

**Prawo**

# **Polityka społeczna a prawo pracy**

Wybrane problemy

pod redakcją

Magdaleny Paluszkiewicz i Mirosława Włodarczyka



# **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

Magdalena Paluszkievicz, 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](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)

tel. (42) 665 58 63

# Spis treści

Słowo wstępne	7
Stanisława Golinowska <b>Polityka społeczna w dorobku Wacława Szuberta a obecne wyzwania społeczne</b>	11
Włodzimierz C. Włodarczyk <b>Dylematy współczesnej polityki zdrowotnej. Sugestie Profesora Szuberta</b>	25
Andrzej M. Świątkowski <b>Relacje polityki społecznej i prawa pracy (rozważania na temat związków polityki społecznej i prawa pracy w sferze powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy)</b>	47
Paulina Matyjas-Łysakowska <b>Pracodawca jako podmiot realizujący założenia polityki społecznej w zakresie zaspokajania potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych pracowników – wybrane zagadnienia</b>	63
Barbara Godlewska-Bujok <b>Przedsiębiorstwo społeczne w polskim systemie prawnym</b>	75
Anna Jefimow-Czerwonka <b>Społeczna odpowiedzialność biznesu</b>	85
Ewa Kulesza <b>Rola samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w aktywizowaniu zawodowym osób bezrobotnych</b>	97

## 6 Spis treści

Marcin Wujczyk	
<b>Pośrednictwo pracy jako element prawa do pracy</b>	117
Magdalena Paluszkiewicz	
<b>O niektórych prawnych problemach polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych</b>	135
Paweł Czarnecki	
<b>Pojęcie dekomodyfikacji jakościowej na przykładzie prawa do pracy osób niepełnosprawnych</b>	155
Tatiana Wrocławska	
<b>Polityka wobec starzejących się społeczeństw a rola prawa pracy</b>	171
Izabela Florczak	
<b>Agencja pracy tymczasowej jako podmiot realizujący zadania polityki społecznej</b>	201
Kinga Piwowarska	
<b>Praca tymczasowa jako jeden z instrumentów polityki społecznej w obliczu zmian – uwagi na tle zawierania umowy cywilnoprawnej z agencją pracy tymczasowej</b>	213
Łucja Kobroń-Gąsiorowska	
<b>Rozszerzenie ochrony przed dyskryminacją na dziedzinę ochrony socjalnej – dyrektywa horyzontalna. Wybrane problemy</b>	231
Monika Nowak	
<b>Wypalenie zawodowe jako problem społeczno-prawny</b>	243
Katarzyna Serafin	
<b>Instrumenty prawa pracy wspierające politykę prorodzinną – wybrane aspekty</b>	267
Ewa Mróz	
<b>Prawne i społeczne aspekty minimalnego wynagrodzenia za pracę</b>	285
Marcin Krajewski	
<b>Pojęcie uczestnika pracowniczego programu kapitałowego w myśl projektu ustawy o pracowniczych programach kapitałowych – wybrane zagadnienia</b>	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) – Waclawa 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 Waclawie Szubercie. Dodatkową okoliczność przemawiającą za wyborem tej problematyki stanowiło zakończenie pracy na Wydziale Prawa i Administracji UŁ przez Profesora Włodzimierza C. Włodarczyka, ucznia Profesora Waclawa Szuberta i zarazem badacza specjalizującego się we wspomnianej dziedzinie, z naciskiem na politykę 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 Waclawa 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 wątplenia 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 redukcji 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 Czarniecki 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 przybliży dyskusowaną 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 wątplenia 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 przyjąłem zaproszenie do wygłoszenia (a następnie napisania) referatu na temat polityki społecznej w dorobku Wacława Szuberta, ponieważ powstały już poświęcone temu zagadnieniu teksty<sup>1</sup> 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 Waław 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 (rozślawiał muzykę Szopena, swego imiennika) były jakimś odniesieniem dla własnego życia, łączącego pasje poznawcze, działalność publiczną, troskę społeczną i naukowe zdyscyplinowanie.

Sądzę, że okres dyrektorowania Waława 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 Waław 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 eligibility*, 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

<b>Walory (korzyści) ubezpieczeń społecznych</b>	<b>Komentarz o ograniczeniach w występowaniu korzyści</b>
– 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 pozapłaconych kosztów pracy, ograniczających swobodę pracodawcy w wynagradzaniu pracownika

**Źródło:** zestawienie własne.

# 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 rozbudzone 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 Waclawa 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 odpowiedzialną obowiązkowo 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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, a dzieci powinny być traktowane ze szczególną troską, mając zagwarantowany dostęp do opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem opieki podstawowej<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>; 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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup>. W dokumentach nieobowiązujących w Polsce, ale współtworzących standard określający prawo do zdrowia i opieki zdrowotnej, takich jak Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego<sup>9</sup> lub Konwencja Bioetyczna<sup>10</sup>, znalazły się również zapisy o zobowiązaniach władzy publicznej do tworzenia warunków niezbędnych do urzeczywistnienia 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.

# 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. 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 użytkowaniem zasobów ludzkich<sup>3</sup>.

Prowadzenie polityki zatrudnienia jest jednym z obowiązków władz publicznych, co wynika z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP<sup>4</sup>. Ustrojodawca dookreśla przy tym, że władze powinny prowadzić ją w ten sposób, by zmierzać do osiągnięcia stanu pełnego i produktywnego zatrudnienia<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>, względnie zatrudnienia racjonalnego<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup>. Powołany przepis Konstytucji ma charakter programowy, wskazuje podstawowe kierunki działań<sup>10</sup>, toteż władza publiczna posiada pewną swobodę<sup>11</sup> w wyborze różnorodnych środków mających służyć prowadzeniu tej polityki<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup> sprawił, że z ekonomicznego punktu widzenia osoby niepełnosprawne postrzegane były jako rezerwowe (marginalne) zasoby pracy<sup>14</sup>, uruchamiane w zasadzie w sytuacjach nadzwyczajnych, takich zwłaszcza jak niedobór rąk do pracy wywołany działaniami wojennymi<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>.

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 narządkiem 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<sup>17</sup>. Dopiero względne ustabilizowanie sytuacji społeczno-gospodarczej umożliwiło ustawodawcy spojrzenie na osoby niepełnosprawne jako na potencjalnych uczestników rynku pracy. Zmiana optyki wynikała także, co warto podkreślić, 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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>.

Podkreślenia wymaga, że niepełnosprawność powoduje konieczność zaspokajania specyficznych potrzeb w różnych obszarach życia społecznego, niekoniecznie związanych z pracą zarobkową<sup>21</sup>. 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<sup>22</sup>. 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<sup>23</sup>. 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<sup>24</sup>.

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<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup>.

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. Ołędzki, *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.