymuluje efektywność i wzrost produkcji"[44]. Jednocześnie wszelkie nieprawidłowości w omawianym obszarze unicestwiające bodźcową funkcję płac hamują chęć do pracy, kreatywność zatrudnionych, przez co oddziałują negatywnie na ilość i jakość pracy oraz generują stres i brak poczucia sensu dalszego angażowania się w pracę, co może w efekcie skutkować także wypaleniem zawodowym.

W praktyce problem ekwiwalentności jest w znacznej mierze problemem określenia obiektywnych kryteriów dyferencjacji płac oraz wypracowania i upowszechniania właściwych metod wartościowania pracy. Wartościowanie pracy w założeniu ma prowadzić do uporządkowania różnych rodzajów prac stosownie do ich wartości oraz umożliwić ustalenie odpowiedniego poziomu ich wynagradzania[45].

---

41 Por. szerzej: M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę*, Łódź 2007, s. 93 i n.

42 Por. m.in.: M. Święcicki, *Prawo wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1963, s. 20 i n.; B. Wagner, *Ekwiwalentność wynagrodzenia i pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1996, nr 6, s. 1 i n.: J. Wratny, *Dylematy polityki prawa w zakresie wynagrodzenia za pracę*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 531.

43 M. Święcicki, *Prawo wynagrodzenia*…, s. 20.

44 Por. A. Melich, *Sprawiedliwość a gospodarowanie w zakładzie pracy*, Warszawa 1985, s. 88 i n.; por. też: H. Lundgren, *Ocena wyników pracy a płace zindywidualizowane*, [w:] *Wartościowanie oraz ocena efektów pracy*, t. 2, materiały z konferencji, 6–9 maja 1986, Jabłonna koło Warszawy, „Studia i Materiały IPiSS" 1986, z. 20, s. 35 i n.; Z. Jacukowicz, *Płaca według wartości pracy a proporcje płac*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 7–8, s. 2.

45 Por. szerzej: H. Thierry, *Czy potrzebne jest wartościowanie pracy*, [w:] *Wartościowanie oraz ocena efektów pracy*, t. 1, materiały z konferencji, 6–9 maja 1986, Jabłonna koło Warszawy, „Studia i Materiały IPiSS" 1986, z. 20, s. 8 i n.; Z. Jacukowicz, *Skuteczny system wynagradzania w firmie*, Gdańsk 1998, s. 30; *eadem*, *Wartościowanie pracy w zarządzaniu płacami. Metody i wykorzystanie*, [w:] *Efektywne systemy wynagrodzeń*, red. S. Borkowska, M. Juchnowicz, Warszawa 1999, s. 102 i n.

Jako takie jest doskonalone i stosowane w szeregu państw europejskich, stając się również przedmiotem zainteresowania MOP[46]. Sprzyja ono bowiem – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – nie tylko zwiększaniu efektywności pracy, ale też poczuciu bezpieczeństwa pracowników[47]. Trzeba mieć jednak na uwadze, że ustalanie wartości zróżnicowanych, niekiedy krańcowo odmiennych prac jest procesem niezwykle skomplikowanym[48]. Toteż pomimo znacznych osiągnięć w zakresie wartościowania trudno mówić o istnieniu powszechnie stosowanych, uniwersalnych metod i w pełni precyzyjnych mierników pozwalających na formułowanie jednoznacznych ocen w omawianej kwestii. Z tego między innymi powodu słusznie wskazuje się, że na gruncie prawa pracy ekwiwalentności nie można utożsamiać z pełną równowartością ekonomiczną świadczeń będących przedmiotem wymiany[49]. Przemawia za tym również specyfika stosunku pracy oraz konieczność uwzględnienia warunków społeczno-gospodarczych. Omawiana zasada musi bowiem doznawać pewnych ograniczeń, tak ze względu na obowiązującą w stosunkach pracy zasadę ryzyka podmiotu zatrudniającego czy alimentacyjną funkcję płac, jak i realia gospodarki rynkowej. Te ostatnie powodują, że nie można abstrahować od takich czynników, jak np.: kondycja finansowa państwa, możliwości ekonomiczne przedsiębiorstwa, utrzymanie odpowiedniej konkurencyjności firm albo prawo popytu i podaży[50], co znalazło też swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[51]. Chodzi więc raczej – jak podkreśla B. Wagner

46 Między innymi w 1950 r. podczas Kongresu MOP w Genewie został przedstawiony przez E. Branesfelda i K. Lorenza cieszący się nadal dużą popularnością model wartościowania pracy zwany systemem genewskim – por. E. Karczmarczuk, *Zastosowanie wartościowania pracy w różnych krajach*, [w:] *Wartościowanie oraz ocena*…, t. 1, s. 20. Na występującą w świecie tendencję do poszukiwania metod pomiaru prac pozwalających wzmocnić zależność między pracą i płacą zwraca uwagę m.in. Z. Czajka, *Zasady wynagradzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 10, s. 10.

47 H. Thierry, *Czy potrzebne jest wartościowanie pracy*, s. 11.

48 Szerzej o problemach z tym związanych – por. B. Wagner, *Ekwiwalentność*…, s. 3 i n.

49 Por. *ibidem*, s. 9; *eadem*, *Wynagrodzenie za pracę*, Warszawa 1997, s. 22.

50 Por. na ten temat: J. Wratny, *Koncepcja płacy sprawiedliwej a niektóre aktualne problemy prawa pracy i polityki płac w Polsce*, „Ethos" 1995, nr 4, s. 135; J. Meller, *Płaca godziwa i jej determinanty*, „Studia i Materiały IPiSS" 1994, z. 8, s. 107 i n. Por. też: J. Sokołowski, *Wynagrodzenie jako element stosunków pracodawca – pracownik. Ewolucja i dostosowanie do standardów europejskich*, [w:] *Pracodawca – pracownik w procesie przemian gospodarki polskiej i integracji z Unią Europejską*, red. H. Lewandowski, J. Sokołowski, Materiały na konferencję naukową TNOiK, Łódź 2000, s. 159 i n.

51 TK przyjął, że w nowych warunkach ustrojowych zasada wynagrodzenia według ilości i jakości pracy „nie może oznaczać, że we wszystkich zakładach pracy, bez względu na osiągnięte przez nie wyniki ekonomiczne, przysługuje pracownikowi wynagrodzenie w takiej samej wysokości, oparte jedynie o miernik ilości i jakości pracy". Akceptuje się więc twierdzenie ekonomistów o istnieniu pewnych warunków brzegowych dla ustalania poziomu i różnicowania płac, którymi z jednej strony są koszty utrzymania pracownika, a z drugiej zdolność płatnicza pracodawców i państwa. Por. wyrok TK

– o zapewnienie pewnej „odpowiedniości" między pracą a uzyskiwaną w zamian płacą[52]. Nie wszystko jest zatem kwestią li tylko przyjęcia określonych rozwiązań prawnych.

Na gruncie polskiego prawa pracy szeroko pojętą ekwiwalentność wynagrodzenia względem świadczonej pracy wyraża w odniesieniu do większości pracowników art. 78 k.p. Zgodnie zaś z wymienionym przepisem „wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy". W literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwość wyprowadzenia z powołanego przepisu i zakazu dyskryminacji płacowej, i powinności dostosowywania w możliwie precyzyjny sposób wysokości płac wyższych niż minimalne do mierzonej wskazanymi czynnikami wartości pracy[53]. Chodzi więc o zapewnianie właściwego poziomu wynagrodzeń pracowniczych, uzasadnioną ich dyferencjację – tak w wymiarze indywidualnym, jak i grupowym. Tym samym należy przyjąć, że realizacja dyspozycji art. 78 k.p. prowadzić powinna m.in. także do prawidłowego kształtowania rozpiętości wynagrodzeń w obrębie poszczególnych branż czy sektorów gospodarki, jak i pomiędzy nimi. Szczególne znaczenia ma to w wypadku sektora publicznego, w którym obserwuje się z jednej strony zjawisko nadmiernych wewnętrznych dysproporcji płacowych, a z drugiej częste upośledzenie płacowe pracowników sfery budżetowej w stosunku do zatrudnionych w sektorze prywatnym[54]. Zarazem, co wskazywano już wcześniej, to w sektorze publicznym zjawisko wypalenia zawodowego wyraźnie przybiera na sile. I to właśnie niskie zarobki, jak wynika z badań przeprowadzonych wśród grupy szczególnie zagrożonej wypaleniem zawodowym, tj. nauczycieli, zostały uznane za obszar najbardziej stresogenny[55]. Często bowiem w parze ze stosunkowo niskimi zarobkami tej grupy pracowników, na co zwraca się uwagę w piśmiennictwie, idą rosnące wymagania w zakresie ilości pracy i inwestowanej przez nich energii[56].

---

z 14 kwietnia 1995 r., K 9/94, OTK 1995, cz. I, poz. 9. Zob. też: K. Kolasiński, *Prawo pracy znowelizowane*, Toruń 1996, s. 41.

52 Por. B. Wagner, *Wynagrodzenie*…, s. 22.

53 Por. M. Święcicki, *Prawo wynagrodzenia*…, s. 19 i n.; W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 239; J. Wratny, *Wynagrodzenie za pracę*, [w:] *Nowe prawo pracy*, red. R. Korolec, J. Pacho, Warszawa 1975, s. 255; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Gdańsk 1995, s. 284.

54 W literaturze przedmiotu zwraca się w tym kontekście uwagę na niskie płace pracowników służby zdrowia i edukacji – płace niewspółmierne w żaden sposób do posiadanych przez nich wysokich kwalifikacji, por. Z. Jacukowicz, *Wynagrodzenia – kierunki rozwoju*, [w:] S. Borkowska i in., *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI w.*, praca zbiorowa, Warszawa 2002, s. 168. Por. też: M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Warszawa 2000, s. 39 i n.; J. Meller, *Płaca godziwa*…, s. 110; B. Gaziński, *Praca i płaca w sferze publicznej. Na podstawie czwartego „Światowego Raportu Pracy" ILO*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 10, s. 25 i n.

55 Por. H. Sęk, *Wypalenie zawodowe u nauczycieli*…, s. 152.

56 *Ibidem*.

W aspekcie przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu niewątpliwie ważne są również wszelkie instrumenty, które mają gwarantować właściwy dobór osób do danej pracy, służące weryfikacji przydatności konkretnej osoby do jej wykonywania. W związku z tym regulacje dotyczące stosowania umowy o pracę na okres próbny, niektóre rygory selekcyjne, staże, nabierają w tym kontekście nowego znaczenia.

Regulacje prawa pracy jako jedno ze źródeł potencjalnych zagrożeń wypaleniem zawodowym

Biorąc pod uwagę sygnalizowaną wcześniej złożoność przyczyn wypalenia zawodowego, trudno byłoby sformułować tezę, że jego bezpośredni powód tkwi w przepisach prawa pracy. Nie oznacza to jednak, by określone, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania czy obserwowane tendencje w zakresie kierunków zmian tego prawa w żaden sposób nie oddziaływały na możliwość nasilania się omawianego zjawiska. Prawo to stwarza bowiem pole czy wyznacza zakres określonych, dopuszczalnych zachowań pracodawcy w kwestii organizacji procesu pracy i kształtowania szeroko rozumianych warunków zatrudnienia, co może bezpośrednio przekładać się na powstawanie czynników sprzyjających wypaleniu zawodowemu.

W tym ujęciu warto przede wszystkim zwrócić uwagę na te unormowania, które zwiększają dyspozycyjność pracownika kosztem jego czasu wolnego, życia prywatnego, a przez to, ze swej istoty, stwarzają pewne ryzyko wywołania czy spotęgowania zespołu wypalenia zawodowego. Do tego typu regulacji należy instytucja godzin nadliczbowych oraz dyżuru pracowniczego. W obu bowiem wypadkach pracownik ma prawny obowiązek pozostawania poza normalnymi godzinami pracy do dyspozycji pracodawcy na polecenie tego ostatniego. Praca taka jest oczywiście przez ustawodawcę bardziej (godziny nadliczbowe) lub mniej (dyżur) limitowana, ale analiza przepisów statuujących omawiane instytucje pozwala sformułować wniosek, że pracodawcy pozostawiono w gruncie rzeczy stosunkowo dużą swobodę działania w omawianym zakresie, przy nie zawsze dostatecznym zabezpieczeniu interesów pracownika. Warto jednak już w tym miejscu zasygnalizować, że wątpliwości budzi zarówno sposób sformułowania jednej z przesłanek pracy w godzinach nadliczbowych (w samej doktrynie prawa pracy brak jednolitej wykładni pojęcia „szczególnych potrzeb pracodawcy") czy ich zupełny brak w wypadku ustanawiania dyżurów, jak i sposób skonstruowania limitów czasowych takiej pracy (zwłaszcza limitu rocznego godzin nadliczbowych zleconych ze względu na szczególne potrzeby pracodawcy, który może być znacznie podwyższony w układach zbiorowych pracy, regulaminach czy nawet w samej umowie o pracę), szczególnie w powiązaniu z wprowadzoną w ostatnim czasie możliwością wydłużania okresów rozliczeniowych nawet do 12 miesięcy. Tak zmodyfikowane okresy rozliczeniowe mogą powodować

tygodniowe[57], a w pewnym zakresie też dzienne[58], zintensyfikowanie pracy nawet w okresach kilkumiesięcznych, co zwiększa niewątpliwie ryzyko przeciążenia poszczególnych osób pracą, a przez to rodzi też obawy z punktu widzenia problemu wypalenia zawodowego (zwłaszcza w nawiązaniu do wskazanych wcześniej jego przyczyn).

Ponadto pewne zastrzeżenia można sformułować również w kwestii zasad rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych czasem wolnym w kontekście wykładni przyjętej przez Komitet Praw Społecznych Rady Europy do art. 4 ust. 2 EKS[59], w której ramach podkreśla się, że uprawnienia w zakresie czasu wolnego z tego tytułu powinny kształtować się analogicznie jak w wypadku pieniężnej formy rekompensaty godzin nadliczbowych – a więc powinny być zawsze odpowiednio zwiększone. Z tego punktu widzenia najwięcej uwag krytycznych można skierować pod adresem niektórych pragmatyk pracowniczych, kształtujących w sposób szczególny stosunek pracy osób zatrudnionych w określonych urzędach administracji państwowej i samorządowej, a zatem tych grup pracowników, które w zakresie ryzyka wypalenia zawodowego uplasowane są bardzo wysoko. Przyznaje się im bowiem najczęściej prawo do czasu wolnego w wymiarze analogicznym do liczby przepracowanych godzin nadliczbowych (zob. m.in. ustawa o służbie cywilnej i ustawa o pracownikach urzędów państwowych).

Wielokrotnie podnoszoną w literaturze fachowej sprawą jest również reguła niewliczania dyżuru, nawet pełnionego w zakładzie pracy, do czasu pracy, jeśli w czasie dyżuru pracownik nie świadczył pracy, która została wprost wyrażona w przepisach prawa polskiego. Budzi ona liczne wątpliwości nie tylko w aspekcie pożądanego ograniczania ingerencji w sferę życia prywatnego pracownika i jego wyraźnego oddzielenia od sfery zawodowej czy przeciwdziałania nadmiernemu zmęczeniu pracą, ale też w odniesieniu do norm unijnych i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Wydaje się, że przy ustalaniu przyczyn wypalenia zawodowego należy przyjrzeć się także regulacjom dotyczącym weryfikowania ilości i jakości pracy pracowników, w tym zwłaszcza ocenom okresowym – ich kryteriom oraz zasadom ustalania. Jak wskazuje się bowiem w literaturze fachowej, wypalenie zawodowe powstaje często w związku ze stawianiem pracownikowi obiektywnie zbyt wysokich wymagań lub takich, których nie może zrealizować czy też niejasnych. Wydaje się, że w jakiejś mierze problem ten odnieść można zwłaszcza do tego rodzaju ocen funkcjonujących w szkolnictwie wyższym.

---

57 Zgodnie bowiem z art. 131 k.p. tygodniowy czas pracy łącznie z godzinami nadliczbowymi nie może przekraczać 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym, ale norma ta ma charakter przeciętny.

58 Dobowy limit godzin nadliczbowych nie został wprost sformułowany, ale wynika pośrednio z przepisów o odpoczynku dobowym. W systemie podstawowego czasu pracy, gdzie norma dobowa wynosi 8 godzin, pracownik może być zobowiązany dodatkowo do świadczenia pracy w wymiarze 5 godzin.

59 Europejska Karta Społeczna z 18.10.1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

Ocena pracownika jest stałym elementem towarzyszącym aktywności zawodowej, mającym swe źródło w uprawnieniach kierowniczych podmiotu zatrudniającego oraz ponoszonym przez niego ryzyku osobowym. Z punktu widzenia pracownika zawsze wiąże się ona jednak z niepewnością i stresem, wpływa na poczucie własnej wartości jako pracownika, stąd tak ważne jest ustalenie nie tylko sprawiedliwych, ale też klarownych, obiektywnych i realnych do spełnienia wymagań zawodowych i kryteriów oceny ich realizacji. Negatywna ocena pracy oparta na konkretnych i uczciwych przesłankach z pewnością może motywować do intensywniejszej, lepszej pracy, odwrotnie niż sytuacja, w której wymagania wobec pracownika i związany z nimi proces oceny są mało czytelne, reguły oceny zmieniają się nawet w jej trakcie, a jej podstawą są obiektywnie trudne w praktyce do zaspokojenia oczekiwania. Trzeba też zauważyć, że ocena pracownika dokonywana z nadmierną intensywnością może w pewnym momencie stać się formą szykany.

Regulacja kodeksowa dotycząca wspominanych wyżej kwestii jest raczej dość skromna, stąd w praktyce ów proces oceny pracownika przebiega w sposób bardzo zróżnicowany (często nie przybierając formalnej postaci). Ustawodawca wymaga jednak, by pracodawca stosował obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników i wyników ich pracy (art. 94 pkt 9 k.p.). Ponadto, jak wskazuje się w doktrynie prawa pracy, przy takiej ocenie należy również uwzględniać pewne wymogi wynikające z podstawowych zasad prawa pracy – w tym zwłaszcza zasady równego traktowania pracowników czy zasady poszanowania ich godności i dóbr osobistych[60].

Nieco większą wagę omawianej kwestii nadaje się w pragmatykach pracowniczych, w których zwykle określane są (bardziej lub mniej skonkretyzowane) procedury dokonywania ocen pracowniczych, oparte często na instytucji oceny okresowej. Ocenie okresowej podlegają m.in. członkowie korpusu służby cywilnej (art. 81 i n. ustawy o służbie cywilnej), pracownicy samorządowi, ale też nauczyciele akademiccy. Ostatnia grupa zawodowa, jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, znajduje się pod tym względem w wyjątkowym położeniu – jest ona bowiem ogólnie poddawana ocenie niemal permanentnie, przez różne podmioty i na wiele różnych sposobów, z dużą intensywnością, w zasadzie we wszystkich aspektach swej aktywności zawodowej (tj. naukowej, dydaktycznej i organizacyjnej)[61], co musi generować dodatkowe obciążenie psychiczne i fizyczne. Do tego dochodzą, jak była mowa wcześniej, oceny okresowe, obejmujące wszystkie trzy wymienione wyżej sfery działania, oparte na dość lakonicznych przepisach ustawy i precyzowane w dużej mierze w statutach uczelni wyższych.

---

60 Por. Z. Góral, *Funkcje ocen okresowych nauczycieli akademickich*, [w:] *Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego*, red. A. Bocheńska, A. Musiała, Poznań 2016, s. 109.

61 Zob. *idem*, *Stosunek pracy pracowników uczelni*, [w:] *Akademickie prawo pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 225.

Trudno przyjąć, że sama ocena okresowa, dodatkowo stosowana wobec nauczycieli akademickich, ze swej istoty stanowi bezpośrednią przyczynę zagrożenia wypaleniem zawodowym. Niemniej każda procedura oceniania, a ta przede wszystkim, nie tylko ze względów ambicjonalnych, ale też z uwagi na jej konsekwencje dla pracownika – m.in. w zakresie możliwości kontynuowania zatrudnienia przez nauczyciela akademickiego (i w tym ujęciu szczególnie stresogenna) czy przyznawania mu określonych gratyfikacji finansowych –powinna być dokładnie przemyślana i wprowadzana z wyjątkową starannością, oparta na w miarę precyzyjnych zasadach, uwzględniających specyfikę poszczególnych dziedzin nauki. Tymczasem pod adresem omawianych ocen stosowanych wobec nauczycieli akademickich sformułować można w praktyce szereg wątpliwości, które mogą niekiedy bardzo negatywnie przekładać się na psychiczne nastawienie omawianej grupy pracowników do wykonywanej pracy.

Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na dość często zmieniające się w ostatnich latach koncepcje dotyczące szkolnictwa wyższego i związane z nimi reformy czy ich plany, które same w sobie rodzą wśród nauczycieli akademickich pewną dezorientację, poczucie niestabilności zatrudnienia i utrudniają racjonalne planowanie kariery zawodowej. Dotyczy to także, jak się wydaje, ocen okresowych, których warunki przeprowadzania są dość często modyfikowane, doprecyzowywane – niekiedy także w trakcie cyklu, którego dotyczą. Powoduje to znaczną niepewność w działaniach podejmowanych przez nauczycieli akademickich, a także rosnący stres i frustracje. Stąd za zupełnie fundamentalny należy uznać postulat, a zarazem konieczny warunek racjonalności stosowania tego rodzaju ocen, by niezależnie od tego, jakie kryteria oceny zostaną ostatecznie ustalone, były one dokładnie znane osobom ocenianym i to przed rozpoczęciem okresu, którego ocena ma dotyczyć[62], a także możliwie stałe, przewidywalne.

Wybór i przyjęcie określonych kryteriów oceny nauczycieli akademickich, ze względu na wspomnianą już wcześniej lakoniczność regulacji ustawowej, pozostawiony został w zasadzie uczelniom, które korzystają w tym zakresie ze swej autonomii statutowej. Wybierany przez nie najczęściej parametryczny sposób oceny, oparty na wskaźnikach punktowych i uwzględniający ilościowy dorobek naukowy, nie zawsze jest właściwie stosowany. Przede wszystkim bowiem, na co zwracano już uwagę w doktrynie prawa pracy, w zakresie dotyczącym osiągnięć naukowych nauczyciela akademickiego przyjmowane reguły oceny w znacznej mierze odwzorowują kryteria oceny parametrycznej jednostek naukowych, a więc podporządkowane zostają wymaganiom formułowanym pod adresem wyższych uczelni w przepisach o kategoryzacji tych jednostek, co ma z kolei wpływ na wielkość uzyskiwanych przez uczelnie dotacji[63]. Skutkuje to nadmierną schematycznością w dokonywaniu oceny pracownika, niekiedy koniecznością podporządkowywania sfery prowadzonych przez niego badań czy działalności twórczej systemowi punktowemu,

62 Por. tak: *idem*, *Funkcje ocen okresowych*…, s. 117.
63 Zob. szerzej: *idem*, *Stosunek pracy*…, s. 222 i n.

a czasami wręcz wymusza pisanie „pod punkty" czy „na ilość" kosztem jakości, co już w założeniu pozostaje w pewnej sprzeczności z ideą pracy naukowej, wolnością badań naukowych i wywołuje w tej grupie pracowników uzasadnione poczucie dysonansu, osłabia satysfakcję z pracy, ogranicza kreatywność. Parametryzacja bowiem, w jej obecnej postaci, nie pozostawia, jak się często podkreśla, pełnej swobody wyboru w zakresie podejmowania określonej działalności twórczej, w szczególności, jak zauważono w literaturze przedmiotu, nie sprzyja preferowaniu jakości dokonań naukowych, możliwości koncentrowania swej uwagi na tego rodzaju badaniach, które przynoszą efekty w dłuższej perspektywie czasowej[64].

Krytycznie trzeba również ocenić fakt, że w bieżącej ocenie bardzo często zupełnie abstrahuje się od dokonań przeszłych, co może powodować u pracownika stan swego rodzaju permanentnego napięcia czy zniechęcać do wykorzystywania w pełni większych możliwości twórczych i predyspozycji występujących w danym okresie na rzecz osłabienia tej aktywności w innym czasie. Wydaje się, że w jakiejś mierze koliduje to również z charakterem pracy twórczej, której często nie da się ściśle czasowo zaplanować, a częściowo też z ogólnymi funkcjami tej oceny[65].

Warto też wskazać, że szczegółowe warunki oceny okresowej, powiązane ściśle z kategoryzacją uczelni, często nie uwzględniają specyfiki poszczególnych dziedzin nauki, przez co formułuje się wymagania niezwykle trudne do zrealizowania (związane np. z koniecznością publikacji w czasopismach zagranicznych, które niewątpliwie preferują nauki przyrodnicze czy ścisłe), co z jednej strony demotywuje do pracy, wywołuje wśród części pracowników naukowych przekonanie o ich ograniczonym wpływie na możliwość realizacji wspomnianych wymagań, a jednocześnie zawęża pole ich możliwej aktywności twórczej.

Powyższy problem łączy się niewątpliwie z kwestią częstotliwości przeprowadzania tego rodzaju ocen. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że oceny okresowe dość mocno angażują czasowo pracowników naukowych (także kierowników czy władze uczelni), odciągając ich od bieżących zadań dydaktycznych i naukowych, stąd nie powinny być przeprowadzane zbyt często. Ponadto niektórzy przedstawiciele doktryny prawa pracy słusznie podkreślają, że odnoszenie oceny okresowej do krótkiego odcinka czasowego będzie powodowało, zwłaszcza w sferze naukowej, pracę pod stałą presją czasu, połączoną dodatkowo z obawą o utratę miejsca pracy[66], co już samo w sobie stanowi jeden z głównych czynników ryzyka wystąpienia wypalenia zawodowego[67].

Dodatkowo trzeba też mieć na uwadze, że osiągnięcia badawcze czy naukowe, jakimi należy się wykazać w danym okresie, są zwykle wypadkową różnych okoliczności, nie zawsze w pełni zależnych od nauczyciela akademickiego – w tym

64 Por. *idem*, *Funkcje ocen okresowych*…, s. 118.
65 Szeroko na temat tych funkcji: *ibidem*, s. 109 i n.
66 *Ibidem*, s. 114.
67 Zob. J. Pyżalski, *Skutki oddziaływania warunków pracy*…, s. 31 i n. Zob. też: E. Wilczek-Rużyczka, *Wypalenie zawodowe*…, s. 15.

zwłaszcza szybkości procesu wydawniczego[68]. Zbyt krótki odstęp czasowy między poszczególnymi ocenami czy zbyt krótki okres na skorygowanie swej postawy w związku z uzyskaniem pierwszej oceny negatywnej może zatem prowadzić do nieuzasadnionego, niesłusznego obarczenia nauczyciela akademickiego negatywnymi konsekwencjami (łącznie z utratą miejsca pracy) omawianego stanu, mimo jego znacznej aktywności w analizowanym zakresie.

Powszechnie stosowany do niedawna dwuletni cykl kontroli budził z powyższych względów liczne wątpliwości. Aktualnie występujący czteroletni rytm dokonywania ocen okresowych wydaje się zdecydowanie bardziej uzasadniony, również w kontekście ochrony przed wypaleniem zawodowym.

Niemniej, zgodnie z obowiązującą ustawą, oceny dokonuje podmiot wskazany w statucie uczelni nie rzadziej niż raz na 4 lata (art. 132 ust. 2 ustawy), co oznacza, że ustawodawca dopuszcza możliwość przyjęcia większej częstotliwości przeprowadzania tego rodzaju ocen, bez jakiegokolwiek wskazania najkrótszego odstępu czasowego między ocenami. Dodatkowo z przepisów wynika, że oceny dokonać można również na wniosek kierownika jednostki organizacyjnej, w której nauczyciel akademicki jest zatrudniony, przy czym w żaden sposób nie określa się choćby ogólnych powodów wystąpienia z takim wnioskiem ani też nie wskazuje okresu, po którego upływie (biorąc pod uwagę datę ostatniej oceny okresowej) kierownik mógłby taki wniosek wystosować. Rodzi to pewne niebezpieczeństwo wykorzystywania tej instytucji w praktyce w sposób niezgodny z jej przeznaczeniem – w skrajnych wypadkach jako formy szykany czy mobbingu.

Obecna formuła oceny nauczycieli akademickich budzi też uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia działalności dydaktycznej, zwłaszcza jeśli pracownik ma ponosić negatywne konsekwencje okoliczności, na które nie miał wpływu, za które nie ponosi odpowiedzialności, takich jak choćby niedopensowanie, często będące efektem i okresowego zmniejszenia obciążeń dydaktycznych w związku z liczbą studentów na danym roku, i decyzji kierownika danej jednostki organizacyjnej, rozdzielającego obciążenia pomiędzy poszczególnych pracowników jednostki. Tymczasem według przyjętej regulacji negatywna ocena jednej ze sfer będących przedmiotem oceny, bez względu na przyczynę tego stanu, powoduje automatycznie negatywną ocenę końcową, niezależnie od osiągnięć naukowych danej osoby. Co więcej, już taka pojedyncza ocena może skutkować wypowiedzeniem umowy nauczycielowi akademickiemu, co w literaturze fachowej spotkało się ze zdecydowaną krytyką[69].

Z drugiej strony również nadmierna ilość pracy dydaktycznej, nie zawsze znajdującej zresztą odzwierciedlenie formalne w przydzielonych godzinach – łączącej się np. z prowadzeniem seminariów i lekturą prac magisterskich, również nie stanowi okoliczności usprawiedliwiającej słabsze osiągnięcia w sferze naukowej, ze wszystkimi tego konsekwencjami, o których była mowa wyżej.

68 Zob. Z. Góral, *Funkcje ocen okresowych*…, s. 113 i n.
69 Krytycznie w tej kwestii zob. *ibidem*.

Trzeba mieć świadomość, że ilość obowiązków spoczywających na nauczycielach akademickich, poddanie ich stałej presji czasu oraz różnorakim formom kontroli – w tym zwłaszcza ocenie okresowej, której towarzyszą tak liczne wątpliwości, związane choćby z jej niedostatecznym dostosowaniem do charakteru pracy twórczej i zmieniających się obciążeń determinowanych specyfiką tej pracy czy w końcu z ograniczonym wpływem samego pracownika na ostateczny wynik tej oceny w danym czasie – w połączeniu ze stałą obawą o utratę miejsca pracy, może w efekcie skutkować nadmiernym stresem i zmęczeniem oraz spowodować powstanie problemu wypalenia zawodowego również w tej grupie zawodowej.

Krytyczne uwagi, choć w znacznie mniejszym natężeniu, bywają również formułowane pod adresem ocen okresowych stosowanych na gruncie innych pragmatyk pracowniczych. Wskazuje się bowiem w piśmiennictwie choćby na problem zbyt krótkich okresów na skorygowanie swej postawy w związku z kolejną oceną okresową w wypadku członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników samorządowych (odpowiednio: 6 miesięcy i 3 miesiące)[70] czy ograniczone możliwości zakwestionowania przez pracownika samorządowego oceny dokonanej przez bezpośredniego przełożonego, jeśli jest ona ostatecznie pozytywna, ale zawiera elementy, które zdaniem pracownika są niezgodne z prawdą[71].

Uwagi końcowe

Charakter zjawiska, jakim jest wypalenie zawodowe, jego skala i skutki wymagają z pewnością bardzo poważnego, kompleksowego podejścia do omawianego problemu oraz pilnego wypracowania i systematycznego wdrażania określonych środków zaradczych. Jego konsekwencją są bowiem nie tylko bardzo wysokie koszty jednostkowe, ale też społeczne. Trzeba mieć przy tym świadomość, że ograniczenie stopnia występowania wypalenia zawodowego jest we współczesnym świecie kwestią niezwykle złożoną, a stosowane w tym celu instrumenty powinny wchodzić w zakres różnych dyscyplin naukowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że konieczne staje się podjęcie również stosownych działań o charakterze prawnym. Z jednej strony, jak wynika z powyższej analizy, należy zastanowić się nad możliwością wprowadzenia rozwiązań, których bezpośrednim przeznaczeniem byłaby walka z wypaleniem zawodowym, zwłaszcza umożliwiających dłuższy odpoczynek, najlepiej płatny, od pracy zarobkowej, czy niwelujących w jakiejś mierze skutki rozwoju różnych form komunikowania się na odległość i ich negatywnego wpływu na sferę życia

70 Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 221.

71 Zob. E. Wituska, *Zjawisko wypalenia zawodowego i jego główne determinanty na przykładzie pracowników samorządowych*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie…*, s. 223.

prywatnego pracownika, jego prawo do odpoczynku. Z drugiej natomiast strony można też wprowadzać stosowne korekty do obowiązujących unormowań, przede wszystkim w obszarze prawa pracy, w zakresie, w jakim przepisy te stwarzają potencjalne zagrożenie nasilania czy wręcz wywoływania tytułowego zespołu, szczególnie w związku ze zbyt słabym zabezpieczeniem efektywnego wypoczynku pracownika, niedostateczną ochroną przed przeciążeniem pracą zawodową. Jak bowiem wynika z badań przeprowadzonych w drugiej połowie XX wieku przez Radę Europy, zmęczenie oraz stres powodowane przez współczesne warunki pracy oddziałują na jednostką znacznie silniej niż w przeszłości, stąd zwiększanie czasu wolnego od pracy staje się wręcz niezbędnym warunkiem dalszego prawidłowego funkcjonowania współczesnej cywilizacji[72].

W pewnym zakresie zjawisko wypalenia zawodowego może być jednak redukowane również na podstawie istniejących przepisów prawa pracy, w ich obecnym kształcie, wskazanych w opracowaniu, a także przez odpowiednią praktykę stosowania prawa, zwłaszcza jeśli chodzi o podejmowanie przez pracodawców działań na rzecz właściwej organizacji pracy i tworzenia środowiska pracy wolnego od psychospołecznych zagrożeń. Warto bowiem mieć na uwadze, że choć w przeszłości, w związku z brakiem jednolitych ustaleń co do przyczyn wypalenia zawodowego, bywały formułowane różne oceny w kwestii obszarów, w jakich powinno się wdrażać określone środki, by walczyć z zespołem wypalenia zawodowego i niektórzy uznawali, że zmiany powinny objąć przede wszystkim pracownika, a nie jego miejsce pracy, co zasadniczo zwalniało z odpowiedzialności pracodawcę[73], to współcześnie dominuje przekonanie, że zapobieganie wypaleniu zawodowemu musi być zorientowane zarówno na jednostkę, jak i na miejsce, w którym wykonuje ona pracę (zatrudniającą ją organizację)[74]. Tylko podejmowanie spójnych działań w obu wymienionych wyżej wymiarach (jednostkowym i organizacyjnym) pozwala na skuteczną walkę z omawianym zjawiskiem.

Niemniej zmiany powinny być dokonywane nie tylko w sferze prawnej, ale też mentalnej, gdyż jak wynika z obserwacji osób od lat zajmujących się analizowaną problematyką – stres i jego skutki, takie jak m.in. wypalenie zawodowe, bywają postrzegane przez strony stosunku pracy jako mniej poważny czynnik szkodliwy w porównaniu z zagrożeniami o charakterze fizycznym[75]. Skala występowania opisywanego problemu i jego skutków dowodzi, jak bardzo błędne jest to przekonanie. Co więcej, w piśmiennictwie coraz częściej podkreśla się, że rola zagrożeń o charakterze psychospołecznym związanych z wykonywaną pracą obiektywnie stale wzrasta, a dzisiejsza organizacja pracy i życia

72 Council of Europe, 1966, s. 5, za: E. Wnuk-Lipiński, *Czas wolny. Współczesność i perspektywy*, Warszawa 1975, s. 44.

73 Na ten temat por. szerzej: J. Pyżalski, *Jakie działania można podejmować, by ograniczyć stres zawodowy nauczycieli?*, [w:] *Psychospołeczne warunki pracy*…, s. 48 i n.

74 *Ibidem*, s. 51 i n.

75 Tak: Ch. Maslach i J. Goldberg – za: J. Pyżalski, *Jakie działania*…, s. 51.

społecznego niesie ze sobą potrzebę coraz intensywniejszego wydatkowania energii i sił psychicznych człowieka[76], co wymaga zdecydowanej modyfikacji wskazanej wyżej optyki.

The occupational burnout as a social and legal problem

Summary

The study analyses the issue of occupational burnout in the context of selected regulations of Polish labour law. The author presents the notion of occupational burnout and its causes – in particular those which, from a legal perspective, are of the utmost significance. On the one hand, the study identifies the legal regulations that may help reduce occupational burnout (e.g. prevention of mobbing and employment instability, the right to rest, fair compensation, or safe and hygienic working conditions) and, on the other hand, those legal solutions which, according to the author, may potentially trigger or exacerbate occupational burnout (in particular certain institutional working time arrangements and forms of employee monitoring and assessment).

76 Por. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zagrożenia psychospołeczne*…, s. 100. Por. też: J. Penc, *Dialektyka podzielonego czasu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1985, z. 2, s. 276 i n.

Instrumenty prawa pracy wspierające politykę prorodzinną – wybrane aspekty

Katarzyna Serafin*

Uwagi wstępne

Rodzina jest podstawową komórką społeczną, stanowiącą podwalinę każdego społeczeństwa. Pozostając niezmiennie wartością uniwersalną, rodzina podlega dynamicznym przemianom, a na jej kształt wpływa szereg czynników o różnym charakterze – takich jak zmiany w obyczajowości, szybki postęp technologiczny czy stan gospodarki. Socjologowie zwracają jednak uwagę, że od dłuższego czasu mamy do czynienia ze zjawiskami wskazującymi na postępujący kryzys rodziny, co przejawia się przede wszystkim w malejącej tendencji do zawierania małżeństw, przy jednoczesnym wzroście liczby różnych form kohabitacji, oraz zwiększającej się liczbie rozwodów. Zjawiskom tym towarzyszą równie niepokojące tendencje w zakresie tzw. sfery natalistycznej – rosnąca liczba urodzeń pozamałżeńskich, a także opóźnianie w czasie decyzji o urodzeniu pierwszego dziecka i związany z tym niski współczynnik płodności[1]. W obliczu postępującego procesu starzenia się społeczeństwa niski współczynnik dzietności oznacza nie tylko poważne problemy w sferze społecznej, ale też ekonomicznej, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do zachwiania funkcjonowania całego systemu gospodarki. Z tego względu coraz istotniejsze staje się realizowanie przez państwo odpowiedniej polityki prorodzinnej, na którą składają się formy wsparcia o różnym charakterze – socjalnym,

* Dr Katarzyna Serafin, Uniwersytet Łódzki.

1 Por. Z. Pisz, *Rodzina i jej bezpieczeństwo*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną. Rodzina formacją niezastąpioną? Księga Jubileuszowa Profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej*, red. M. Bednarski, Z. Czepukajtis-Rutkowska, D. Głogosz, Warszawa 2017, s. 74; A. Smoder, *Łączenie pracy z życiem pozazawodowym w kontekście przemian rodziny*, [w:] *Praca i polityka społeczna. Współczesne tendencje i wyzwania*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2013, s. 339–340.

ekonomicznym i prawnym. Nie ulega wątpliwości, że również prawo pracy odgrywa istotną rolę w promowaniu i ochronie rodziny. Analizując regulacje prawa pracy pod tym kątem, można wskazać na rozwiązania odnoszące się bezpośrednio do sfery natalistycznej. Mam tu na myśli ochronę zdrowia pracownic w związku z macierzyństwem. Druga grupa rozwiązań obejmuje instytucje prawne służące łączeniu obowiązków rodzinnych i zawodowych (zalicza się do nich urlopy związane z rodzicielstwem i zwolnienia udzielane pracownikowi w celu sprawowania opieki nad dzieckiem) oraz rozwiązania z zakresu czasu pracy i organizacji pracy (wśród których należałoby wymienić adresowane do pracowników opiekujących się dzieckiem względne zakazy zatrudniania). W ostatnim czasie instytucje te nabierają coraz większego znaczenia jako narzędzia służące realizacji koncepcji *work-life balance*, której obecność coraz silniej zaznacza się w prawie pracy.

Osobnym, ale równie istotnym instrumentem prawa pracy wspierającym realizację polityki prorodzinnej, jest także wzmożona ochrona trwałości stosunku pracy, zapewniająca bezpieczeństwo ekonomiczne i socjalne pracownikowi i jego rodzinie[2]. Wyżej wymienione rozwiązania nie wyczerpują jednak całego zakresu „prorodzinnych" instrumentów prawa pracy. Problematyka ta jest bowiem bardzo obszerna, obejmując m.in. również szczególne formy wsparcia w poszukiwaniu pracy dla osób bezrobotnych mających obowiązki rodzinne[3]. Należy ponadto zauważyć, że przepisy ustawowe otwierają drogę do tworzenia rozwiązań przyjaznych pracownikom mającym obowiązki rodzinne przez samego pracodawcę.

Ze względu na ograniczone ramy opracowania zostaną w nim omówione wybrane instrumenty prawa pracy wspierające realizację założeń polityki prorodzinnej państwa. Skoncentruję się przede wszystkim na tych regulacjach prawnych, w których dokonywano zmian w ostatnim czasie, co będzie pomocne w określeniu kierunku, w jakim zmierza ustawodawca, realizując tę politykę.

Ochrona zdrowia pracownic w związku z macierzyństwem

Problematyka ochrony zdrowia pracownic w związku z macierzyństwem należy do najwcześniej uregulowanych w prawie pracy kwestii z zakresu uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem. Do tej sfery można zaliczyć przepisy regulujące materię prac wzbronionych pracownicom ciężarnym i karmiącym dziecko

2 Por. U. Jackowiak, *Prorodzinne regulacje prawa pracy*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy. Księga pamiątkowa ku czci Docenta Jerzego Logi*, red. Z. Góral, Łódź 2007, s. 32–33; T. Liszcz, *Prawo pracy instrumentem polityki prorodzinnej państwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 6, s. 4.

3 Por. U. Jackowiak, *Prorodzinne regulacje*…, s. 34.

piersią, bezwzględne i względne zakazy zatrudniania ciężarnych pracownic, urlop macierzyński, przerwy na karmienie oraz wzmożoną ochronę trwałości stosunku pracy pracownic ciężarnych. Wszystkie te rozwiązania mają na celu zminimalizowanie zagrożeń dla zdrowia kobiety i jej dziecka, wynikających ze środowiska pracy lub warunków jej wykonywania. W tym miejscu chciałabym jednak skoncentrować się na pracach wzbronionych, ponieważ regulacjom normującym tę problematykę przypada szczególna rola z punktu widzenia natalistycznych aspektów polityki prorodzinnej. Zakazy wykonywania niektórych prac nie mają bowiem na celu wyłącznie doprowadzenia do szczęśliwego zakończenia ciąży, lecz chronią także przed szkodliwym oddziaływaniem czynników, które mogą znacznie utrudnić, a nawet uniemożliwić kobiecie zajście w ciążę w przyszłości. Nie bez znaczenia dla omawianego zagadnienia pozostaje również fakt, że w ostatnim czasie ustawodawca dokonał istotnych zmian w przepisach regulujących tę materię.

Dnia 3 sierpnia 2016 roku weszła w życie nowelizacja zmieniająca brzmienie art. 176 k.p.[4], której celem było właściwe wdrożenie do polskiego porządku prawnego Dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy[5]. Dotychczasowa regulacja zawierała bowiem ogólnie sformułowany zakaz zatrudniania kobiet „przy pracach szczególnie uciążliwych i szkodliwych dla ich zdrowia", a wydane na podstawie delegacji zawartej w tym przepisie rozporządzenie Rady Ministrów określało nie tylko prace zabronione kobietom ciężarnym i karmiącym piersią, ale też prace, które nie powinny być wykonywane przez kobiety ze względu na odmienność budowy anatomicznej ich organizmu i mniejszą od męskiej wydolność fizyczną. Powiązanie zakazu wykonywania niektórych prac wyłącznie z przesłanką płci w konsekwencji ograniczało bądź uniemożliwiało dostęp kobiet do zatrudnienia w niektórych sektorach, czyniąc polską regulację niezgodną w wymogami stawianymi w tym zakresie przez wyżej wspomnianą dyrektywę 2006/54/WE. W obecnym brzmieniu art. 176 k.p. nie pozwala wykonywać jedynie pracownicom ciężarnym i karmiącym prac, które są uciążliwe, niekorzystne lub szkodliwe dla zdrowia i mogą mieć niekorzystny wpływ na ich zdrowie, przebieg ciąży lub karmienie dziecka piersią. Ponadto nowe rozporządzenie wykonawcze[6] wydane na podstawie delegacji zawartej w powyższym przepisie zawęziło zakres przedmiotowy prac objętych zakazem.

Ograniczenie zakresu podmiotowego nie oznacza jednak, że ustawodawca umożliwia wykonywanie wszystkich prac bez żadnych ograniczeń kobietom niebędącym w ciąży i niekarmiącym dziecka piersią. Ograniczenia uwarunkowane płcią pojawiają się przy pracach związanych z wysiłkiem fizycznym i ręcznym

4 Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1053.

5 Dz. Urz. L 204.

6 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie wykazu prac uciążliwych, niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia kobiet w ciąży i kobiet karmiących dziecko piersią, Dz.U. z 2017 r., poz. 796.

transportem ciężarów[7], w stosunku do których przepisy przewidują odmienne normy dla mężczyzn i kobiet wykonujących tego rodzaju prace, przy czym należy zaznaczyć, że w odniesieniu do kobiet regulacje zawierają różne normy dla kobiet niebędących w ciąży i kobiet ciężarnych.

Zmianie nie uległ natomiast tryb postępowania w razie stwierdzenia wykonywania przez pracownicę pracy wzbronionej. W wypadku pracy, która jest wzbroniona bez względu na stopień narażenia na czynniki szkodliwe dla zdrowia lub niebezpieczne, pracodawca powinien przenieść pracownicę do innej pracy, a w razie braku takiej możliwości zwolnić ją na czas niezbędny z obowiązku świadczenia pracy z zachowaniem prawa do dotychczasowego wynagrodzenia, natomiast w razie zatrudniania pracownicy przy pozostałych pracach wskazanych w przepisach wykonawczych pracodawca ma obowiązek dostosowania warunków pracy do wymagań określonych w tych przepisach lub ograniczenia czasu pracy w taki sposób, by wyeliminować zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa pracownicy. Jeśli nie jest to możliwe, pracownica powinna być przeniesiona do innej pracy, a jeśli pracodawca nie dysponuje stosownym stanowiskiem, powinien ją zwolnić z obowiązku świadczenia pracy z zachowaniem prawa do dotychczasowego wynagrodzenia.

Zawężenie zakresu podmiotowego art. 176 k.p. zasadniczo należy ocenić pozytywnie. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca nie uwzględnił w treści tego przepisu kategorii „pracownicy, która niedawno rodziła", wymienionej w postanowieniach innej dyrektywy UE – Dyrektywy Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią[8]. Ponadto taki kształt regulacji w połączeniu z treścią jednego z przepisów dotyczących urlopu macierzyńskiego może wpłynąć na pogorszenie ochrony zdrowia kobiet podejmujących zatrudnienie po porodzie. W świetle art. 180 § 17 k.p. kobieta nieobjęta ubezpieczeniem chorobowym albo nieposiadająca tytułu do objęcia takim ubezpieczeniem może po porodzie podjąć pracę w wymiarze co najmniej połowy etatu, co uprawnia pracownika ojca dziecka do skorzystania w tym czasie z urlopu macierzyńskiego. Przepis ten nie wskazuje jednak, w jakim terminie po porodzie matka dziecka może podjąć pracę, pozostawiając decyzję w tym zakresie jej swobodnemu uznaniu. Może się więc zdarzyć, że kobieta stanie się pracownicą przed upływem okresu 8 tygodni po porodzie. Będzie mogła zatem swobodnie świadczyć pracę, podczas gdy kobieta mająca w dniu porodu status pracowniczy w analogicznym okresie będzie przebywać na urlopie macierzyńskim, nawet wtedy, gdy urodziła martwe dziecko. Część urlopu macierzyńskiego w wymiarze 8 tygodni po porodzie ma bowiem służyć

7 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy ręcznych pracach transportowych oraz innych pracach związanych z wysiłkiem fizycznym, Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 313 ze zm.

8 Dz.U UE.L. 1992.348.1. Zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/27/UE z dnia 26 lutego 2014 r., Dz.U UE.L. 2014.65.1.

przede wszystkim regeneracji organizmu kobiety po ciąży i porodzie. Ochrona zdrowia kobiety, która podjęła zatrudnienie krótko po porodzie, w obecnym stanie prawnym będzie natomiast związana wyłącznie z karmieniem dziecka piersią, bo tylko w takim zakresie będzie miał do niej zastosowanie art. 176 k.p. i związany z nim tryb postępowania, jak również przepisy wykonawcze – co budzi poważne kontrowersje[9]. Szczególnie jaskrawy przykład dotyczy wykonywania prac związanych z wysiłkiem fizycznym i transportem ciężarów, bowiem kobietę będą wtedy obowiązywały normy dla kobiet, które nie są w ciąży, co w wypadku podjęcia pracy w bardzo krótkim okresie po porodzie może doprowadzić do komplikacji zdrowotnych zagrażających prawidłowemu przebiegowi kolejnej ciąży albo nawet uniemożliwiających samo zajście w ciążę w przyszłości.

Urlopy związane z rodzicielstwem i inne zwolnienia od pracy

Kolejnym z instrumentów prawa pracy wspierających politykę prorodzinną są urlopy związane z rodzicielstwem. Należą do nich urlop macierzyński, urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlop ojcowski, urlop rodzicielski i urlop wychowawczy. Mają one na celu przede wszystkim umożliwienie łączenia obowiązków opiekuńczo-wychowawczych z obowiązkami zawodowymi. Pewien wyjątek w tym zakresie stanowi urlop macierzyński, który poza umożliwieniem pracownicy sprawowania opieki nad dzieckiem w pierwszych miesiącach jego życia, służy przede wszystkim ochronie zdrowia ciężarnej oraz regeneracji organizmu kobiety po ciąży i porodzie, o czym już wcześniej wspominałam.

Nowelizacją Kodeksu pracy z dnia 24 lipca 2015 r.[10], która weszła w życie dnia 2 stycznia 2016 roku, dokonano zmian w przepisach regulujących wszystkie powyższe urlopy, a ich celem było m.in. uelastycznienie zasad korzystania z tych urlopów i większe zaangażowanie ojców w proces wychowywania dziecka. Znalazło to wyraz w rozszerzeniu uprawnień pracownika ojca do korzystania z części urlopu macierzyńskiego w określonych sytuacjach, gdy matka dziecka nie może albo już nie chce korzystać z tego urlopu. W aktualnym stanie prawnym nie ma przy tym znaczenia, czy matka dziecka jest pracownicą, czy też objęta jest ubezpieczeniem chorobowym z innego tytułu, np. prowadzenia działalności gospodarczej. Kodeks pracy wprowadził bowiem wymienialność uprawnień w tym zakresie, przyznając

9 Szerzej na ten temat zob. K. Serafin, *Wpływ nowelizacji działu ósmego Kodeksu pracy na zakres ochrony zdrowia pracownic w związku z macierzyństwem*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 274 i n.

10 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1268.

prawo do części urlopu macierzyńskiego pracownikowi ojcu dziecka także wtedy, gdy sama matka dziecka nie ma statusu pracowniczego. Co więcej, prawo do urlopu macierzyńskiego w pewnych sytuacjach (w razie niezdolności matki do samodzielnej egzystencji poświadczonej stosownym orzeczeniem, jej zgonu albo porzucenia przez nią dziecka) przysługuje pracownikowi ojcu także wtedy, gdy kobieta w ogóle nie była objęta ubezpieczeniem chorobowym bądź nie posiadała do niego tytułu. Tym samym uniezależniono nabycie prawa do części urlopu macierzyńskiego przez ojca dziecka od posiadania statusu pracowniczego przez matkę dziecka. Potwierdzeniem tego jest także zupełnie nowa konstrukcja zastosowana przez ustawodawcę. Na mocy art. 180 § 17 k.p. pracownikowi ojcu przyznano prawo do skorzystania z części urlopu macierzyńskiego w wypadku podjęcia zatrudnienia przez matkę dziecka, która nie była objęta ubezpieczeniem chorobowym ani nie miała tytułu do objęcia takim ubezpieczeniem. Prawo ojca do części urlopu wygasa wraz z ustaniem zatrudnienia matki.

Jak się wydaje, ustawodawca, wprowadzając te modyfikacje, starał się również uwzględnić interes samego dziecka w postaci „prawa do bycia zaopiekowanym”[11]. W tym ostatnim wypadku jednak, kierując się interesem dziecka, ustawodawca jednocześnie nie określił minimalnego okresu po porodzie, po jakiego upływie kobieta może podjąć zatrudnienie, co może w istocie prowadzić do osłabienia ochrony zdrowia kobiety, która niedawno urodziła dziecko, o czym była już mowa w poprzednim podrozdziale[12]. Z tego punktu widzenia powyższe rozwiązanie należy ocenić krytycznie.

Jak się wydaje, ochrona prawa dziecka do opieki jest również celem rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa do części urlopu macierzyńskiego w określonych sytuacjach, gdy matka dziecka nie może lub nie chce sprawować opieki nad dzieckiem. Poza pracownikiem ojcem dziecka z części urlopu macierzyńskiego może skorzystać pracownik inny członek najbliższej rodziny. W doktrynie wskazuje się jednak na mankamenty zastosowanej konstrukcji prawnej. Po pierwsze, ustawodawca nie określił wyraźnie i precyzyjnie kręgu innych członków najbliższej rodziny, stanowiąc w art. 175^1 k.p., że pod pojęciem „pracownika innego członka najbliższej rodziny” należy rozumieć „będącego pracownikiem innego niż pracownik – ojciec wychowujący dziecko, członka najbliższej rodziny, o którym mowa w art. 29 ust. 5 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa”[13]. Odesłanie w tej materii do przepisów wyżej cytowanej ustawy niczego jednak nie wyjaśnia, bowiem wskazany przepis również nie zawiera takiej definicji. W konsekwencji nie jest jasne, kto może być zaliczony do grona najbliższych członków rodziny i do kogo należy tę relację odnosić – do matki czy do dziecka? W piśmiennictwie można się spotkać

11 Por. A. Sobczyk, *Prawo dziecka do opieki rodziców jako uzasadnienie dla urlopu i zasiłku macierzyńskiego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 9, s. 11 i n.

12 Szerzej na ten temat K. Serafin, *Wpływ nowelizacji…*, s. 274 i n.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1368.

z różnymi poglądami na ten temat[14], natomiast ze stanowiska Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2015 r. wynika, że pojęcie „innego najbliższego członka rodziny" należy odnosić do osoby pozostającej w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa i małżeństwa z matką dziecka.

Jak zwraca uwagę A. Sobczyk, prawo dziecka do opieki nie zostało jednak należycie „zabezpieczone" przez ustawodawcę, ponieważ matka dziecka musi wykorzystać urlop macierzyński, natomiast pracownik ojciec lub pracownik inny członek najbliższej rodziny może wykorzystać część urlopu macierzyńskiego, ale nie musi. Wprawdzie rezygnacja matki z urlopu macierzyńskiego podyktowana chęcią powrotu do pracy albo niemożnością sprawowania opieki nad dzieckiem ze względu na stan zdrowia (hospitalizacja lub niezdolność do samodzielnej egzystencji) jest uwarunkowana skorzystaniem z pozostałej części urlopu przez pracownika ojca dziecka, ewentualnie pracownika innego członka najbliższej rodziny, co może świadczyć o uwzględnieniu interesu dziecka, jednak w razie śmierci matki dziecka przed wyczerpaniem pełnego wymiaru urlopu macierzyńskiego, gdzie szczególnie należałoby zapewnić dziecku ciągłość opieki, ustawodawca nie nakłada obowiązku wykorzystania pozostałej części urlopu na żaden z wymienionych wyżej podmiotów[15].

Innego prorodzinnego aspektu urlopu macierzyńskiego można się dopatrywać w powiązaniu wymiaru urlopu z liczbą dzieci, które przyszły żywe na świat przy jednym porodzie. Zwiększenie wymiaru urlopu w razie porodu wielorakiego wiąże się jednak przede wszystkim z koniecznością adaptacji kobiety do nowej sytuacji, która może trwać dłużej w wypadku urodzenia większej liczby dzieci przy jednym porodzie, a nie z samym faktem ciąży mnogiej, która z reguły nie jest rezultatem świadomej decyzji rodziców. Potwierdzeniem tego jest zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja, w myśl której największa różnica dotyczy wymiaru urlopu macierzyńskiego przysługującego w razie urodzenia jednego dziecka i bliźniąt. W pierwszym wypadku wymiar urlopu wynosi bowiem 20 tygodni, w drugim zaś 31 tygodni. Różnica przy urodzeniu więcej niż dwojga dzieci przy jednym porodzie nie jest już tak wyraźna – wraz ze wzrostem liczby dzieci, które przyszły na świat przy jednym porodzie, wymiar urlopu wydłuża się w każdym wypadku o 2 tygodnie, aż do osiągnięcia stałego pułapu 37 tygodni w razie urodzenia pięciorga lub więcej dzieci. Stwierdzenie przez lekarza ciąży mnogiej nie stanowi natomiast podstawy do wydłużenia części urlopu macierzyńskiego, którą pracownica może wykorzystać przed planowaną datą porodu.

---

14 Szerzej na ten temat por.: M. Włodarczyk, *Komentarz do art. 1751 k.p.*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 1103; B. Bury, *Zmiany w przepisach dotyczących urlopów rodzicielskich po ostatniej nowelizacji kodeksu pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2016, t. 23, s. 67; M. Mędrala, *Uprawnienia rodzicielskie dla członków najbliższej rodziny pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2016, t. 23, s. 85–86; E. Maniewska, *Komentarz do art. 175^1 k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX 2017/el.

15 Por. A. Sobczyk, *Prawo dziecka do opieki*…, s. 13.

O pewnym „promowaniu" modelu rodziny wielodzietnej można mówić w odniesieniu do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, którego wymiar jest analogiczny do wymiaru urlopu macierzyńskiego, a przesłanką jego wydłużania jest jednoczesne przyjęcie na wychowanie większej liczby dzieci[16]. Przyjmując takie rozwiązanie, ustawodawca dążył przede wszystkim do zrównania sytuacji pracowników będących rodzicami biologicznymi i adopcyjnymi. Trzeba też jednak zauważyć, że adopcja większej liczby dzieci przez jedną rodzinę ma istotny walor społeczny, zwłaszcza w odniesieniu do adopcji dzieci będących rodzeństwem.

Wspieranie polityki prorodzinnej w wypadku pozostałych urlopów związanych z rodzicielstwem przejawia się w zachęcaniu pracowników ojców do angażowania się w opiekę nad dzieckiem oraz ułatwianiu rodzicom łączenia obowiązków opiekuńczo-wychowawczych z pracą, co należy uznać za słuszny kierunek. Jak bowiem pokazują badania, istotny wpływ na zwiększenie poziomu dzietności ma zmiana modelu rodziny na partnerski, związany ze zwiększonym udziałem mężczyzny w szeroko rozumianych obowiązkach rodzinnych[17]. Polski ustawodawca w 2008 roku[18] wprowadził do Kodeksu pracy instytucję urlopu ojcowskiego – autonomicznego uprawnienia pracownika ojca do zwolnienia od pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem. Przepis regulujący urlop ojcowski miał dość długie *vacatio legis*, wszedł bowiem w życie dopiero 1 stycznia 2010 roku. Od tamtego czasu w treści tej regulacji dokonano pewnych zmian mających na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego i uelastycznienie zasad korzystania z tego urlopu. W aktualnym stanie prawnym urlop ojcowski w wymiarze 2 tygodni przysługuje pracownikowi będącemu zarówno ojcem biologicznym, jak i adopcyjnym. Prawo do urlopu ojcowskiego nie jest uzależnione od uprzedniego wykorzystania innych urlopów związanych z rodzicielstwem, nie ma również znaczenia, czy matka dziecka korzysta w tym czasie z jakiegokolwiek urlopu związanego z rodzicielstwem. Urlop ten może być podzielony na dwie części, z których każda nie może być krótsza niż tydzień, prawo do jego wykorzystania przysługuje zaś ojcu biologicznemu do ukończenia przez dziecko 24 miesięcy życia, a ojcu adopcyjnemu do upływu 24 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia orzekającego przysposobienie dziecka i nie dłużej

16 Ze specyfiki urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego wynika ograniczenie długości trwania urlopu powiązane z wiekiem dziecka, bowiem art. 183 k.p. stanowi, że urlop w wymiarach analogicznych do wymiarów urlopu macierzyńskiego przysługuje pracownikowi nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7. roku życia, a w wypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10. roku życia. W wypadku pracownika, który przyjął na wychowanie starsze dziecko (do 7. albo do 10. roku życia, jeśli wobec dziecka podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego), wymiar urlopu jest stały i wynosi 9 tygodni.

17 Zob. I.E. Kotowska, *Polityka rodzinna a nowe koncepcje dotyczące spadku płodności w krajach europejskich*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną*…, s. 121 i n.

18 Ustawa z 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks Pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1654.

niż do ukończenia przez dziecko 7 lat, a w wypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 lat. W dalszym ciągu wszakże urlop ojcowski jest jedynym urlopem związanym z rodzicielstwem, który może być wykorzystany wyłącznie przez jeden podmiot – ojca dziecka. Przepisy nie przewidują bowiem przekazania tego uprawnienia innemu członkowi rodziny w razie niemożności wykorzystania go przez ojca dziecka. Prawo to ma więc charakter ściśle osobisty, wygasając w razie śmierci uprawnionego, także jeśli zgon nastąpił w trakcie korzystania z urlopu. Jak wynika z danych podawanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, instytucja ta przyjęła się w polskim społeczeństwie i cieszy się coraz większą popularnością wśród pracujących mężczyzn[19].

W odniesieniu do pozostałych urlopów związanych z rodzicielstwem większe zaangażowanie pracowników ojców w sprawowanie opieki nad dzieckiem wyraża się w możliwości jednoczesnego lub alternatywnego korzystania z urlopu przez oboje rodziców, co w równym stopniu dotyczy urlopu rodzicielskiego, jak i wychowawczego. Jednoczesne sprawowanie opieki nad dzieckiem oznacza jednak skrócenie faktycznego okresu zwolnienia od pracy w tym celu, gdyż wymiar urlopu rodzicielskiego i wychowawczego określony w kodeksie pracy przysługuje łącznie obojgu rodzicom. Należy przy tym zauważyć, że w odniesieniu do urlopu wychowawczego od 2 stycznia 2016 roku zniesiono wcześniej obowiązujący limit jednoczesnego przebywania obojga rodziców na tym urlopie. Dodatkowo ustawodawca, implementując do prawa polskiego postanowienia dyrektywy 2010/18/UE dotyczącej urlopu rodzicielskiego[20], zastrzegł prawo do części urlopu wychowawczego w wymiarze jednego miesiąca do wyłącznego wykorzystania dla drugiego z rodziców lub opiekunów dziecka, bez możliwości przeniesienia. Rozwiązanie to nie przyniosło jednak oczekiwanych rezultatów w postaci zwiększenia udziału pracowników ojców w korzystaniu z urlopu wychowawczego. Zważywszy, że urlop wychowawczy jest urlopem bezpłatnym, skorzystanie z niego przez jednego z pracujących rodziców bądź opiekunów dziecka łączy się z obniżeniem dochodów rodziny. W konsekwencji na urlop zwykle decyduje się ten rodzic lub opiekun, który otrzymuje niższy dochód z pracy, co najczęściej dotyczy kobiet. Poza tym w wypadku mężczyzn możliwość spędzenia czasu z małym dzieckiem kosztem przejściowej

19 Według danych z dnia 23.06.2014 r. liczba ojców, którzy zdecydowali się na skorzystanie z urlopu ojcowskiego, wzrosła sześciokrotnie od grudnia 2013 r. (niespełna 2 tys. osób) do marca 2014 r. (blisko 13 tys. osób), https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art.5538.6762.urlopy-ojcowskie-coraz-popularniejsze.html (dostęp: 4.04.2018). W 2017 r. z urlopów ojcowskich skorzystało 174 tys. mężczyzn, a w styczniu 2018 r. liczba ojców korzystających z tego urlopu wyniosła prawie 15 tys., https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/coraz-wiecej-polakow-na-urlopie-ocjowskim-w.3,0,2401283.html (dostęp: 4.04.2018).

20 Dyrektywa Rady 2010/18/UE z 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, Dz.Urz. UE L Nr 68, s. 13.

utraty dochodu z pracy nie jest wystarczającą motywacją do skorzystania z urlopu. W rezultacie konstrukcja zastosowana przez ustawodawcę z reguły prowadzi do skrócenia okresu korzystania z urlopu wychowawczego przez matkę dziecka[21]. Wykorzystanie urlopu w pełnym 36-miesięcznym wymiarze przez jednego z rodziców bądź opiekunów dziecka jest możliwe tylko w razie zgonu drugiego z rodziców lub opiekunów albo braku władzy rodzicielskiej.

Pozytywnie z punktu widzenia realizacji polityki prorodzinnej państwa należy też ocenić uelastycznienie zasad korzystania z urlopu rodzicielskiego i wychowawczego oraz wydłużenie okresu, w którym rodzice bądź opiekunowie dziecka mogą z tych urlopów skorzystać. W obecnym stanie prawnym oba wyżej wymienione urlopy mogą być wykorzystane do końca roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6 lat. W odniesieniu do urlopu rodzicielskiego ustawodawca dopuścił możliwość wykorzystania części tego urlopu w wymiarze nieprzekraczającym 16 tygodni w okresie nieprzypadającym bezpośrednio po zakończeniu urlopu macierzyńskiego. Przesłanką realizacji tego uprawnienia jest wykorzystanie przynajmniej jednej części urlopu rodzicielskiego w minimalnym wymiarze (6 tygodni w razie urodzenia, względnie przysposobienia, jednego dziecka i 8 tygodni w razie urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie albo jednoczesnego przyjęcia na wychowanie większej liczby dzieci) bezpośrednio po zakończeniu urlopu macierzyńskiego. Wypada wszak zaznaczyć, że w sytuacji, gdy pracownik będzie korzystał z części urlopu rodzicielskiego w późniejszym terminie, to liczba części urlopu wykorzystanych w tym trybie pomniejsza liczbę części, na które można podzielić urlop wychowawczy, nie zmniejszając jednocześnie jego wymiaru.

Pracownik może też łączyć korzystanie z urlopu rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy, który mu tego urlopu udzielił, w wymiarze nie wyższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy. Wybór takiego rozwiązania pociąga za sobą proporcjonalne wydłużenie wymiaru urlopu rodzicielskiego. Łączenie urlopu z pracą może dotyczyć całości lub części urlopu rodzicielskiego. Co więcej, również ta część urlopu, o którą uległ on wydłużeniu wskutek łączenia z pracą, może być połączona w wykonywaniem pracy.

Możliwość łączenia urlopu rodzicielskiego z pracą pozwala pracownikowi sprawować opiekę nad dzieckiem i jednocześnie pozostawać „na bieżąco" ze sprawami zawodowymi, minimalizując ryzyko powstania tzw. luki kwalifikacyjnej. W wypadku pracownika korzystającego z urlopu wychowawczego natomiast ustawodawca dopuszcza możliwość podjęcia pracy zarobkowej u dotychczasowego lub innego pracodawcy, albo innej działalności, a także nauki lub szkolenia, pod warunkiem jednak, że nie wyłącza to możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Ze sformułowania „podjęcie pracy zarobkowej" wynika, że podstawą świadczenia pracy na rzecz dotychczasowego lub innego pracodawcy może być zarówno umowa o pracę, jak i umowa cywilnoprawna. W piśmiennictwie można

21 Por. M. Latos-Miłkowska, *Dylematy związane z dostosowaniem prawa polskiego do nowej dyrektywy o urlopie rodzicielskim*, „Monitor Prawa Pracy" 2012, nr 9, s. 455.

się spotkać ze stanowiskiem, że podjęcie pracy w ramach stosunku pracy na rzecz pracodawcy udzielającego urlopu wymaga zawarcia nowej umowy o pracę[22]. Nie jest przy tym jasne, czy w ramach tej umowy pracownik mógłby świadczyć dotychczasową pracę, czy wyłącznie pracę innego rodzaju. Innym rozwiązaniem pozwalającym pracownikowi obarczonemu obowiązkami rodzicielskimi uniknąć wyżej wspomnianej luki kwalifikacyjnej jest możliwość złożenia wniosku o obniżenie wymiaru czasu pracy do wymiaru nie niższego niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, zamiast korzystania z urlopu wychowawczego. Realizacja tego uprawnienia jest możliwa przez okres, w jakim pracownik mógłby korzystać z urlopu wychowawczego. Trzeba jednak zauważyć, że mimo niewątpliwie słusznego celu, jakiemu służy powyższa instytucja, sposób jej uregulowania przez ustawodawcę jest krytykowany w doktrynie[23].

Warto również zaznaczyć, że ustawodawca zagwarantował pracownikom powracającym do pracy po zakończeniu płatnych urlopów związanych z rodzicielstwem prawo złożenia wiążącego wniosku o udzielenie urlopu wypoczynkowego bezpośrednio po zakończeniu urlopu związanego z rodzicielstwem, co ma służyć wydłużeniu płatnego okresu zwolnienia od pracy, który może być przeznaczony na sprawowanie opieki nad dzieckiem.

Poza urlopami związanymi z rodzicielstwem przepisy prawa pracy gwarantują pracownikom wykonującym obowiązki rodzicielskie inne zwolnienia od pracy udzielane w związku z potrzebą sprawowania opieki nad dzieckiem. Należą do nich m.in. tzw. dni na dziecko. Artykuł 188 k.p. gwarantuje pracownikowi wychowującemu co najmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat zwolnienie od pracy w wymiarze dwóch dni albo 16 godzin z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, przy czym o sposobie realizacji tego uprawnienia pracownik decyduje w pierwszym wniosku składanym w tej sprawie do pracodawcy w danym roku kalendarzowym. Wymiar tego zwolnienia jest niezależny od liczby dzieci wychowywanych przez pracownika, co jest uznawane w literaturze przedmiotu za przejaw nieuzasadnionego dyskryminowania rodzin wielodzietnych[24]. Jak już wyżej wspomniałam, ustawodawca uelastycznił zasady korzystania z tego zwolnienia, pozwalając zdecydować pracownikowi, czy chce korzystać ze zwolnienia liczonego w dniach, czy w godzinach. Takie

22 A. Sobczyk, P. Korus, *Aktywność prywatna i zarobkowa pracownika a urlop wychowawczy*, „Monitor Prawa Pracy" 2014, nr 1, s. 24–25.

23 W szczególności zwraca się uwagę, że ustawodawca nie wprowadził minimalnego wymiaru obniżenia czasu pracy, co w połączeniu z objęciem pracownika korzystającego z obniżenia wymiaru czasu pracy szczególną ochroną trwałości stosunku pracy skłania pracowników do nadużyć w tym zakresie. Por. K. Walczak, *Zakres ochrony osób na urlopach wychowawczych oraz korzystających ze skróconego wymiaru czasu pracy od 1.01.2009 r. – analiza krytyczna*, „Monitor Prawa Pracy" 2009, nr 6, s. 288.

24 Tak np. U. Torbus, *Zmiany w zakresie uprawnień rodzicielskich ułatwiających łączenie obowiązków zawodowych z opieką nad dzieckiem*, [w:] *Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. J. Czerniak-Swędzioł, Warszawa 2016, s. 224.

rozwiązanie mimo niezaprzeczalnych zalet może jednak w praktyce powodować pewne komplikacje, bowiem pełna równoważność obu trybów korzystania z tego uprawnienia występuje tylko w wypadku pracowników, których dobowa norma czasu pracy wynosi 8 godzin. W wypadku systemów czasu pracy, w których norma dobowa jest wyższa, o takiej wymienialności nie można już mówić[25]. Ponadto taki sposób realizacji prawa do „dni na dziecko" może w praktyce utrudniać dzielenie się tym uprawnieniem między obojgiem rodziców opiekujących się dzieckiem, gdyż jednocześnie może z niego korzystać tylko jeden z rodziców lub opiekunów dziecka[26].

Rozwiązania z zakresu czasu pracy i organizacji pracy

Poza urlopami związanymi z rodzicielstwem Kodeks pracy zawiera również pewne rozwiązania z zakresu czasu pracy, których celem jest umożliwienie pracownikom skutecznego łączenia obowiązków wychowawczo-opiekuńczych z obowiązkami zawodowymi. Należą do nich względne zakazy zatrudniania w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej oraz w przerywanym systemie czasu pracy, jak również zakaz świadczenia pracy ponad 8 godzin na dobę w systemach czasu pracy z wydłużonymi normami dobowymi, obejmujące pracowników opiekujących się dzieckiem do lat 4. Ma tu również zastosowanie względny zakaz delegowania poza stałe miejsce pracy. Wszystkie wyżej wymienione zakazy mają charakter względny, co należy uznać za właściwe rozwiązanie, pozwalające samemu zainteresowanemu podjąć odpowiednią decyzję w tej sprawie. Wyrazem uwzględnienia przez ustawodawcę interesów pracodawcy jest natomiast przyznanie takich uprawnień tylko jednemu z rodziców bądź opiekunów dziecka, co oczywiście nie wyklucza dzielenia się przez nich tym uprawnieniem.

Oprócz regulacji wyraźnie odnoszących się do pracowników opiekujących się dzieckiem w Kodeksie pracy można też znaleźć rozwiązania z zakresu czasu pracy mające zastosowanie do wszystkich pracowników, które mogłyby być wykorzystywane do ułatwienia łączenia życia zawodowego i rodzinnego. Należy do nich indywidualny rozkład czasu pracy oraz niedawno wprowadzony tzw. ruchomy czas pracy. Indywidualny rozkład czasu pracy jest szczególnie przydatną instytucją z punktu widzenia pracownika łączącego obowiązki zawodowe z wychowywaniem dzieci. Może on znaleźć zastosowanie nie tylko przy wykonywaniu pracy na cały etat, ale też w wypadku łączenia urlopu rodzicielskiego z pracą czy obniżenia wymiaru czasu pracy przez pracownika uprawnionego do urlopu

25 Por. *ibidem*, s. 221–222.
26 Szerzej na ten temat *ibidem*, s. 223–224.

wychowawczego. Trzeba jednak zauważyć, że duże znaczenie z punktu widzenia przydatności tej instytucji ma uwzględnianie potrzeb pracownika przez pracodawcę przy ustalaniu rozkładu. W obecnym stanie prawnym ustawodawca nie przewiduje takiego obowiązku po stronie pracodawcy, w każdym wypadku pozostawiając to jego swobodnemu uznaniu. Indywidualny rozkład czasu pracy uwzględniający wyłącznie interes pracodawcy zamiast ułatwić, może znacznie utrudnić pracownikowi łączenie obowiązków zawodowych ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem. Stąd należałoby postulować wprowadzenie innego rozwiązania w tym zakresie, chociażby analogicznego do tego stosowanego przy ustalaniu przez pracodawcę planu urlopów.

Odnosząc się natomiast do ruchomego czasu pracy, ustawodawca wprowadził tu dwa warianty: jeden z nich polega na ustaleniu przez pracodawcę różnych godzin rozpoczynania i kończenia pracy w poszczególne dni tygodnia, drugi zaś daje możliwość określenia przez pracodawcę przedziału czasu, w którego ramach pracownik może samodzielnie decydować o godzinach rozpoczęcia i kończenia pracy w danym dniu. Nie ulega wątpliwości, że efektywnemu łączeniu obowiązków rodzinnych i zawodowych znacznie bardziej sprzyja drugi ze wskazanych wariantów ruchomego czasu pracy. Dla większej skuteczności pierwszego z nich wymagane byłoby natomiast połączenie go z konstrukcją indywidualnego rozkładu czasu pracy uwzględniającego potrzeby pracownika obarczonego obowiązkami rodzinnymi.

Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy

Nie ulega wątpliwości, że ryzyko utraty zatrudnienia w trakcie korzystania przez pracownika z uprawnień związanych z rodzicielstwem mogłoby wpłynąć na decyzję o rezygnacji z tych uprawnień. Stąd należy uznać, że instytucja ochrony trwałości stosunku pracy może być zaliczona do instrumentów prawa pracy pośrednio wspierających realizację polityki prorodzinnej państwa. Ochrona ta jednak nie dotyczy wszystkich pracowników korzystających z uprawnień rodzicielskich. Objęte są nią pracownice ciężarne z wyjątkiem pracownic zatrudnionych na zastępstwo oraz na podstawie umowy na okres próbny nieprzekraczający miesiąca oraz pracownicy korzystający z urlopów związanych z rodzicielstwem, a w wypadku urlopu wychowawczego – również pracownicy po złożeniu wniosku o taki urlop. Pracownic ciężarnych zatrudnionych na podstawie terminowych umów o pracę (z wyjątkiem umowy na okres próbny nieprzekraczający miesiąca oraz umowy na zastępstwo) dotyczy ponadto dodatkowa gwarancja w postaci przedłużenia do dnia porodu umowy, która uległaby rozwiązaniu po upływie trzeciego miesiąca ciąży.

Od dnia 1 czerwca 2017 roku[27] taką gwarancją objęto również pracownicę tymczasową zatrudnioną przez agencję pracy tymczasowej, pod warunkiem posiadania łącznego co najmniej 2-miesięcznego okresu skierowania do wykonywania pracy tymczasowej przez daną agencję pracy tymczasowej. Na gruncie art. 13 ust. 3a ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych[28] jest to okres obejmujący „okres lub okresy skierowania do wykonywania pracy tymczasowej przypadające w okresie obejmującym 36 kolejnych miesięcy poprzedzającym zawarcie umowy o pracę, do której miałby być zastosowany art. 177 § 3 k.p. lub okres przypadający od dnia zawarcia umowy o pracę do dnia, w którym pracownica osiągnęła łączny co najmniej 2-miesięczny okres skierowania do pracy tymczasowej". Mimo że powyższe rozwiązanie stanowi odpowiedź na formułowane wcześniej postulaty o objęcie ochroną pracownic tymczasowych, trzeba też zauważyć, że nowelizacja wprowadzająca tę ochronę jednocześnie dopuściła wykonywanie pracy na rzecz pracodawcy użytkownika na podstawie umów cywilnoprawnych, co może znacznie zmniejszyć zakres zastosowania omawianej regulacji ochronnej.

Pozbawienie gwarancji przedłużenia umowy terminowej do dnia porodu w wypadku pracownic zatrudnionych na zastępstwo w świetle zmian, jakich dokonano w Kodeksie pracy w zakresie umów terminowych oraz w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, budzi natomiast poważne wątpliwości. W obecnym stanie prawnym zastępstwo, obok wykonywania pracy na czas kadencji oraz prac sezonowych i dorywczych, jest bowiem jednym z celów zawarcia umowy o pracę na czas określony. Trudno zatem racjonalnie wyjaśnić różnicowanie sytuacji ciężarnej pracownicy zatrudnionej na podstawie umowy o pracę na czas określony w zależności od celu, w jakim umowa została zawarta, tym bardziej że zastępstwo za nieobecnego pracownika jest również jednym z celów zatrudniania pracowników tymczasowych. Oznacza to, że ciężarnej pracownicy tymczasowej zatrudnionej w tym celu paradoksalnie może przysługiwać silniejsza ochrona przed rozwiązaniem umowy o pracę niż pracownicy, której zatrudnienie regulują przepisy Kodeksu pracy.

Ochrona trwałości stosunku pracy nie ogranicza się tylko do zakazu wypowiadania (i rozwiązywania) umowy o pracę z pracownikiem korzystającym z urlopu, ale obejmuje też gwarancję powrotu do pracy na dotychczasowe lub równorzędne stanowisko pracy po zakończeniu urlopu. Trzeba jednak zauważyć, że drugie z przedstawionych rozwiązań ma w rzeczywistości charakter iluzoryczny. Ochrona kończy się bowiem z dniem powrotu pracownika do pracy, umożliwiając pracodawcy wypowiedzenie umowy o pracę nawet już w tej dacie. W związku z tym w doktrynie można się spotkać ze słusznym postulatem wydłużenia okresu

27 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 962.

28 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 594.

obowiązywania zakazu wypowiadania umowy o pracę na pewien czas po powrocie pracownika do pracy po zakończeniu korzystania z urlopu związanego z rodzicielstwem[29].

Odnosząc się do ochrony pracowników korzystających z urlopów związanych z rodzicielstwem, należy ponadto zwrócić uwagę, że rozszerzenie zakresu podmiotowego regulacji dotyczącej urlopu macierzyńskiego na pracowników innych członków najbliższej rodziny nie pociągnęło za sobą jednoczesnego objęcia ich ochroną trwałości stosunku pracy na równi z pracownikiem ojcem wychowującym dziecko. Nie jest przy tym jasne, czy mamy tu do czynienia z celowym zabiegiem, czy też z niedopatrzeniem ustawodawcy, aczkolwiek jak się wydaje – chodzi raczej o to drugie.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wybranych instrumentów prawa pracy wspierających realizację polityki prorodzinnej wynika, że ustawodawca stara się zachęcić pracowników do podejmowania decyzji o powiększeniu rodziny, dokonując kolejnych zmian w przepisach dotyczących uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem. Temu celowi służy m.in. duża dostępność i różnorodność urlopów udzielanych pracownikom w związku ze sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem oraz uelastycznienie zasad korzystania z tych urlopów pozwalające lepiej je dopasować do potrzeb pracowników obarczonych obowiązkami rodzinnymi. Pewnym mankamentem jest natomiast stosunkowo mała przejrzystość regulacji dotyczących urlopów związanych z rodzicielstwem, co może w pewnym stopniu utrudnić pracownikowi rozeznanie się w przysługujących mu uprawnieniach w tym zakresie. Nie najlepsza technika legislacyjna może też rodzić pewne problemy z właściwą interpretacją stosownych przepisów.

Pewien niedosyt można natomiast odczuć w wypadku innych instrumentów prawa pracy wspierających łączenie obowiązków zawodowych i rodzinnych przez pracownika, co odnosi się zwłaszcza do instytucji z zakresu czasu pracy. Realizacja koncepcji *work-life balance* na gruncie prawa pracy zakłada dużą elastyczność w kształtowaniu czasu pracy, pozwalającą dopasować rytm świadczenia pracy do specyfiki potrzeb pracowników obciążonych obowiązkami rodzicielskimi. W tym zakresie Kodeks pracy zawiera stosunkowo niewiele rozwiązań skierowanych wyraźnie do pracowników opiekujących się dziećmi. Jednocześnie można mówić o dużym potencjale prawa pracy w tej dziedzinie. W przepisach kodeksowych jest bowiem co najmniej kilka instytucji o powszechnym zastosowaniu, które z powodzeniem mogłyby być

29 Tak m.in. J. Wratny, *Rodzicielstwo a życie zawodowe. Kilka uwag z perspektywy prawa pracy*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną…*, s. 137.

wykorzystywane w celu ułatwienia pracownikom godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych, czego najlepszym przykładem jest indywidualny rozkład czasu pracy. W obecnym stanie prawnym przydatność tych rozwiązań jest jednak ograniczona ze względu na pozostawienie swobodnej decyzji pracodawcy co do dostosowania danego rozwiązania do specyfiki potrzeb pracownika w związku z wykonywaniem obowiązków rodzinnych.

Znaczny wpływ na podejmowanie decyzji o powiększeniu rodziny ma też sytuacja materialna pracownika. Zważywszy na to, że w wypadku pracujących kobiet niejednokrotnie powodem rezygnacji z posiadania potomstwa jest strach przed utratą pracy, wzmożona ochrona trwałości stosunku pracy odgrywa istotną rolę we wspieraniu realizacji założeń polityki prorodzinnej. Z tego punktu widzenia pozytywnie należy ocenić objęcie pracownic ciężarnych zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej gwarancją polegającą na przedłużeniu umowy terminowej do dnia porodu, ale też trzeba zauważyć, że jednoczesne wprowadzenie swobody wyboru co do podstawy świadczenia pracy na rzecz pracodawcy użytkownika może prowadzić do niekorzystnych zjawisk w sferze zatrudnienia tymczasowego. Istnieje bowiem poważna obawa, że agencje pracy tymczasowej, by uniknąć obciążeń związanych z wydłużeniem umów terminowych, będą dążyć do zatrudniania kobiet w wieku reprodukcyjnym wyłącznie na podstawie umów prawa cywilnego.

Mając na względzie zmianę dokonaną w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz nowelizację Kodeksu pracy dotyczącą zatrudnienia terminowego, należy wskazać na potrzebę zmiany regulacji odmawiającej stosowania powyższej gwarancji wobec pracownic zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony w celu zastępstwa nieobecnego pracownika. O ile bowiem wcześniej takie rozwiązanie można było tłumaczyć traktowaniem umowy na zastępstwo jako szczególnej odmiany umowy o pracę na czas określony, o tyle w obecnym stanie prawnym zastępstwo jest jednym z celów zawierania umowy o pracę na czas określony, co czyni bezzasadnym różnicowanie sytuacji pracownic ciężarnych zatrudnionych na podstawie tej umowy w zależności od celu jej zawarcia. Kuriozalność braku gwarancji przedłużenia umowy na zastępstwo do dnia porodu podkreśla objęcie tą gwarancją pracownic zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony w celu wykonywania pracy sezonowej bądź dorywczej.

Kończąc rozważania poświęcone instrumentom prawa pracy wspierającym realizację polityki prorodzinnej państwa, warto zauważyć, że rozwiązania stosowane w prawie pracy powinny być na tyle atrakcyjne, by były w stanie „zachęcić" osoby opiekujące się dziećmi, zwłaszcza kobiety, do podejmowania zatrudnienia bądź też do pozostawania w zatrudnieniu. Nie jest to jednak wyłącznie „problem" ustawodawcy, bowiem wiele w tym zakresie mogą także zrobić sami pracodawcy, stosując w firmach rozwiązania przyjazne rodzinie. W dobie starzejącego się społeczeństwa bardzo poważnym wyzwaniem dla ustawodawcy jest natomiast dostosowanie regulacji prawa pracy do potrzeb pracowników opiekujących się innymi członkami rodziny, którzy ze względu na podeszły wiek lub niepełnosprawność takiej opieki

wymagają, co również należy zaliczyć do sfery szeroko rozumianej polityki prorodzinnej. Prawo pracy w obecnym kształcie ma bowiem niewiele do zaoferowania pracownikom, którzy chcieliby łączyć wykonywanie pracy ze sprawowaniem opieki nad takimi osobami.

Labour law instruments supporting state family policy – chosen aspects

Summary

Family is a basic element of society structure which makes it a universal value in the whole world of people's society irrespective of socioeconomic or political systems of any country. Being constantly a great universal value as a basic social group at the same time family is undergoing dynamic transformation courses mainly related to changing social customs. At the same time more and more unfavorable demographic tendencies, such as postponement of decisions concerning birth of the first child and low fertility rate, are observed. Taking in consideration all tendencies mentioned above one should emphasize the need for different kind of state actions bound for diversion or at least stopping the negative demographic phenomena. One of them is properly shaped family policy, which consists of different forms of legal, economic and social support of the State for the families. In the paper there have been presented some labour law instruments, supporting State family policy guidelines implementation. The author has mainly concentrated on those legal regulations, which have been amended in the past few years. These include legal solutions related to working time and work organization, maternity protection and leaves related to parenthood.

Prawne i społeczne aspekty minimalnego wynagrodzenia za pracę

Ewa Mróz*

Wprowadzenie

Zgodnie z myślą Wacława Szuberta zakres polityki społecznej decyduje o jej odrębności i „nie budzi wątpliwości zaliczenie do tego kompleksu spraw składających się na kształtowanie warunków bytu oraz warunków i stosunków pracy, a więc spraw takich, jak: zatrudnienie, dochód z pracy, ochrona pracy, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo, organizacja wypoczynku”[1]. Z kolei według D. Dzienisiuk dyscypliny prawa pracy i polityki społecznej częściowo się pokrywają[2]. Jak zauważa autorka, w polityce społecznej dominuje prawo materialne, gdzie wyraźniejsze jest obustronne oddziaływanie prawa i polityki społecznej. „Opisane przez politykę społeczną potrzeby i wypracowane przez nią konstrukcje w wyniku procesu legislacyjnego przybierają postać prawa. Określone są konkretne uprawnienia i obowiązki uczestników obrotu prawnego. W zależności od rangi, zakresu i stopnia generalizacji zjawiska, regulacja następuje na różnym poziomie w hierarchii źródeł prawa”[3]. Mając to na uwadze, należy się zastanowić, jak istotna jest funkcja ochronna prawa pracy gwarantująca pracownikom prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę, będącego instrumentem polityki społecznej, a którego regulacja unormowana została zarówno na krajowym poziomie konstytucyjnym, jak i w prawie europejskim i międzynarodowym.

---

* Ewa Mróz, Uniwersytet Śląski.

1 W. Szubert, *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna XX wieku*, red. W. Szubert, Warszawa–Katowice 1980, s. 150–181, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/tps/teksty/szubert.pdf (dostęp: 22.12.2017).

2 D. Dzienisiuk, *Związki nauk prawnych i polityki społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej” 2013, nr 22(3), s. 85–89.

3 *Ibidem*.

Wynagrodzenie minimalne za pracę ze swej natury odnosi się do wykonujących pracę i ich rodzin. Stanowi najniższe miesięczne wynagrodzenie, jakie może otrzymać pracownik zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy, a zarazem ingeruje w prawa i wolności pracodawcy, zapewniając tym samym ochronę przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym pracownika[4].

Społeczne i ekonomiczne aspekty minimalnego wynagrodzenia za pracę w międzynarodowych i europejskich regulacjach prawnych

Minimalne wynagrodzenie za pracę odgrywa szczególną rolę społeczną, jak i ekonomiczną w gospodarce wolnorynkowej, określając granicę, poniżej której pracownicy pełnoetatowi nie mogą być opłacani. Z ekonomicznego punktu widzenia minimalne wynagrodzenie za pracę jest najniższą płacą w systemach wynagradzania i jest swego rodzaju gwarantem płacowym, wpływając na koszty funkcjonowania pracodawców, a następnie na konkurencyjność przedsiębiorstw oraz rynek pracy. Jako instrument polityki społecznej minimalne wynagrodzenie za pracę powinno spełniać zasadę wynagrodzenia godziwego, zaspokajającego podstawowe potrzeby życiowe pracownika i jego rodziny (odpowiednio wyżywienie, potrzeby mieszkaniowe, ubranie), zmierzając jednocześnie do stałej poprawy warunków życia. Powinno dążyć tym samym do zmniejszenia napięć społecznych i ograniczenia ubóstwa oraz nierówności dochodowych.

Według Z. Jacukowicz „bezpośrednią przyczyną wprowadzenia płacy minimalnej i nadania jej szczególnej rangi były strajki i dążenia pracowników do uzyskania gwarancji, że płaca nie będzie obniżona poniżej kwoty zapewniającej niezbędne środki utrzymania. Ze strony pracodawców było to dążenie do zapewnienia pokoju społecznego i zapobieżenie stratom w produkcji”[5]. Wstrząsy społeczne na przełomie XIX i XX wieku, spowodowane warunkami pracy i płacy pracowników, odczuwalna niesprawiedliwość, zaczęły zagrażać pokojowi społecznemu i powszechnej harmonii. Dlatego problematyka płacy minimalnej została uregulowana przez Międzynarodową Organizację Pracy, która została powołana w celu ochrony powszechnego i trwałego pokoju opartego na zasadzie sprawiedliwości społecznej. MOP, kierując się zasadą zagwarantowania płacy zapewniającej warunki godziwego życia pracownikom i członkom ich rodziny, uchwaliła trzy konwencje

4 Pojęcia: „wynagrodzenie minimalne”, „płaca minimalna”, „najniższe wynagrodzenie” stosowane są w opracowaniu zamiennie.

5 Z. Jacukowicz, *Płaca minimalna w Polsce i w innych krajach o gospodarce rynkowej*, „Studia i Materiały IPiSS” 1992, z. 10(371), s. 7.

w zakresie płac minimalnych: konwencję nr 26 z dnia 16 czerwca 1928 r. dotyczącą ustanowienia mechanizmów ustalania płac minimalnych[6], konwencję nr 99 z dnia 28 czerwca 1951 r. dotyczącą mechanizmów ustalania płac minimalnych w rolnictwie[7] oraz konwencję nr 131 z dnia 22 czerwca 1970 r. dotyczącą ustalania płac minimalnych ze szczególnym odniesieniem do krajów rozwijających się[8]. Zgodnie z art. 3 konwencji nr 131 mającej zapewniać ochronę pracowników przed płacami nadmiernie niskimi wskazano elementy, które powinny być brane pod uwagę przy określaniu poziomu płac minimalnych, jeżeli jest to możliwe i właściwe ze względu na praktykę i warunki krajowe[9]. Elementy te obejmują w pierwszej kolejności potrzeby pracowników i ich rodzin, przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w kraju, kosztów utrzymania, świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych i poziomu stopy życiowej innych grup społecznych, a także czynniki natury gospodarczej, łącznie z wymaganiami rozwoju gospodarczego, poziomem wydajności pracy, dążeniem do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudniania[10]. Dużo bardziej szczegółowe są postanowienia zalecenia nr 135 MOP z 1970 r. dotyczącego ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się[11]. Dokument ten określa cele ustanowienia płacy minimalnej, którymi są przede wszystkim przezwyciężanie ubóstwa oraz zaspokojenie potrzeb wszystkich pracowników i ich rodzin. Ponadto wskazano tam kryteria dotyczące określania poziomu płac minimalnych, do których w szczególności należą potrzeby pracowników i ich rodzin, ogólny poziom płac w kraju, czynniki natury gospodarczej. Określony został również zakres stosowania systemu ustalania płac minimalnych, zgodnie z którym ochroną powinna być objęta jak największa grupa pracowników. Metody ustalania płac minimalnych przewidziane w art. 4 konwencji nr 131 zgodnie z postanowieniami zalecenia mogą przybrać różne formy – czy to ustawy, czy decyzji właściwej władzy bądź komisji lub rad do spraw płac. W ostatnich dwóch punktach zalecenie wskazuje potrzebę uaktualniania płac minimalnych oraz określenia zasad wprowadzenia w życie płac minimalnych[12]. Niestety ze względu

6 Konwencja nr 26 MOP z dnia 16 czerwca 1928 r. dotycząca ustanowienia metod ustalania płac minimalnych, http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k026.html (dostęp: 30.12.2017).

7 Konwencja nr 99 MOP z dnia 28 czerwca 1951 r. dotycząca metod ustalania płac minimalnych w rolnictwie, Dz.U. z 1977 r. Nr 39, poz. 176, http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k099.html (dostęp: 30.12.2017).

8 Konwencja Nr 131 MOP z dnia 22 czerwca 1970 r. dotycząca ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k131.html (dostęp: 22.11.2017).

9 J. Skoczyński, *Prawne problemy płacy minimalnej w świetle międzynarodowego i polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994, nr 3, s. 9–15.

10 A. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe. Wolumen 2*, Warszawa 2008, s. 276–309.

11 Zalecenia Nr 135 MOP z dnia 3 czerwca 1970 r., http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z135.html (dostęp: 22.11.2017).

12 *Ibidem*.

na zróżnicowaną sytuację gospodarczą poszczególnych krajów, różny poziom życia i wysokość wynagrodzeń nie jest możliwe ujednolicenie i przyjęcie jednej kwoty w skali międzynarodowej.

Problematykę kształtowania minimalnego wynagrodzenia w regulacjach europejskich ujmuje art. 4 Europejskiej Karty Społecznej[13]. Zgodnie z tym przepisem prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia określone w ust. 1 powinno zapewniać pracownikom i ich rodzinom godziwy poziom życia[14]. W kolejnych ustępach art. 4 Karty czytamy, że prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia powinno uznawać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, a dokonywanie potrąceń z wynagrodzeń powinno się przeprowadzać tylko na warunkach i w zakresie przewidzianym w ustawodawstwie krajowym lub ustalonym w układach zbiorowych pracy lub w orzeczeniach arbitrażowych.

Cel wynagrodzenia minimalnego w uzasadnieniach ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z roku 2002 i 2016

Uzasadnienie do projektu ustawy z 2002 roku sygnalizuje, że *novum* przedkładanego projektu jest ustawowe zapewnienie realnej wartości minimalnego wynagrodzenia, uzależnione od wyników negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Udział w Komisji Trójstronnej przedstawicieli związków zawodowych i pracodawców powinien stworzyć warunki do wynegocjowania takiej wysokości wynagrodzenia minimalnego za pracę, która będzie godziła funkcję społeczną płacy minimalnej z funkcją ekonomiczną[15].

Projekt nałożył na Prezesa Rady Ministrów zobowiązania do przeprowadzenia oceny funkcjonowania przepisów ustawy oraz do przekazywania Sejmowi analizy kształtowania się relacji minimalnego wynagrodzenia do poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, informacji o liczbie pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie oraz analizy związku między wysokością minimalnego wynagrodzenia a sytuacją na rynku pracy, co jest wynikiem zgłoszeń związków zawodowych wynikających z obaw, że proponowane w projekcie ustawy rozwiązania

13 Europejska Karta Społeczna z dnia 18.10.1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

14 Przepis ten nie został objęty ratyfikacją ze względu na daleko idącą interpretację przez Europejski Komitet Praw Społecznych zwrotu „godziwy poziom życia". Por. M. Seweryński, *Minimalne wynagrodzenie za pracę – wybrane zagadnienia*, [w:] *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, red. W. Sanetra, Warszawa 2009, s. 54.

15 Uzasadnienie projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Warszawa, 22.05.2002 r., druk sejmowy nr 556.

wpłyną negatywnie na relacje wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Projekt ustawy przewidywał istotną zmianę w stosunku do stanu poprzedniego – odstąpienie od uwzględnienia w wynagrodzeniu wypłaty składników wynagrodzeń za okresy dłuższe niż 1 miesiąc (premii) w przeliczeniu ostatniej ich wypłaty na okres jednomiesięczny, co tworzy warunki do zagwarantowania pracownikowi minimalnego wynagrodzenia w każdym miesiącu jego pracy.

Jak czytamy w uzasadnieniu, zdaniem pracodawców produktywność osób młodych na rynku pracy jest niska i nie pokrywa kosztów minimalnego wynagrodzenia, dlatego w celu zwiększenia zatrudnienia młodych pracowników przez pracodawców w okresie wchodzenia na rynek pracy roczników wyżu demograficznego do 2005 roku projekt przewiduje różnicowanie wysokości minimalnego wynagrodzenia dla osób podejmujących pracę po raz pierwszy[16]. Zaproponowano, aby wynagrodzenie tych pracowników, z wyłączeniem osób z wykształceniem wyższym, nie mogło być niższe niż:

- 80 procent wysokości minimalnego wynagrodzenia w pierwszym roku pracy;
- 90 procent wysokości minimalnego wynagrodzenia w drugim roku pracy.

Wprowadzenie szeroko krytykowanego w literaturze przedmiotu subminimum płacowego przez ustawodawcę uzasadniane było również tym, że w innych krajach, w których wprowadzono różnicowanie wysokości wynagrodzenia ze względu na wiek, zwiększyło to szanse ludzi młodych i niedoświadczonych na rynku pracy. A. Sobczyk również wyraził zbieżne z ustawowym stanowisko, że: „instytucja ta jest uzasadnionym narzędziem realizacji obowiązku państwa w zakresie polityki zatrudnienia. Z tego powodu wpływ na wysokość wynagrodzenia minimalnego może mieć system wsparcia społecznego, np. dla uczącej się młodzieży. Można więc uzasadniać niższe stawki takiego wynagrodzenia w stosunku do tych grup pracowników”[17]. Z tym zapatrywaniem nie zgodził się J. Wratny, stwierdzając, że: „należy przede wszystkim podkreślić, że nastąpiło wypaczenie celów i charakteru prawnego instytucji płacy minimalnej. […] instytucja ta jest ściśle powiązana z ideą wynagrodzenia sprawiedliwego (godziwego), nawiązującego w szczególności do potrzeb młodego pracownika. W tym przypadku nastąpiło rozerwanie związku między miernikiem potrzeb młodego człowieka a wysokością gwarantowanego mu wynagrodzenia”[18].

---

16 Podobne stanowisko znajdziemy w wyroku TK z 10 stycznia 2005 r., K 31/03, OTK-A, Nr 1, poz. 1, w którym TK uznał, że art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. Nr 200, poz. 1679 oraz z 2004 r. Nr 240, poz. 2407) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

17 A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 2: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zoge3dkmbvgq2dqma (dostęp: 30.12.2017).

18 J. Wratny, *Minimalne wynagrodzenie za pracę – nowe regulacje prawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 6, s. 6.

Dopiero po kilkunastu latach funkcjonowania ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z 10 października 2002 roku pojawił się długo oczekiwany projekt o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw z dnia 6 czerwca 2016 roku[19]. Miał on na celu – przez przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych oraz wprowadzenie ochrony osób otrzymujących wynagrodzenie na najniższym poziomie – wprowadzenie do systemu prawnego minimalnej stawki godzinowej dla osób wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia, której brak wielokrotnie podnoszono w doktrynie już z chwilą wprowadzenia ustawy z dnia 10 października 2002 roku, przewidując również zniesienie zróżnicowania minimalnego wynagrodzenia za pracę[20]. Uchylenie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, dotyczących owego subminimum, w uzasadnieniu wyjaśniono potrzebą zakończenia różnicowania wynagrodzenia minimalnego ze względu na staż pracy; od wejścia w życie zmiany wszyscy pracownicy mają prawo do minimalnego wynagrodzenia w jednakowej wysokości[21].

Kolejną zmianą na korzyść pracowników jest poszerzenie w art. 6 ust. 5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu katalogu składników wynagrodzenia niepodlegających uwzględnianiu przy obliczaniu wynagrodzenia pracownika – chodzi o dodatek za pracę w porze nocnej. Do tej pory, co również poddawano krytyce, pracownicy wykonujący pracę w godzinach nocnych otrzymujący minimalną płacę, mimo zwiększonego wysiłku psychofizycznego, otrzymywali takie samo wynagrodzenie jak pracownicy wykonujący te same obowiązki w trakcie dnia pracy. Jak zauważono w projekcie ustawy, w niektórych wypadkach przyznanie pracownikowi dodatku za pracę w porze nocnej w praktyce nie skutkuje zwiększeniem otrzymywanego przez pracownika wynagrodzenia. W uzasadnieniu zwrócono również uwagę, że prowadzi to do mniej korzystnego traktowania osób najniżej wynagradzanych w porównaniu do osób, które otrzymują wyższe wynagrodzenie.

Minimalne wynagrodzenie a zatrudnienie

Dyskusje zwolenników i przeciwników podnoszenia minimalnego wynagrodzenia za pracę odżywają w Polsce co roku. Zwolennicy podniesienia płacy minimalnej wskazują, że dzięki podniesieniu płacy minimalnej jej relacja do płacy średniej będzie bardziej zbliżona do standardów międzynarodowych. Wzrost płacy minimalnej umożliwi również podniesienie świadczeń społecznych, co spowoduje, że system zabezpieczenia społecznego będzie skuteczniejszy w ochronie przed ubóstwem.

19 Dz.U. z 2017 r., poz. 847.

20 Uzasadnienie projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Warszawa, 6.06.2016 r., druk sejmowy nr 600.

21 *Ibidem*.

Zwiększenie płacy minimalnej spowoduje zmniejszenie zjawiska ubóstwa wśród pracowników najemnych, a jednocześnie praca będzie bardziej atrakcyjna dla pracowników młodocianych i niewykwalifikowanych[22]. Przeciwnicy argumentują swoje stanowisko wzrostem kosztów pracy, co ograniczy międzynarodową konkurencyjność Polski. Zwiększenie wynagrodzenia minimalnego spowoduje spadek zatrudnienia niektórych kategorii społecznych, m.in. pracującej niskowykwalifikowanej młodzieży, jednocześnie podnosząc poziom ubóstwa wśród tej grupy pracowników. Zwiększenie płacy minimalnej nie zredukuje znacząco ubóstwa, gdyż ubóstwo większości gospodarstw domowych wiąże się z brakiem pracy, czyli z niskimi świadczeniami z zabezpieczenia społecznego, a nie z niskimi płacami. Oponenci wskazują istnienie innych skuteczniejszych instrumentów przeciwdziałania ubóstwu[23].

Trudno się jednak nie zgodzić ze stanowiskiem przeciwników podniesienia wynagrodzenia minimalnego, mając zarazem na uwadze rosnące koszty zatrudnienia mikro i małych podmiotów gospodarczych. Ale też skoro wraz ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę rosną inne świadczenia społeczne, a przede wszystkim zabezpieczenie społeczne pracowników, jako przyszłych emerytów, ewentualnych rencistów czy ludzi starszych, których poziom ubóstwa nie jest tematem niniejszego opracowania, trudno nie zauważyć krótkowzroczności tej argumentacji. Należy również wziąć pod uwagę zmiany, jakie zachodzą w płacy minimalnej w innych krajach, jak np. w Niemczech, gdzie z dniem 1 stycznia 2018 roku zaniknął podział branżowy stawek minimalnego wynagrodzenia. Wydaje się również, że próba wprowadzenia przez Unię Europejską zmian w stosunku do pracowników oddelegowanych czy pracowników w transporcie w krajach UE powoduje, że międzynarodowa konkurencyjność nisko wynagradzanych pracowników z Polski traci na znaczeniu, nie ze względu na podniesienie płacy minimalnej w kraju.

Zarówno w Polsce, jak i w krajach Unii Europejskiej prowadzone były w latach 1999–2015 badania nad związkiem między wynagrodzeniem minimalnym a rynkiem pracy. Badania te wskazują na niewielki wpływ wynagrodzenia minimalnego na poziom zatrudnienia. Wśród głównych przyczyn niewielkiego związku wynagrodzenia minimalnego i zatrudniania wskazuje się niewielką elastyczność popytu na pracę w krótkim okresie czy zawieranie umów innych niż o pracę[24].

Analiza oceny społecznej funkcji wynagrodzenia minimalnego w zakresie zmniejszania ubóstwa i nierówności dochodowych wykazała, że jego skuteczność jest niewielka. W dużej mierze spadek ubóstwa uzależniony jest od spadku stopy bezrobocia, co wskazywałoby, że na ograniczenie ubóstwa będą miały wpływ takie instrumenty, jak system podatkowy czy system transferów społecznych[25]. Badając

22 R. Szarfenberg, *Kontrowersje wokół podniesienia płacy minimalnej*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/placmin.pdf (dostęp: 29.12.2017).

23 *Ibidem*.

24 A. Mikuła, *Wynagrodzenie minimalne a ubóstwo, nierówności dochodowe i bezrobocie w Polsce*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2015, nr 112, s. 87–100.

25 *Ibidem*.

relację między płacą minimalną a zatrudnieniem, należy zwrócić uwagę na gwałtowny wzrost minimalnego wynagrodzenia w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia. Takie zwiększenie płacy minimalnej może zamiast zwiększyć dochody najniżej zarabiających pracowników, spowodować spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia w tej grupie. Spadnie wówczas popyt na pracę, a wzrośnie jej podaż, tym samym mechanizm równoważenia się rynku zostanie zablokowany i nastąpić może spadek produkcji krajowej[26]. Jak zauważono w prezentowanych badaniach, negatywny wpływ nadmiernie wysokiego poziomu płacy minimalnej wystąpiłby w wypadku osób pracujących w wieku 15–29 lat. Utrzymanie, jak to się dzieje obecnie, wynagrodzenia minimalnego na poziomie około 40 procent wynagrodzenia przeciętnego podtrzymuje największą liczbę zatrudnionych wśród pracowników młodych[27].

Zakres podmiotowy minimalnego wynagrodzenia

Na dzień 10 października 2002 roku ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę ograniczała swoją regulację jedynie do pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, zgodnie z art. 6 ustawy[28]. Trudno nie zgodzić się z A. Sobczykiem, że „wynagrodzenie minimalne spełnia istotną funkcję społeczną. Z perspektywy tej funkcji, kryterium podporządkowania lub braku podporządkowania w pracy jest zupełnie nieistotne. Dlatego wynagrodzenie minimalne winno mieć zastosowanie także do prac wykonywanych na podstawie odpłatnych umów cywilnoprawnych"[29]. Natomiast zgodnie z wyrokiem TK z dnia 23 lutego 2010 roku: „konstytucyjny termin «praca» obejmuje wszelką pracę zarobkową na rzecz innego podmiotu bez względu na formalne zakwalifikowanie stosunku łączącego te podmioty. […] zakres stosowania gwarancji minimalnego wynagrodzenia, przewidziany w art. 65 ust. 4 Konstytucji, jest szerszy od zakresu stosowania przepisów kodeksu pracy i obejmuje stosunki prawne spełniające przedstawione tutaj kryteria, nawet jeżeli stosunki te nie podlegają regulacjom zawartym w tym kodeksie. Zakres stosowania kodeksu pracy nie może determinować ani ograniczać zakresu gwarancji konstytucyjnych dotyczących praw osób wykonujących pracę zarobkową"[30].

Zmiany ustawy o minimalnym wynagrodzeniu o pracę, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku, poszerzyły zakres uregulowania aktu i zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy w art. 8a minimalne wynagrodzenie na poziomie

26 B. Dańska-Borsiak, *Płaca minimalna a liczba młodych pracujących. Związki przyczynowe i prognozy wariantowe*, „Ekonometria" 2017, nr 4(46), s. 151–161.
27 *Ibidem*.
28 Dz.U. Nr 200, poz. 1679.
29 A. Sobczyk, *Prawo pracy…*
30 Wyrok TK z 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 13.

ustawowym zagwarantowane zostało również osobom wykonującym pracę na podstawie umowy zlecenia lub świadczącym usługi; wysokość wynagrodzenia powinna być ustalona w umowie w taki sposób, aby wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług nie była niższa niż wysokość minimalnej stawki godzinowej ustalonej zgodnie z art. 2 ust. 3a, 3b i 5 ustawy[31]. Według projektu ustawy intencją ustawodawcy jest przeciwdziałanie nadużyciom w stosowaniu umów cywilnoprawnych. Rozwiązanie to ma na celu ochronę praw osób realizujących te umowy, mając jednocześnie na uwadze, że umowy te często są stosowane w celu zastąpienia stosunku pracy, po to by spowodować obniżenie kosztów zatrudnienia ponoszonych przez pracodawców. Trzeba wszak zauważyć, że godzinowa stawka minimalnego wynagrodzenia za pracę nie ma zastosowania do innych nienazwanych i nazwanych umów cywilnych, m.in. do umów o dzieło.

Analizując zakres podmiotowy ustawy, nie można pominąć przypadków wymienionych w art. 8d ustawy o wynagrodzeniu minimalnym, w których ustawodawca wyłącza zastosowanie minimalnej stawki godzinowej. Pierwsze wyłączenia dotyczą umów spełniających łącznie następujące warunki: jeżeli o miejscu i czasie wykonania zlecenia lub świadczenia usług decyduje przyjmujący zlecenie i przysługuje mu wyłącznie wynagrodzenie prowizyjne. Kolejne grupy wyłączeń dotyczą umów, których przedmiotem jest nieprzerwane wykonywanie przez okres dłuższy niż doba usług opiekuńczych, wychowawczych lub bytowych szczegółowo uregulowanych w art. 8d ust. 1 pkt 2–5 ustawy[32].

Godziwość, sprawiedliwość i ekwiwalentność minimalnego wynagrodzenia za pracę

Polski Kodeks pracy w art. 13 gwarantuje pracownikom prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę, którego warunki określają przepisy prawa pracy oraz polityka państwa w dziedzinie płac, w szczególności przez ustalenie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wprowadzenie przez ustawodawcę wynagrodzenia minimalnego jest ingerencją w prawa i wolności pracodawcy wynikające ze swobody kształtowania stosunków umownych w prawie pracy. Funkcja społeczna płacy minimalnej ma jednak zapobiegać sytuacjom, w których wysokość wynagrodzenia określana w umowach o pracę byłaby jedynie kwotą symboliczną, nieadekwatną do ilości i jakości wykonanej pracy.

31 Dz.U. z 2017 r., poz. 847.

32 K. Piwowarska, *Gwarancja minimalnej stawki godzinowej w umowie zlecenia i umowie o świadczenie usług – forma ingerencji funkcji ochronnej prawa pracy w prawo cywilne*, „Monitor Prawa Pracy" 2017, nr 8, s. 411.

Norma konstytucyjna wynikająca z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP została zrealizowana przez polskiego ustawodawcę w ustawie z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Unormowanie konstytucyjne nie wskazuje, czy wynagrodzenie minimalne ma być tak kształtowane, aby zapobiegało ubóstwu, czy powinno gwarantować pracownikom właściwy poziom życia, czy też powinno być wynagrodzeniem godziwym czy sprawiedliwym. Nawet wziąwszy pod uwagę czas, w którym wchodziła w życie ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, nie można stwierdzić, że jego wysokość spełniła którykolwiek z warunków. Zdaniem S. Borkowskiej „płaca minimalna stanowi najniższe wynagrodzenie jakie może otrzymać pracownik zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy, wykonujący prace najprostsze w kraju lub w grupie społeczno-zawodowej, dla której jest ono ustalone”[33]. Jednakże praktyka wskazuje, że kryteria te nie mają znaczenia, a jedynie pozwalają niektórym pracodawcom uniknąć wysokich kosztów zatrudnienia pracowników wykwalifikowanych.

Wynagrodzenie za pracę jest świadczeniem wzajemnym, ekwiwalentem za pracę wykonaną; zgodnie z art. 78 k.p. „wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy”. Można wywodzić z tego przepisu, że wynagrodzenie za pracę powinno być w adekwatny sposób ustalane, nie zaś tylko jako wynagrodzenie minimalne. Artykuł 6 ust. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę stanowi, że wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy nie może być niższa od wysokości minimalnego wynagrodzenia. Jak czytamy dalej w ustępie 4 art. 6: „do obliczenia wysokości wynagrodzenia pracownika przyjmuje się przysługujące pracownikowi składniki wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, zaliczone według zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”. Jednakże przy obliczaniu wysokości płacy minimalnej nie uwzględnia się następujących należności: nagrody jubileuszowej, odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, dodatku do wynagrodzenia w porze nocnej[34].

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 roku „niezależnie od wartości rynkowej praca ma być wynagradzana godziwie w takim rozumieniu, iż wystarcza ona na zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki (minimalnego standardu godnego życia)”[35]. W przytoczonym

33 S. Borkowska, *Płaca minimalna a ograniczenie ubóstwa*, „Polityka Społeczna” 1999, nr 10, s. 16.

34 Punkt 4 ust. 5 art. 6 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu został dodany przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy z 22 lipca 2016 r. (Dz.U., poz. 1265), zmieniającej ustawę o minimalnym wynagrodzeniu z dniem 1 stycznia 2017 r.

35 Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82.

wyroku TK stwierdza, że w wypadku wysokości wynagrodzeń konstytucja nie wyznacza jednoznacznych kryteriów oceny, regulacja prawna i wybór sposobu realizacji założeń konstytucyjnych należą do ustawodawcy[36].

Podsumowanie

Oczywiste jest, że wynagrodzenie minimalne pełni niezwykle istotną funkcję społeczną, gwarantując pracownikom zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych. Jego ustawowa regulacja będąca gwarantem, że wynagrodzenie otrzymane za wykonaną pracę nie będzie wynagrodzeniem rażąco niskim i tylko symbolicznym, umożliwia pracownikom i ich rodzinom realizację potrzeb mieszkania, jedzenia, ubrania czy innych potrzeb materialnych. Należałoby się jednak zastanowić, kiedy ze względu na niedookreślenie pojęć wynagrodzenia godziwego i sprawiedliwego społeczne odczucie jego godziwości i sprawiedliwości znajdzie się na zadowalającym poziomie. Może określenie wysokości płacy minimalnej w relacji do płacy przeciętnej lub do liczby członków danej rodziny będzie rozwiązaniem ostatecznie regulującym problem poczucia niesprawiedliwości wśród doświadczonych i wykwalifikowanych pracowników, wykonujących prace skomplikowane, a nie tylko proste.

Ze względu na kryzys metody układowej w krajach UE, zmiany na rynkach pracy oraz aktualną politykę społeczną prowadzoną przez rząd istotne znaczenie będą miały dla wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę badania i analizy oparte na danych statystycznych GUS za lata 2017 i 2018.

The legal and social aspects of the minimum wage

Summary

The minimum wage is, by its nature, related to workers and their families. It is the lowest possible monthly pay that a full-time worker can get. At the same time, it curtails the rights and freedoms of employers thus protecting the workers from poverty and social exclusion. An analysis of the social function of the minimum wage in reducing poverty and income inequality shows that it is hardly effective. Elimination of poverty depends more on the lower unemployment rate, which suggests that poverty could be alleviated better by means of e.g. the tax system or social transfers. The minimum wage plays an exceptionally important social role ensuring that workers can satisfy their fundamental everyday needs. The statutory regulation of the minimum wage ensures that the pay for work is not grossly understated and nominal only.

36 Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82.

Pojęcie uczestnika pracowniczego programu kapitałowego w myśl projektu ustawy o pracowniczych programach kapitałowych – wybrane zagadnienia

Marcin Krajewski*

Uwagi wstępne

Reforma systemu emerytalnego z 1999 roku oparta została na dywersyfikacji źródeł świadczenia na starość. Emeryturę z filarów bazowych (FUS, subkonto emerytalne oraz OFE) mają uzupełnić świadczenia z filarów kapitałowych (ppe, IKE oraz IKZE). Charakter oraz zasady wypłaty świadczenia filarów kapitałowych były przedmiotem dociekań wielu autorów[1]. Zgłaszali oni liczne wątpliwości zarówno przed wdrożeniem reformy systemu emerytalnego, jak i po wejściu w życie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych[2] oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych[3]. W wypadku otwartych funduszy emerytalnych zasadniczy problem stanowiło ustalenie, czy instytucje finansowe (w pierwotnej wersji FDEK[4])

---

* Dr Marcin Krajewski, Uniwersytet Łódzki.

1 Np. R. Gwiazdowski, *Mocne i słabe strony kapitałowego systemu emerytalnego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, ZUS, Warszawa–Lublin 2014, s. 171 i n.; K. Antonów, *OFE – ubezpieczenie vs. oszczędzanie*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2011 s. 340 i n.; T. Sowiński, *Rozważania nad postępującą degradacją systemu emerytalnego w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2013, t. XXX, s. 125 i n.

2 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 870 ze zm.

3 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1449.

4 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, zawetowana przez Prezydenta w dniu 12 stycznia 2009 r. Szerzej o koncepcji funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych np. R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011 s. 382 i n.

podejmą się wypłaty świadczenia dożywotniego. W odniesieniu do pracowniczych programów emerytalnych wątpliwości dotyczyły ustalenia, czy dobrowolna forma oszczędzania na starość zyska odpowiednie zainteresowanie pracodawców, a tym samym czy będzie stanowić istotne źródło, które uzupełni emeryturę pracowniczą z pierwszego i drugiego filaru[5].

Tworząc filar zakładowy, ustawodawca przyjął trzy błędne założenia. Pierwsze, że w wypadku dodatkowego oszczędzania na starość preferencje powinny obejmować wyłącznie pracowników, pozostałe zaś grupy ubezpieczonych, pomimo braku odpowiednich zachęt, będą oszczędzać w już dostępnych funduszach inwestycyjnych czy na lokatach bankowych. Drugie to przyjęcie, że pracodawcy pomimo braku realnych zachęt masowo utworzą oraz będą finansować funkcjonowanie programów emerytalnych. Trzecie z nich to uznanie, że w celu zgromadzenia dodatkowego kapitału na starość pracownicy będą przystępować do programu, nawet jeżeli składka na pracowniczy program emerytalny będzie finansowana przez samych pracowników[6]. W efekcie na dzień 31 grudnia 2016 roku dodatkową ochroną na starość objęte zostało 395 600 osób, tj. 2,42 procent ogółu liczby osób pracujących[7].

Upływ dwudziestu lat od wejścia w życie reformy pokazuje, że większość osób aktywnych zawodowo będzie pobierać wyłącznie świadczenie z ZUS. Oznacza to, że przy prognozowanej niskiej stopie zastąpienia dochodów z okresu aktywności zarobkowej – tj. emeryturą z ZUS – sytuacja materialna pierwszego pokolenia objętego reformą emerytalną wymagać będzie dodatkowego wsparcia finansowego ze strony państwa. Pomimo dokonania gruntownej nowelizacji ustawy o pracowniczych programach emerytalnych[8] ustawodawca wciąż poszukuje optymalnej formuły zakładowego filaru emerytalnego. Zadanie to jest szczególnie ważne ze względu na stopniowe wygaszanie drugiego filaru (OFE) – jako narzędzia wspierającego przede wszystkim wzrost gospodarczy, a ponadto z uwagi na brak zainteresowania instytucji rynku finansowego wypłatą dożywotnich świadczeń ze środków zgromadzonych w funduszach emerytalnych. Wprowadzenie indywidualnych

5 M. Krajewski, *Pracownicze programy emerytalne – charakterystyka prawna*, Białystok 2014, s. 308 i n.

6 Pierwotnie ustawa przewidywała, że składka będzie deklarowana oraz finansowana przez uczestnika. Artykuł 22 ust. 1 Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 932 przewidywał, że składka podstawowa nie będzie mogła być wyższa od 7 procent wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne. Zmianę w tym zakresie, a więc obciążenie składką pracodawcy, przewidywała Ustawa o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz niektórych innych z dnia 2 marca 2000 r., Dz.U. z 2000 r. Nr 22, poz. 270.

7 UKNF, *Pracownicze programy emerytalne w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 3.

8 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1207.

kont emerytalnych[9] oraz kont zabezpieczenia emerytalnego[10] przy znikomych zachętach dla osób zainteresowanych oszczędzaniem również nie gwarantuje ubezpieczonym odpowiedniej długookresowej ochrony.

W 2016 roku opublikowano Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a następnie Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)[11]. Istotny element Strategii stanowi koncepcja budowy oszczędności emerytalnych Polaków w oparciu m.in. o wprowadzenie pracowniczych planów kapitałowych. W 2018 roku przedstawiony został projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych[12].

Celem niniejszej publikacji jest analiza pojęcia uczestnika pracowniczego planu kapitałowego[13] na gruncie projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad przystępowania do programu.

Cel wprowadzenia ustawy o pracowniczych planach kapitałowych

W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawcy wskazują, że celem jej uchwalenia jest „budowa powszechnego systemu dobrowolnych trzeciofilarowych programów oszczędzania na cele emerytalne w sektorze przedsiębiorstw”[14]. O ile teza o konieczności utworzenia powszechnego systemu dodatkowego oszczędzania na starość jest słuszna, o tyle zaprezentowana metoda – zestawienie powszechności z dobrowolnością oszczędzania – jest już moim zdaniem wysoce kontrowersyjna. Po pierwsze, powszechność jako cecha ubezpieczenia społecznego – choć nigdy nie była rozumiana absolutnie, lecz raczej jako pewna idea przewodnia wyznaczająca kierunek regulacji prawnej[15] – oznacza, że projektowana konstrukcja prawna jest kierowana do szerokiego ogółu osób (np. ogółu osób wykonujących aktywność zawodową).

9 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205.

10 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205.

11 Rada Ministrów, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, https://www.miir.gov.pl/media/48672/SOR.pdf (dostęp: 5.04.2018). Wśród zadań przewidzianych do zrealizowania do 2020 r. Rada Ministrów wskazała utworzenie systemu dobrowolnych trzeciofilarowych pracowniczych programów emerytalnych w sektorze przedsiębiorstw: *ibidem*, s. 133.

12 Źródło: http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308305 (dostęp: 1.11.2018).

13 Zwany dalej planem kapitałowym.

14 Uzasadnienie projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308305, s. 1 (dostęp: 5.04.2018).

15 T. Bińczycka-Majewska, *Powszechność systemu ubezpieczeń społecznych – teoria i praktyka*, [w:] ZUS, *System*…, s. 61.

Analizując zakres podmiotowy projektu ustawy (o czym szerzej w dalszej części publikacji), należy stwierdzić, że program kapitałowy jest kierowany jedynie do części spośród ubezpieczonych, określonych w art. 2 pkt 18 projektu ustawy mianem osób zatrudnionych. Konstrukcja zawężonego zakresu podmiotowego, stosowana przy dobrowolnej i dodatkowej formie oszczędzania na starość, już na gruncie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych została uznana za „nietrafną i niecelową"[16]. Zakres podmiotowy projektu ustawy powinien być, moim zdaniem, szeroki i zawierać tzw. jądro, czyli formy aktywności zarobkowej obligatoryjnie objęte programem kapitałowym, a ponadto obejmować inne tytuły ubezpieczenia, o ile umowa o zarządzanie pracowniczym programem kapitałowym dopuszczałaby taką możliwość. Na gruncie analizowanego projektu ustawy podmiot zatrudniający nie może rozszerzyć kręgu podmiotów, które zostaną objęte dodatkową ochroną na starość. Projektodawca nie przewiduje możliwości przystąpienia do programu chociażby osób prowadzących działalność pozarolniczą, zobowiązanych do utworzenia programu kapitałowego. Wyłączenie pracodawcy z grona uczestników planu kapitałowego stanowi zasadniczą różnicę w relacji do pracowniczego planu emerytalnego. Ustawa o pracowniczych programach emerytalnych dopuszcza możliwość przystąpienia do programu: osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, wspólnika spółki cywilnej, spółki jawnej, spółki partnerskiej oraz komandytowo-akcyjnej i komandytowej odpowiadającego bez ograniczenia, który podlega obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli te osoby lub spółki prowadzą program dla swoich pracowników.

Dobrowolność jako cecha pracowniczych planów kapitałowych występuje zarówno w projekcie ustawy, jak i w powoływanym uzasadnieniu do projektu ustawy. W ubezpieczeniach społecznych powszechność jest łączona z przymusem. Wprowadzenie przymusu ubezpieczenia ma na celu objęcie ochroną całej populacji osób wykonujących określone formy aktywności zarobkowej. Można zatem przyjąć, że przymus stanowi jedną z gwarancji powszechności. Ma to szczególne znaczenie w wypadku pracowników czy zleceniobiorców, którzy posiadają niskie kwalifikacje. Analizując treść projektu ustawy, warto wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 podmiot zatrudniający zobowiązany jest do zawarcia umowy o zarządzanie programem kapitałowym, jeżeli zatrudnia co najmniej jedną osobę zatrudnioną. Oznacza to więc przymus utworzenia programu kapitałowego. Wola podmiotu zatrudniającego została ograniczona wyłącznie do wyboru instytucji finansowej, spośród uprawnionych do pomnażania środków w programie. Z chwilą utworzenia programu i po upływie okresu karencji osoby zatrudnione stają się automatycznie jego uczestnikami. Osoba zatrudniona może jednak złożyć podmiotowi zatrudniającemu deklarację o rezygnacji z wpłat na PPK. W takim wypadku podmiot zatrudniający nie zawiera umowy o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz osoby zatrudnionej. Także po przystąpieniu do programu kapitałowego

16 J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 56.

jego uczestnik może złożyć deklarację, o której mowa w art. 23 ust. 2 projektu ustawy, to jest pisemną deklarację o rezygnacji z odprowadzania składek do planu kapitałowego. Ponadto w myśl art. 23 ust. 6 projektu nawet w wypadku złożenia wskazanej powyżej deklaracji co cztery lata liczone od dnia utworzenia PPK podmiot zatrudniający ponownie odprowadza wpłaty podstawowe i dodatkowe za uczestnika. Oznacza to konieczność wielokrotnego składania deklaracji o rezygnacji z odprowadzania składek do planu kapitałowego. Jeśli zaś uczestnik nie złoży deklaracji od dnia 1 kwietnia przypadającego po terminie na złożenie deklaracji, podmiot zatrudniający zobowiązany jest naliczyć i odprowadzić wpłaty na PPK. Trudno zatem uznać, że uczestnictwo w programie, którego zasadniczym celem jest gromadzenie kapitału pochodzącego ze składek, jest w pełni dobrowolne.

Wyjątki od obowiązku utworzenia programu kapitałowego przewidziane zostały w art. 13 ust. 1 projektu ustawy i obejmować będą mikroprzedsiębiorcę oraz osobę fizyczną zatrudniających „w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osobę fizyczną, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby". Konstrukcja automatycznego przystąpienia do programu zapewnia, co do zasady, ochronę wszystkim osobom zatrudnionym u pracodawcy, uniemożliwiając tym samym selekcję załogi podmiotu zatrudniającego. Jest to, jak już wcześniej nadmieniałem, szczególnie istotne w wypadku osób o najniższych kwalifikacjach czy też osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Warto także podkreślić, że to właśnie osoby osiągające najniższe dochody, które w przyszłości nabędą niskie świadczenie na starość, wymagają szczególnej ochrony ze strony ustawodawcy. Wyłączenie mikroprzedsiębiorców z kręgu podmiotów zobowiązanych do utworzenia PPK będzie skutkować tym, że osoby tam zatrudnione będą otrzymywać wyłącznie świadczenie z ZUS. Analiza form organizacyjnych, w tym wielkości zatrudnienia, pracodawców tworzących pracownicze programy emerytalne, przeprowadzona przez autora w ramach kwerendy w UKNF (materiał w trakcie opracowywania), wykazuje, że pracownicze programy emerytalne tworzone są najczęściej przez podmioty o ugruntowanej sytuacji ekonomicznej, zatrudniające z reguły co najmniej kilkudziesięciu pracowników. Wynagrodzenie pracowników u pracodawców tworzących programy emerytalne jest zwykle wyższe niż przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw. Pracownicy osiągający niższe wynagrodzenia lub zatrudniani przez mikroprzedsiębiorców są z reguły pozbawieni możliwości przystąpienia do programu emerytalnego, a niskie dochody uniemożliwiają im długookresowe oszczędzanie na kontach emerytalnych.

W myśl art. 133 projektu ustawy programu kapitałowego nie tworzy podmiot zatrudniający, który przed dniem objęcia go obowiązkiem utworzenia PPK[17]

17 Zgodnie z art. 134 ust. 1 projektu z dniem 1 lipca 2019 r. obowiązkiem objęty będzie podmiot zatrudniający 250 osób, od dnia 1 stycznia 2020 r. obowiązkiem objęty będzie podmiot zatrudniający 50 osób, od dnia 1 lipca 2020 r. obowiązkiem objęty będzie podmiot zatrudniający 20 osób. Z dniem 1 stycznia 2021 r. obowiązek

utworzy pracowniczy program emerytalny. Podmiot zwolniony z utworzenia PPK na mocy powoływanego przepisu będzie zobowiązany utworzyć PPK w czterech przypadkach: zawieszenia naliczania i odprowadzania składek podstawowych do PPE w okresie przekraczającym 90 dni, ograniczenia wysokości odprowadzanych składek podstawowych do PPE poniżej 3,5 procent wynagrodzenia, likwidacji pracowniczego programu emerytalnego oraz opóźnienia w odprowadzaniu składek podstawowych do PPE przekraczającego 90 dni, które wynikło z celowego działania podmiotu zatrudniającego.

W myśl art. 13 ust. 2 projektu podmiot zatrudniający, który utworzy pracowniczy program emerytalny po dniu objęcia go obowiązkiem utworzenia PPK, ma obowiązek utworzenia obu form III filaru. Może jednak w porozumieniu z zakładową organizacją związkową działającą w podmiocie zatrudniającym nie finansować od miesiąca następującego po miesiącu, w jakim PPE został zarejestrowany przez organ nadzoru, wpłat podstawowych i wpłat dodatkowych do PPK za osoby zatrudnione, które przystąpiły do PPE. Taka konstrukcja sprawia, że plany kapitałowe wraz z planami emerytalnymi tworzyć będą jednolity, zakładowy filar świadczenia na starość. Konieczność utworzenia i prowadzenia obu programów ograniczy w praktyce tworzenie programów emerytalnych. Warto wskazać, że choć w projekcie ustawy filar zakładowy stanowi trzeci filar systemu emerytalnego, to w praktyce wobec planów likwidacji otwartych funduszy emerytalnych i przekazania części środków zgromadzonych w funduszach emerytalnych do Funduszu Rezerwy Demograficznej, a pozostałej części do bliżej niesprecyzowanego „systemu III filarowego”[18], pracownicze programy emerytalne i pracownicze programy kapitałowe stanowić będą drugi filar systemu emerytalnego (klasyczna konstrukcja poziomów ochrony: poziom bazowy (ZUS) – poziom zakładowy (plany emerytalne oraz plany kapitałowe) – poziom indywidulny (IKE oraz IKZE)).

Analizując dobrowolność przystąpienia do programu, warto na wstępie nadmienić, że w wypadku utworzenia i współfinansowania przez pracodawcę programu kapitałowego trudno jest wskazać przyczynę, dla której osoba zatrudniona miałaby zrezygnować z dodatkowego oszczędzania na starość. W wypadku dobrowolnie tworzonego pracowniczego programu emerytalnego uzasadnieniem dla nieutworzenia programu może być wynegocjowanie w miejsce utworzenia programu podwyżki wynagrodzeń. Sam program emerytalny stanowi alternatywę dla podwyższenia wynagrodzenia pracowników. Składka odprowadzona do programu emerytalnego stanowi niejako dodatkowe wynagrodzenie odroczone w czasie. Należy zatem wyrazić obawę, że rozszerzenie na etapie prac legislacyjnych listy

obejmie podmioty zatrudniające poniżej 20 osób zatrudnionych. W wypadku podmiotów zatrudniających będących jednostkami wchodzącymi w skład sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych umowę o prowadzenie PPK podmiot taki zawiera najpóźniej do dnia 10 kwietnia 2021 r.

18 https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5539,8388,informacja-na-temat--prac-i-analiz-dotyczacych-funkcjonowania-ofe.html (dostęp: 5.04.2018).

podmiotów zwolnionych z obowiązku utworzenia programu kapitałowego może doprowadzić do fiaska projektowanej konstrukcji prawnej, w szczególności wśród podmiotów zatrudniających kilka lub kilkanaście osób zatrudnionych. Projektowane rozwiązanie w szczególny sposób dotknie te gałęzie gospodarki, gdzie szara strefa wymusza niską płacę. Podmioty zatrudniające w celu ograniczenia kosztów zatrudnienia wywierać będą presję na rzecz nieprzystępowania zatrudnionego do programu kapitałowego, tj. składania deklaracji o nieodprowadzaniu składki na PPK. Projektodawca, wspierając małe przedsiębiorstwa, zwiększa jednocześnie dysproporcje między pracownikami małych i dużych przedsiębiorstw.

Przepisy projektu wprowadzają środki przeciwdziałające wywieraniu przez pracodawcę presji na rzecz rezygnacji osób zatrudnionych z dokonywania wpłat na program kapitałowy. Zgodnie z art. 108 projektu podmiot zatrudniający albo osoba upoważniona do działania w imieniu podmiotu zatrudniającego lub działająca z inicjatywy tego podmiotu ponosi odpowiedzialność za nakłanianie uczestnika do rezygnacji z oszczędzania w planie kapitałowym. Czyn ten jest zagrożony karą grzywny w wysokości do 1,5 procent funduszu wynagrodzeń u danego podmiotu zatrudniającego w roku obrotowym poprzedzającym popełnienie czynu zabronionego. W praktyce byłemu uczestnikowi stosunkowo trudno będzie wykazać, że zachowanie pracodawcy było niedozwolone.

Cechy kwalifikacyjne uczestnika pracowniczych planów kapitałowych

Rozważania na temat pojęcia uczestnika planu kapitałowego należy poprzedzić ogólną uwagą, że w projekcie ustawy pojęcie to zostało celowo skorelowane z pojęciem uczestnika planu emerytalnego. W myśl art. 7 ust. 1 projektu podmiot zatrudniający ma obowiązek utworzenia i prowadzenia pracowniczego programu kapitałowego lub planu emerytalnego. Utworzenie pracowniczego programu emerytalnego co do zasady nie zwalnia podmiotu zatrudniającego z obowiązku utworzenia pracowniczego planu kapitałowego. Wyjątki zostały omówione w poprzednim podrozdziale. Zgodnie z powoływanym powyżej przepisem projektodawca zezwala pracodawcy prowadzącemu program emerytalny na jego kontynuację bez konieczności utworzenia planu kapitałowego, pod warunkiem że dostosuje on prowadzenie programu emerytalnego do zasad określonych w projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. Zmiany dotyczyć będą przede wszystkim określenia w umowie zakładowej wysokości minimalnej składki podstawowej. Zgodnie z projektem ma ona wynosić co najmniej 3,5 procent wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe uczestnika PPK. Ustawodawca, wprowadzając minimalną składkę na program emerytalny, zrównał ją z minimalną wysokością wpłat podstawowych na plan kapitałowy. Zgodnie z projektem wpłata podmiotu zatrudniającego wynosi

1,5 procent wynagrodzenia uczestnika, a wpłata podstawowa uczestnika programu – 2 procent jego wynagrodzenia. Projektowane rozwiązanie ogranicza możliwość obniżenia kosztów prowadzonej działalności przez utworzenie planu emerytalnego bazującego na niższej składce podstawowej, wynoszącej np. 1 procent wynagrodzenia uczestnika. Niedostosowanie zasad funkcjonowania programu emerytalnego do wymogów określonych w projektowanej ustawie prowadzić będzie do obligatoryjnego utworzenia planu kapitałowego.

Ustawodawca celowo używa pojęcia uczestnika pracowniczego planu kapitałowego, jednoznacznie kojarzącego się z programem emerytalnym, pomijając pojęcia: członka funduszu emerytalnego czy oszczędzającego na kontach emerytalnych. Zasadnicza różnica między uczestnikiem programu emerytalnego a uczestnikiem programu kapitałowego jest jednak taka, że podmiot zatrudniający, tworząc program emerytalny, może ograniczyć prawo przystąpienia wyłącznie do pracowników. Za takim rozwiązaniem przemawia zwrot użyty w art. 123 pkt 1b projektu ustawy o pracowniczych programach kapitałowych, który modyfikuje pojęcie uczestnika programu emerytalnego, wskazując, że może nim zostać osoba zatrudniona, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, a także osoba zatrudniona na podstawie umowy zawartej w wyniku powołania lub wyboru do organu reprezentującego osobę prawną oraz członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych, a jeżeli umowa zakładowa tak stanowi, także osoba wykonująca pracę nakładczą, zleceniobiorca oraz członek rady nadzorczej wynagradzany z tytułu pełnienia tych funkcji.

Istotne z punktu widzenia uczestnictwa w programie kapitałowym jest wskazanie podmiotów zwolnionych z utworzenia programu kapitałowego. Artykuł 13 ust. 1 projektu wymienia trzy podmioty. Mikroprzedsiębiorcę, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[19], jeżeli wszystkie zatrudnione u niego osoby złożą deklarację o rezygnacji z odprowadzania składek do programu kapitałowego. O ile sama idea obniżenia kosztów działalności mikroprzedsiębiorcy jest warta rozważenia, o tyle jednak pogłębionej refleksji wymaga ocena, czy stosowane preferencje powinny być przyznawane kosztem sytuacji socjalnej zatrudnianych tam osób. Istotne wątpliwości może budzić także fakt, że ustawodawca wymaga złożenia takiego wniosku przez wszystkie osoby zatrudnione. Może to bowiem powodować presję ze strony podmiotu zatrudniającego, czy też próbę zakończenia współpracy z pracownikiem czy zleceniobiorcą, który nie wyrazi woli rezygnacji z odprowadzania składek do programu kapitałowego. To rozwiązanie również należy ocenić negatywnie. Odmiennie kształtuje się sytuacja osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej. Trudno bowiem oczekiwać, aby każda umowa o świadczenie usług, szczególnie w sytuacji, gdy dający zlecenie zatrudnia tylko jedną osobę oraz nie

19 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r., poz. 646.

prowadzi działalności gospodarczej, oznaczała konieczność tworzenia programu kapitałowego.

W myśl projektu ustawy o pracowniczych programach kapitałowych prawo uczestnictwa w PPK przysługuje:

- pracownikom (o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy[20]), z wyjątkiem pracowników przebywających na urlopach górniczych i urlopach dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla, o których mowa w art. 11b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego[21], oraz młodocianych w rozumieniu art. 190 § 1 Kodeksu pracy, osobom wykonującym pracę nakładczą (o których mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 303 § 1 Kodeksu pracy[22]);
- członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych (o których mowa w art. 138 i 180 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze[23]);
- osobom fizycznym wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z art. 750 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeksu cywilnego[24] stosuje się przepisy dotyczące zlecenia;
- członkom rad nadzorczych wynagradzanym z tytułu pełnienia tych funkcji.

Analizując zakres podmiotowy, warto zauważyć, że projektodawca wyszedł poza konstrukcję stosowaną dotychczas w programach emerytalnych, tj. ograniczenia pojęcia załogi do pracowników oraz zatrudniającego ich pracodawcy[25]. Objęcie dodatkową ochroną na starość osób zarobkujących na podstawie umów cywilnoprawnych, tj. umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z art. 750 Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia – należy rozumieć jako kolejny krok w kierunku zbliżania uprawnień socjalnych wynikających ze stosunku pracy oraz z umów cywilnoprawnych i ograniczania zjawiska tzw. optymalizacji składek i kosztów osobowych. Przyjęte rozwiązanie ogranicza możliwość obniżenia kosztów funkcjonowania programu kapitałowego przez zmianę podstawy zatrudnienia, a tym samym wpisuje się w koncepcję rozszerzania

20 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 108 ze zm.

21 Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1374 ze zm.

22 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, Dz.U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19 ze zm.

23 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1560 ze zm.

24 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.

25 Za takim rozwiązaniem na gruncie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych opowiadał się J. Skoczyński, *Nowa regulacja pracowniczych programów emerytalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 9, s. 24.

pojęcia załogi pracodawcy poza charakterystyczny układ pracodawca i pracownicy. Funkcjonujący obecnie model załogi obejmuje: kooperujących pracowników, osoby świadczące usługi, a ponadto nową kategorię samozatrudnionych uzależnionych ekonomicznie od podmiotu zamawiającego. Wąski zakres podmiotowy należy uznać za jedną z przyczyn małej popularyzacji pracowniczych programów emerytalnych. *Novum* stanowi obowiązek utworzenia programu kapitałowego przez podmiot, u którego w zatrudnieniu pozostają wyłącznie osoby zarobkujące na innej podstawie niż stosunek pracy.

W myśl projektu prawo do przystąpienia do programu przysługiwać będzie osobom podlegającym z tych tytułów obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że osoby zarobkujące w różnych państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, objęte koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, a więc rozporządzeniami 883/2004[26] oraz 987/2009[27], zostaną wyłączone z uczestnictwa w programie, jeżeli podlegają ubezpieczeniu w innym państwie niż Rzeczpospolita Polska. Zasada wyrażona w art. 11 rozporządzenia 883/2004 nazywana jest zasadą stosowania ustawodawstwa jednego państwa[28]. Sytuacja ubezpieczonego zatrudnionego w kilku państwach EOG jest wyjątkowa, jako że pracownik zatrudniony w Polsce, ale objęty ubezpieczeniem w innym państwie członkowskim, nie będzie mógł przystąpić do planu kapitałowego. W wypadku aktywnego uczestnika planu kapitałowego zmiana państwa ubezpieczenia skutkować będzie zaprzestaniem opłacania składek. Z kolei pracownik zatrudniony wyłącznie w Polsce na podstawie kilku umów o pracę będzie miał obowiązek przystąpić do programu kapitałowego u każdego z zatrudniających go pracodawców.

Pojęcie uczestnika planu kapitałowego obejmuje pracowników zatrudnionych niezależnie od formy własności podmiotu zatrudniającego. Uczestnikami planu kapitałowego zostaną pracownicy zatrudnieni w jednostkach sektora finansów publicznych. Przyjęte rozwiązanie likwiduje jedną z zasadniczych barier ograniczających popularyzację programów emerytalnych. Ze względu na koszt, jaki poniesie budżet państwa, pracownicy tego sektora zgodnie z art. 137 projektu zostaną objęci PPK między 1 stycznia a 10 kwietnia 2021 roku. W ustawie o pracowniczych programach emerytalnych nie istniał co prawda przepis ograniczający utworzenie programu w sferze jednostek finansów publicznych, w piśmiennictwie podkreślano jednak, że utworzenie programu emerytalnego naruszałoby zasady wydatkowania środków publicznych z uwagi na brak wyraźnego uprawnienia do sfinansowania składki podstawowej

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. UE.L. 2004.166.1.

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. UE.L. 2009.284.1.

28 Tak np. K. Ślebzak, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 208 i n.; T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia w Unii Europejskiej*, Kraków 1999, s. 116 i n.

w pracowniczym programie emerytalnym, a wynikającego z przepisów prawa[29]. Wyjątek stanowią uczelnie wyższe, w których mogą zostać utworzone pracownicze programy emerytalne wykorzystujące zakładowy fundusz świadczeń socjalnych do wysokości 30 procent[30]. Należy zatem przyjąć, że ze względu na obowiązek utworzenia programu kapitałowego przez podmiot zatrudniający uczestnikami programów kapitałowych zostaną osoby zatrudnione, niezależnie od formy własności pracodawcy. Przyjęte rozwiązanie może wpłynąć na popularyzację planów kapitałowych.

Tryb przystępowania do pracowniczego programu kapitałowego

Zgodnie z art. 3 projektu ustawy program kapitałowy jest tworzony w celu systematycznego gromadzenia oszczędności przez uczestnika, z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu przez niego 60. roku życia oraz na inne cele określone w ustawie. Objęcie programem kapitałowym następuje po ukończeniu 18. roku życia. Wiek uprawniający do wypłaty środków z programu kapitałowego uregulowano zgodnie z wytycznymi dyrektywy 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy[31], która w wypadku dobrowolnych systemów zabezpieczenia społecznego pracowników wprowadza zasadę równego traktowania. Liczne wątpliwości budzi natomiast zróżnicowanie zasad przystępowania do programu. Projektodawca podzielił osoby zatrudnione na trzy grupy. Pierwszą z nich stanowią osoby w wieku 18–55 lat. W ich wypadku projektodawca przewidział automatyczne przystąpienie do programu. Drugą grupę stanowią osoby, które ukończyły 55. rok życia, a nie ukończyły 70. roku życia. W wypadku zatrudnienia takiej osoby przystąpienie do programu następuje na jej wniosek złożony podmiotowi zatrudniającemu. Ze względu jednak na istniejące ryzyko rozwiązania stosunku pracy przed ukończeniem 55. roku życia i zawarcia jej ponownie po ukończeniu 55 lat projekt przewiduje automatyczne przystąpienie do programu, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających pierwszy dzień zatrudnienia osoba ta była zatrudniona w tym podmiocie zatrudniającym łącznie przez co najmniej 3 miesiące. Ostatnią kategorię stanowią osoby, które ukończyły 70. rok życia – podobnie jak w ustawie o pracowniczych programach emerytalnych osoby takie nie mogą

29 M. Krajewski, *Pracownicze programy emerytalne*…, s. 168 i n.

30 Obecnie programy takie funkcjonują na wielu uczelniach państwowych, m.in. na Uniwersytecie Łódzkim, Uniwersytecie Śląskim, Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie czy Akademii Muzycznej w Łodzi.

31 Dyrektywa 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. UE.L. 204/23.

przystąpić do programu; podmiot zatrudniający nie zawiera w ich imieniu umowy o prowadzenie planu kapitałowego.

W specyficzny sposób określony został okres karencji, tj. okres zatrudnienia, po którego upływie pracodawca zawiera umowę o przystąpienie uczestnika do planu kapitałowego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 projektu podmiot zatrudniający zawiera umowę po upływie trzeciego miesiąca zatrudnienia w podmiocie zatrudniającym, nie później niż do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin 3 miesięcy zatrudnienia. Ustawodawca nakazuje ponadto zsumowanie okresów zatrudnienia z poprzednich 12 miesięcy w podmiocie zatrudniającym, a także okresów zatrudnienia w innych podmiotach zatrudniających, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podmiot zatrudniający jest następcą prawnym w stosunkach prawnych nawiązanych przez podmiot zatrudniający, który poprzednio zatrudniał osobę zatrudnioną. Odmiennie niż w wypadku planu emerytalnego strony nie mogą znieść, skrócić ani wydłużyć okresu karencji. Przyjęty okres jest o tyle zasadny, że ogranicza objęcie programem np. osoby zatrudnionej na okres próbny i zarządzanie kontem, na którym zgromadzono jedną wpłatę podstawową. W wypadku gdy pracodawca nie dopełni ciążącego na nim obowiązku, przystąpienie do programu kapitałowego następuje z mocy prawa z pierwszym dniem po upływie terminu na zawarcie umowy o przystąpienie do programu kapitałowego.

Specyfika programu kapitałowego polega ponadto na tym, że to podmiot zatrudniający zawiera umowę o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz osoby zatrudnionej. Z chwilą zawarcia umowy osoba zatrudniona staje się stroną umowy o prowadzenie PPK. Ustawodawca wyłącza zatem wolę uczestnika, jak i podmiotu zatrudniającego, zastępując je automatyzmem charakteryzującym np. ubezpieczenia społeczne. Co więcej, wzorem ubezpieczenia społecznego niedopełnienie ustawowego obowiązku jest, zgodnie z art. 107 pkt 1 projektu ustawy, zagrożone karą grzywny w wysokości od 1000 zł do 1000 000 zł. Po przystąpieniu do programu uczestnik składa oświadczenia woli na trwałym nośniku lub na piśmie bezpośrednio wybranej instytucji finansowej lub za pośrednictwem podmiotu zatrudniającego. Oświadczenia woli składane przez uczestnika mogą dotyczyć m.in. zadeklarowania lub rezygnacji z odprowadzania wpłaty dodatkowej, wypłaty, wypłaty transferowej czy też wskazania osoby uprawnionej na wypadek śmierci uczestnika. Treść umowy o przystąpienie do programu jest określona w projekcie. Warunki prowadzenia programu są jednolite dla wszystkich uczestników, z wyjątkiem wpłat dodatkowych. Podmiot zatrudniający może je zróżnicować ze względu na długość okresu zatrudnienia w tym podmiocie albo na podstawie postanowień regulaminu wynagradzania lub układu zbiorowego pracy obowiązujących w podmiocie zatrudniającym. Ponadto uczestnik może zadeklarować wpłatę dodatkową w wysokości do 2 procent wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 20 umowa o prowadzenie programu kapitałowego określa w szczególności:

1) strony umowy, w tym wybraną instytucję finansową;
2) dane identyfikujące uczestnika PPK;

3) sposób deklarowania wpłat dodatkowych finansowanych przez uczestnika PPK i sposób zmiany wysokości tych wpłat;
4) nazwy funduszy zdefiniowanej daty zarządzanych przez podmiot zarządzający instytucją finansową;
5) warunki gromadzenia środków i zarządzania nimi przez poszczególne fundusze
6) zdefiniowanej daty, zarządzane przez podmiot zarządzający instytucją finansową;
7) sposób składania deklaracji w sprawie podziału wpłat dokonywanych do PPK
8) pomiędzy poszczególne fundusze zdefiniowanej daty;
9) sposób zmiany funduszu zdefiniowanej daty;
10) warunki, terminy i sposób dokonania wypłaty, wypłaty transferowej lub zwrotu;
11) sposób składania dyspozycji;
12) zakres, częstotliwość i formę informowania uczestnika PPK o środkach zgromadzonych na jego rachunku PPK;
13) maksymalną wysokość wynagrodzenia za zarządzanie funduszem zdefiniowanej daty, kosztów obciążających ten fundusz i opłat obciążających uczestnika PPK oraz warunki, o ile są przewidziane, na jakich mogą one zostać obniżone bez konieczności zmiany umowy.

Umowa o prowadzenie PPK z zakładem ubezpieczeń określa także:
1) wysokość sumy ubezpieczenia;
2) wysokość składki ochronnej;
3) brak możliwości potrącania kosztów ochrony ubezpieczeniowej ze środków funduszu zdefiniowanej daty będącego ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym w wypadku niedokonywania wpłat lub zawieszenia dokonywania wpłat.

Artykuł 23 ust. 2 projektu ustawy przewiduje możliwość złożenia przez uczestnika programu kapitałowego deklaracji o rezygnacji z odprowadzania wpłat do programu kapitałowego. Uczestnik programu składa ją na piśmie podmiotowi zatrudniającemu. Rezygnacja z odprowadzania wpłat do programu nie wymaga zmiany umowy o prowadzenie planu kapitałowego oraz nie stanowi wypowiedzenia uczestnictwa w planie kapitałowym. Skutek prawny, a więc zaprzestanie odprowadzania wpłat do programu, następuje, począwszy od miesiąca, w którym uczestnik PPK złożył deklarację. Po złożeniu deklaracji co cztery lata, w terminie do ostatniego dnia lutego, podmiot zatrudniający ma obowiązek poinformowania uczestnika, który złożył deklarację, o ponownym odprowadzaniu wpłat do programu od dnia 1 kwietnia. Dodatkowo uczestnik, który złożył deklarację o rezygnacji z odprowadzania składek do planu kapitałowego, może w każdym czasie złożyć podmiotowi zatrudniającemu, na piśmie, deklarację o ponownym odprowadzaniu wpłat do planu kapitałowego. Projektodawca nie przewidział więc konieczności wypowiedzenia uczestnictwa w programie, a jedynie czasowe zawieszenie

odprowadzania wpłat do planu kapitałowego, z możliwością cofnięcia złożonej deklaracji.

Uczestnictwo w programie trwa do dnia wypłaty, wypłaty transferowej lub zwrotu całości środków z programu kapitałowego. W wypadku złożenia deklaracji o rezygnacji z odprowadzania wpłat do programu albo ustania zatrudnienia uczestnika w podmiocie zatrudniającym, który w jego imieniu i na jego rzecz zawarł taką umowę, środki pozostają na rachunku uczestnika do czasu wypłaty, wypłaty transferowej lub zwrotu. Z dniem wypłaty środków z programu kapitałowego następuje wygaśnięcie uczestnictwa w programie.

Podsumowanie

Pojęcie uczestnika stanowi kluczowy element dla oceny charakteru prawnego konstrukcji pracowniczego planu kapitałowego. Warto podkreślić, że spośród obecnie używanych w systemie emerytalnym pojęć: ubezpieczonego, członka, uczestnika oraz oszczędzającego, autorzy projektu zdecydowali się na pojęcie występujące w ustawie o pracowniczych programach emerytalnych. Ma ono: utworzyć korelację między programem kapitałowym a programem emerytalnym, podkreślać zakładowy charakter konstrukcji programu i wkład podmiotu zatrudniającego w zabezpieczenie materialne pracobiorcy oraz utworzyć nowy zakładowy filar systemu emerytalnego. Przyjęcie klasycznej trójfilarowej konstrukcji systemu emerytalnego (państwo – pracodawca – ubezpieczony) należy ocenić pozytywnie.

Powodzenie reformy filaru zakładowego jest uzależnione od dwóch czynników. Po pierwsze, od odpowiednio określonego kręgu uczestników, a po drugie, od wprowadzenia obowiązku w miejsce dobrowolności uczestnictwa w pracowniczym planie kapitałowym. Analizując katalog podmiotów objętych programem, należy wskazać, że powinien on zostać uzupełniony o osoby prowadzące działalność pozarolniczą. Coraz częściej przedsiębiorcy kooperują np. z byłymi pracownikami czy zleceniobiorcami, bądź też uzależniają współpracę od utworzenia działalności gospodarczej. W wielu wypadkach osoba kooperująca jest więc ekonomicznie zależna od podmiotu zamawiającego. Zamiana stosunku pracy czy umowy zlecenia na samozatrudnienie umożliwia wyłączenie z kręgu uczestników programu kapitałowego, a tym samym stanowi element dumpingu socjalnego.

Tryb przystępowania do programu kapitałowego jest niezwykle skomplikowany. W szczególności dotyczy to sytuacji automatycznego przywrócenia wpłat do programu kapitałowego w sytuacji, gdy uczestnik złożył uprzednio deklarację o rezygnacji z odprowadzania składek na plan kapitałowy. Ponadto ustawodawca nie zdecydował się na możliwość transferu środków wraz z rozwiązaniem stosunku pracy do programu kapitałowego prowadzonego przez nowy podmiot zatrudniający.

Wątpliwości budzi dominująca pozycja podmiotu zatrudniającego. Jego uprawnienia obejmują m.in. wybór instytucji zarządzającej środkami, możliwość dokonania zmiany zarządzającego czy też w wypadku mikroprzedsiębiorcy – możliwość nieutworzenia planu kapitałowego. Zauważył to sam ustawodawca, wprowadzając konieczność zawarcia porozumienia z przedstawicielami załogi czy też wprowadzając liczne przepisy sankcjonujące zachowanie podmiotu zatrudniającego. Wątpliwości budzi także to, czy spółka zależna od Polskiego Funduszu Rozwoju jako operator portalu PPK oraz Komisja Nadzoru Finansowego są najwłaściwszymi instytucjami do sprawowania nadzoru nad działaniami pracodawcy, w sytuacji gdy to Zakład Ubezpieczeń Społecznych posiada wystarczające instrumentarium do oceny prawidłowości funkcjonowania planu kapitałowego, w tym w szczególności obliczania i odprowadzania kolejnej wpłaty do programu w relacji podmiot zatrudniający–uczestnik (ubezpieczony).

Zasadniczą kwestię stanowi ocena możliwości osiągnięcia celu zakładanego przez projektodawcę, którym jest utworzenie konstrukcji prawnej i ekonomicznej, która umożliwi stworzenie powszechnego i stabilnego filaru systemu emerytalnego. Wobec dobrowolności oszczędzania i okresowego (a nie dożywotniego) charakteru świadczenia wypłacanego z planu kapitałowego można założyć, że cel, jakim jest ochrona pracobiorców, zostanie osiągnięty jedynie połowicznie.

Analizowany projekt jest w wielu aspektach niespójny i wymaga dalszych prac. Narzucony kierunek rozwoju filaru zakładowego: powszechność ochrony i automatyzm uczestnictwa w programie, wydaje się jednak właściwy. Ponadto po raz pierwszy tak silnie zaakcentowano współodpowiedzialność pracodawcy za sytuację ekonomiczną pracobiorcy, która rozciąga się także na okres po zakończeniu przez pracobiorcę aktywności zarobkowej.

The notion of the participant of the employees capital program – selected issues

Summary

Employee capital programmes (ECP) are part of The Strategy for Responsible Development for the period up to 2020 (including the perspective up to 2030). This voluntary form of collecting funds for old age, will be an element of the third pillar of the pension system in Poland. The legal nature of this construction is similar to the occupational pension scheme and the open pension fund. The article presents the rights and obligations of the employer creating the program and the participant, who will join the employee capital plan.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169

Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r., Dz.U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477

Konwencja o prawach dziecka z 20 listopada1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526

Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny: Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie, 4 kwietnia 1997, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997.html (dostęp: 6.02.2019)

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1169

Konwencja nr 26 MOP z dnia 16 czerwca 1928 r. dotycząca ustanowienia metod ustalania płac minimalnych, http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k026.html (dostęp: 30.12.2017)

Konwencja nr 99 MOP z dnia 28 czerwca 1951 r. dotycząca metod ustalania płac minimalnych w rolnictwie, Dz.U. z 1977 r. Nr 39, poz. 176

Konwencja nr 102 MOP z 28 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775

Konwencja nr 131 MOP z dnia 22 czerwca 1970 r. dotycząca ustalania plac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k131.html (dostęp: 22.11.2017)

Konwencja nr 159 MOP dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych z dnia 20 czerwca 1983 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 43, poz. 412

Jednolity Akt Europejski z 17 lutego 1986 r., Dz.Urz. L 169 z 29.06.1987, s. 1–28

Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., Dz.Urz. C 191 z 29.07.1992, s. 1–112

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271

Karta Praw Podstawowych UE z 7 grudnia 2000 r., Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407

Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.Urz. L 180 z 19.07.2000, s. 22–26

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. L 303 z 2.12.2000, s. 16–22

Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.Urz. L 373 z 21.12.2004, s. 37–43

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. L 204 z 26.07.2006, s. 23

Europejska Karta Społeczna z 18.10.1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67

Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, [w:] R.A. Henczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 54–82

Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, [w:] R.A. Henczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 201–248

Ustawa z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955, Dz.U. z 1950 r. Nr 37, poz. 344

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1560 ze zm.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 487

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. Nr 87, poz. 506

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. Nr 111, poz. 535

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 511

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778 ze zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1368

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577 ze zm.

Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst pierwotny Dz.U. Nr 200, poz. 1679

Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 847

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1773

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 450

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1828

Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 360 ze zm.

Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. Nr 210, poz. 2135

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. Nr 180, poz. 1280

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1374 ze zm.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. Nr 234, poz. 1570

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich, Dz.U. Nr 127, poz. 1052

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1567 ze zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 2494

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 1949 r. w sprawie ogólnych norm ilościowych lekarzy, dopuszczonych do wykonywania praktyki lekarskiej, Dz.U. z 1949 r. Nr 38, poz. 277

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 września 1950 r. w sprawie nakazów podjęcia pracy w zakładach społecznych służby zdrowia, Dz.U. z 1950 r. Nr 41, poz. 372

Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej, Dz.U. z 2004 r. Nr 63, poz. 587

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego, Dz.U. Nr 218, poz. 1439

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020, Dz.U. z 2016 r., poz. 1492

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1406; Załącznik nr 1 – Kwestionariusz rodzinnego wywiadu środowiskowego

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1380

Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej", M.P. z 2014 r., poz. 811

Uchwała nr 28/2015 Rady Ministrów z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2015–2017, www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty--programowe (dostęp: 6.02.2019)

Uchwała nr XXII/85/97 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 maja 1997 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, www.bip.krakow.pl/archiwum/rmk/kadencja (dostęp: 6.02.2019)

Uchwała nr VIII/48/2015 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, Dz.Urz. Województwa Łódzkiego 2015, poz. 2514

Uchwała nr XXXII/212/16 Rady Gminy Widawa z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz zmiany Uchwały nr XV/93/04 Rady Gminy w Widawie z dnia 29 czerwca 2004 r., Dz.Urz. Województwa Łódzkiego 2017, poz. 232

Uchwała nr XXXV/227/2017 Rady Gminy Łabowa z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, Dz.Urz. Województwa Małopolskiego 2017, poz. 3318

Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015, Załącznik do Uchwały nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r.

Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 września 2017 r., M.P. z 2017 r., poz. 911

Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 września 2016 r., M.P. z 2016 r., poz. 944

Orzeczenia sądów

Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK z 1998 r., poz. 1

Uchwała SN z dnia 18 stycznia 2012 r., II PK 149/11, OSNP 2012, Nr 23–24, poz. 287

Uchwała SN z dnia 27 stycznia 2016 r., III PZP 9/15, OSNP 2016, Nr 8, poz. 100

Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1995 r., K 9/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 9

Wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 59

Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82

Wyrok TK z dnia 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 48

Wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 10, Legalis 61354

Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2005 r., K 31/03, OTK-A, Nr 1, poz. 1

Wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 13

Wyrok SN z dnia 28 października 1968 r., II KR 76/68, OSNKW 1969, Nr 5, poz. 57

Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2000 r., II UKN 134/00, OSNP 2002, Nr 15, poz. 369

Wyrok SN z dnia 7 października 2003 r., II UK 79/03, OSNP 2004, Nr 13, poz. 234

Wyrok SN z dnia 14 czerwca 2005 r., I UK 278/04, LEX nr 375618

Wyrok SN z dnia 9 marca 2006 r., II UK 98/05, OSNP 2007, Nr 5–6, poz. 77

Wyrok SN z dnia 29 maja 2006 r., I PK 230/05, OSNP 2007, Nr 11–12, poz. 155 z glosą A. Musiały, „Monitor Prawa Pracy" 2007, nr 10, s. 548

Wyrok SN z dnia 26 maja 2010 r., II UK 353/09, LEX nr 604226

Wyrok SN z dnia 9 marca 2012 r., I UK 388/11, LEX nr 1215135
Wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r. I PK 74/14, Legalis nr 1180149
Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2015 r., I OSK 3091/14, LEX nr 1773714
Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 lutego 2009 r., II SA/Op 637/08, LEX nr 545662
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2017 r., III SA/Wa 2891/15, LEX nr 2282211

Literatura

Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, red. M. Bednarski, Warszawa 1999.

Anczewska M., Świtaj P., Roszczyńska J., *Wypalenie zawodowe*, „Postępy Psychiatrii i Neurologii" 2005, nr 14.

Anioł W., *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Antonów K., *OFE – ubezpieczenie vs. oszczędzanie*, [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2011.

Antonów K., *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, red. U. Jackowiak, R. Ziółkowska, Gdańsk 2006.

Arnardóttir O.M., *Equality and Non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, The Hague 2003.

Aronson E., *Człowiek, istota społeczna*, przeł. J. Radzicki, Warszawa 1996.

Atkinson A., *Inequality. What Can Be Done?*, Cambridge 2015.

Auleytner J., *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, Warszawa 2000.

Bamforth N., Malik M., O'Cinneide C., *Discrimination Law: Theory and Context*, London 2008.

Bańka W., *Humanizacja stosunków pracy – sposobem na przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Baran K.W., *Struktura i kompetencje organów zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1990, nr 1–3.

Barczyński A., *Społeczna odpowiedzialność biznesu, empatia, altruizm – wyrafinowane narzędzie marketingu czy socjotechnika*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2012.

Barczyński A., *Wstęp*, [w:] *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, red. A. Barczyński, Warszawa 2008.

Bartley M., *Health Inequalities. An Introduction to Theories, Concepts and Methods*, Cambridge 2004.

Bartnicki M., Suchacki B., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2014, LEX 2014, https://sip.lex.pl/#/komentarz/587374572/172012 (dostęp: 15.11.2017).

Bartosiewicz J., *Fundacja i stowarzyszenie jako beneficjenci pomocy publicznej*, [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa 2013.

Bąk E., *Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa 2009.

Begg D., Dornbusch R., Fischer S., *Makroekonomia*, red. nauk. przekł. R. Rapacki, przeł. B. Czarny i in., Warszawa 2007.

Besson S., *The European Union and Human Rights: Towards a Post – National Human Rights Institution?*, „Human Rights Law Journal" 2006, No. 6.

Bielak-Jomaa E., *Komentarz do art. 40 ustawy o promocji zatrudnienia*, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2011.

Bińczycka-Majewska T., *Koordynacja systemów zabezpieczenia w Unii Europejskiej*, Kraków 1999.

Bińczycka-Majewska T., *Powszechność systemu ubezpieczeń społecznych – teoria i praktyka*, [w:] ZUS, *System ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa–Lublin 2014.

Bińczycka-Majewska T., *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995, nr 5.

Bisztyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997.

The Black Report. Inequalities in Health, red. P. Townsend, N. Davidson, Harmondsworth 1982.

Blikle A.J., *Doktryna jakości. Rzecz o turkusowej samoorganizacji*, Warszawa 2016.

Błachowska B., *Weryfikacja bezrobotnych w zakresie gotowości do pracy (na podstawie skarg skierowanych)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997, nr 5.

Błaszczyk B., *Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce*, „Gerontologia Polska" 2016, nr 24.

Błędowski P., *Polityka wobec starzenia się i starości. Zakres i definicje*, [w:] *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015–2035. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. P. Błędowski, Z. Szweda-Lewandowska, Warszawa 2016.

Borkowska S., *Płaca minimalna a ograniczenie ubóstwa*, „Polityka Społeczna" 1999, nr 10.

Borski M., *Obowiązki państwa w kontekście zatrudniania osób niepełnosprawnych – kilka refleksji na tle wybranych regulacji konstytucyjnych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2017, t. 24, z. 2.

Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

Boruta I., Góral Z., Hajn Z., *Komentarz do ustawy o związkach, organizacjach pracodawców, zbiorowych sporach pracy*, Łódź 1992.

Brilman J., *Nowoczesne koncepcje metody zarządzania*, Warszawa 2003.

Brynjolfsson E., McAfee A., *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* [*Drugi wiek maszyny – praca, postęp i dobrobyt w czasach genialnych technologii*], New York–London 2016.

Buchner-Jeziorska A., *Rola państwa w stosunkach pracy*, „Polityka Społeczna" 1997, nr 2.

Bulik A., *Praktyczne aspekty wykorzystywania zatrudnienia tymczasowego, wykład II*, „Monitor Prawa Pracy" 2006, nr 1.

Bulik A., Sobczyk A., *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych – wady i zalety*, „Monitor Prawa Pracy" 2006, nr 1.

Bury B., *Dylematy na tle prawa do wypoczynku w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego*, [w:] *Przemiany prawa pracy. Od kodyfikacji do współczesności. Księga Jubileuszowa Prof. T. Liszcz*, red. A. Kosut, W. Perdeus, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, t. XXIV.

Bury B., *Zmiany w przepisach dotyczących urlopów rodzicielskich po ostatniej nowelizacji kodeksu pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2016, t. 23.

Bylok F., Pabian A., Kucęba R., *Budowa zaufania społecznego jako element przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu*, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Chadwick E., *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population and on the Means of Its Improvement*, London, May 1842.

Chruściel Ł., Grabczyk P., Szybak-Bizacka S., *Pracownicy tymczasowi. Nowe zasady zatrudniania*, Warszawa 2017.

Chyłek M., *Współczesne zarządzanie przedsiębiorstwem a partycypacja pracownicza*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie" 2011, nr 90.

Cieślińska K., Stawna-Dudniczek A., *Wybrane instytucje rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, red. W. Jarmołowicz, Poznań 2008.

Ciura G., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na polskim rynku pracy*, „Studia Biura Analiz Sejmowych" 2011, nr 2(26).

Craig Smith N., Lenssen G., *Odpowiedzialność biznesu*, [w:] *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*, red. N. Craig Smith, G. Lenssen, przeł. D. Bakalarz, M. Małecka, Warszawa 2009.

Crepaldi Ch., Da Roit B., Castegnaro C., Pasquinelli S., and country experts: Eydoux A., Gonzales E., Greve B., Mesini D., Topińska I., *Minimum Income Policies in EU Member States*, Brussels: Policy Department A: Economic and Scientific Policy European Parliament, 2017, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf (dostęp: 6.02.2019).

CSDH, *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*, World Health Organization, Geneva 2008.

Czajka S., Domański J., *Funkcja socjalna zakładu pracy*, Warszawa 1988.

Czajka Z., *Zasady wynagradzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 10.

Czepulis-Rutkowska Z., *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, „Acta Universitas Lodziensis. Folia Oeconomica" 2013, z. 291.

Czyszkiewicz R., Kozłowski B.J., *Funkcje pośrednictwa pracy w działalności biur pracy*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 2.

Dahlgren G., Whitehead M., *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*, Institute for Future Studies, Stockholm 1991, drugie wydanie – 2007, http://www.iffs.se/wp-content/uploads/2011/01/20080109110739filmZ8UVQv2wQFShMRF6cuT.pdf (dostęp: 11.02.2015).

Dańska-Borsiak B., *Płaca minimalna a liczba młodych pracujących. Związki przyczynowe i prognozy wariantowe*, „Ekonometria" 2017, nr 4(46).

Daszczyńska A., *Prawo pracownika tymczasowego do odpoczynku*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011.

Daszyńska-Golińska Z., *Polityka społeczna*, Warszawa 1933.

Deakin S., *The Right to Work*, [w:] *The European Social Charter and the employment relation*, red. N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert, Oxford–Portland, Oregon 2017.

Defourny J., *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość*, Studia i opracowania, „Ekonomia społeczna – Kraków 2004", II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej, materiały, Ministerstwo Polityki Społecznej, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Warszawa 2005.

Diagnoza społeczna 2015, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, listopad 2015, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Dobosz P., *Komentarz do art. 8 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

Dolny E., Meller J., Wiśniewski Z., *Zarys polityki zatrudnienia*, Warszawa 1990.

Drabek A., [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2016.

Dragon A., *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Warszawa 2011.

Drahokoupil J., Domonkos S., *Averting the Funding-gap Crisis: East European Pension Reforms after 2008*, „Global Social Policy" 2012, No. 12(3).

Drzewiecka E., *Agencje pracy tymczasowej – trójstronny charakter zatrudnienia*, „Monitor Prawa Pracy" 2004, nr 2.

Dzienisiuk D., *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.

Dzienisiuk D., *Związki nauk prawnych i polityki społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej" 2013, nr 22(3).

Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000.

Dziewięcka-Bokun L., Mielecki J., *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1996.

Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a aktywność zawodowa osób starszych. Raport syntetyczny w ramach projektu: Badanie wpływu elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+, red. E. Kryńska, Warszawa 2013.

Engels F., *Condition of the Working Class in England*, 1845, https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/condition-working-class-england.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Engels F., *Położenie klasy robotniczej w Anglii*, przeł. A. Długosz, Warszawa 1952.

Erenkfeit K., Dudzińska L., Indyk A., *Wpływ środowiska pracy na powstanie wypalenia zawodowego*, „Medycyna Środowiskowa" 2012, nr 15(3).

Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 2010.

EU Commission, *Europe's Agenda 2000: Strengthening and Widening the European Union*, http://aei.pitt.edu/15088/ (dostęp: 6.02.2019).

European Commission, *Discrimination in the European Union,* Flash EB Series #232, 2008, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_232_en.pdf (dostęp: 4.01.2018).

European Commission, *Health Inequalities in the EU* – Final report of a consortium, Consortium lead: Sir Michael Marmot, Brussels 2013.

European Commission, *On-going Evaluation of the 2007 European Year of Equal Opportunities for All*, Final Report, December 2008, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2144&langId=en (dostęp: 4.01.2018).

The European Social Charter and the employment relation, red. N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert, Oxford–Portland, Oregon 2017.

Feliniak U., *Kapitał ludzki w procesie zarządzania wiedzą – doświadczenia europejskich organizacji*, [w:] *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, red. A. Pocztowski, Kraków 2005.

Fenge R., Scheubel B., *Pensions and Fertility, Back to the Roots. The Introduction of Bismarck's Pension Scheme and the European Fertility Decline*, European Central Bank, „Working Paper Series" 2014, No. 1734, September.

Florczak I., *Status prawny osób świadczących pracę w ramach umownego zatrudnienia nietypowego*, Łódź 2017.

Florek L., *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990.

Fox-Piven F., Cloward R.A., *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, New York 1971.

Frazer N., *Czy społeczeństwo można utowarowić bez reszty? Polanyi'ego refleksje o kapitalistycznym kryzysie*, 2012, http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0131_fraser.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Frąckiewicz L., *Społeczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności*, [w:] *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2002.

Frączak P., *Ekonomia społeczna – nadzieje i wyzwania*, Biuro Analiz Sejmowych BAS, Seria „Infos" 2012, nr 18(132).

Frączek M., *Rynek pracy Unii Europejskiej – stan, perspektywy i główne determinanty rozwojowe*, [w:] *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie XXI wieku*, red. M. Makuch, Wrocław 2014.

Frątczak P., *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2006.

Fredman S., *Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space*, „European Law Journal" 2006, No. 12.

Fredvang M., Biggs S., *The Rights of Older Persons. Protection and Gaps under Human Rights Law*, „Social Policy Working Paper" 2012, No. 16, August.

Garbat M., *Rehabilitacja zawodowa oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami w XX i XXI wieku*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania" 2014, nr II(11).

Gasparski W., *Co/kto jest produktem organizacji*, „Prakseologia" 2017, nr 159.

Gasparski W., *Wykłady z etyki biznesu*, Warszawa 2004.

Gaziński B., *Praca i płaca w sferze publicznej. Na podstawie czwartego „Światowego Raportu Pracy" ILO*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 10.

Gersdorf M., *Pozapracownicze stosunki zatrudnienia w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2012, nr 11.

Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.

Gersdorf M., *W sprawie sprawiedliwości w prawie pracy*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014.

Gersdorf M., Rączka K., Raczkowski M., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.

Gierczycka J., *Zrównoważony rozwój we wspólnych politykach Unii Europejskiej*, [w:] *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kieczewski, Białystok 2011.

Giermanowska E., *Ekonomiczne, prawne i kulturowe uwarunkowania zmian zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Perspektywa pracodawców i wyzwania dla polityki społecznej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2015, t. 10, nr 3.

Głąbicka K., *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 1997, nr 4.

Golinowska S., *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 11–12.

Golinowska S., *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.

Golinowska S., *Srebrna gospodarka – ekonomiczny wymiar procesu starzenia się populacji*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2012.

Golinowska S., Sowa-Kofta A., *Combating Poverty through Family Cash Benefits. On the First Results of the Programme „Family 500+" in Poland*, „Polityka Społeczna" 2017, nr 1(13).

Gonera K., Olszak-Dyk E., *Świadome zarządzanie marką pracodawcy – studium przypadku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2016, nr 419.

Góral Z., *Bezrobocie a prawo pracy (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. 17.

Góral Z., *Funkcje ocen okresowych nauczycieli akademickich*, [w:] *Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego*, red. A. Bocheńska, A. Musiała, Poznań 2016.

Góral Z., *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.

Góral Z., *Podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.

Góral Z., *Pośrednictwo pracy. Kilka uwag* de lege ferenda, [w:] *Przesłanki reformy prawa pracy: praca zbiorowa*, cz. 1, red. Z. Salwa, Warszawa 1990.

Góral Z., *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994.

Góral Z., *Prawo do pracy*, [w:] *Europejska Karta Społeczna*, red. B. Skulimowska, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiego UW, „Biuletyn" 1997, nr 1–2.

Góral Z., *Prawo pracy wobec różnych rodzajów bezrobocia*, [w:] *Prawo pracy między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.

Góral Z., *Prywatne pośrednictwo pracy na tle porównawczym i w świetle międzynarodowego prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 4(542).

Góral Z., *Rola prawa w przeciwdziałaniu bezrobociu*, [w:] *Społeczne aspekty bezrobocia. Skutki i przeciwdziałanie*, red. M. Seweryński, J. Wojtyła, Katowice 2002.

Góral Z., *Rola prawa w walce z bezrobociem. Ocena obowiązujących rozwiązań prawnych*, [w:] *Rynek pracy w makroregionie łódzkim. Stan i perspektywy*, red. S. Borkowska, P. Bohdziewicz, Łódź 1994.

Góral Z., *Stosunek pracy pracowników uczelni*, [w:] *Akademickie prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015.

Góral Z., *The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets*, ILO, Geneva 1994.

Górski M., *Strategie, plany i programy*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7, Warszawa 2017.

Grewiński M., *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu*, [w:] *Innowacyjna polityka społeczna*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2015.

Grewiński M., *Nowe wyzwania i paradygmaty w polityce społecznej – w poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki społecznej (zbiór studiów)*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2012.

Gruszecki T., *Partycypacja pracowników w zarządzaniu – model UE i Polski*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2008, t. XXXVI, z. 3.

Gwiazdowski R., *Mocne i słabe strony kapitałowego systemu emerytalnego*, [w:] ZUS, *System ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, Warszawa–Lublin 2014.

Hajn Z., *Regulacja prawna funkcjonowania prywatnych agencji zatrudnienia w prawie międzynarodowym i europejskim*, „Studia Prawno-Europejskie" 2001, t. V.

Hausner J., Laurisz N., Mazur S., *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja*, „Ekonomia Społeczna. Teksty" 2006, nr 2.

Health in All Policies. Seizing Opportunities, Implementing Policies, red. K. Leppo, E. Ollila, S. Peña, M. Wismar, S. Cook, Ministry of Social Affairs and Health and European Observatory on Health Systems and Policies, Helsinki 2013.

Health in All Policies Training Manual, World Health Organization 2015, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/151788/1/9789241507981_eng.pdf?ua=1&ua=1 (dostęp: 6.02.2019).

Hochenleitner I., Straubhaar T., *Bedingungsloses Grundeinkommen und solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Hamburgisches WeltWirtschafts Institut (HWWI), Hamburg 2007.

Hogstedt C., Lundgren H., Moberg H., Pettersson B., Agren G., *The Swedish Public Health Policy and The National Institute of Public Health*, „Scandinavian Journal of Public Health" 2004, No. 64 (Suppl.).

Holmes W., *Guide to mainstreaming ageing in development programs*, red. K. Durrant, R. Coghlan, marzec 2016, s. 2, https://www.burnet.edu.au/system/asset/file/2158/6._Mainstreaming_ageingweb.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Hudson M., *The Experience of Discrimination on Multiple Grounds*, London 2012.

Hulek A., *Problematyka społecznej i zawodowej rehabilitacji inwalidów w radach narodowych i zakładach pracy*, Warszawa 1970.

Hulek A., *Teoria i praktyka rehabilitacji inwalidów*, Warszawa 1969.

Huo J., Nelson M., Stephens J.D., *Decommodification and Activation in Social Democratic Policy: Resolving the Paradox*, „Journal of European Social Policy" 2008, No. 18(1).

Iwulski J., Sanetra W., *Komentarz do kodeksu pracy*, Warszawa 2013.

Izdebski H., Małek M., *Formy prawne podejmowania i prowadzenia działalności służącej realizacji celów społecznie użytecznych poza sektorem finansów publicznych, w szczególności w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, w świetle idei ekonomii społecznej i obowiązującego stanu prawnego*, Warszawa 2005.

Jackowiak U., *Prorodzinne regulacje prawa pracy*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy. Księga pamiątkowa ku czci Docenta Jerzego Logi*, red. Z. Góral, Łódź 2007.

Jackowiak U., *Zmiana kryteriów i trybu orzekania niezdolności do pracy dla celów rentowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2000, t. VI.

Jacukowicz Z., *Płaca minimalna w Polsce i w innych krajach o gospodarce rynkowej*, „Studia i Materiały IPiSS" 1992, z. 10(371).

Jacukowicz Z., *Płaca według wartości pracy a proporcje płac*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 7–8.

Jacukowicz Z., *Skuteczny system wynagradzania w firmie*, Gdańsk 1998.

Jacukowicz Z., *Wartościowanie pracy w zarządzaniu płacami. Metody i wykorzystanie*, [w:] *Efektywne systemy wynagrodzeń*, red. S. Borkowska, M. Juchnowicz, Warszawa 1999.

Jacukowicz Z., *Wynagrodzenia – kierunki rozwoju*, [w:] S. Borkowska i in., *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI w.*, praca zbiorowa, Warszawa 2002.

Janowska Z., Martini-Fiwek J., Góral Z., *Bezrobocie kobiet w pracy*, Warszawa 1992.

Jarosz-Żukowska S., *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53682/36_Sylwia_Jarosz_Zukowska.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Jaśkowski K., Maniewska E., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX 2017/el.

Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.

Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1992.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003.

Jończyk J., *Promocja zatrudnienia przeciw bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 9.

Judge K., Platt S., Costongs C., Jurczak K., *An Independent, Expert Report Health Inequalities: A Challenge for Europe*, February 2006, http://www.enothe.eu/cop/docs/health_inequalities.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Kabaj M., *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem (Wybrane problemy)*, „Studia i Materiały IPiSS" 1990, z. 11.

Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Warszawa 2000.

Kaczyński L., *Zasada swobody umów w prawie pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Państwo i Prawo" 1997, z. 3.

Kaczyński L., *Zasada uprzywilejowania pracownika w świetle kodeksu pracy*, „Państwo i Prawo" 1984, z. 8.

Karczmarczuk E., *Zastosowanie wartościowania pracy w różnych krajach*, [w:] *Wartościowanie oraz ocena efektów pracy*, t. 1, materiały z konferencji, 6–9 maja 1986, Jabłonna koło Warszawy, „Studia i Materiały IPiSS" 1986, z. 20.

Karney J.E., *Psychopedagogika pracy: wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa 2007.

Kidyba A., *Dyrektor jako organ przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa 1993.

Kilian M., *Starzenie się społeczeństw wyzwaniem dla współczesnego świata*, „Praca Socjalna" 2010, nr 1.

Kisiel A., *Wypalenie zawodowe – przykładowe symptomy i przeciwdziałania*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Kleer J., *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2008.

Klimkiewicz L., *Dokumentowanie niepełnosprawności dla celów zatrudnienia*, „Służba Pracownicza" 2012, nr 9.

Klimkiewicz L., *Komentarz do art. 4*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałecka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2002.

Kluza S., *Makroekonomiczne konsekwencje procesów demograficznych*, [w:] *Procesy demograficzne a kapitał społeczny*, red. S. Kluza, K. Plotzke, Z. Sirojć, Warszawa 2007.

Koczur S., *Differentia specifica „podporządkowania" właściwego dla stosunku pracy a umów cywilnoprawnych*, „Monitor Prawa Pracy" 2015, nr 2.

Koczur W., *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych*, [w:] *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 1998.

Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1: *Część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, komentarz do art. 551, eLex 2009.

Kodeks pracy. Komentarz, red. K.W. Baran, Warszawa 2016.

Kolasiński K., *Prawo pracy znowelizowane*, Toruń 1996.

Kołaczek B., *System terenowej służby zatrudnienia stopnia wojewódzkiego*, „Studia i Materiały IPiSS" 1989, z. 1.

Komisja Europejska, *Zdrowie we wszystkich obszarach polityki*, Polityka UE, http://ec.europa.eu/health/health_policies/policy/index_pl.htm (dostęp: 6.02.2019).

Kontynuujemy strajk głodowy, 12 października 2017, http://www.tvn24.pl (dostęp: 6.02.2019).

Korzuch B., *Nauka o organizacji*, Warszawa 2007.

Koschembahr-Łyskowski I., *Cele i zadania polityki społecznej*, Warszawa 1927.

Kostrzewski L., Miączyński P., *Roczny urlop dla wypalonych*, „Gazeta Wyborcza", 24 lutego 2011, http://wyborcza.pl/1,75248,9156717,Roczny_urlop_dla_wypalonych.html?disableRedirects=true (dostęp: 1.12.2016).

Kosut A., *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996.

Kotowska I.E., *Polityka rodzinna a nowe koncepcje dotyczące spadku płodności w krajach europejskich*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną. Rodzina formacją niezastąpioną? Księga Jubileuszowa Profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej*, red. M. Bednarski, Z. Czepulis-Rutkowska, D. Głogosz, Warszawa 2017.

Kotler P., Lee N., *Corporate Social Responsibility. Doing the Most Good for Your Company and Your Cause*, Hoboken 2005.

Kowalak T., *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998.

Krajewski M., *Pracownicze programy emerytalne – charakterystyka prawna*, Białystok 2014.

Krotkiewska L., *Rozwój administracji służby zdrowia w PRL*, Warszawa 1968.

Krzeczkowski K., *Problemat polityki społecznej*, „Ekonomista" 1930, t. III.

Kubot Z., *Urlop wypoczynkowy w zatrudnieniu niepracowniczym typu cywilnoprawnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2002, nr 9.

Kukulak-Dolata I., *Istota i funkcje instytucji pośrednictwa pracy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 1995, z. 135.

Kulesza E., *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013.

Kurzynowski A., *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2001.

Lalond M., *A New Perspective on the Health of Canadians. A Working Document*, Department of Health and Welfare, Ottawa 1974, http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-eng.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.

Larkowa H., *Bariery psychospołeczne w rehabilitacji osób niepełnosprawnych*, [w:] *Człowiek niepełnosprawny w społeczeństwie*, red. A. Hulek, Materiały II Kongresu TWK, Warszawa 1–2 października 1983 r., Warszawa 1986.

Latos-Miłkowska M., *Dylematy związane z dostosowaniem prawa polskiego do nowej dyrektywy o urlopie rodzicielskim*, „Monitor Prawa Pracy" 2012, nr 9.

Latos-Miłkowska M., *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013.

Legros P., *France. Minimum Income Schemes. From Crisis to Another. The French Experience of Means Tested Benefits*, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels 2009.

Lekarze rezydenci podtrzymują swoje postulaty, 16 października 2017, https://wiadomosci.onet.pl/kraj/lekarze-rezydenci-podtrzymuja-swoje-postulaty/44zqx9y (dostęp: 6.02.2019).

Leszczewska K., *Zarządzanie kapitałem ludzkim w sektorze MSP w regionie łomżyńskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2006, nr 2(429).

Leś E., *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008.

Leśniewski M., *Pracodawcy i pracobiorcy w słusznej sprawie. Interpretacja obszarów współpracy struktur związków zawodowych i środowisk pracodawców*, [w:] *Rola dialogu społecznego na szczeblu regionalnym. Człowiek najlepsza inwestycja*, projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, s. 81–87, https://www.solidarnosc.org.pl/zr.podlaskiego/userfiles/DIALOG.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Lewandowicz-Machnikowska M., *Zagrożenia psychospołeczne w środowisku pracy a obowiązki pracodawcy*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017.

Lipowicz I., *Wstęp*, [w] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2012.

Liszcz T., *Konstytucyjne podstawy ochrony pracy*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017.

Liszcz T., *Ogólna charakterystyka prawa pracy*, [w:] R. Borek-Buchajczuk i in., *Zarys prawa pracy*, Lublin 2005.

Liszcz T., *Prawo pracy instrumentem polityki prorodzinnej państwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 6.

Liszcz T., *Prawo pracy*, Gdańsk 1995.

Liszcz T., *Prawo pracy*, Warszawa 2004.

Liszcz T., *W sprawie rozdzielczej funkcji prawa pracy*, [w:] *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, red. M. Szabłowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska, Toruń 2017.

Litzke S.M., Schuh H., *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, przeł. M. Wojdak-Piątkowska, Gdańsk 2007.

Lundgren H., *Ocena wyników pracy a płace zindywidualizowane*, [w:] *Wartościowanie oraz ocena efektów pracy*, t. 2, materiały z konferencji, 6–9 maja 1986, Jabłonna koło Warszawy, „Studia i Materiały IPiSS" 1986, z. 20.

Łapiński K., *Umowa o pracę na czas określony z pracownikiem tymczasowym*, Warszawa 2009.

Łajeczko M., Tymorek K., *Ochrona pracownika w wieku przedemerytalnym*, „Służba Pracownicza" 2000, nr 2.

Maciejasz-Świątkiewicz M., Płatkowska-Prokopczyk L., *Atmosfera pracy jako czynnik wypalenia zawodowego*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Mackenbach J.P., *An Independent, Expert Report: EU Health Inequalities: Europe in Profile*, Rotterdam 2006, http://www.who.int/social_determinants/resources/european_inequalities.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Mackenbach J.P., Stronks K.A., *A Strategy for Tackling Health Inequalities in the Netherlands*, „British Medical Journal" 2002, No. 32.

Magnuszewska-Otulak G., *Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii. Raport Beveridge'a*, Warszawa 1992.

Maier M., *Starzejące się społeczeństwo jako wyzwanie dla polityki społecznej i rodzinnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia" 2015, z. 401.

Majewski T., *Psychologiczne znaczenie pracy zawodowej dla osoby niepełnosprawnej*, [w:] *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, red. A. Barczyński, Warszawa 2008.

Majewski T., *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Warszawa 1995.

Makowski D., *Bezpieczeństwo i higiena pracy w zatrudnieniu tymczasowym – wybrane problemy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 4.

Makowski D., *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006.

Makuch M., *Wprowadzenie. Polityka społeczna wobec wyzwań rynku pracy XXI wieku*, [w:] *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie XXI wieku*, red. M. Makuch, Wrocław 2014.

Malanowski A., *Moc wiążąca norm prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1985, z. 4.

Malinowski A., *Problem starzejącego się społeczeństwa z perspektywy pracodawcy*, [w:] *Zdrowe starzenie się: Biała Księga*, red. B. Samoliński, F. Raciborski, Warszawa 2013.

Maniewska E., *Komentarz do art. 175[1] k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX 2017/el.

Marone J., *Health Politics and Policy*, [w:] *Health Politics and Policy*, red. J.A. Marone, T.J. Litman, L.S. Robins, 4th ed., Clifton Park, USA 2008.

Marx R., *Kapitał. Mowa w obronie człowieka*, przeł. J. Serafin, Kraków 2009.

Maslach Ch., *Wypalenie – w perspektywie wielowymiarowej*, [w:] *Wypalenie zawodowe. Przyczyny i zapobieganie*, red. H. Sęk, Warszawa 2004.

Mazek I., Woynarowska A., *Publiczne poradnictwo zawodowe dla dorosłych w Polsce*, „Rynek Pracy" 2000, nr 5–6(101–102).

Melich A., *Sprawiedliwość a gospodarowanie w zakładzie pracy*, Warszawa 1985.

Meller J., *Płaca godziwa i jej determinanty*, „Studia i Materiały IPiSS" 1994, z. 8.

Mering T., *Aktywizacja i pojęcia pokrewne*, [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2016.

Męcina J., *Wspieranie aktywności zawodowej osób 50+ – pierwsze efekty programu „Solidarność pokoleń" i rekomendacje*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2012, nr 17.

Mędrala M., *Uprawnienia rodzicielskie dla członków najbliższej rodziny pracownika*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2016, t. 23.

Mielczarek M., *Zakaz dyskryminacji religijnej w dostępie i korzystaniu z usług oraz instrumentów rynku pracy*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

Mikulski J., *System rehabilitacji zawodowej spółdzielczości inwalidów*, [w:] *Człowiek niepełnosprawny w społeczeństwie*, red. A. Hulek, Materiały II Kongresu TWK, Warszawa 1–2 października 1983 r., Warszawa 1986.

Mikuła A., *Wynagrodzenie minimalne a ubóstwo, nierówności dochodowe i bezrobocie w Polsce*, „Ergonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2015, nr 112.

Ministerstwo Zdrowia, *Społeczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, WHO Regional Office for Europe, Warszawa 2012.

Mitrus L., *Godność jako podstawa aksjologiczna prawa pracowniczych*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014.

Mitrus L., *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006.

Moczydłowska J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Warszawa 2010.

Morecka Z., *Społeczna funkcja zakładów pracy*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 2.

Moszyński M., *Praca tymczasowa – aspekty ekonomiczne i zatrudnieniowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 1.

Mrozowska M., *Pracownicy tymczasowi – od zgłoszenia do zatrudnienia*, „Prawo Pracy" 2004, nr 7–8.

Musiała A., *Charakter prawny zatrudnienia doktoranta*, [w:] *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 3, red. K. Knoppek, J. Mucha, Poznań 2015.

Musiała A., *Prawna problematyka świadczenia pracy w ramach przygotowania zawodowego w polskim kodeksie pracy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2015, t. 22.

Nagórny W., *Polityka społeczna a zrównoważony rozwój*, „Prace Naukowe Akademii im. J. Długosza w Częstochowie" 2011, z. 5.

Nakonieczna J., *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Warszawa 2008.

Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.

Nojszewska E., *Wpływ starzejącego się społeczeństwa na gospodarkę*, [w:] *Zdrowe starzenie się: Biała Księga*, red. B. Samoliński, F. Raciborski, Warszawa 2013.

Nowak M., *Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę*, Łódź 2007.

Nowak-Jamróz E., *Urlop sabbatical jako sposób zapobiegania wypaleniu zawodowemu. Próba analizy porównawczej istniejących regulacji prawnych*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Nowik P., *Pojęcie równowagi prawnej w zbiorowym prawie pracy*, Lublin 2016.

O'Reilly A., *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities*, „IFP/Skills Working Paper" 2003, No. 14, ILO.

Obrady II tury I KZD. Program NSZZ „Solidarność", oprac. J.M. Owsiński, Warszawa 2005, http://www.archsol.pl/content/Publikacje/Dokumenty/ProgramSolidarnosci1981.doc (dostęp: 6.02.2019).

OECD, *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2017, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en (dostęp: 6.02.2019).

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.

Olędzki M., *Polityka zatrudnienia*, Warszawa 1978.

Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005.

Orenstein M.A., *Privatising Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton 2008.

Osiński J., *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, Warszawa 2011.

Ostrowska A., *Zróżnicowanie społeczne a zdrowie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.

The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography, Intergenerational Challenges and Social Policy, red. E.M. Gee, G. Gutman, Toronto 2000.

Pacud R., *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011.

Pacud R., *(U)tracona sprawiedliwość międzypokoleniowa w ubezpieczeniu emerytalnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2016, nr 2.

Paluszkiewicz M., *Kilka uwag na temat agencji pracy tymczasowej jako instytucji rynku pracy*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 4*, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015.

Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015.

Paluszkiewicz M., *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, Warszawa 2015.

Paluszkiewicz M., *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego*, [w:] *System prawa pracy*, t. 8: *System prawa rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018.

Paluszkiewicz M., *Problem kwalifikacji prawnej pracy wykonywanej po upływie terminu określonego w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych*, „Monitor Prawa Pracy" 2015, nr 11.

Paluszkiewicz M., *Treść stosunku prawnego*, [w:] *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy*, LEX, https://sip-1lex-1pl-1004153k6026c.han3.lib.uni.lodz.pl/#/monograph/369234447/26 (dostęp: 27.12.2017).

Paluszkiewicz M., *Zatrudnienie tymczasowe po nowelizacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2017, nr 11.

Paluszkiewicz M., *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa 2011.

Parkhurst J., *The Politics of Evidence: From Evidence-based Policy to the Good Governance of Evidence*, London 2017.

Paszkowski J., *Zarządzanie społeczną funkcją zakładu pracy*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 2.

Patulski A., *Nietypowe formy zatrudnienia. Elastyczność czy stabilizacja?*, cz. 2, „Monitor Prawa Pracy" 2008, nr 3.

Pawłowska B., *W kierunku zrównoważonego rozwoju – przegląd efektów działań w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia" 2015, z. 401.

Penc J., *Dialektyka podzielonego czasu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1985, z. 2.

Perdeus W., *Podstawowe zasady prawa pracy*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016.

Pędziwiatr M., *Uprawnienia kierownicze w stosunku pracy tymczasowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2008, nr 5.

Piechota M., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia jako prawo socjalne i prawo podstawowe*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka" 2012, R. XII.

The Philosophy of Welfare, Selected Writings of Richard M. Titmuss with an Introduction by S.M. Miller, red. B. Abel-Smith, K. Titmuss, London–Sydney 1987.

Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, przeł. A. Bilik, Warszawa 2015.

Piotrowska M., *Znaczenie ochrony socjalnej dla efektywności gospodarczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2008, z. 12, http://ur.edu.pl/pliki/Zeszyt12/16.pdf (dostęp: 4.01.2018).

Pisz Z., *Rodzina i jej bezpieczeństwo*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną. Rodzina formacją niezastąpioną? Księga Jubileuszowa Profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej*, red. M. Bednarski, Z. Czepulis-Rutkowska, D. Głogosz, Warszawa 2017.

Piwowarska K., *Gwarancja minimalnej stawki godzinowej w umowie zlecenia i umowie o świadczenie usług – forma ingerencji funkcji ochronnej prawa pracy w prawo cywilne*, „Monitor Prawa Pracy" 2017, nr 8.

Pławucka H., *Niezdolność do pracy a niepełnosprawność*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi RP Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.

Pławucka H., *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 1.

Pławucka H., *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] *Renta w prawie polskim*, red. M. Drela, Wrocław 2016.

Polanyi K., *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, przeł. M. Zawadzka, Warszawa 2010.

Polityka społeczna, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1973.

Polityka społeczna, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979.

Polityka społeczna: materiały do studiowania, praca zbiorowa pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1973.

Polityka społeczna: materiały do studiowania, praca zbiorowa pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1996.

Polityka społeczna: praca zbiorowa, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979.

Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, red. M. Nicińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, red. K.W. Baran, Warszawa 2013.

Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.

Prokurat S., *Wpływ Europejskiego Modelu Społecznego na wyrównywanie nierówności społecznych w Europie*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2011, z. 18.

Przemiany ludnościowe w latach dziewięćdziesiątych w Polsce w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego, red. I. Kotowska, Warszawa 1999.

Pyżalski J., *Jakie działania można podejmować, by ograniczyć stres zawodowy nauczycieli?*, [w:] *Psychospołeczne warunki pracy polskich nauczycieli. Pomiędzy wypaleniem zawodowym a zaangażowaniem*, red. J. Pyżalski, D. Merecz, Kraków 2010.

Pyżalski J., *Skutki oddziaływania warunków pracy na polskich nauczycieli*, [w:] *Psychospołeczne warunki pracy polskich nauczycieli. Pomiędzy wypaleniem zawodowym a zaangażowaniem*, red. J. Pyżalski, D. Merecz, Kraków 2010.

Raczkowski M., *Art. 8*, [w:] *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, https://sip-1lex-1pl-1004153k6026c.han3.lib.uni.lodz.pl/#/commentary/587520424/317864 (dostęp: 27.12.2017).

Rada Ministrów, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, https://www.miir.gov.pl/media/48672/SOR.pdf (dostęp: 5.04.2018).

Rajkiewicz A., *Profesor Wacław Szubert jako badacz i nauczyciel akademicki*, [w:] *Polityka społeczna XX wieku – Wacław Szubert*, Katowice–Warszawa 1997.

Raport o działalności agencji zatrudnienia w 2016 r., https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/4977989/INFORMACJA%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20agencji%20zatrudnienia%20w%202016%20.pdf/57421c33–9152–48b2–8fe3–635acee826ec?t=1497964240626 (dostęp: 6.02.2019).

Rączka K., [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.

Reda A., *Ochronne rozwiązania prawa pracy w zatrudnieniu tymczasowym*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczpospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.

Reda A., *Pracodawca użytkownik jako podmiot prawa pracy*, Poznań 2011.

Rehabilitacja zawodowa. Stan aktualny i proponowane zmiany, red. G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014.

Ricca S., *Publiczne służby zatrudnienia. Podręcznik dla pracowników urzędów pracy*, Warszawa 1995.

Rogowska B., Jedlińska R., *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw a prawa człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.

Roszewska K., *Aksjologiczne podstawy unormowania zatrudnienia pracowniczego osób z niepełnosprawnościami w kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2014, nr 12.

Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy, red. E. Kryńska, P. Szukalski, Łódź 2013.

Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce, red. Cz. Jackowiak i in., Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1991.

Rycak M.B., *Zatrudnianie pracowników tymczasowych*, Meritum Prawo Pracy 2018, Warszawa 2018.

Rifkin J., *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na* świecie *i początek ery postrynkowej* [*The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*], przeł. E. Kania, Wrocław 2001 (tłumaczenie oryginału z 1995 r.).

Rymsza M., *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenie upowszechniania koncepcji*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce*, red. A. Karwacki, H. Kaszyński, Toruń 2008.

Rymsza M., *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych a zatrudnienie socjalne w sektorze gospodarki społecznej: problem dualności systemów wsparcia*, [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymsza, Warszawa 2011.

Rysz-Kowalczyk B., *Pokolenie w fazie późnej dojrzałości. Deformacje cyklu życia a zagrożenia społeczne we współczesnej Polsce*, Warszawa 1995.

Ryś K., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i prawo do szczególnej opieki zdrowotnej*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego" 2017, nr 10.

Safjan M., Mikłaszewicz P., *Horizontal Effect of General Principles of EU Law in the Sphere of Private Law*, „European Review of Private Law" 2010, No. 3.

Sanetra W., *O bezrobociu i prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2002, nr 8.

Sanetra W., *Ogólnie o aksjologicznych podstawach prawa pracy*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014.

Sanetra W., *Praca czy socjał?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2017, nr 5.

Sanetra W., *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, Warszawa 2009.

Schimanek T., *Zatrudnienie osób starszych*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2012.

Schmähl W., *„Bismarcks Rentenversicherung" und der dadurch mitausgelöste Geburtenrückgang in Deutschland – kritische Prüfung hierzu vorgelegter Begründungen*, „Deutsche Rentenversicherung" 2016, No. 2.

Serafin K., *Wpływ nowelizacji działu ósmego Kodeksu pracy na zakres ochrony zdrowia pracownic w związku z macierzyństwem*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017.

Serafin K., *Zasada równego traktowania w zakresie dostępu do usług i instrumentów rynku pracy*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

Seweryński M., *Minimalne wynagrodzenie za pracę – wybrane zagadnienia*, [w:] *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, red. W. Sanetra, Warszawa 2009.

Seweryński M., *Perspektywy partycypacji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem w krajach zachodnich*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1992, t. 46.

Sęk H., *Wypalenie zawodowe u nauczycieli. Uwarunkowania i możliwości zapobiegania*, [w:] *Wypalenie zawodowe. Przyczyny i zapobieganie*, red. H. Sęk, Warszawa 2004.

Sienkiewicz T., *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych. Wybrane aspekty filozoficzno-prawne*, [w:] *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, red. A. Barczyński, Warszawa 2009.

Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006.

Sihto M., Ollila E., Koivusalo M., *Principles and challenges of Health in All Policies*, [w:] *Health in All Policies. Prospects and Potentials*, red. T. Ståhl, M. Wismar, E. Ollila, E. Lahtinen, K. Leppo, Ministry of Social Affairs and Health and European Observatory on Health Systems and Policies, Helsinki 2006.

Skąpski M., *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006.

Skoczyński J., *Nowa regulacja pracowniczych programów emerytalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 9.

Skoczyński J., *Prawne problemy płacy minimalnej w świetle międzynarodowego i polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994, nr 3.

Skodlarski J., *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012.

Smith D., *Mapping Patient Data to Consider the Role of Geography in Public Health*, Imperial College, London, Differences in life expectancy within a small area of London, https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/mappingpatient.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Smoder A., *Łączenie pracy z życiem pozazawodowym w kontekście przemian rodziny*, [w:] *Praca i polityka społeczna. Współczesne tendencje i wyzwania*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2013.

Sobczyk A., *Art. 12*, [w:] *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, https://sip-1lex-1pl-1004153k6026c.han3.lib.uni.lodz.pl/#/commentary/587241501/38941 (dostęp: 27.12.2017).

Sobczyk A., *Konstytucyjne dylematy zatrudnienia tymczasowego*, [w:] *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011.

Sobczyk A., *Podmiotowość pracy i towarowość usług. Analiza prawna*, Kraków 2018.

Sobczyk A., *Prawo dziecka do opieki rodziców jako uzasadnienie dla urlopu i zasiłku macierzyńskiego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2015, nr 9.

Sobczyk A., *Prawo i człowiek pracujący – między ochroną godności a równości*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014.

Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.

Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 2: *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.

Sobczyk A., *Różnicowanie praw (ochrony) zatrudnionych – wybrane kryteria i ich ocena*, [w:] *Funkcja ochronna prawa pracy a wyzwania współczesności*, red. M. Bosak, Warszawa 2014.

Sobczyk A., *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Komentarz*, Kraków 2005.

Sobczyk A., *Wolność pracy a władza*, Warszawa 2016.

Sobczyk A., *Zatrudnienie pracowników tymczasowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 4.

Sobczyk A., *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

Sobczyk A., *Zatrudnienie tymczasowe. Komentarz*, Warszawa 2009.

Sobczyk A., Korus P., *Aktywność prywatna i zarobkowa pracownika a urlop wychowawczy*, „Monitor Prawa Pracy" 2014, nr 1.

Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge, London 1942, https://sourcebooks.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html (dostęp: 6.02.2019).

Sokołowski J., *Wynagrodzenie jako element stosunków pracodawca – pracownik. Ewolucja i dostosowanie do standardów europejskich*, [w:] *Pracodawca – pracownik w procesie przemian gospodarki polskiej i integracji z Unią Europejską*, red. H. Lewandowski, J. Sokołowski, Materiały na konferencję naukową TNOiK, Łódź 2000.

Sowiński T., *Rozważania nad postępującą degradacją systemu emerytalnego w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2013, t. XXX.

Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa–Poznań 2011.

Społeczeństwo bez ryzyka, „Nowy Obywatel", 12.04.2012, https://nowyobywatel.pl/2012/04/12/spoleczenstwo-bez-ryzyka/ (dostęp: 6.02.2019).

Stanisławska M., Siudowska S., Jurczak A., Grochans E., *Mobbing i wypalenie zawodowe w wybranych środowiskach pracy*, „Problemy Pielęgniarstwa" 2015, t. 23, z. 3.

Staszewska E., *Środki prawne przeciwdziałaniu bezrobociu*, Warszawa 2012.

Stegeman I., Kuipers Y., Costongs C., *Zdrowie dla Wszystkich Polityk. Wspólne działania na rzecz zdrowia i dobrostanu*, Crossing Bridges, EuroHealthNet, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP–PZH), czerwiec 2012.

Stelina J., *Przedmiot prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.

Strzeszewski Cz., *Praca ludzka – zagadnienie społeczno-moralne*, Lublin 1978.

Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991.

Surdykowska B., *Rozsądne dostosowanie stanowiska pracy do potrzeb ogółu zatrudnionych – czy Europejski filar praw socjalnych może stanowić inspirację?*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego" 2017, nr 3(54).

Surówka A., *Miejsce konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia w systemie praw i wolności człowieka i obywatela*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2012, nr 3.

Sylwestrzak A., *Filozofia pracy w encyklikach Leona XII i Jana Pawła II*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.

System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji, propozycja modelu, praca zbiorowa, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, Warszawa 2017.

Szabłowska M., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy*, „Polityka Społeczna" 2013, nr 10.

Szałkowski A., *Współczesne problemy stosunków między pracą a kapitałem*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 4.

Szarfenberg R., *Komodyfikacja i pojęcia pokrewne*, [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2016.

Szarfenberg R., *Kontrowersje wokół podniesienia płacy minimalnej*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/placmin.pdf (dostęp: 22.12.2017).

Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008.

Szarfenberg R., *Pozaekonomiczne funkcje spółdzielni socjalnych i ich realizacja. Proponowane wskaźniki i metody pomiaru*, [w:] *Spółdzielczość socjalna. Wybrane aspekty metodologiczne i porównawcze*, red. C. Żołędowski, M. Ołdak, Warszawa 2015.

Szarfenberg R., *Utowarowienie i odtowarowienie (komodyfikacja, dekomodyfikacja, rekomodyfikacja) – krótkie wprowadzenie*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/utowarowienie.pdf (dostęp: 6.02.2019).

Szatur-Jaworska B., *Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w debacie międzynarodowej*, „Problemy Polityki Społecznej" 2012, nr 17.

Szatur-Jaworska B., *Polityka społeczna wobec starzenia się ludności – propozycja konceptualizacji pojęcia*, „Studia Economica Poznaniensia" 2016, t. 4, nr 9.

Szatur-Jaworska B., *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2012.

Szewczyk H., *Partycypacja pracownicza przyszłością zbiorowego prawa pracy*, [w:] *Przyszłość prawa pracy*, red. Z. Hajn, D. Skupień, Łódź 2015.

Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007.

Szewczyk H., *Ochrona praw i interesów osób zatrudnionych a nietypowe formy zatrudnienia w społecznej gospodarce rynkowej*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2013, R. XIII.

Szewczyk H., *Polityka społeczna a prawo pracy w społecznym ustroju pracy*, „Studia Ekonomiczne" 2014, t. 167.

Szewczyk H., *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006.

Szot-Gabryś T., *Koncepcja rachunku kosztów i korzyści w rachunkowości odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstwa*, Warszawa 2013.

Szubert W., *Dzieje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w Anglji*, rozprawa doktorska, Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1936.

Szubert W., *Funkcje prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1971, z. 3–4.

Szubert W., *Główne kierunki rozwoju polityki społecznej jako dyscypliny naukowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997, nr 3.

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

Szubert W., *Ochrona pracy. Studium społeczno-prawne*, Warszawa 1966.

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

Szubert W., *Polityka społeczna – dyscypliną naukową*, „Polityka Społeczna" 1999, nr 1.

Szubert W., *Polityka społeczna a planowanie rozwoju społecznego*, „Miesięcznik Literacki" 1971, nr 12.

Szubert W., *Polityka społeczna a prawo pracy w społecznym ustroju pracy*, [w:] *Polityka społeczna: materiały do studiowania*, praca zbiorowa pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1996.

Szubert W., *Polityka społeczna XX wieku*, Katowice 1997.

Szubert W., *Prawne zagadnienia polityki zatrudnienia*, „Przegląd Sądowy" 1991, nr 4.

Szubert W., *Prawne zagadnienie polityki zatrudnienia*, „Polityka Społeczna" 1991, nr 4.

Szubert W., *Prawo pracy a polityka społeczna*, „Biuletyn Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej" 1974, nr 10.

Szubert W., *Problematyka polityki społecznej. Zarys porządkujący*, „Studia Nauk Politycznych" 1972, nr 4.

Szubert W., *Problemy pracy w koncepcjach programowych Delegatury Rządu na Kraj (1941–1945)*, Łódź 2012.

Szubert W., *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna: praca zbiorowa*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979.

Szubert W., *Refleksje nad modelami prawa pracy*, „Państwo i Prawo" 1989, z. 10.

Szubert W., *Refleksje nad polityką społeczną w dobie transformacji*, „Studia i Materiały IPiSS" 1993, z. 1(374).

Szubert W., *Refleksje nad polityką społeczną w dobie transformacji*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 10.

Szubert W., *Studia o Fryderyku Skarbku jako ekonomiście*, Wrocław 1954.

Szubert W., *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973.

Szubert W., *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*, „Studia i Materiały IPiSS" 1981, nr 1(145).

Szubert W., *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna XX wieku*, red. W. Szubert, Warszawa–Katowice 1980, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/tps/teksty/szubert.pdf (dostęp: 22.12.2017).

Szubert W., *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

Szubert W., *Wspomnienie o Szkole Mazowieckiej*, „Rocznik Warszawski" 1987, t. XIX.

Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1973.
Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976.
Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980.
Szubert W., *Zaspokajanie potrzeb jako zadanie polityki społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 8.
Szumlicz J., *Minimalny dochód gwarantowany w Polsce: propozycje rozwiązań*, „Polityka Społeczna" 1993, nr 9.
Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994.
Szumlicz T., *O modelach polityki społecznej*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 3.
Szweda-Lewandowska Z., *Zmiany struktury demograficznej ludności jako przesłanka polityki wobec starzenia się i starości*, [w:] *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015–2035. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. P. Błędowski, Z. Szweda-Lewandowska, Warszawa 2016.
Szydziak M., *Zawieszenie rent z tytułu niezdolności do pracy*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych" 2002, nr 9.
Szylko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.
Szylko-Skoczny M., *Problemy społeczne w sferze pracy*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Warszawa 2009.
Szymański A., *Polityka społeczna*, Lublin 1925.
Ścibiorek Z., *Inwestowanie w personel*, Toruń 2006.
Ślebzak K., *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Warszawa 2012.
Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS" 2011, nr 2(26).
Świątkowski A., *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe. Wolumen 2*, Warszawa 2008.
Świątkowski A., *Praca towarem?*, „Polityka Społeczna" 1992, nr 4.
Świątkowski A., *Prawo do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy bez uzasadnionego powodu a kwestia ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Część I – Europejskie standardy ochrony przed wypowiedzeniem*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 10.
Świątkowski A.M., *Gwarancje prawne pokoju społecznego w stosunkach pracy*, Warszawa 2013.
Świątkowski A.M., *Istota polityki społecznej – „Powrót do źródeł"*, „Horyzonty Polityki" 2017, nr 8(20).
Świątkowski A.M., *Istota polityki społecznej – „Sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb"*, „Horyzonty Polityki" 2016, nr 7(18).
Świątkowski A.M., *Istota polityki społecznej – „Urzędowa, planowa dystrybucja"*, „Horyzonty Polityki" 2016, nr 7(19).
Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
Świątkowski A.M., *Pozakodeksowe przypadki wygaśnięcia stosunku pracy*, „Palestra" 2018, nr 3.
Świątkowski A.M., *Praca tymczasowa: ochrona rynku pracy czy pracownika?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej" 2010, t. 17.
Świątkowski A.M., *Prawo pracy Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
Świątkowski A.M., *Racjonalne przystosowanie stanowisk pracy do potrzeb niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2016, nr 4.

Świątkowski A.M., *Równość i sprawiedliwość w prawie pracy, prawie socjalnym i polityce społecznej*, „Annales UMCS" 2015, t. LXII, nr 2.

Świątkowski A.M., Wujczyk M., *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, K. Ślebzak, Poznań 2014.

Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.

Święcicki M., *Prawo wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1963.

Tarapata J., *Wypalenie zawodowe pracowników negatywną konsekwencją stresu w miejscu pracy*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Thierry H., *Czy potrzebne jest wartościowanie pracy*, [w:] *Wartościowanie oraz ocena efektów pracy*, t. 1, materiały z konferencji, 6–9 maja 1986, Jabłonna koło Warszawy, „Studia i Materiały IPiSS" 1986, z. 20.

Torbus U., *Zmiany w zakresie uprawnień rodzicielskich ułatwiających łączenie obowiązków zawodowych z opieką nad dzieckiem*, [w:] *Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. J. Czerniak-Swędzioł, Warszawa 2016.

UKNF, *Pracownicze programy emerytalne w 2016 r.*, Warszawa 2017.

Urbanek A., *Realizacja zadań pracownika socjalnego w praktyce*, Legnica 2010.

Urbaniak B., *Zmiany w polityce społecznej po przejściu do gospodarki rynkowej*, „Polityka Społeczna" 1997, nr 3.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz, red. Z. Góral, Warszawa 2016.

Uścińska G., *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce. Propozycje zmian*, „Polityka Społeczna" 2015, nr 10.

Virchow R., *Famous Scientists*, https://www.famousscientists.org/rudolf-virchow/ (dostęp: 6.02.2019).

Wagner B., *Ekwiwalentność wynagrodzenia i pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1996, nr 6.

Wagner B., *Wynagrodzenie za pracę*, Warszawa 1997.

Wajda A., *Rola pracy w życiu człowieka w perspektywie historycznej – jej humanizacja i wypalenie zawodowe*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Walczak K., *Bezrobocie wyzwaniem dla prawa pracy epoki postindustrialnej*, [w:] *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.

Walczak K., *Zakres ochrony osób na urlopach wychowawczych oraz korzystających ze skróconego wymiaru czasu pracy od 1.01.2009 r. – analiza krytyczna*, „Monitor Prawa Pracy" 2009, nr 6.

Wałęsa L., *Słowo wstępne*, [w:] *Zdrowe starzenie się: Biała Księga*, red. B. Samoliński, F. Raciborski, Warszawa 2013.

Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.

Wdzięczak J., *Funkcjonowanie samorządów pracowniczych w wybranych krajach realnego socjalizmu*, „Etyka w Życiu Gospodarczym" 2016, t. 19, nr 2.

Węgrzyn G., *Zasoby ludzkie w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Ekonomia" 2015, z. 401.

Whitehead M., Dahlgre G., *Concepts and Principles for Tackling Social Inequities in Health: Levelling up*, Part 1, WHO 2006, reprinted 2007, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/74737/E89383.pdf (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *Health in All Policies Training Manual*, World Health Organization 2015, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/151788/1/9789241507981_eng.pdf?ua=1&ua=1 (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *World Health Report 2013: Research for universal health coverage*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf?ua=1 (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *Summary*, [w:] *World Conference on Social Determinants of Health*, WHO, Rio de Janeiro, 19–21.10.2011, http://www.who.int/sdhconference/background/news/WCSDH-summary-final.pdf (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *The Rio Political Declaration on Social Determinants of Health Adopted on 21 October 2011 at the World Conference on Social Determinants of Health Held in Rio de Janeiro*, WHO, Rio de Janeiro 2011, http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio_political_declaration.pdf (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *Adelaide Statement on Health in All Policies: Moving Towards a Shared Governance for Health and Well-being*, 2010, http://www.who.int/social_determinants/hiap_statement_who_sa_final.pdf (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *Targets for Health for All. The Health Policy for Europe*, Copenhagen 1985.

WHO, *Formulating Strategies for Health for All by the Year 2000: Guiding Principles and Essential Issues*, document of the Executive Board of the World Health Organization, Geneva 1979.

WHO, *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*, 2000, https://www.who.int/whr/2000/en/ (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *Everybody business*: *strengthening health systems to improve health outcomes*, WHO's framework for action, WHO 2007, http://www.who.int/healthsystems/strategy/everybodys_business.pdf (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *Health21: The Health for All Policy Framework for the WHO European Region*, May 1998, „European Health for All Series" 1999, No. 6.

WHO, *Zdrowie 21. Zdrowie dla wszystkich w XXI wieku. Podstawowe założenia polityki zdrowia dla wszystkich w regionie europejskim*, http://www.parpa.pl/index.php/alkohol-w-europie/zdrowie-21-zdrowie-dla-wszystkich-who (dostęp: 6.02.2019).

WHO, Resolution WHA 30.43, *The Thirtieth World Health Assembly 1977*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/93206/1/WHA30.43_eng.pdf (dostęp: 6.02.2019).

WHO, *The Alliance for Health Policy and Systems Research*, http://www.who.int/alliance-hpsr/en/ (dostęp: 6.02.2019).

WHO, UNICEF, *Primary Health Care*, Report of the International Conference on Primary Health Care Alma-Ata, USSR, 6–12 September, 1978, Geneva 1978.

Wiktorowicz J., *Starzenie się ludności Unii Europejskiej jako wyzwanie dla rynku pracy*, [w:] *Rozwiązania sprzyjające aktywnemu starzeniu się w wybranych krajach Unii Europejskiej. Raport końcowy*, red. E. Kryńska, P. Szukalski, Łódź 2013.

Wilczek-Rużyczka E., *Wypalenie zawodowe pracowników medycznych*, Warszawa 2014.

Wilkinson R.G., *Unhealthy Societies: The Affliction of Inequalities*, London 1996.

Wilkinson R., Pickett K., *Duch równości: tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, przeł. P. Listwan, Warszawa 2011.

Wiśniewski J., *Prawne aspekty pracy tymczasowej*, Bydgoszcz–Toruń 2007.

Wituska E., *Zjawisko wypalenia zawodowego i jego główne determinanty na przykładzie pracowników samorządowych*, [w:] *Współczesne wyzwania menedżerskie w przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu*, red. J. Koprowicz, W. Bańka, „Humanizacja Pracy" 2011, nr 6.

Włodarczyk C., *Profesor Wacław Szubert jako polityk społeczny*, [w:] *Polityka społeczna XX wieku – Wacław Szubert*, Katowice–Warszawa 1997.

Włodarczyk K., *Pokolenie 50+ w Polsce – podejrzani o wykluczenie?*, [w:] *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie XXI wieku*, red. M. Makuch, Wrocław 2014.

Włodarczyk M., *Indywidualne prawo pracy a polityka społeczna*, [w:] *System prawa pracy*, t. 2: *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017.

Włodarczyk M., *Komentarz do art. 175[1] k.p.*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016.

Włodarczyk M., *Pośrednictwo pracy. Studium prawno-społeczne*, Łódź 2002.

Włodarczyk M., *Wstęp*, [w:] *Wartości i interesy a prawo pracy. Wokół encykliki* Laborem exercens *Jana Pawła II*, red. M. Włodarczyk, A. Reda-Ciszewska, Łódź 2014.

Włodarczyk M., *Zatrudnianie młodocianych według kodeksu pracy*, [w:] *Przesłanki reformy prawa pracy: praca zbiorowa*, cz. 2, red. Z. Salwa, Warszawa 1990.

Wnuk-Lipiński E., *Czas wolny. Współczesność i perspektywy*, Warszawa 1975.

Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.

Wojnarowska E., *Zarobkowe pośrednictwo pracy w Polsce od 1925 do 1927*, „Praca i Opieka Społeczna" 1928, nr 2.

Woźniak Z., *Problemy starzenia się i starości wyzwaniem dla polityki społecznej na progu III tysiąclecia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1999, R. LXI, z. 1.

Wratny J., *Dylematy polityki prawa w zakresie wynagrodzenia za pracę*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002.

Wratny J., *Koncepcja płacy sprawiedliwej a niektóre aktualne problemy prawa pracy i polityki płac w Polsce*, „Ethos" 1995, nr 4.

Wratny J., *Minimalne wynagrodzenie za pracę – nowe regulacje prawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2003, nr 6.

Wratny J., *Prawo do pracy – pojęcie, ocena, propozycje*, [w:] *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009.

Wratny J., *Prawo do pracy w Europejskiej Karcie Społecznej na tle prawa międzynarodowego*, „Polityka Społeczna" 1995, nr 11–12.

Wratny J., *Problemy ochrony pracowników w elastycznych formach zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 7.

Wratny J., *Problemy partycypacji przedstawicielskiej*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006.

Wratny J., *Rodzicielstwo a życie zawodowe. Kilka uwag z perspektywy prawa pracy*, [w:] *O racjonalną politykę rodzinną. Rodzina formacją niezastąpioną? Księga Jubileuszowa Profesor Bożeny Balcerzak-Paradowskiej*, red. M. Bednarski, Z. Czepulis-Rutkowska, D. Głogosz, Warszawa 2017.

Wratny J., *Wynagrodzenie za pracę*, [w:] *Nowe prawo pracy*, red. R. Korolec, J. Pacho, Warszawa 1975.

Wrocławska T., *Komentarz do art. 46*, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, red. Z. Góral, Warszawa 2011.

Wujczyk M., *Social Integration of Migrants under European Social Charter – Right or Duty?*, referat zaprezentowany na konferencji The XII European Regional Congress, ISLSSL, Praga 20–22 września 2017.

Wujczyk M., *Wybrane prawa pracownicze w Konstytucji RP – ocena art. 65 i art. 66 Konstytucji w dekadę jej uchwalenia*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008.

Wyka T., *Generalny obowiązek pracodawcy ochrony życia i zdrowia pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2002, nr 4.

Wyka T., *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003.

Wyka T., *W poszukiwaniu aksjologii prawa pracy – o roli encykliki* Laborem Exercens *Jana Pawła II*, „Monitor Prawa Pracy" 2011, nr 9.

Wypalenie zawodowe. Przyczyny i zapobieganie, red. H. Sęk, Warszawa 2006.

Wypych-Żywicka A., *Komentarz do art. 40*, [w:] *Kodeks pracy z komentarzem*, red. U. Jackowiak, Gdańsk 2004.

Xenidis R., *Shaking the Normative Foundations of EU Equality Law: evolution and hierarchy between market integration and human rights rationales*, „EUI Working Paper LAW" 2017, vol. 4.

Zamorska K., *Wartości polityki społecznej w zderzeniu ze zmianami w obszarze rynku pracy*, [w:] *Współczesny rynek pracy. Zatrudnienie i bezrobocie XXI wieku*, red. M. Makuch, Wrocław 2014.

Zarychta H., *Funkcja socjalna przedsiębiorstw w okresie transformacji (w świetle regulacji prawnej i praktyki)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995, nr 5.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, red. I. Poliwczak, E. Kryńska, Warszawa 2013.

Zawadzki W., *Polityka socjalna a gospodarka społeczna*, Kraków 1927.

Zdrowe starzenie się: Biała Księga, red. B. Samoliński, F. Raciborski, Warszawa 2013.

Zieleniecki M., *Rola zasiłku wyrównawczego i renty szkoleniowej w rehabilitacji zawodowej*, [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, red. U. Jackowiak, R. Ziółkowska, Gdańsk 2006.

Zieliński T., *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 1.

Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 3: *Ochrona pracy; Prawo sporów pracy; Prawo administracji pracy; Prawo ruchu zawodowego*, Warszawa–Kraków 1986.

Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 1: *Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986.

Zięba-Załucka H., *Prawo do pracy jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2006, nr 2.

Zięcina M., *Miejsce w zakładzie pracy inwalidów z uszkodzonym narządem ruchu*, [w:] *Inwalidzi w zakładzie pracy*, red. B. Hoffmann, Warszawa 1972.

Inne akty

Declaration on the Rights of Disabled Persons z 9 grudnia 1975 r., dokument przyjęty rezolucją 3447 (XXX) Zgromadzenia Ogólnego ONZ, https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/res3447.pdf (dostęp: 6.02.2019)

Druk nr 1349 sejm IV kadencji, Rządowy projekt ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1349.htm (dostęp: 6.02.2019)

Druk nr 1274 sejm VIII kadencji, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1274 (dostęp: 6.02.2019)

Druk nr 556, sejm IV kadencji, Uzasadnienie projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/556/$file/556.pdf (dostęp: 6.02.2019)

Druk nr 600, sejm VIII kadencji, Uzasadnienie projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/90371E5981A7C5FEC1257FCD0033878F/%24File/600.pdf (dostęp: 6.02.2019)

Europejski filar praw socjalnych, wspólny dokument Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji UE z dnia 17 listopada 2017 r., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf (dostęp: 6.02.2019)

Memorandum Sekretarza Generalnego ONZ, *The Main Types and Causes of Discrimination*, „UN Series", No. 49, XIV, 3, par. 6–7

MOP, Resolution concerning Vocational Rehabilitation and Social Reintegration of Disabled or Handicapped Persons z dnia 24 czerwca 1975, http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_ilo_1975.pdf (dostęp: 6.02.2019)

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM (2010) 636

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15 listopada 2010, Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM (2010) 636, wersja ostateczna

Komisja Europejska, Raising employment levels of people with disabilities – the common challenge, Commission Staff Working Paper z dnia 22 września 1998, SEC (1998) 1550

Komisja Europejska, Wniosek, *Dyrektywa Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, COM (2008) 426, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=PL (dostęp: 15.05.2018)

Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14867–2017-INIT/pl/pdf (dostęp: 15.05.2018)

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (dostęp: 6.02.2019)

Sprawozdanie MOPS w Łodzi za 2016 r., http://bip.mops.lodz.pl/userfiles/file/sprawozdania_MOPS/sprawozdanie_mops_2016.pdf (dostęp: 6.02.2019)

Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie za rok 2016, www.mops.krakow.pl (dostęp: 6.02.2019)

Sprawozdanie z działalności MOPR w Krakowie za rok 2015, www.google.pl/serach?q=mopr+krakow+sprawozdanie+2016 (dostęp: 6.02.2019)

Sprawozdanie z działalności MOPR w Poznaniu za 2016 r., www.mopr.poznan.pl/wp-content (dostęp: 6.02.2019)

The Tallinn Charter: *Health Systems for Health and Wealth*, Tallinn, Estonia, 27 June 2008, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/88613/E91438.pdf?ua=1 (dostęp: 6.02.2019)

Vienna Declaration and Programme of Action, dokument przyjęty 25 czerwca 1993 r. w Wiedniu w czasie Światowej Konferencji Praw Człowieka, http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx (dostęp: 6.02.2019)

Virchow R., *Famous Scientists*, https://www.famousscientists.org/rudolf-virchow/ (dostęp: 6.02.2019)

Zalecenie MOP nr 69 z dnia 20 kwietnia 1944 r. dotyczące opieki medycznej, http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z069.html (dostęp: 6.02.2019)

Zalecenie MOP nr 88 MOP z dnia 30 czerwca 1950 r. dotyczące szkolenia zawodowego dorosłych, włącznie z inwalidami, http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z088a.html (dostęp: 6.02.2019)

Zalecenie MOP nr 99 MOP z dnia 22 czerwca 1955 r. dotyczące przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów, http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z099.html (dostęp: 6.02.2019)

Zalecenie MOP nr 135 z dnia 3 czerwca 1970 r. dotyczące ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z135.html (dostęp: 22.11.2017)

Zalecenie MOP nr 168 z dnia 20 czerwca 1983 r. dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z168.html (dostęp: 6.02.2019)

Strony internetowe

Centrum Informacyjne Narodów Zjednoczonych w Warszawie, http://www.un.org.pl/ (dostęp: 6.02.2019)

Departament ekonomii społecznej i solidarnej DES, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Spolecznaodpowiedzialnosc,biznesu,464.html (dostęp: 6.02.2019)

http://www.ikea.com/gb/en/this-is-ikea/newsroom/press-release/ikea-pays-living-wage-to-all-uk-co-workers/ (dostęp: 4.01.2018)

https://www.nestle.co.uk/media/pressreleases/nestle-living-wage (dostęp: 4.01.2018)

https://www.livingwage.org.uk/news/aviva-extends-living-wage-commitment (dostęp: 4.04.2018)

https://www.livingwage.org.uk/news/living-wage-foundation-recognises-commitment-major-uk-employers (dostęp: 4.01.2018)

Portal Funduszy Europejskich, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedsiewziec-w-obszarze-wlaczenia--spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014–2020/, wersja z 9.01.2018 r. (dostęp: 17.01.2018)

Społeczeństwo bez ryzyka, „Nowy Obywatel", 12.04.2012, https://nowyobywatel.pl/2012/04/12/spoleczenstwo-bez-ryzyka/ (dostęp: 6.02.2019)

Statut Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej uchwalony przez III Zjazd PZPR, 1963, https://www.europeana.eu/portal/pl/record/9200479/item_5680583_.html (dostęp: 6.02.2019)