



## Jan Wojtyła

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Finansów i Ubezpieczeń  
Katedra Prawa  
wojtyla@ue.katowice.pl

# PRAWO ZATRUDNIENIA WOBEC ZJAWISK BEZROBOCIA W POLSCE. ZARYS PROBLEMATYKI

**Streszczenie:** Opracowanie podejmuje ocenę polityki prawa wobec zjawisk bezrobocia w Polsce. Zwraca uwagę na główne zagrożenia pracobiorców wynikające z dominującej pozycji pracodawców, którzy dążą do utrzymywania wynagrodzeń na możliwie niskim poziomie. Dotyczy to angażowania pracy w formach zatrudnienia niepracowniczego na podstawie umów cywilnoprawnych pozwalających na wyzysk (umowy wyzysku). Zdaniem autora polityka prawa powinna obejmować wszelką pracę, a nie tylko tę, która jest świadczona w ramach stosunku pracy. W krytycznej analizie dotychczasowych regulacji prawnych w tej dziedzinie autor zwraca uwagę na rozbieżności praktyki z konstytucyjnymi zasadami społecznej gospodarki rynkowej i wymogiem urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Artykuł sygnalizuje zagrożenia gospodarcze i społeczne wynikające z ułomności polityki prawa zatrudnienia i wskazuje na konieczne zmiany legislacyjne.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, zatrudnienie, umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, ochrona pracy.

1. Poziom zatrudnienia i jego struktura są swoistym papierkiem lakmusowym efektywności gospodarowania. Przez pryzmat zjawisk w dziedzinie zatrudnienia można oceniać skuteczność prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Gospodarka rynkowa w zasadniczy sposób oddziałuje na zjawiska rynku pracy [zob. ostatnio na ten temat: Seweryński, 2014, s. 33]. Głębokie konsekwencje zmian systemowych w gospodarce są szczególnie widoczne w stosunkach ekonomicznych, prawnych i społecznych szeroko rozumianego zatrudnienia. Dokonujące się zasadnicze przewartościowania

wymagają aktywnej polityki zatrudnienia i odpowiedniej polityki prawa w tej dziedzinie. Powinny one nie tylko reagować na pojawiające się negatywne tendencje i łagodzić je, ale przede wszystkim „wyprzedzać czas”. To wymaga poszukiwania rozwiązań systemowych, uwzględniających całą złożoność wymiarów rozproszonych, kształtujących zjawiska rynku pracy w Polsce. W liniach rozwojowych polityki prawa w ostatnich latach dominują rozwiązania incydentalne, którym brakuje cech spójności. Na szczególną uwagę zasługują kwestie promocji szans zatrudnienia, metod i form urzeczywistniania funkcji ochronnych w stosunkach prawnych zatrudnienia, a także łagodzenia skutków bezrobocia.

2. Analiza kosztów działalności gospodarczej wskazuje na dominujący udział kosztów angażowania pracy. Na ich wysokość składają się obok wynagrodzenia: świadczenia socjalne, nakłady na utrzymanie stanowiska pracy, dani publiczne obciążające pracodawcę, ubezpieczenia. Zatrudniającego obciąża także ponoszone przez niego szeroko rozumiane ryzyko osobowe. Wysoki udział tak rozumianych kosztów pracy w działalności statutowej pracodawców rodzi niezwykle silną presję na ograniczanie zatrudnienia i utrzymywanie wynagrodzenia za pracę na niskim poziomie. Mechanizm ten preferuje formy angażowania pracy łagodzące koszty i ryzyka związane z zatrudnieniem. Wysokie koszty pracy z wszystkimi pochodnymi w połączeniu z ryzykiem gospodarczym i osobowym pracodawcy determinują zachowania mikro-, małych i średnich przedsiębiorców<sup>1</sup>.
3. Utrzymujące się od lat wysokie bezrobocie w Polsce (w granicach 13%) pozwala na dyktat pracodawców i ubezwłasnowolnienie pracobiorców, którzy w obawie przed utratą pracy godzą się na jawny wyzysk. Zjawisko to występuje ze szczególną ostrością w niektórych regionach Polski (w województwie zachodniopomorskim, na Podkarpaciu, a także w małych miasteczkach, gdzie poziom bezrobocia przekracza nawet 20%). Dramatycznie brzmi sformułowana teza, iż „jakakolwiek praca jest lepsza od braku pracy”. To stanowi częste usprawiedliwienie dla angażowania pracy poniżej podstawowych standardów. Sprzyja temu narastające zjawisko atypowych form świadczenia pracy oraz zatrudnienia niepracowniczego, które w zdecydowanej większości pozbawione są ochrony. Utrwała się podział na zatrudnionych w pracowniczych stosunkach pracy, które dają gwarancje ochrony, i osoby wykonujące pracę poza systemem prawa pracy, które są szczególnie narażone na wyzysk pracy.

---

<sup>1</sup> Problem ten był przedmiotem szerszej analizy. Zob. [Wojtyła, 2000, s. 239 i nast.].

4. Wskaźniki bezrobocia tylko w części charakteryzują stan rynku pracy. Konieczne jest wyodrębnienie zatrudnionych poza stosunkiem pracy, których praca jest wynagradzana na poziomie minimum socjalnego. Narasta także grupa zatrudnionych w niepracowniczych stosunkach prawnych zatrudnienia, wynagradzanych poniżej minimum egzystencji. Analiza figur prawnych i warunków angażowania pracy uzasadnia tezę o potrzebie badania jakości warunków angażowania pracy. Coraz bardziej staje się widoczne zjawisko angażowania pracy o wysokich kwalifikacjach za niskie wynagrodzenie. Wyraźnie narasta praktyka dyskryminacji płacowej. Art. 78 kodeksu pracy reguluje zasady ustalania wynagrodzenia za pracę w stosunku pracy. Praktyka wynagradzania pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę odbiega od wymogów ustawowych, które obligują do zachowania korelacji pomiędzy „rodzajem wykonywanej pracy i kwalifikacjami wymaganymi przy jej wykonywaniu, a także ilością i jakością świadczonej pracy”.
5. Prawo pracy, które ze swojej natury jest prawem ochronnym, stanowi regulację ograniczającą swobodę kontraktową pracodawcy na korzyść słabszej strony stosunku pracy, jaką jest pracownik. Stąd zauważana ucieczka od zatrudnienia pracowniczego na rzecz zatrudnienia niepracowniczego, w którym elementy ochronne występują w minimalnym zakresie. Dominującą podstawą zatrudnienia są umowy prawa cywilnego, w których strony mają daleko idącą swobodę kontraktową wynikającą z art. 353<sup>1</sup> kodeksu cywilnego [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.]. W warunkach wysokiego bezrobocia stosowanie umów cywilnoprawnych stwarza znaczne możliwości zawierania „umów wyzysku”, pozwalających na dyktat podmiotu zatrudniającego, który wykorzystuje swoją przewagę ekonomiczną. W istniejącej sytuacji w skrajnych przypadkach można oceniać ważność takich umów przez pryzmat art. 5 kodeksu cywilnego czy art. 8 kodeksu pracy, które pozwalają badać te umowy pod kątem ich zgodności z zasadami współzycia społecznego czy też społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa. Jednak w praktyce ten instrument ochronny ma zupełnie iluzoryczne zastosowanie.
6. Polityka prawa w europejskim prawie pracy reguluje ochronę zatrudnienia [zob. Decyzja Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r.; Kryńska, 2010]. Ochroną objęte jest nie tylko zatrudnienie pracownicze, ale także w istotnym zakresie zatrudnienie niepracownicze, a także świadczenie pracy w atypowych formach zatrudnienia. Dotyczy to m.in. ochrony przed zagrożeniami pracy. Polityka europejskiego prawa pracy idzie w kierunku łagodzenia różnic pomiędzy zatrudnieniem pracowniczym i niepracowniczym. W tym kierunku zmierza przygotowany przez Rządową Komisję Kodyfikacyjną projekt kodeksu pracy i zbiorowego kodeksu pracy. Konsekwencje tego zaniechania są widoczne

w praktyce uciekania przedsiębiorców od umów o pracę na rzecz umów cywilnoprawnych. Powoduje to szybkie pogłębianie się dysproporcji w sytuacji prawnej pracowników pozostających w stosunku pracy i osób świadczących pracę na innej podstawie prawnej.

7. Ta konstatacja skłania do krytycznej oceny prowadzonej polityki prawa w dziedzinie zatrudnienia w Polsce. Uprawnione jest pytanie, w jakim stopniu urzeczywistniana jest zasada społecznej gospodarki rynkowej oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co w świetle Konstytucji stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji RP). Czy polityka prawa w dziedzinie zatrudnienia urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej, o których stanowi art. 2 Konstytucji? Nasuwa się także pytanie, w jakim stopniu polityka prawa w dziedzinie zatrudnienia jest skorelowana z aktami Unii Europejskiej, które chronią zatrudnienie, a nie tylko stosunek pracy? Powołana w 2002 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów Komisja Kodyfikacyjna przygotowała projekty: kodeksu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r.]. Prace komisji zostały zakończone w 2008 r. Projekty regulowały, obok zatrudnienia pracowniczego, także zatrudnienie niepracownicze. Projekty odpowiadały regulacjom europejskim i w szerokim zakresie uwzględniały wymiar społeczny stosunków zatrudnienia. Rząd pozostawił oba projekty kodeksów bez biegu, nie uzasadniając swojego stanowiska.
8. Liczne kolejne nowelizacje kodeksu pracy z 1975 r. mają charakter doraźny i dalekie są od rozwiązań systemowych. Wyraźnie brakuje koncepcji i długofalowej strategii zatrudnienia, a przede wszystkim definiowania relacji pomiędzy państwem – przedsiębiorcą i pracownikiem. Rysuje się tutaj długa lista pytań, na które potrzeba odpowiedzi. Na tle dominującej pozycji pracodawcy, a wręcz jego dyktatu, nasuwa się pytanie o poziom przestrzegania praw pracowniczych i ich ochrony. Jak zahamować zjawisko narastania umów wyzysku? Zastanawiająca jest bierność organów Inspekcji Pracy w realizowaniu jej zadań statutowych. Przykładem może być niewykorzystywanie uprawnień, jakie daje art. 22 kodeksu pracy w zakresie kwestionowania praktyki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Problemem wymagającym pogłębionych badań jest polityka prawa w zakresie promocji szans zatrudnienia. Badania nad praktyką stosowania instrumentów ukształtowanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dowodzą ich słabości<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Zob. wielokrotnie nowelizowana [Ustawa z dnia 20.04.2004 r.]. Zwraca na to uwagę Szczęsny [2014].

9. W konkluzji można postawić tezę, że w polskiej polityce prawa w dziedzinie zatrudnienia dominuje prymat kapitału nad pracą. Narasta zjawisko umów wyczyszczenia, pozbawiające pracownika szans na rozwój osobowy, w tym zawodowy. Wobec wielości form organizacyjnych świadczenia pracy konieczna jest głębsza refleksja nad współczesną rolą zatrudniającego jako podmiotu polityki społecznej. Jak zahamować ujawniające się tendencje? Widoczne konsekwencje ekonomiczne i społeczne obserwowanych zjawisk powinny stać się przedmiotem szczególnej troski w interdyscyplinarnych badaniach naukowych [szerzej zob. Wojtyła, 2014, s. 39 i nast.].

## Literatura

- Decyzja Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2013/208 UE). Dz.U. UE L z dnia 30.04.2013 r.
- Kryńska E. (2010), *Europejska strategia zatrudnienia – sukcesy i porażki* [w:] D. Kotlorz (red.), *Pięcioletnie członkostwa Polski w UE. Zagadnienia gospodarcze i społeczne ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy*, UE w Katowicach, Katowice.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy. Dz.U. 2002, nr 139, poz. 1167 z późn. zm.
- Seweryński M. (2014), *Uwagi o regulacji prawnej wynagrodzenia za pracę* [w:] J. Hrynkiewicz (red.), *Praca i płaca, państwo i rynek*, UW, Warszawa.
- Szczęsny M. (2014), *Promocja szans czy alimentacja bezradności w polityce rynku pracy*, referat wygłoszony na dorocznej międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Targanice.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2013, poz. 674 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. 1964, nr 16, poz.93 z późn. zm.
- Wojtyła J. (2000), *Koszt pracy jako bariera rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw* [w:] J. Wojtyła (red.), *Podstawowe problemy rachunkowości jako dyscypliny naukowej i działalności praktycznej*, AE w Katowicach, Katowice.
- Wojtyła J. (2014), *Państwo prawa czy rachunku ekonomicznego. Refleksja na tle ekonomicznych i społecznych problemów pracy* [w:] J. Hrynkiewicz (red.), *Praca i płaca, państwo i rynek*, UW, Warszawa.

## EMPLOYMENT LAW IN THE FACE OF THE PHENOMENA OF UNEMPLOYMENT IN POLAND

**Summary:** The study undertakes the opinion of the politics of the law in the face of the phenomena of unemployment in Poland. Pays the attention to workers the main threats results from predominant employers position which they aim to providing for rewards on

the possibly low level. This concerns engagement of the work in the forms of the other type of employment on the basis of civil law contract allowing to exploitation ( the contract of exploitation). Sentence of Author, the politician of the law should include every work and not only this which he is testified within the relation of the employment. In the critical analysis of hitherto existing legal regulations in this field, the Author pays the attention to the divergence of the practice with the constitutional principles of the social market economy and the requirement of realizing the principles of the social justice. The article signals economic and social threats resulting from the infirmity of the politics the right employment and shows on necessary legislative changes.

**Keywords:** unemployment, employment, contract of employment, civil law contract, the protection of the work.