

SPOŁECZNY CHARAKTER ŚWIADCZEŃ W POLSKIM PRAWIE PRACY

Małgorzata Mędrala

2. WYDANIE

SPOŁECZNY CHARAKTER ŚWIADCZEŃ W POLSKIM PRAWIE PRACY

Małgorzata Mędrala

2. WYDANIE

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 11 maja 2020 r.

Małgorzata Mędrala, ORCID: 0000-0002-0068-2975

Recenzenci

Prof. dr hab. Arkadiusz Sobczyk

Dr hab. Wiesław Koczur, prof. UE w Katowicach

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni[♥]


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-703-9

ISSN 1897-4392

2. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Dla mojego syna Marcina

Spis treści

Wykaz skrótów	15
Wstęp	21
Rozdział I	
Prawo pracy a założenia polityki społecznej	41
1. Uwagi wstępne	41
2. Publiczne i społeczne aspekty prawa pracy	50
3. Polityka społeczna a polityka socjalna	53
4. Interwencjonizm państwowy i <i>welfare</i> lub <i>workfare state</i> a prawo pracy	63
5. Zakres podmiotowy prawa pracy	69
6. Uwagi końcowe	83
Rozdział II	
Pojęcie świadczeń społecznych w polityce społecznej a świadczenia społeczne w prawie pracy	85
1. Uwagi wstępne	85
2. Świadczenia i usługi społeczne jako część usług i świadczeń publicznych	86
3. Pojęcie, rodzaje i funkcje świadczeń społecznych	91
4. Podmioty i mechanizmy polityki społecznej	101
5. Dialog społeczny a społeczny charakter źródeł prawa pracy	103
6. Świadczenia społeczne jako transfery społeczne	106
7. Uwagi końcowe	110
Rozdział III	
Świadczenia społeczne związane z pracą a pojęcie wynagrodzenia za pracę	113
1. Uwagi wstępne	113
2. Pojęcie wynagrodzenia za pracę oraz innych świadczeń związanych z pracą na gruncie Kodeksu pracy	116

3. Funkcje wynagrodzenia za pracę a funkcje świadczeń o charakterze społecznym związanych z pracą	119
4. Definicje wynagrodzenia za pracę.....	123
4.1. Doktrynalne definicje wynagrodzenia za pracę.....	123
4.2. Pojęcie wynagrodzenia za pracę oraz innych świadczeń związanych z pracą na gruncie przepisów prawa i orzecznictwa.....	130
5. Wynagrodzenie za pracę oraz świadczenia społeczne związane z pracą z perspektywy zasad prawa pracy.....	134
6. Kategoria świadczeń społecznych związanych z pracą.....	139
7. Uwagi końcowe.....	144

Rozdział IV

Problemy terminologiczne z pojęciami „społeczny”

i „socjalny” na gruncie języka prawnego i prawniczego	146
1. Uwagi wstępne.....	146
2. Terminologia językowa.....	148
3. Terminologia w polityce społecznej.....	152
4. Terminologia w aktach prawa międzynarodowego	154
5. Prawa i wolności socjalne w regulacjach prawa konstytucyjnego	158
6. Terminologia w prawie publicznym	160
7. Terminologia w prawie pracy	163
7.1. Termin „socjalny” na gruncie Kodeksu pracy	163
7.2. Socjalny charakter świadczeń w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.....	165
7.3. Termin „socjalny” w zbiorowym prawie pracy.....	166
8. Uwagi końcowe.....	168

Rozdział V

Konstrukcja świadczeń społecznych w prawie pracy	170
1. Klasyfikacja świadczeń społecznych związanych z pracą.....	170
2. Świadczenia społeczne związane z pracą a system zabezpieczenia społecznego.....	174
3. Wzajemność świadczeń społecznych związanych z pracą	178
3.1. Uwagi wstępne	178
3.2. Wzajemność stosunku pracy	179
3.3. Koncepcje na temat wzajemności świadczeń społecznych na poziomie płacy pracownika	184
3.4. Koncepcja tak zwanych świadczeń niewzajemnych.....	188

3.5. Niewzajemność świadczeń społecznych związanych z pracą – podsumowanie argumentacji.....	190
4. Uwagi końcowe.....	192

Rozdział VI

Zasada zaspokajania potrzeb pracowników przez pracodawców – o konieczności zmiany art. 16 i art. 94 pkt 8 k.p.....

1. Uwagi wstępne.....	194
2. Rola zasad prawa pracy.....	197
3. Potrzeby socjalne a potrzeby społeczne pracowników na gruncie obecnych regulacji art. 16 i art. 94 pkt 8 k.p.....	200
4. Roszczeniowość świadczeń wynikających z art. 16 oraz art. 94 pkt 8 k.p.	203
5. Dyskusje wokół dalszego utrzymywania art. 16 k.p.	212
6. Zasada zaspokajania potrzeb społecznych pracowników a zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.....	214
7. Uwagi końcowe.....	219

Rozdział VII

Świadczenia społeczne związane z pracą jako element systemu społecznych praw socjalnych człowieka.....

1. Uwagi wstępne.....	222
2. Pojęcie i geneza praw człowieka.....	226
3. Prawa człowieka pierwszej i drugiej generacji.....	230
4. Istota praw socjalnych.....	234
5. Egzekucja praw socjalnych i ich krytyka.....	239
6. Prawne źródła regulacji.....	245
7. Filozoficzne podstawy socjalnych praw człowieka.....	253
7.1. Uwagi wstępne.....	253
7.2. Liberalizm.....	256
7.3. Komunitaryzm.....	261
7.4. Komunizm naukowy.....	263
7.5. Socjaldemokracja.....	265
7.6. Społeczna nauka Kościoła katolickiego.....	267
8. Uwagi końcowe.....	273

Rozdział VIII**Wybrane społeczne prawa socjalne człowieka a świadczenia**

społeczne w prawie pracy	277
1. Uwagi wstępne	277
2. Godność człowieka jako podstawa świadczeń społecznych o aksjologii socjalnej w prawie pracy	279
2.1. Pojęcie godności człowieka	279
2.2. Godność człowieka a minimum egzystencji	283
3. Świadczenia społeczne a prawo człowieka do wolności od wykluczenia społecznego.....	286
4. Godziwość wynagrodzenia za pracę a świadczenia społeczne związane z pracą.....	291
4.1. Godziwość wynagrodzenia w ujęciu doktrynalnym i orzecznictwym	291
4.2. Godziwość wynagrodzenia oraz płaca rodzinna (socjalna) w aktach prawa międzynarodowego	295
4.3. Kodeksowa zasada godziwego wynagrodzenia za pracę.....	298
5. Uwagi końcowe.....	301

Rozdział IX**Świadczenia społeczne związane z pracą jako element ustrojowy
społecznej gospodarki rynkowej**

303	303
1. Uwagi wstępne	303
2. Świadczenia społeczne związane z pracą a zasada sprawiedliwości społecznej	304
3. Świadczenia społeczne związane z pracą a model społecznej gospodarki rynkowej.....	309
4. Świadczenia społeczne związane z pracą a kategoria normatywna solidarności i zasada solidaryzmu	311
5. Świadczenia społeczne związane z pracą a pojęcie dobra wspólnego.....	315
6. Świadczenia społeczne związane z pracą a wspólnotowa koncepcja zakładu pracy	317
7. Społeczny charakter pracy zarobkowej.....	319
8. Uwagi końcowe.....	319

Rozdział X**Świadczenia społeczne w prawie pracy w świetle zasad
pomocniczości i proporcjonalności**

321	321
1. Uwagi wstępne	321
2. Koncepcja potrzeb podstawowych człowieka.....	322

3. Zasada pomocniczości (subsydiarności).....	324
4. Zasada proporcjonalności.....	327
4.1. Konstytucyjne podstawy zasady proporcjonalności.....	327
4.2. Zasada proporcjonalności świadczeń społecznych związanych z pracą a prawo własności podmiotu zatrudniającego.....	330
4.3. Zasada proporcjonalności świadczeń społecznych związanych z pracą a wolność działalności gospodarczej.....	334
4.4. Zasada proporcjonalności świadczeń społecznych związanych z pracą a zasada swobody umów w Konstytucji RP.....	337
5. Uwagi końcowe.....	338
6. Podsumowanie i wnioski z rozdziałów VII–X.....	339

Rozdział XI

Ocena aktualnej konstrukcji świadczeń społecznych

o aksjologii socjalnej w polskim prawie pracy.....	344
1. Uwagi wstępne.....	344
2. Ustawowe wyrównanie do minimalnego wynagrodzenia za pracę jako świadczenie społeczne o aksjologii socjalnej.....	346
2.1. Uwagi wstępne.....	346
2.2. Prawo do wynagrodzenia minimalnego jako prawo socjalne człowieka pracującego.....	348
2.3. Zasady proporcjonalności i subsydiarności a ustawowe świadczenie wyrównawcze do kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę i stawka minimalna zleceniobiorców.....	353
2.3.1. Swoboda negocjacyjna stron stosunku pracy oraz partnerów społecznych.....	353
2.3.2. Czynniki społeczny a coroczna negocjacja stawki wynagrodzenia minimalnego.....	354
2.3.3. Przesłanki ustalania corocznej kwoty wynagrodzenia minimalnego.....	355
2.3.4. Coroczna weryfikacja stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę.....	356
2.3.5. Składniki wliczane do podstawy wynagrodzenia minimalnego pracowników.....	358
2.3.6. Gwarancja minimalnej stawki godzinowej dla pracowników i osób zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych.....	361

2.3.7. Okres rozliczeniowy dodatku wyrównawczego z tytułu gwarancji minimalnego wynagrodzenia za pracę	365
2.3.8. Kryteria oceny sytuacji społecznej człowieka pracującego	365
2.3.9. Obowiązek ustawowej regulacji poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę.....	366
2.3.10. Aspekty rynkowe minimalnego wynagrodzenia za pracę	368
2.4. Podsumowanie.....	372
3. Odprawy pracownicze jako świadczenia społeczne o aksjologii społecznej	373
3.1. Uwagi wstępne	373
3.2. Odprawa na podstawie ustawy o zwolnieniach grupowych	378
3.2.1. Obecna konstrukcja odprawy i jej społeczna aksjologia.....	378
3.2.2. Odprawa u „małych pracodawców”	386
3.2.3. Podsumowanie	388
3.3. Odprawa pośmiertna	390
3.3.1. Konstrukcja odprawy pośmiertnej i jej społeczna aksjologia.....	390
3.3.2. Odszkodowanie wypłacone przez firmę ubezpieczeniową	397
3.4. Odprawa emerytalno-rentowa.....	398
3.5. Kumulacja odpraw pracowniczych a ich aksjologia społeczna.....	409
3.6. Podsumowanie.....	410
4. Wynagrodzenie chorobowe jako świadczenie społeczne o aksjologii społecznej	412
4.1. Uwagi wstępne	412
4.2. Ocena obecnej konstrukcji wynagrodzenia chorobowego w świetle jego aksjologii społecznej	416
4.3. Paradoksy związane z naliczaniem wynagrodzenia chorobowego	428
4.4. Podsumowanie.....	431
5. Wynagrodzenie urlopowe jako świadczenie społeczne o aksjologii społecznej	433
5.1. Społeczny charakter wynagrodzenia urlopowego.....	433

5.2. Aksjologia socjalna wynagrodzenia za urlop wycieczkowy oraz test pomocniczości i proporcjonalności.....	442
5.3. Krytyka zasad naliczania wynagrodzenia urlopowego z perspektywy jego socjalnej aksjologii oraz zasady proporcjonalności.....	445
5.4. Podsumowanie.....	448
6. Wynagrodzenia związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych jako świadczenia społeczne.....	450
6.1. Kodeksowe świadczenia o charakterze społecznym związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych – uwagi wstępne.....	450
6.2. Urlop szkoleniowy jako prawo człowieka drugiej generacji	452
6.3. Urlop szkoleniowy a polityka społeczna państwa w zakresie oświaty i edukacji.....	455
6.4. Ocena obecnej konstrukcji świadczeń ze stosunku pracy związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych	456
6.5. Podsumowanie.....	463
7. Socjalna aksjologia wynagrodzenia przestojowego	465
8. Świadczenia społeczne związane z rodzicielstwem w prawie pracy	468
8.1. Rodzaje świadczeń.....	468
8.2. Aksjologia socjalna oraz test proporcjonalności i pomocniczości świadczeń związanych z rodzicielstwem	471
8.3. Podsumowanie.....	473
9. Dodatki wyrównawcze i wynagrodzenia dla pracowników szczególnie chronionych jako świadczenia społeczne	474
10. Wynagrodzenia związane z ochroną zdrowia jako świadczenia społeczne.....	479
11. Wynagrodzenia za czas zwolnień od pracy jako świadczenia społeczne w ramach stosunku pracy	484
12. Świadczenia społeczne a świadczenia socjalne w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych	489
12.1. Rodzaje świadczeń w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych	489
12.2. Publiczny charakter zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i jego społeczne przeznaczenie	491

12.3. Aksjologia społeczna a aksjologia socjalna zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.....	496
12.3.1. Uwagi wstępne	496
12.3.2. Świadczenie urlopowe jako świadczenie społeczne.....	496
12.3.3. Świadczenia/usługi socjalne a świadczenia/usługi społeczne finansowane w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych	499
12.4. Kryterium socjalne – subiektywne czy obiektywne?	504
12.5. Ustalenie i weryfikacja kryteriów socjalnych.....	509
12.6. Zasada proporcjonalności a „mali pracodawcy” i obligatoryjny charakter zakładowego funduszu świadczeń socjalnych	514
12.7. Podsumowanie	516
13. Pozaustawowe (fakultatywne) świadczenia społeczne	517
14. Ochrona świadczeń społecznych związanych z pracą	523
15. Wnioski końcowe	526
Zakończenie	539
Wykaz aktów prawnych.....	547
Orzecznictwo	553
Literatura.....	559
Wykaz schematów i tabel	601

Wykaz skrótów

Akty prawne

- EKPC – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKS – Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
– uchylona
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 2086 ze zm.)
- MPPGSiK – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169)

- PDPC – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu 10.12.1948 r., https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf
- p.s.w.n. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze sprost.)
- rozporządzenie
składkowe – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18.12.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1949)
- rozporządzenie
urlopowe – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8.01.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. Nr 2, poz. 14 ze zm.)
- r.s.u.n. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 15.05.1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1632)
- r.s.u.w. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 29.05.1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 927)

-
- | | |
|--|--|
| TFUE | – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 202 z 2016 r., s. 47) |
| u.m.w.p. | – ustawa z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2018 r. poz. 2177 ze zm.) |
| u.o.r.p. | – ustawa z 13.07.2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2020 r. poz. 7) |
| u.p.d.o.f. | – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.) |
| u.p.s. | – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) |
| u.r.s.z. | – ustawa z 23.05.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123) |
| ustawa COVID-19 | – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.) |
| ustawa o RDS | – ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.) |
| ustawa zasiłkowa | – ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 645 ze zm.) |
| u.s.u.s. | – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.) |
| u.z.f.ś.s. | – ustawa z 4.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1352 ze zm.) |
| u.z.g. / ustawa o zwolnieniach grupowych | – ustawa z 13.03.2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969 ze zm.) |

- u.z.g. z 1989 r. – ustawa z 28.12.1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 980 ze zm.) – uchylona
- u.z.z. – ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- GSP-Prz. Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- HUDOC – Internetowa Baza Orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (<https://hudoc.echr.coe.int>)
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- MPP – Monitor Prawa Pracy
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC-ZD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zeszyt Dodatkowy
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – Państwo i Prawo
- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- Pol. Społ. – Polityka Społeczna
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo

Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sł. Prac.	– Służba Pracownicza
SP	– Studia Prawnicze
SPPiPS	– Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej

Inne

bhp	– bezpieczeństwo i higiena pracy
CSR	– społeczna odpowiedzialność biznesu/przedsiębiorstw
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
FGŚP	– Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS/TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZFŚS	– zakładowy fundusz świadczeń socjalnych
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Praca ludzka odgrywa ogromną rolę w ramach polityki społecznej i w życiu gospodarczym państwa. Dla człowieka stanowi z reguły podstawowe źródło utrzymania dla siebie i rodziny. Jednocześnie ma ona bogaty wymiar etyczny¹. Charakterystyczną cechą prawa pracy od początków jego istnienia było występowanie wielu świadczeń o charakterze społecznym, w tym po części socjalnym. Obecnie zauważa się jednocześnie tendencję do przenoszenia ich na inne niż pracownicze formy zatrudnienia, czego wyrazem jest koncepcja wyodrębnienia nowej gałęzi prawa zatrudnienia, umowy o zatrudnienie² czy też proponowane w ramach ostatniego projektu Kodeksu pracy wykonywanie pracy zarobkowej w oparciu o zatrudnienie niepracownicze³.

Jednym z łączących się integralnie ze stosunkiem pracy obowiązków o wymiarze społecznym jest wypłata przez pracodawców obok wynagrodzenia za pracę świadczeń pieniężnych o charakterze społecznym związanych z pracą na rzecz pracowników i ich rodzin. Rodzi to potrzebę postawienia pytania

¹ Kwestie etyczne związane z przyrodzoną godnością ludzką oraz innymi wartościami konstytucyjnymi związanymi z ludzką pracą omawia T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy. Zarys problematyki*, Lublin 2018, s. 19 i n.

² Postulat utworzenia nowej dziedziny prawa – prawa zatrudnienia rozwinęła M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013. Zob. także B.M. Ćwiertniak, *Prawo pracy czy prawo zatrudnienia?* [w:] *System prawa pracy*, t. I. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 66 i n. Tematyce tej został w szczególności poświęcony XXI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy w Toruniu, w dniach 17–19.05.2018 r., którego efektem była publikacja *Umowa o pracę a umowa o zatrudnienie*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2018.

³ Zgodnie z art. 1 projektu k.p. „Kodeks pracy reguluje prawa człowieka pozostające w związku z wykonywaniem pracy zarobkowej oraz związane z tym obowiązki. Praca zarobkowa może być wykonywana jedynie w ramach stosunku pracy, zatrudnienia niepracowniczego lub w formie samozatrudnienia, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Zob. Projekt kodeksu pracy z 2018 r., przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy 2016–2018, <https://www.mpips.gov.pl/bip/teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy/> (dostęp: 23.09.2018 r.).

o przyczynę takiego stanu. Ze względu na ogólnoludzki wymiar pracy zarobkowej oraz prowadzoną przez państwo politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia (zob. art. 10 § 3 k.p.) pojawia się przy okazji kolejne zagadnienie, czy i w jakim zakresie świadczenia te powinny przysługiwać także w zatrudnieniu cywilnoprawnym, wykonywanym w ramach stałej zależności ekonomicznej. Kwestia ta jest szczególnie widoczna w obliczu ostatnich zmian regulacji polskiego prawa w dziedzinie zatrudnienia, zmierzających do rozszerzenia ochrony pracowniczej na umowy cywilnoprawne⁴. W literaturze wskazuje się bowiem na przenikanie (a nawet zawłaszczanie) prawa pracy w stosunku do prawa cywilnego oraz *vice versa*⁵. Nadal są to jednak regulacje odmienne. Przyjmując jednak założenie, że prawo do pracy jest prawem człowieka, a ochrona pracy w rozumieniu konstytucyjnym przysługuje każdemu człowiekowi wykonującemu pracę zarobkową, należy zadać sobie dodatkowe pytanie, czy świadczenia społeczne związane z pracą nie powinny również odnosić się (i ewentualnie w jakim stopniu) do zatrudnienia cywilnoprawnego, a więc w jakim stopniu i zakresie powinny zostać rozciągnięte na szeroko pojętą dziedzinę zatrudnienia.

W literaturze i podręcznikach do prawa pracy na ogół wskazuje się, że główną funkcją prawa pracy jest skierowana do wewnątrz stosunku pracy ochrona słabszego kontrahenta (pracownika) przed kontrahentem silniejszym (pracodawcą)⁶. Jednocześnie podkreśla się, że nie stoi to w sprzeczności z funkcjami zewnętrznymi prawa pracy, polegającymi na tym, iż prawo może być jednocześnie instrumentem polityki społecznej, w tym polityki rynku

⁴ Zob. np. definicja osoby wykonującej pracę zarobkową w art. 1¹ u.z.z., dodanym ustawą z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1608), która weszła w życie 1.01.2019 r. czy też objęcie minimalną stawką wynagrodzenia za pracę zleceniobiorców – zob. art. 8a u.m.w.p., obowiązujący od 1.01.2017 r.

⁵ Zob. K. Piwowarska, *Gwarancja minimalnej stawki godzinowej w umowie zlecenia i umowie o świadczenie usług – forma ingerencji funkcji ochronnej prawa pracy w prawo cywilne*, MPP 2017/8. Por. także wypowiedzi przedstawicieli polityki społecznej – J. Męcina, T. Niedziński, *Prawo pracy a polityka społeczna* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Warszawa 2018, s. 388. O aktualności tematu świadczy także dyskutowana w literaturze kwestia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku różnych form zatrudnienia a z perspektywy prawa Unii Europejskiej – szerzej P. Schoukens, *Social security coordination and non-standard forms of (self) employment*, „Revue belge de sécurité sociale” 2019/1, s. 81 i n.

⁶ Por. Z. Salwa (aktualizacja K.W. Baran, J. Witkowski), *Ochronna funkcja prawa pracy* [w:] *System prawa pracy*, t. I. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 477 i n.

pracy, polityki prorodzinnej i walki z wykluczeniem społecznym⁷. Mimo występujących w nauce prawa pracy sporów co do publicznego, prywatnego czy też może heterogenicznego ujęcia prawa pracy⁸, a także pojawiającej się w nowszej literaturze krytyki samej funkcji ochronnej prawa pracy⁹, uważanej za tradycyjną funkcję prawa pracy, leżącą u podstaw jego wyodrębnienia, cały czas wskazuje się na funkcję zaspokajania potrzeb społecznych na gruncie prawa pracy¹⁰, jak również podkreśla się znaczenie prawa pracy (czy też prawa zatrudnienia) jako instrumentu polityki społecznej państwa¹¹.

Prawo pracy (a właściwie w szerszym ujęciu – starsze od niego prawo zatrudnienia¹²) służyło od zawsze rozwiązywaniu problemów społecznych oraz zabezpieczeniu wielu potrzeb społecznych, zwłaszcza związanych z utrzymaniem¹³. Często odbywało się to w oderwaniu od wartości ekonomicznej pracy¹⁴. Także w dzisiejszych czasach prawo pracy ma na celu zabezpieczenie pewnych potrzeb społecznych człowieka pracującego, niejednokrotnie bez wzajemności i ekwiwalentności świadczenia drugiego podmiotu. W wielu przypadkach odbywa się to właśnie m.in. poprzez występujące na jego gruncie liczne świadczenia pieniężne o charakterze społecznym.

W literaturze przedmiotu nie budzi na ogół wątpliwości, że podstawowym zobowiązaniem pracodawcy względem pracownika w stosunkach pracy jest wypłata wynagrodzenia za pracę (zob. art. 22 § 1 k.p.). Obok wynagrodze-

⁷ T. Liszcz, *Niech prawo pracy pozostanie prawem pracy* [w:] *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, red. Z. Hajn, D. Sku-
pień, Łódź 2015, s. 279.

⁸ Zob. J. Czerniak-Swędziół, *Prawo pracy w ujęciu heterogenicznym* [w:] *System prawa pracy*, t. I. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 618 i n.; K.W. Baran [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 38.

⁹ Zob. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I. *Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 1–26.

¹⁰ P. Prusinowski, *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych*, Biblioteka Prawa Pracy, red. Z. Góral, Warszawa 2016, s. 13 i n.

¹¹ Wyrazem tego może być zorganizowanie w dniu 20.10.2017 r. na Uniwersytecie Łódzkim VIII Seminarium Szubertowskie pt. *Polityka społeczna a prawo pracy*.

¹² W doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych wyprzedziło historycznie stosunek pracy – zob. A. Dubowik, *Podporządkowanie w umownym zatrudnieniu cywilnoprawnym*, PiZS 2019/1, s. 17 i powołana tam literatura.

¹³ Więcej na ten temat M. Mędrala, *Umowa o pracę jako źródło utrzymania* [w:] *Świadczenie pracy jako przedmiot zobowiązania umownego*, red. R. Frey, Kielce 2013, s. 179–187.

¹⁴ Szerzej zob. rozdział V pkt 3.3 monografii, gdzie powołuję się w szczególności na opracowania M. Seweryńskiego.

nia za pracę pracownikowi przysługują również inne pieniężne świadczenia związane z pracą, w tym świadczenia o szeroko rozumianej aksjologii społecznej, nieznajdujące bezpośredniego odzwierciedlenia w wartości ekonomicznej jego pracy. Są to wypłaty o szeroko rozumianej aksjologii społecznej, wykazujące podobieństwo do transferów społecznych w rozumieniu nauk o polityce społecznej. Dlatego też można je traktować jako instrumenty tej polityki.

W ramach niniejszej monografii analizie poddaję charakter najważniejszych pieniężnych świadczeń ze stosunku pracy o charakterze społecznym, których, moim zdaniem, nie można traktować jako elementu wynagrodzenia za pracę *sensu stricto*, ale co najwyżej jako element szeroko rozumianego systemu „wynagradzania” czy dochodu ze stosunku pracy lub też płacy w znaczeniu ekonomicznym. Ich wypłata podyktowana jest względami społecznymi, w tym socjalnymi. Mają one charakter niewzajemny i nieekwiwalentny. Ich źródło ma charakter ustawowy, a nie umowny. Podstawę do ich wypłaty ustanawiają bowiem przepisy prawa powszechnie obowiązującego lub tzw. autonomiczne źródła prawa pracy (zob. art. 9 k.p.).

Kluczowy dla wyodrębnienia kategorii społecznych świadczeń ze stosunku pracy jest moim zdaniem tytuł działu trzeciego Kodeksu pracy, który obok pojęcia „wynagrodzenie za pracę” wyraźnie wyróżnia także pojęcie „inne świadczenia związane z pracą”. Należy przyjąć, że rozróżnienie to musi mieć zamierzony sens i stoją za nim względy konstrukcyjne, funkcjonalne i aksjologiczne. Część z tych świadczeń to właśnie analizowane świadczenia społeczne *sensu largo* związane z pracą. Zastrzegam przy tym, że dla potrzeb niniejszej publikacji ograniczam się jedynie do analizy świadczeń o charakterze pieniężnym, a pomijam świadczenia rzeczowe oraz świadczenia oparte na działaniu czy zaniechaniu¹⁵, które oczywiście również mogą być rodzajem świadczeń o charakterze społecznym w ich szerokim rozumieniu.

¹⁵ W doktrynie prawa przyjmuje się, że świadczenie może polegać na: *dare* – daniu czegoś, *facere* – czynieniu czegoś, *non facere* – nieczynieniu czegoś, *pati* – znoszeniu czegoś. Świadczenia mogą mieć charakter pieniężny i niepieniężny – por. W. Borysiak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2019, art. 353, teza 99; M. Safjan [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. 1, Legalis 2018, art. 353, teza IV.2.

Dla potrzeb prowadzonych analiz wprowadzam określoną **systematykę i terminologię**. Wychodzę z powszechnie przyjmowanego w literaturze polityki społecznej zasadniczego założenia, że pojęcie socjalności (aksjologii socjalnej) jest węższe od pojęcia aksjologii społecznej w szerokim rozumieniu. Każda instytucja o charakterze socjalnym ma jednocześnie charakter społeczny, ale jedynie część instytucji o charakterze społecznym znajduje jednocześnie uzasadnienie socjalne. Omawiane świadczenia pieniężne występujące obok wynagrodzenia za pracę nazywam **świadczeniami społecznymi sensu largo**. Wzorując się na klasyfikacjach przyjętych na gruncie polityki społecznej, świadczenia te ze względów konstrukcyjnych dzielę na dwie grupy – **świadczenia społeczne sensu stricto** oraz **świadczenia socjalne**. Te z pierwszej grupy mają charakter powszechny, bezwarunkowy i nie-selektywny, druga grupa natomiast ma charakter ograniczony podmiotowo, warunkowy, selektywny, uzależniona jest od istnienia jakiejś przesłanki lub kryterium socjalnego po stronie beneficjenta świadczenia. Jeśli posługuję się przy tym w sposób ogólny terminem „świadczenia społeczne”, to używam go w szerokim ujęciu, mając na myśli oba rodzaje świadczeń. Nie ulega bowiem dla mnie wątpliwości, że aktualne rozwiązania prawa pracy są w dużym stopniu nasycone elementami społecznymi, w tym po części socjalnymi. W praktyce zanika jednak odróżnienie aksjologii społecznej od socjalnej. W prawie pracy również nie przywiązuje się specjalnej wagi do tej terminologii. W konsekwencji większość istniejących świadczeń społecznych związanych z pracą posiada w dużej mierze konstrukcję świadczeń społecznych *sensu stricto*. Ustawodawca rzadko dostrzega potrzebę ich różnicowania ze względów faktycznie socjalnych, co uznaję za podejście błędne ze względów aksjologicznych, prowadzące często w konsekwencji do wątpliwej konstrukcji poszczególnych świadczeń społecznych.

Schemat 1. Miejsce pieniężnych świadczeń społecznych związanych z pracą w systemie wynagradzania za pracę



Źródło: opracowanie własne.

Tematyka samych **pieniężnych świadczeń o charakterze społecznym**, w tym świadczeń o aksjologii socjalnej, w polskim prawie pracy, a tym bardziej prawie zatrudnienia, nie doczekała się do tej pory kompleksowej monografii. Brakuje także syntetycznego ujęcia tej problematyki z perspektywy polityki społecznej oraz społecznych praw socjalnych człowieka pracującego. Konieczna jest przy tym analiza tych świadczeń nie tylko z perspektywy prawnej, ale także etycznej, społecznej i ekonomicznej, zwłaszcza w kontekście szeroko rozumianej kwestii przyszłości prawa pracy (a właściwie dziedziny zatrudnienia). W ramach dotychczasowego piśmiennictwa prawa pracy świadczenia te były często wrywkowo analizowane przy omawianiu poszczególnych instytucji, jak również przy okazji poruszanej niejednokrotnie w literaturze problematyki wynagrodzeniowej¹⁶. Najczęściej występowanie tych świadczeń na poziomie ustawowym tłumaczy się tzw. ryzykiem

¹⁶ Por. K. Walczak, *Zasada ekwiwalentności zmodyfikowanej* [w:] K. Walczak, *Zasady wynagradzania za pracę u pracodawców – przedsiębiorców w świetle autonomicznych źródeł prawa pracy*, Legalis 2018. Wybrane instytucje omawia także A. Sobczyk (*Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II. *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013), omawiając niektóre obowiązki i świadczenia niewzajemne z konstytucyjnego punktu widzenia. Ponadto poszczególne instytucje są omawiane w ramach komentarzy i publikacji o szerszej tematyce, a dotyczących przy okazji wybranych zagadnień z tego zakresu.

socjalnym¹⁷ lub płacowym¹⁸ pracodawcy. Nie jest to jednak, moim zdaniem, wytlumaczenie jedyne, ponieważ zdarzenia skutkujące obowiązkiem wypłaty wskazanych świadczeń są przede wszystkim ryzykiem samego pracownika¹⁹. W moim przekonaniu nie wyjaśnia to także przekonująco powodów obciążania podmiotów będących pracodawcami kosztami tych świadczeń.

W doktrynie wielokrotnie przewija się w różnych kontekstach **problem proporcjonalności finansowych obciążeń społecznych nakładanych na pracodawców**. W dotychczasowej literaturze nie zwraca się jednak specjalnej uwagi na potrzebę odróżniania w tym kontekście aksjologii społecznej *sensu stricto* od aksjologii socjalnej w prawie pracy, a dostrzeżenie różnic w tym zakresie pozwala, w moim przekonaniu, wiele wyjaśnić, jeśli chodzi o prawidłowość przyjmowanych przez ustawodawcę konstrukcji świadczeń społecznych. W niniejszym opracowaniu proponuję analizę tej problematyki z takiej właśnie perspektywy. Jest to próba wypełnienia luki w postaci braku kompleksowego ujęcia omawianych zagadnień w nauce prawa, jak również przedstawienia nowego spojrzenia na nie z punktu widzenia polityki społecznej państwa i społecznych praw socjalnych człowieka pracującego, z użyciem odmiennej niż do tej pory terminologii. O doniosłości społecznej tematu świadczą występujące niejednokrotnie na przestrzeni historycznej liczne kontrowersje w zakresie przyjmowanej przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych świadczeń²⁰.

¹⁷ Zob. np. M. Lewandowicz-Machnikowska [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 183; M. Skąpski [w:] *Prawo pracy*, red. Z. Niedbała, Warszawa 2012, s. 40; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2014, s. 97; L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2017, s. 49.

¹⁸ L. Florek wskazuje na ryzyko niedostępności pracy oraz związane z nim ryzyko płacowe – por. L. Florek, *Prawo...*, s. 50. Podobnie Ł. Pisarczyk, *Ryzyko niedostępności pracy oraz ryzyko płacowe* [w:] Ł. Pisarczyk, *Ryzyko pracodawcy*, Warszawa 2008, s. 205 i n.

¹⁹ Na ten aspekt zwraca się zwłaszcza uwagę w doktrynie ubezpieczeń społecznych, a tymczasem spora część omawianych świadczeń ma konstrukcję zbliżoną do ubezpieczeniowej. Szerzej na temat wyodrębnienia się ryzyk socjalnych w ubezpieczeniach społecznych i ich związkach ze stosunkami pracy i stosunkami cywilnoprawnymi zob. K. Roszewska, *Ryzyko niezdolności do pracy*, Warszawa 2018, s. 30. Autorka wskazuje przede wszystkim na potrzeby, jakie rodzą u danego człowieka określone ryzyka (s. 32 i n.).

²⁰ Na marginesie przy tej okazji należy dodać, że tematyka ta ma także doniosłe znaczenie w kontekście delegowania pracowników w ramach Unii Europejskiej, gdzie główną zasadą jest prawo właściwe dla kraju miejsca wykonywania pracy (szerzej R. Cornelissen, *The protection of social rights in a cross-border situation within the EU: a historical overview*, „Revue belge de sécurité sociale” 2019/1, s. 28–30; o potrzebie wyważenia swobód rynkowych oraz praw społecznych w ramach Unii Europejskiej zob. np. M.P. Maduro, *Striking the Elusive Balance Between Economic*

Omawiane świadczenia, służąc zaspokajaniu różnych potrzeb społecznych pracowników, realizują prawa socjalne człowieka pracującego oraz zadania z zakresu polityki społecznej państwa. Na ogół są one finansowane w całości ze środków podmiotów będących pracodawcami, często przedsiębiorców²¹. Powstaje zatem pytanie o uzasadnienie nakładania tego rodzaju obciążeń oraz trafność przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji. W tym kontekście proponuję analizę z perspektywy socjalnych praw człowieka pracującego. Rozróżniam przy tym również społeczne i socjalne prawa człowieka. Prawa społeczne mają szerszy zakres, należą się każdemu. Z kolei prawa socjalne mają węższy zakres i odwołują się do takich potrzeb, których człowiek sam nie jest w stanie zaspokoić. W literaturze wskazuje się bowiem, że „[...] chociaż prawa zabezpieczają ważne ludzkie potrzeby (przede wszystkim związane z bezpieczeństwem), nie są one tożsame z potrzebami. Potrzeby mogą być zaspokajane drogą wymiany, poprzez dobroczynność, drogą politycznej alokacji środków publicznych czy poprzez politykę społeczną państwa”²².

Uzasadnienie dla zaspokajania potrzeb społecznych, a zwłaszcza socjalnych, pracowników i ich rodzin w ramach stosunku pracy, w tym poprzez świadczenia społeczne związane z pracą, dostrzegam także w częściowo krytykowanej w doktrynie zasadzie zaspokajania potrzeb pracowników (art. 16 k.p.), której moim zdaniem należy nadać inne niż do tej pory przyjęte znaczenie, jak również zasadzie prawa do wynagrodzenia godziwego pracownika (art. 13 k.p.), zwłaszcza w kontekście prawa międzynarodowego, gdzie na gruncie tego pojęcia akcentuje się elementy socjalne i społeczny wymiar pracy zarobkowej.

Freedom and Social Rights in the EU [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999, s. 449 i n.). Zagadnienia te wymagałyby jednak przeprowadzenia odrębnych badań prawno-porównawczych między ustawodawstwem poszczególnych państw członkowskich, które wykraczają poza ramy niniejszego opracowania. W najnowszej literaturze zagadnienia kolizji między prawami socjalnymi a swobodami rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej stanowią przedmiot monografii M. Kiełbasy, *Prawa socjalne w Unii Europejskiej a granice swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2017, *passim*.

²¹ Warto odnotować pojawiające się w literaturze stanowisko o potrzebie wyodrębnienia przedsiębiorcy od pracodawcy. Wszelkie obciążenia społeczne w ramach stosunku pracy tak naprawdę obciążają nie pracodawcę kodeksowego, ale właściciela zakładu pracy, przedsiębiorcę, współnika, udziałowca lub bezpośrednio państwo w przypadku podmiotów publicznych. Kwestii tej jednak na potrzeby niniejszej pracy definitywnie nie rozstrzygam. Więcej na ten temat A. Sobczyk, *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017, s. 63 i n.

²² W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 173.

Do grupy analizowanych w ramach monografii świadczeń społecznych *sensu largo* związanych z pracą zaliczam w szczególności najczęściej spotykane w praktyce świadczenia:

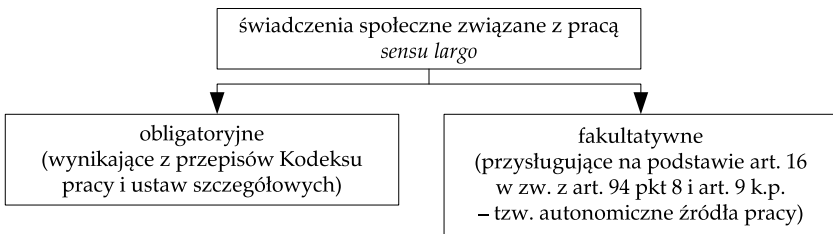
- dodatek uzupełniający (wyrównanie) do ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 7 u.m.w.p.);
- ustawowe odprawy pracownicze, wśród których należy wyróżnić: odprawę pośmiertną (art. 93 k.p.), odprawę z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracownika (art. 8 u.z.g.), odprawę emerytalno-rentową (art. 92¹ k.p.);
- wynagrodzenie chorobowe (art. 92 k.p.);
- wynagrodzenie urlopowe (art. 172 k.p.);
- (częściowo) wynagrodzenia za czas urlopu szkoleniowego i zwolnień od pracy na czas podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 103¹ k.p.);
- dodatki wyrównawcze na rzecz osób szczególnie chronionych – kobiet w ciąży i innych pracowników podlegających szczególnej ochronie ze względu na rodzicielstwo, wiek i pełnione funkcje społeczne (art. 5 ust. 5 u.z.g.);
- świadczenia związane z ochroną rodzicielstwa – dodatek wyrównawczy i wynagrodzenie dla kobiet w ciąży oraz matek karmiących piersią niezdolnych do dotychczasowej pracy – (art. 179 § 4–5, art. 178¹ w zw. z art. 179 § 4–5 k.p.);
- (częściowo) wynagrodzenia za czas badań medycyny pracy i szkoleń bhp;
- (częściowo) dodatki wyrównawcze wypłacane na skutek obniżenia wynagrodzenia w związku z przeniesieniem pracownika do innej pracy w przypadku choroby zawodowej lub wypadku przy pracy pracownika (art. 230 § 2, art. 231 k.p.);
- wynagrodzenia za czas zwolnień okolicznościowych czy niektórych płatnych zwolnień od pracy na podstawie przepisów szczególnych;
- świadczenia wypłacane na podstawie ustawy z 4.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, w tym zwłaszcza świadczenia przyznawane z uwzględnieniem kryterium socjalnego.

Świadczenia społeczne mogą także przysługiwać pracownikom w oparciu o zasadę zaspokajania potrzeb pracowników przez pracodawców z art. 16 k.p. w połączeniu z obowiązkiem wynikającym z art. 94 pkt 8 k.p.²³,

²³ Zob. rozdział VI monografii.

jak również na podstawie przepisów wewnątrzzakładowych obowiązujących u pracodawców (art. 9 k.p.). Można w tym przypadku mówić (podobnie jak w przypadku większości świadczeń w ramach ZFŚS) o świadczeniach o charakterze fakultatywnym, aczkolwiek również z poziomu ustawowego. To przepisy prawa dają bowiem pracodawcy podstawy do wypłaty tego rodzaju świadczeń. Wprowadzenie zarazem tego rodzaju możliwości w ramach stosunku pracy jest wyrazem pewnego rodzaju polityki społecznej państwa w zakładach pracy, ustanawiającej zachęty mające na celu wspieranie określonych zachowań w ramach wspólnoty zakładowej.

Schemat 2. Podział świadczeń społecznych związanych z pracą ze względu na kryterium obligatoryjności



Źródło: opracowanie własne.

Cechą wspólną tych świadczeń jest towarzysząca im aksjologia społeczna, w tym w dużej mierze socjalna. Ponadto większość świadczeń narzuconych ustawowo jest zbliżona w jakiejś mierze do świadczeń ubezpieczeniowych. Mają one charakter gwarancyjny, jak wynagrodzenie chorobowe, urlopowe, dodatki wyrównawcze²⁴. Wynikają z poziomu ustawowego. Świadczenia te nie są stałe, cechuje je nieperiodyczność, ich wypłata uzależniona jest od wystąpienia dodatkowych, szczególnych zdarzeń w życiu pracownika. Niektóre z nich przysługują nawet nie pracownikowi, ale członkom jego rodziny lub nawet osobom spoza zakładu pracy, jak emeryci, renciści, zleceniobiorcy²⁵. Wywołuje to w doktrynie spory o ich kwalifikację, charakter prawny i aksjologiczne uzasadnienie²⁶.

²⁴ Zob. rozdział V monografii.

²⁵ Przykładem jest odprawa pośmiertna lub niektóre świadczenia z ZFŚS.

²⁶ Por. D. Dzieńsiński, *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2016, s. 125.

W monografii stawiam, a następnie udowadniam **dwie zasadnicze tezy badawcze. Podstawową tezę badawczą** (postawioną już w samym tytule) jest **twierdzenie o społecznym charakterze analizowanych pieniężnych świadczeń związanych z pracą w polskim prawie pracy**. Wymaga to zatem wykazania wszystkich cech charakterystycznych dla tego rodzaju świadczeń na gruncie polityki społecznej. Tak postawiona teza rodzi także określone konsekwencje wykładnicze. Jeśli uznamy omawiane świadczenia za społeczne, to zmusza to jednocześnie do poszukiwania podstaw ich występowania nie na poziomie woli stron (nie będą one bowiem elementem zobowiązań umownych), ale na poziomie przepisów prawa. Uwagę należy skoncentrować przede wszystkim na intencjach ustawodawcy oraz granicach praw człowieka, jak również na granicach ingerencji państwowej polityki społecznej w prawo zatrudnienia. Rodzi to w dalszej kolejności pytanie o zakres i stopień obciążania tego rodzaju świadczeniami przez państwo podmiotów będących pracodawcami w ramach obecnie obowiązujących regulacji, a zatem skłania do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy przyjęta przez ustawodawcę obecna konstrukcja omawianych świadczeń jest prawidłowa. W publikacji przyjmuję, że granice te wyznaczają przede wszystkim podstawowe potrzeby człowieka, których sam nie jest on w stanie zaspokoić oraz konstytucyjne zasady pomocniczości i proporcjonalności. Wiąże się z tym także wskazana na wstępie potrzeba wprowadzenia podziału terminologicznego świadczeń społecznych *sensu largo* na świadczenia społeczne *sensu stricto* i świadczenia socjalne, który to podział wzorem nauk o polityce społecznej próbuję adaptować na gruncie prawa pracy.

W związku z tym stawiam w opracowaniu **drugą istotną tezę badawczą**, a mianowicie, że **obecne konstrukcje przyjęte przez ustawodawcę w zdecydowanej mierze nadają omawianym świadczeniom w prawie pracy charakter świadczeń typowo społecznych (*sensu stricto*), bez uwzględnienia występującej w istocie u ich podłoża aksjologii socjalnej** (a więc bez uwzględnienia potrzeby wprowadzenia kryterium selektywności i warunkowości). Prowadzi to często do naruszenia konstytucyjnych zasad pomocniczości oraz proporcjonalności na poziomie obciążeń finansowych nakładanych w tym zakresie na pracodawców. Prowadzona analiza ma pozwolić zarazem na dostrzeżenie *de lege ferenda* głębszej potrzeby uwzględnienia przez ustawodawcę w ramach przyjmowanych konstrukcji aksjologii typowo socjalnej dla omawianych świadczeń i wynikających z niej implikacji.

Celem publikacji jest przede wszystkim teoretyczne, całościowe ujęcie problematyki pieniężnych świadczeń o charakterze społecznym w polskim prawie pracy, a w koniecznym zakresie również w prawie zatrudnienia (z jednoczesnym przełożeniem ich w niezbędnym stopniu na warstwę praktycznych rozwiązań), ich usystematyzowanie, zbadanie ich aksjologii oraz podjęcie próby wy tłumaczenia ich konstrukcji, a tym samym wypełnienie istniejącej luki w literaturze prawa pracy w tym zakresie.

Dodatkowym celem jest próba podjęcia zaprezentowania interdyscyplinarnego rozumienia podstawowych pojęć z zakresu analizowanej problematyki, a co najmniej stworzenie wspólnej siatki pojęciowej dla polityki społecznej i prawa pracy. Tematyka ta jest omawiana także z niezbędnym odniesieniem do dorobku nauki zarządzania zasobami ludzkimi, prawa konstytucyjnego oraz doktryny praw człowieka. Prawo pracy nie może być, moim zdaniem, analizowane w oderwaniu od innych nauk społecznych, a zwłaszcza polityki społecznej. Notabene cały czas można obserwować, że ustawodawca wprowadza w ramach regulacji prawa pracy rozwiązania, które mają na celu przyczynienie się do rozwiązywania wielu bieżących problemów społecznych, jak choćby z zakresu ochrony rodzicielstwa. Na marginesie należy dodać, że większość katedr prawa pracy w Polsce ma w swoich nazwach także „politykę społeczną” lub „politykę socjalną”²⁷.

Analiza i ocena funkcjonujących poszczególnych pieniężnych świadczeń społecznych ze stosunku pracy wobec tak postawionych celów, założeń i tez badawczych wymaga odpowiedzi na następujące **pytania szczegółowe**:

- 1) Jakie można wskazać związki świadczeń społecznych w prawie pracy (prawie zatrudnienia) z polityką społeczną oraz polityką socjalną państwa oraz jakie wynikają z tego implikacje wykładnicze?
- 2) Czy świadczenia społeczne w prawie pracy wykazują cechy świadczeń społecznych w rozumieniu polityki społecznej?
- 3) Jaka jest relacja kategorii świadczeń społecznych w prawie pracy do kategorii pojęcia „wynagrodzenie za pracę”?
- 4) Czy istnieje uzasadnienie dla wyróżniania wśród „świadczeń społecznych związanych z pracą” węższej podkategorii „świadczeń socjalnych”?

²⁷ Przykładowo Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego czy Katedra Prawa Pracy i Polityki Socjalnej Uniwersytetu Śląskiego.

- 5) Jaka jest relacja świadczeń społecznych związanych z pracą do świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego?
- 6) Czy aktualnym świadczeniem społecznym związanym z pracą można przypisać cechy ekwiwalentności i wzajemności?
- 7) Jaka jest relacja świadczeń społecznych związanych z pracą do zasady zaspokajania potrzeb społecznych z art. 16 k.p. oraz zasady godziwego wynagrodzenia za pracę z art. 13 k.p. we współczesnych realiach rynkowych?
- 8) Czy, a jeśli tak, to dlaczego pracownik (a może człowiek pracujący) ma prawo do innych świadczeń związanych z pracą niż wynagrodzenie za pracę o aksjologii społecznej (*sensu stricto*) lub socjalnej oraz w jakich sytuacjach?
- 9) Jakie uzasadnione potrzeby człowieka pracującego lub jego rodziny świadczenia te powinny zaspokajać w świetle poszczególnych koncepcji praw socjalnych?
- 10) Jakie implikacje wykładnicze w zakresie prawa do świadczeń społecznych związanych z pracą oraz rozkładu ich ciężarów powoduje uwzględnienie przy ich założeniach konstrukcyjnych podstawowych ustrojowych zasad Rzeczypospolitej Polskiej (społeczna gospodarka rynkowa, zasady sprawiedliwości i solidarności społecznej oraz dobra wspólnego), jak również konstytucyjnych zasad proporcjonalności i pomocniczości?
- 11) Jakie znaczenie wykładnicze w kontekście instytucji świadczeń społecznych w prawie pracy ma wspólnotowa koncepcja zakładu pracy?
- 12) Które świadczenia w ramach obecnie funkcjonujących świadczeń społecznych związanych z pracą w polskim prawie pracy powinny mieć charakter socjalny ze względu na socjalną aksjologię, a które charakter społeczny (*sensu stricto*) oraz czy obecna ich konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę jest prawidłowa?
- 13) Czy oraz ewentualnie w jakim zakresie podmiotem ponoszącym koszty świadczeń społecznych związanych z pracą powinien być podmiot zatrudniający? W jakim zakresie koszty te powinno ponosić państwo lub inne instytucje?
- 14) Czy istnieje konieczność różnicowania podmiotów zatrudniających w ramach systemu solidarnościowego w zakresie ponoszenia kosztów świadczeń społecznych i ewentualnie według jakich kryteriów?
- 15) Czy świadczenie społeczne w danej sytuacji należy się jedynie pracownikowi czy każdemu człowiekowi pracującemu? Które świadczenia powinny być rozciągnięte na prawo zatrudnienia?

W tym ostatnim zakresie konieczna jest również analiza tej tematyki na poziomie zatrudnienia osób wykonujących pracę zarobkową na innej podstawie niż w oparciu o zatrudnienie pracownicze, jak również analiza różnicowania świadczeń w zależności od rodzaju umowy o pracę. Analiza ta, ze względu na ramy niniejszego opracowania, ma przede wszystkim charakter sygnalizacyjny.

Próbę udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania podejmuję stopniowo w kolejnych rozdziałach przez formułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

W tym kontekście wyjaśnienia wymaga **tytuł i układ niniejszej monografii**. Tytuł odnosi się do występujących w prawie pracy obok wynagrodzenia za pracę *sensu stricto* pieniężnych świadczeń związanych z pracą, którym można przypisywać aksjologię społeczną, w tym socjalną. Świadczenia te zbliżone są konstrukcyjnie do świadczeń społecznych na gruncie polityki społecznej i można je traktować jako rodzaj pozabudżetowych wydatków państwa, co uzasadnia zastosowaną terminologię.

W publikacji można wyróżnić zasadniczo trzy części tematyczne. Rozdziały I–VI stanowią omówienie podstawowych założeń teoretycznych istotnych z punktu widzenia wykazania społecznego charakteru pieniężnych świadczeń w prawie pracy, ich konstrukcji oraz systematyki, jak również zakresu podmiotowego prawa pracy. W rozdziałach VII–X koncentruję się na poszukiwaniu uzasadnienia istnienia w systemie prawa pracy świadczeń o charakterze społecznym przez skonfrontowanie ich z systemem społecznych praw socjalnych człowieka, zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej Polskiej oraz konstytucyjnymi zasadami proporcjonalności i pomocniczości. Najobszerniejszy rozdział XI stanowi analizę najczęściej występujących w praktyce omawianych świadczeń społecznych pod kątem prawidłowości przyjętej przez ustawodawcę ich konstrukcji, co zarazem pozwoliło na sformułowanie szczegółowych wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Ze względu na dostrzeżoną aksjologię społeczną, w tym socjalną, świadczeń związanych z pracą konieczne jest w pierwszej kolejności odwołanie się do relacji prawa pracy i polityki społecznej, jak również do podstawowych pojęć z zakresu polityki społecznej, takich jak pojęcie świadczeń społecznych

i socjalnych na gruncie języka tej polityki oraz pojęć transferu społecznego i redystrybucji budżetowej. Wobec stopniowego rozszerzania ochrony socjalnej na zatrudnienie cywilnoprawne w ramach kolejnych nowelizacji ustaw szczegółowych konieczne jest także zwrócenie uwagi na zakres podmiotowy prawa pracy (szersze spojrzenie na temat z perspektywy dziedziny zatrudnienia). Te kluczowe dla dalszych rozważań zagadnienia są przedmiotem rozważań rozdziałów I i II.

Prowadzona analiza nie może się obejść także bez wyjaśnienia kwestii pojęciowych i terminologicznych na gruncie Kodeksu pracy, w szczególności bez rozróżnienia pojęć „wynagrodzenie za pracę” oraz „inne świadczenia związane z pracą”, w tym miejsca „świadczeń społecznych związanych z pracą” w ramach tej klasyfikacji. Te zagadnienia stanowią przedmiot rozważań rozdziału III.

Rozróżnienie aksjologii społecznej i socjalnej zostanie szczegółowo dokonane w rozdziale IV poprzez analizę terminologii używanej na gruncie języka potocznego, polityki społecznej, jak i języka prawnego (aktów prawa krajowego i międzynarodowego) oraz prawniczego.

W rozdziale V podejmuję zagadnienia związane z określeniem charakteru omawianych świadczeń na poziomie ich wzajemności i ekwiwalentności oraz roli w systemie solidarnościowym. Wskazuję także na podobieństwo tych świadczeń do świadczeń ubezpieczeniowych.

W rozdziale VI odnoszę się do krytykowanej w doktrynie zasady zaspokajania potrzeb społecznych pracowników z art. 16 k.p., której, w mojej ocenie, należy przypisać obecnie nowy wymiar w kontekście analizowanych świadczeń o charakterze społecznym ze stosunku pracy.

Kolejnym etapem jest poszukiwanie podstaw aksjologicznych dla istnienia omawianych świadczeń na gruncie teorii socjalnych praw człowieka oraz zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. W rozdziale VII dokonuję analizy istoty społecznych praw socjalnych człowieka pracującego w świetle obowiązujących regulacji prawa krajowego oraz międzynarodowego, jak również na gruncie najważniejszych nurtów filozofii politycznej. Rozważania te mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia aksjologii socjalnej świad-

czeń społecznych związanych z pracą, do których wypłaty zobowiązane są podmioty będące pracodawcami. Dlatego też poświęcam im sporą część rozważań, zwłaszcza że do tej pory w nauce prawa instytucje prawa pracy rzadko były analizowane z perspektywy socjalnych praw człowieka pracującego.

Rozwijając ten wątek, w rozdziale VIII analizuję wybrane prawa socjalne istotne dla zrozumienia aksjologii pieniężnych świadczeń społecznych związanych z pracą, tj. prawo do życia godnego, wolności od wykluczenia społecznego oraz godziwego wynagrodzenia za pracę.

Przedmiotem rozdziału IX jest badanie aksjologii i konstrukcji świadczeń społecznych związanych z pracą z perspektywy zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza społecznej gospodarki rynkowej. W rozdziale tym poddaję analizie relację świadczeń o charakterze społecznym w prawie pracy do zasady sprawiedliwości społecznej, modelu społecznej gospodarki rynkowej, zasady solidarności społecznej oraz pojęcia dobra wspólnego, z których można wywodzić wspólnotową koncepcję zakładu pracy i społeczny charakter pracy zarobkowej. Społeczny wymiar pracy zarobkowej oraz wspólnota zakładowa, w ramach której praca zarobkowa jest wykonywana, uzasadniają, moim zdaniem, nierównomierne rozłożenie ciężarów i obowiązków kosztem innych w imię zasady solidarności społecznej.

W rozdziale X nawiązuję do teorii podstawowych potrzeb człowieka oraz konstytucyjnych zasad proporcjonalności i pomocniczości, które, w mojej opinii, są kluczowym wyznacznikiem dla nakładania na pracodawców ciężarów pieniężnych świadczeń społecznych związanych z pracą. Jest to zarazem punkt wyjścia do oceny obecnie występujących konstrukcji poszczególnych świadczeń społecznych w polskim prawie pracy.

Najobszerniejszy rozdział XI obejmuje analizę przyjętych obecnie rozwiązań przez ustawodawcę w stosunku do poszczególnych kategorii świadczeń, w szczególności z perspektywy ich konstrukcji jako świadczeń społecznych *sensu stricto* lub socjalnych oraz towarzyszącej im aksjologii socjalnej. Analizy świadczeń dokonuję trójstopniowo: 1) przez badanie ich charakteru i konstrukcji nadawanej przez ustawodawcę w aktualnym stanie prawnym, a więc w szczególności, czy mają one konstrukcję świadczenia społecznego *sensu stricto* czy socjalnego; 2) przez badanie, jaka faktycznie aksjologia

(społeczna czy socjalna) leży u ich podstaw, 3) przez przeprowadzenie testu proporcjonalności i pomocniczości obciążeń finansowych podmiotów zatrudniających w tym zakresie. Celem prowadzonych rozważań jest również sformułowanie wniosków *de lege ferenda*.

W monografii posługuję się następującymi **metodami badawczymi: formalno-dogmatyczną, aksjologiczną** oraz w niezbędnym zakresie **historyczną i prawnoporównawczą**.

Podstawową metodą badawczą jest typowa dla nauk prawnych analiza formalno-dogmatyczna tekstów prawnych. Przy jej wykorzystaniu dokonuję analizy najważniejszych problemów i wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się na tle obowiązujących przepisów w prawie krajowym i międzynarodowym. Analizuję również dostępne projekty aktów prawnych, zwłaszcza w ramach ostatnich dwóch Komisji Kodyfikacyjnych, dostępne źródła internetowe, orzecznictwo oraz literaturę z zakresu nauki prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, prawa konstytucyjnego, praw człowieka, polityki społecznej i nauki o zarządzaniu.

Z kolei metodę aksjologiczną²⁸ wykorzystuję w szczególności w rozdziałach poświęconych analizie istoty i koncepcji praw człowieka drugiej generacji, w tym praw pracowniczych, jak również podstaw ustrojowych ograniczeń prawa własności i swobody działalności gospodarczej podmiotów będących pracodawcami w zakresie obciążania ich kosztami finansowymi świadczeń społecznych związanych z pracą (rozdziały VII–X). W pewnym stopniu jest ona stosowana we wszystkich rozdziałach monografii.

Zastosowana przeze mnie w ograniczonym zakresie metoda historyczna w głównej mierze związana jest z zagadnieniami ewolucji i kształtowania się socjalnych praw człowieka pracującego na gruncie różnych nurtów filozofii politycznej, jak również regulacji prawa krajowego i międzynarodowego (rozdział VII) czy funkcjonowania zasady zaspokajania potrzeb społecznych pracowników przez pracodawców w ostatnich dziesięcioleciach (rozdział VI).

²⁸ Zob. np. o tej metodzie w nauce prawa pracy A. Rycak, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, Warszawa 2013, s. 24–26 oraz rozdział czwarty, s. 261–288. Wykorzystuje ją także w swojej pracy J. Żołyński, *Aksjologiczne, normatywne i społeczne podstawy prawa rozwiązywania sporów zbiorowych pracy*, Gdańsk 2016, s. 19.

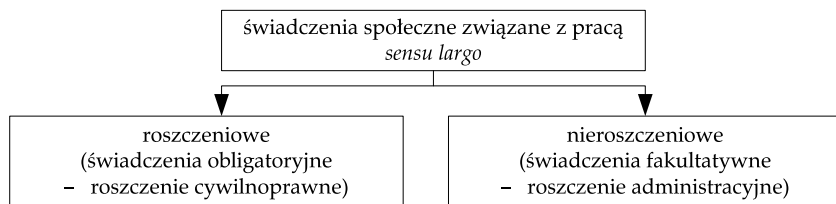
Przewija się ona w niezbędnym zakresie także w większości pozostałych rozdziałów, w których opisywana jest ewolucja konstrukcyjna niektórych omawianych instytucji szczegółowych, np. odpraw pracowniczych. Badania historyczne są bowiem pomocne zarówno w zrozumieniu i wyjaśnieniu kształtu aktualnych rozwiązań prawnych, jak i przy ocenie ich zasadności konstrukcyjnej.

W opracowaniu stosuję także w ograniczonym stopniu metodę prawnoporównawczą, w ramach której dokonuję porównania niektórych instytucji polskiego prawa pracy z wybranymi rozwiązaniami międzynarodowymi, a czasami zagranicznymi, w zakresie omawianej problematyki.

Niniejsze wydanie stanowi poprawioną, zmienioną i rozszerzoną wersję I wydania monografii o tym samym tytule. Potrzeba wznowienia wydania wyniknęła z istniejącej, w moim przekonaniu, konieczności uwzględnienia w zakresie omawianej tematyki pieniężnych świadczeń społecznych w prawie pracy najnowszych tendencji ustawodawcy polskiego, zmierzających do poszerzenia zakresu podmiotowego prawa pracy oraz jego regulacji ochronnych i socjalnych na zatrudnienie cywilnoprawne, w ramach szeroko ujmowanej dziedziny zatrudnienia. Aktualne tendencje polskiego ustawodawcy zmierzają bowiem w kierunku rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa pracy, o czym świadczy coraz bardziej przebijająca się w doktrynie koncepcja tzw. prawa zatrudnienia, wprowadzenie minimalnych stawek wynagrodzeniowych dla osób zatrudnianych na umowach cywilnoprawnych, zmiany w zbiorowym prawie zatrudnienia, jak również najnowsze regulacje w ramach tzw. tarczy antykryzysowej (zob. art. 15g ustawy COVID-19). Ze względu na przyjęte założenie badawcze, że świadczenia społeczne w prawie pracy wywodzą się z praw człowieka, uznałam za konieczne ujęcie badanej tematyki przynajmniej w niezbędnym stopniu także w szerszym kontekście prawa zatrudnienia. Ponadto szerzej zostało ujęte zagadnienie dialogu społecznego w kontekście analizowanych świadczeń, co również stanowi dodatkowy argument przemawiający za ich społecznym charakterem. Niniejsze wydanie zostało uzupełnione o głębszą analizę niektórych świadczeń szczegółowych, jak świadczenia finansowe z zakresu bhp oraz minimalne stawki dla zleceniobiorców i świadczących usługi. W celu uniknięcia wątpliwości w sposób bardziej wyraźny starałam się uwypuklić przyjęty w ramach

niniejszego opracowania podział wyodrębnionych przeze mnie świadczeń społecznych w prawie pracy na świadczenia obligatoryjne (narzucone przez ustawodawcę, roszczeniowe) oraz świadczenia fakultatywne, mające również podstawy rangi ustawowej, ale w przypadku których pracownikowi lub innej uprawnionej osobie przysługuje prawo podmiotowe do rozpatrzenia wniosku zgodnie z zasadami sprawiedliwości, równości oraz proporcjonalności (na wzór roszczenia administracyjnego). Zaproponowałam również instytucje w postaci różnego rodzaju fakultatywnych świadczeń społecznych w prawie pracy / prawie zatrudnienia jako kolejny instrument szeroko pojętej polityki państwa w ramach wspierania rodziny, edukacji, dostępu do kultury czy ochrony przed różnego rodzaju wykluczeniami społecznymi.

Schemat 3. Podział świadczeń społecznych związanych z pracą ze względu na cechę roszczeniowości



Źródło: opracowanie własne.

Monografia została dodatkowo wzbogacona o schematy mające na celu ułatwienie odbioru prezentowanych zagadnień i tez.

W tym miejscu chciałabym serdecznie podziękować Panu prof. dr. hab. Arkadiuszowi Sobczykowi z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz Panu dr. hab. Wiesławowi Koczurowi, profesorowi Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach za trud włożony w sporządzenie recenzji wydawniczych do niniejszej monografii.

Kraków, maj 2020 r.

Rozdział I

PRAWO PRACY A ZAŁOŻENIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. Uwagi wstępne

Tematyka różnego rodzaju pieniężnych świadczeń społecznych w polskim prawie pracy, jak również w dziedzinie zatrudnienia nie może być analizowana bez odwołania się do zagadnień polityki społecznej. Wyrażam przy tym pogląd, że świadczenia o charakterze społecznym związane z pracą, o których mowa w niniejszej publikacji, są ważnym elementem tej polityki. Prawo pracy nie reguluje kwestii wyłącznie prywatnych, co potwierdza chociażby rozwijająca się ostatnio coraz bardziej w nauce prawa pracy publicznoprawna koncepcja stosunku pracy¹, ale jest także instrumentem dla rozwiązywania wielu problemów społecznych. W zakładach pracy mamy do czynienia z realizacją na szeroką skalę polityki społecznej państwa².

Ponadto w literaturze wyrażane są poglądy, że prawo pracy jest częścią prawa socjalnego lub pozostaje z nim w stałej styczności³, aczkolwiek w Polsce

¹ Zob. A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015; A. Musiała, *O władzy publicznoprawnej i prywatnoprawnej w stosunku pracy [w:] Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska, Toruń 2017; też, *Prawo pracy: prawo publiczne czy prawo prywatne*, PiZS 2017/12; J. Żołyński, *Prawo pracy – prawo prywatne czy prawo publiczne. Rozważania na tle charakteru umowy o pracę*, SPPiPS 2016, s. 399 i n.

² Por. np. H. Szewczyk, *Polityka społeczna a prawo pracy w społecznym ustroju pracy*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014/167, s. 168 i n. oraz powołana tam literatura. Zob. także przegląd definicji polityki społecznej – R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 62 i n., 335–349.

³ W ramach prawa socjalnego wymienia się prawo pracy, obok ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej, zatrudnienia, ochrony zdrowia i prawa mieszkalnego – tak W. Muszalski, *Prawo*

pojęcie prawa socjalnego funkcjonuje często jedynie na płaszczyźnie doktrynalnej, niektórzy autorzy zaś w ogóle nie zaliczają prawa pracy do gałęzi prawa socjalnego⁴. W kontekście omawianej na gruncie niniejszej publikacji problematyki pojęcie prawa socjalnego nabiera jednak istotnego znaczenia.

W Polsce pojęcie „prawo socjalne” pojawiło się niedawno, a do popularyzacji przyczynił się zwłaszcza W. Muszalski⁵, którego zdaniem w ramach prawa socjalnego wymienia się prawo pracy obok ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej, zatrudnienia, ochrony zdrowia i ochrony prawa do mieszkania. Według powołanego autora termin „prawo socjalne” ma znaczenie dosyć szerokie i określa „w sposób zasadniczy pozycję socjalną obywatela, tak jak ujmuje ją polska nauka polityki społecznej”⁶.

socjalne, Warszawa 2010, s. 12. Na temat relacji prawa pracy do prawa socjalnego i wyodrębnienia prawa socjalnego zob. B.M. Ćwiertniak, „Prawo pracy” czy „prawo socjalne”? [w:] *System prawa pracy*, t. I. Część ogólna, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 59 i n. oraz przywoływana tam literatura, m.in. dogłębnie ujmująca relacje prawa pracy i prawa socjalnego pozycja W. Muszalskiego, *Prawo pracy, prawo socjalne a polityka społeczna*, SP 1985/1–2; por. także I. Sierpowska, *Z rozważań nad wyodrębnieniem i metodologią prawa socjalnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014/VIII, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/64494/07_Sierpowska_I_Z_rozwazan_nad_wyodrebnieniem_i_metodologia_prawa_socjalnego.pdf (dostęp: 7.04.2020 r.), s. 113–131; D. Dzienisiuk, *W poszukiwaniu kryteriów wyodrębnienia prawa socjalnego* [w:] *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa prof. Wojciecha Muszalskiego*, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Warszawa 2019, s. 209 i n.

⁴ B. Ćwiertniak („Prawo pracy”..., s. 62) wskazuje na trzy podejścia w nauce prawa do relacji prawa pracy i prawa socjalnego, a mianowicie według autorów poznańskich (A. Kijowski, W. Piotrowski, M. Skąpski) oraz wrocławskich (H. Szurgacz, H. Pławucka) prawo socjalne nie zawiera w ogóle prawa pracy. H. Szurgacz i H. Pławucka piszą o prawie socjalnym jako prawie ubezpieczeń społecznych *sensu largo* i w ramach jego zakresu wymieniają: ubezpieczenia i zaopatrzenie społeczne, pomoc społeczną, wsparcie socjalne (m.in. fundusz alimentacyjny, zasiłki rodzinne), odszkodowania socjalne (np. dla kombatantów, ofiar pracy przymusowej) (por. H. Szurgacz, H. Pławucka, *Reformy w zakresie polskiego prawa socjalnego a międzynarodowe i europejskie prawo socjalne* [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, red. H. Szurgacz, Wrocław 1998, s. 219–220). Z kolei według drugiego podejścia prawo socjalne zawiera określone, zazwyczaj wąskie relacje zaliczane do prawa pracy, np. świadczenia socjalne (zob. M. Skąpski, *Zagadnienia stosunku pracy między członkami rodziny*, Warszawa 2000, s. 195–196). Natomiast zgodnie z trzecim przytoczonym przez B.M. Ćwiertniaka stanowiskiem prawo socjalne stanowi swoistą metagałąż systemu prawnego, której częścią jest m.in. całe prawo pracy jako gałąź (według W. Muszalskiego prawo socjalne obok prawa pracy obejmuje: ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczną, zatrudnienie, ochronę zdrowia, ochronę prawa do mieszkania).

⁵ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, s. 11.

⁶ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, s. 12.

Jak podaje W. Muszalski, termin „prawo socjalne” pojawił się w poł. XX w. w krajach Europy Zachodniej, przede wszystkim w Niemczech, Austrii, Francji. Autor ten zwraca uwagę, że pojęcie to pojawia się wprost w dydaktyce niemieckiej, ponieważ w Niemczech mamy odrębną kodyfikację prawa socjalnego w postaci Kodeksu socjalnego (*Sozialgesetzbuch*, SGB). Niemieckie prawo socjalne obejmuje: ubezpieczenie społeczne (w tym prawo do świadczeń leczniczych), opiekę społeczną, świadczenia zaopatrzeniowe typu odszkodowawczego, promocję i organizację zatrudnienia, dokszałcanie pracowników oraz pomoc dla młodzieży. Poza jego zakresem pozostaje jednak prawo pracy⁷. Z kolei we Francji z reguły *droit social* określa zarówno prawo pracy, jak i prawo ubezpieczenia społecznego, ale czasami przez ten termin rozumie się tylko ubezpieczenia społeczne lub tylko prawo pracy. We Francji, Belgii i Stanach Zjednoczonych używane jest także pojęcie prawa zabezpieczenia społecznego⁸.

Według H. Szurgacza koncepcja prawa socjalnego stanowiła reakcję na nowe zjawiska w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, polegające w szczególności na pojawieniu się nowych rodzajów świadczeń, które nie dały się ująć w zwykle wyodrębniane świadczenia w ramach zabezpieczenia społecznego, tj. ubezpieczeniowe, zaopatrzeniowe i opieki (pomocy) społecznej⁹.

Z kolei W. Piotrowski, nawiązując do dorobku doktryny niemieckiej, podnosił, że prawo zabezpieczenia społecznego, dotyczące w istocie jedynie świadczeń socjalnych¹⁰ o charakterze ochronnym, ma wobec oczekiwań społecznych i zadań władzy publicznej wyznaczanych przez politykę społeczną zbyt wąski zakres znaczeniowy. Dlatego zaproponował on posługiwanie się terminem prawa socjalnego jako pojęciem szerszym i wyodrębnienie go jako kompleksowej gałęzi prawa, zawierającej w sobie także prawo zabez-

⁷ Tak W. Muszalski, *Prawo socjalne*, s. 11–12. Szerzej na temat koncepcji prawa socjalnego w Niemczech zob. A. Przybyłowicz, *Ubezpieczenie pielęgnacyjne w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 207 i n.

⁸ Tak W. Muszalski, *Prawo socjalne*, s. 12.

⁹ H. Szurgacz, *Prawo socjalne w latach 1989–1999. Kilka uwag o kierunkach rozwoju* [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. Mathey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 530.

¹⁰ Na marginesie należy zwrócić uwagę, że prawo socjalne w najwęższym ujęciu w doktrynie niemieckiej obejmuje prawo do świadczeń socjalnych – zob. A. Przybyłowicz, *Ubezpieczenie...*, s. 207 i n.

pieczenia społecznego, ale ponadto obejmującej świadczenia odszkodowania społecznego oraz o charakterze wspierającym, pobudzające własną odpowiedzialność i umożliwiające lepszy start i wyrównanie szans w społeczeństwie¹¹. W ujęciu szerokim prawo socjalne, według W. Piotrowskiego, jest definiowane przez swoją funkcję, którą stanowi realizacja polityki społecznej prowadzonej przez władze publiczne. Nawiązując do poglądów W. Piotrowskiego, D.E. Lach opowiada się za węższym rozumieniem prawa socjalnego, które, jego zdaniem, pozwala na odgraniczenie go od innych gałęzi prawa. Według tej koncepcji prawo socjalne obejmuje: prawo ubezpieczeń społecznych, prawo opieki zdrowotnej, prawo zaopatrzenia oraz prawo pomocy społecznej, które łącznie mieszczą się w pojęciu zabezpieczenia społecznego, a ponadto prawo odszkodowań społecznych, prawo „promocji zatrudnienia”, prawo świadczeń wyrównawczych i wspierających. Rdzeniem prawa socjalnego jest według tego autora prawo zabezpieczenia społecznego¹².

Zdaniem A. Sobczyk prawo socjalne jest natomiast prawem uzasadnionych potrzeb z jednej strony, korygowanym przez indywidualny obowiązek dbałości człowieka o samego siebie z drugiej. Oznacza to, zdaniem powołanego autora, że państwo działa subsydiarnie (pomocniczo), czyli dopiero wtedy, gdy człowiek nie jest w stanie poradzić sobie sam¹³.

Tendencję do włączania instytucji prawa pracy oraz zabezpieczenia społecznego do gałęzi prawa socjalnego można spotkać także w orzecznictwie sądowym. Na uwagę zasługuje w szczególności interesujący wyrok WSA w Poznaniu z 20.03.2008 r., IV SA/Po 668/07¹⁴, w którego uzasadnieniu stwierdzono, że „konstytucyjna kategoria zabezpieczenia społecznego zawiera w sobie szereg instytucji prawa socjalnego – w szczególności prawo

¹¹ Tak W. Piotrowski, *Prawo socjalne jako instrument realizacji polityki społecznej*, maszynopis, cyt. za: D.E. Lach, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, red. Z. Niedbała, M. Skąpski, Poznań 2009, s. 123.

¹² Zob. D.E. Lach, *Niesamodzielność jako ryzyko socjalne*, Poznań 2018, s. 114–115. Na temat definicji zabezpieczenia społecznego i form jego realizacji zob. analizy prowadzone przez K. Ślebzaka, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 13–34 oraz powołana tam literatura.

¹³ A. Sobczyk, *Prawo i człowiek pracujący – między ochroną godności a równości* [w:] *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. M. Skąpski, M. Ślebzak, Poznań 2014, s. 43.

¹⁴ LEX nr 493188.

pracy (w tym sferę pracy socjalnej), pomoc społeczną, zatrudnienie, ochronę prawa do mieszkania”.

W polskim piśmiennictwie i dydaktyce często używa się zamiennie terminów „prawo socjalne” i „prawo zabezpieczenia społecznego”¹⁵. Wskazuje się, że już w terminologii ustawodawstwa zaborczego stosowano różne pojęcia. Obok terminu „prawo pracy” używano określeń: „prawo robotnicze”, „kwestia robotnicza”, „kwestia społeczna”, „prawo fabryczne”, „prawo socjalne”, „prawo społeczne”¹⁶. D. Dzienisiuk zwraca uwagę, że z punktu widzenia systemu prawa prawo socjalne nie może być uznane za odrębną gałąź prawa, za czym przemawia brak własnej metody, niespójność przedmiotowa, powiązanie jego poszczególnych elementów z innymi gałęziami prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego i prawa finansowego¹⁷. Należy się jednak jednocześnie zgodzić ze stanowiskiem powołanej autorki, że koncepcja prawa socjalnego jest wygodna z praktycznego punktu widzenia, ponieważ pozwala się zorientować w zakresie pomocy zapewnianej poszczególnym osobom ze strony państwa i innych podmiotów działających w sferze publicznej (np. ochrona konsumenta, prawo mieszkaniowe). Autorka słusznie przy tym zwraca uwagę, że ochrona ta wiąże się z całością życia, a nie tylko z wykonywaniem pracy¹⁸. Dlatego też wyrażam pogląd, iż koncepcja prawa socjalnego, niezależnie od zarzutów związanych z jej brakami metodologicznymi, wnosi jednak istotną jakość do nauki prawa, kładąc akcenty na kwestie socjalne, które są elementem pozostałych gałęzi prawa, w tym prawa pracy. Koncepcja ta ma także istotne znaczenie z perspektywy analizowanej w ramach niniejszej publikacji tematyki pieniężnych świadczeń społecznych w prawie pracy.

¹⁵ B.M. Cwiertniak, „Prawo pracy”..., s. 59.

¹⁶ B. Cwiertniak, *Sposoby definiowania prawa pracy i ich periodyzacja w literaturze polskiego prawa pracy* [w:] *System prawa pracy*, t. I. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 34–35.

¹⁷ D. Dzienisiuk, *Prawo...*, s. 84; W. Sanetra, *W sprawie aksjologii prawa socjalnego* [w:] *Konstytucyjnoprawne wytyczne dla konstruowania systemów opieki zdrowotnej w Niemczech i w Polsce*, red. D.E. Lach, Kraków 2016, s. 63 – autor zwraca uwagę na problemy ze stworzeniem spójnego katalogu systemu wartości dla prawa socjalnego (prawa zabezpieczenia społecznego) wobec zróżnicowanych regulacji w jego obrębie.

¹⁸ D. Dzienisiuk, *Prawo...*, s. 84.

Genezy zarówno prawa pracy, jak i polityki społecznej można doszukiwać się w tzw. kwestii robotniczej¹⁹. W literaturze podnosi się, że w zakresie przedmiotowy polityki społecznej wchodzi część spraw publicznych, w tym zagadnienia praw i obowiązków pracodawców i pracowników, zabezpieczenia dochodu dla tych, którzy nie mogą pracować zarobkowo, zapewnienia dostępu do mieszkania, edukacji i opieki zdrowotnej dla wszystkich obywateli²⁰. Problematyka ta łączy się z różnego rodzaju pieniężnymi świadczeniami społecznymi oraz usługami społecznymi. Tego rodzaju świadczenia i usługi występują też w prawie pracy, co po raz kolejny potwierdza związki prawa pracy z polityką społeczną. Podstawowym celem państwowej polityki społecznej jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego (jako gwarancji materialnych, podstawowych środków utrzymania), a w szerszym ujęciu – bezpieczeństwa społecznego (jako rzeczywistych gwarancji pełnego rozwoju jednostki), dla osiągnięcia których instrumentami realizacji są świadczenia i usługi społeczne²¹, w tym pozostające w związku z wykonywaną pracą zarobkową. Zauważa się, że podmioty i sposoby osiągania tych celów określone są przede wszystkim w aktach prawnych, co różni je od prywatnej produkcji dóbr i usług na sprzedaż. Przez zdefiniowanie w prawie świadczeń i usług oraz uprawnionych do nich podmiotów, stają się one przedmiotem obywatelskich praw podmiotowych²². Jak wskazuje A. Sobczyk, „prawo pracy sprzyja rozwojowi wspólnot zakładowych, struktur społeczeństwa obywatelskiego oraz ustala reguły organizacji społeczeństwa wokół miejsc pracy i prowadzenia działalności gospodarczej”²³. Tym samym uzasadnione jest twierdzenie, że prawo pracy definiuje również prawa podmiotowe do świadczeń społecznych związanych z pracą.

¹⁹ J.M. Auleytner, *Historia polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Warszawa 2018, s. 45 i n.

²⁰ Por. R. Szarfenberg, *Pojęcie polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Warszawa 2018, s. 26.

²¹ Na temat różnic między bezpieczeństwem socjalnym a społecznym zob. I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015/16, s. 45–46 oraz R. Szarfenberg, *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*, referat wygłoszony na konferencji „Bezpieczeństwo socjalne” w Ustroniu 2003, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refustronie.pdf> (dostęp: 7.12.2018 r.), s. 1–3. Szerzej na temat różnic między pojęciem polityki społecznej a pojęciem polityki socjalnej zob. pkt 3 niniejszego rozdziału.

²² Zob. R. Szarfenberg, *Pojęcie...*, s. 27.

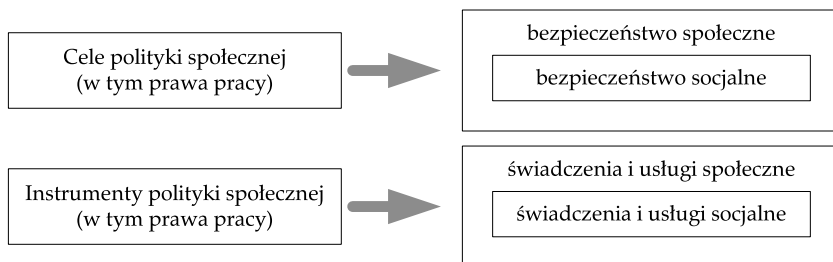
²³ A. Sobczyk [w:] *System prawa pracy*, t. I. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 618.

W doktrynie zwraca się również słusznie uwagę, że w obliczu współczesnych przemian społeczno-gospodarczych, zwłaszcza integracji socjalnej państw Unii Europejskiej, tradycyjne rozumienie świadczeń realizowanych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego jedynie jako kompensaty skutków wystąpienia wybranych ryzyk socjalnych jest zbyt wąskie. Wskazuje się, że taka „ratownicza” koncepcja nie przystaje do wyzwań współczesności, w której chodzi raczej o działania aktywne – wspierające i zapobiegawcze. Zwraca się uwagę na tworzenie społeczeństwa skonsolidowanego (spójnego, inkluzywnego), opartego na solidarności, równości, a jednocześnie gwarantującego wysoki standard życia i zdrowia²⁴. Podkreśla się, że istotne jest kompleksowe podejście do kwestii społecznych w celu promowania społecznej integracji. Stąd też tradycyjne techniki omawiane w ramach zabezpieczenia społecznego (pomocowa, ubezpieczeniowa i zaopatrzeniowa) nie wyczerpują omawianego zagadnienia. Wymaga to także stosowania techniki wspierającej, wyrównującej szanse obywateli i, zgodnie z zasadą pomocniczości, umożliwiającej im w konsekwencji samodzielne, pełne uczestnictwo w życiu społecznym²⁵. Instrumentami polityki społecznej w celu realizacji wskazanego sposobu podejścia do kwestii społecznych powinny być więc świadczenia i usługi społeczne w szerokim rozumieniu, a wśród nich świadczenia i usługi socjalne. Mają one na celu nie tylko zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego, ale także wspieranie człowieka w celu pełnej partycypacji w życiu społecznym. Dlatego też ustawowe świadczenia społeczne w prawie pracy służą nie tylko zapewnieniu minimum potrzeb socjalnych człowieka pracującego, co odbywa się zwłaszcza poprzez gwarancje niezmiennych dochodów w okresach niewykonywania pracy lub świadczenia pracy niższej wartości, ale także stwarzaniu różnego rodzaju zachęt do promowania niektórych postaw lub zachowań pożądaných z punktu widzenia prowadzonej przez państwo polityki społecznej. Odbywa się to chociażby poprzez stosowanie wielu zwolnień publicznoprawnych w przypadku niektórych świadczeń społecznych o charakterze fakultatywnym w prawie zatrudnienia.

²⁴ Por. W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 30 i n. oraz D.E. Lach, *Pojęcie...*, s. 123.

²⁵ Tak D.E. Lach, *Pojęcie...*, s. 123.

Schemat 4. Cele oraz instrumenty polityki społecznej, w tym prawa pracy



Źródło: opracowanie własne.

Należy zwrócić uwagę, że związki prawa pracy i polityki społecznej były od dawna dostrzegane w literaturze prawa pracy oraz wśród przedstawicieli polityki społecznej. Nadal brakuje jednak, moim zdaniem, pogłębionych i całościowych analiz z zakresu tej problematyki. Już W. Szubert wskazywał, że „prawo pracy służy osiągnięciu celów społecznych, a polityka społeczna posługuje się prawem pracy jako narzędziem działania”²⁶, choć polityka społeczna obejmuje jednak znacznie szerszy zakres, prawo (polityka prawa) jest tylko jednym z jej instrumentów²⁷. Także w starszych podręcznikach prawa pracy zwracano uwagę, że „polityka społeczna obejmuje cały zakres przedmiotowy prawa pracy, niemniej na prawie pracy się nie kończy”²⁸. Według T. Zielińskiego prawo pracy ujmowane całościowo jako gałąź prawa jest instrumentem jednolitej polityki społeczno-gospodarczej państwa²⁹. L. Florek zwracał uwagę, że asymetrii praw i obowiązków stron w prawie pracy nie można tylko utożsamiać z funkcją ochronną. Występowanie niektórych obowiązków pracodawcy można uzasadnić jedynie realizacją przez nie polityki państwa³⁰. Pozytywnym sygnałem jest jednak ostatnio także to, że na związki te wskazuje się coraz częściej w niektórych nowszych opraco-

²⁶ W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 59.

²⁷ Tak W. Szubert, *Aspekty prawne szeroko pojętej polityki społecznej* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 262.

²⁸ Por. W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Poznań–Gdańsk–Warszawa 1979, s. 20.

²⁹ Por. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 1. *Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986, s. 59. Szerzej tenże, *Prawo pracy a polityka społeczno-gospodarcza i postęp społeczny*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej” 1977/144, s. 12 i n.

³⁰ L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 25.

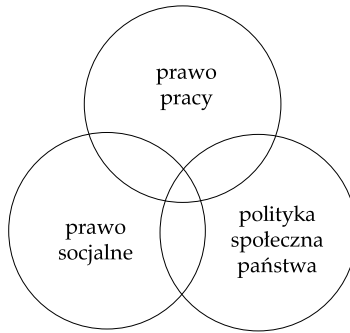
waniach naukowych z zakresu prawa pracy³¹. Niezależnie od tego związków między polityką społeczną a prawem pracy były i są dostrzegane, a nawet wyraźnie akcentowane w literaturze z zakresu polityki społecznej³². Należy zaznaczyć, że prawo pracy jest przy tym tylko jednym z elementów systemu praw socjalnych człowieka i polityki społecznej³³.

³¹ Zob. np. H. Szewczyk, *Polityka...*, s. 166–173; B. Godlewska-Bujok, *O kształtowaniu prawa pracy i jego związkach z polityką społeczną*, SPPiPS 2018/25, s. 365–372; M. Rylski, *Ogólne refleksje o roli prawa pracy w polityce społecznej państwa* [w:] *Ochronna funkcja prawa pracy. Wyzwania współczesnego rynku pracy*, red. A. Napiórkowska, B. Rutkowska, M. Rylski, Toruń 2018, s. 9–35; *Polityka społeczna a prawo pracy. Wybrane problemy*, red. M. Paluszkiwicz, M. Włodarczyk, Łódź 2018.

³² Zob. np. T. Żukowski, *Kwestia pracownicza* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Katowice 1998, s. 161 i n.; G. Firlit-Fesnak, *Problemy czasu wolnego i wypoczynku* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Katowice 1998, s. 181 i n.; J. Męcina, *Rola prawa w polityce społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Katowice 1998, s. 283 i n.; K. Gilga, M. Rojek-Nowosielska, *Polityka rynku pracy* [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław 2009, s. 127 i n.; O. Kowalczyk, *Instrumentarium polityki społecznej* [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław 2009, s. 42 i n.; O. Kowalczyk, *Instrumentarium polityki społecznej* [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław 2013, s. 42 i n.; K. Gilga, M. Rojek-Nowosielska, *Polityka rynku pracy* [w:] *Wymiary polityki społecznej*, red. O. Kowalczyk, S. Kamiński, Wrocław 2013, s. 171 i n.; S. Golinowska, *Praca i polityka społeczna. Wzajemne wzmacnianie się i konflikt* [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Poznań 2010, s. 25 i n.; B. Balcerzak-Paradowska, *Praca i rodzina – dwie sfery życia człowieka* [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Poznań 2010, s. 46 i n.; A. Rajkiewicz, *W trosce o dobro człowieka i o godne życie* [w:] *Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesor Lucynie Frąckiewicz*, red. W. Koczur, A. Rączaszek, Katowice 2012, s. 16–17 i n.; J. Orczyk, *Ewolucja polityki społecznej w Polsce po 1990 roku* [w:] *Współczesne obrazy polityki społecznej i gospodarczej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesor Lucynie Frąckiewicz*, red. W. Koczur, A. Rączaszek, Katowice 2012, s. 31 i n.; J. Supińska, *Style i instrumenty polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Warszawa 2018, s. 100 i n.; W. Anioł, *Kontrowersje wokół koncepcji „państwa pracy”* [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina, Warszawa 2018, s. 442; J. Męcina, T. Niedziński, *Prawo...*, s. 389 wraz z powołaną tam literaturą; J. Męcina [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Katowice 1998, s. 283 i n.

³³ Na wykraczanie polityki społecznej poza zakres prawa pracy często wskazuje się w literaturze prawa pracy i polityki społecznej – tak np. H. Szewczyk, *Polityka...*, s. 168; R. Szarfenberg, *Pojęcie...*, s. 26.

Schemat 5. Relacje prawa pracy do prawa socjalnego i polityki społecznej państwa



Źródło: opracowanie własne.

2. Publiczne i społeczne aspekty prawa pracy

Przy wyjaśnianiu związków prawa pracy i polityki społecznej pomocna okazuje się pojawiająca się w najnowszej literaturze publicznoprawna koncepcja prawa pracy, której jestem zwolenniczką, a przynajmniej w zakresie omawianej problematyki świadczeń społecznych w prawie pracy. Należy jednak od razu podkreślić, że elementy społeczne w prawie pracy są także dostrzegane przez przeciwników tej teorii. Niezależnie bowiem od przyjmowanej koncepcji prawa pracy aspekty publicznoprawne, a zwłaszcza społeczne, w prawie pracy są akcentowane przez większość przedstawicieli doktryny prawa pracy. Ich wyrazem są również omawiane na gruncie niniejszej publikacji pieniądze świadczenia społeczne związane z pracą.

Rola pracodawców, w tym także (co wymaga podkreślenia) pracodawców sektora prywatnego, w systemie społecznej gospodarki rynkowej³⁴ nie tylko sprowadza się do zatrudniania pracowników i wypłaty im wynagrodzenia w zamian za świadczoną pracę, ale polega także na wykonywaniu w ramach zawartych stosunków pracy wielu funkcji z zakresu polityki społecznej, przerzucanych na nich przez państwo³⁵. Można wskazać funkcje z zakresu

³⁴ System ten ustawodawca przyjął w art. 20 Konstytucji RP.

³⁵ Na temat wielosektorowej polityki społecznej, która zakłada zaangażowanie w rozwiązywanie różnych kwestii społecznych także podmiotów z pozapublicznych sektorów, w tym w obszarze społecznie odpowiedzialnego biznesu, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw/biznesu

polityki rynku pracy (ograniczanie bezrobocia przez zatrudnianie obywateli), polityki prorodzinnej (świadczenia finansowe na rzecz kobiet w ciąży i karmiących piersią), edukacyjnej (koszty szkoleń bhp i urlopów szkoleniowych), prozdrowotnej (koszty badań lekarskich medycyny pracy) itp. Zasadą powinno być jednak, by realizacja powyższych funkcji odbywała się z zastosowaniem zasad proporcjonalności i pomocniczości. Nie mogą to więc być obciążenia nadmierne i muszą występować tylko wtedy, gdy inna droga ich realizacji byłaby nieefektywna lub nienaturalna³⁶. Przykładem takiej ingerencji ustawodawcy w stosunkach pracy w imię realizacji celów społecznych są właśnie narzucone ustawowo różnego rodzaju pieniężne świadczenia społeczne związane z pracą, co będzie jeszcze wielokrotnie podkreślane w niniejszej publikacji.

Stoję na stanowisku, że obowiązki pracodawców w zakresie wypłaty pieniężnych świadczeń o charakterze społecznym mają charakter publicznoprawny. W tym zakresie prawo pracy należy postrzegać jako element realizacji publicznego obowiązku państwa, którego celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu³⁷. Należy w tym miejscu odnotować poglądy na temat przynależności prawa pracy do prawa prywatnego³⁸, prawa publicznego³⁹, jak również poglądy, że część instytucji prawa pracy przynależy do prawa prywatnego, a część do prawa publicznego⁴⁰. Nierzadkie są też wypowiedzi,

(*corporate social responsibility*, CSR), zob. M. Grewiński, *O związkach polityki społecznej ze społeczną odpowiedzialnością biznesu* [w:] *Usługi społeczne odpowiedzialnego biznesu*, red. M. Bonikowska, M. Grewiński, Warszawa 2011, s. 31 i n.

³⁶ Zakres działania i formy ingerencji państwa w stosunki społeczne na przestrzeni lat podlegają stałej dyskusji w zależności od uwarunkowań czasowych i nowych wyzwań technologicznych – zob. J. Orczyk, *Indywidualizacja i elastyczność. Nowa cywilizacja pracy?*, Pol. Społ. 2017/8, s. 8.

³⁷ Tak A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 140 i n.

³⁸ Dominują poglądy, że większość relacji między pracodawcą a pracownikiem postrzega się jako relacje prywatne – więcej na ten temat J. Czerniak-Swędzioł, A. Sobczyk [w:] *System prawa pracy*, t. I. *Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 602 i n. W jednej z nowszych publikacji w nauce prawa pracy A. Miętek (*Swoboda umów i jej ograniczenia przy kształtowaniu treści stosunku pracy*, *Legalis* 2019, zwłaszcza „Zakończenie”) opowiada się za ściślejszym związkiem prawa pracy z prawem prywatnym oraz zakwalifikowaniem stosunku pracy jako stosunku zobowiązaniowego.

³⁹ A. Sobczyk, *Umowa o pracę jako umowa prawa publicznego* [w:] *System prawa pracy*, t. I..., red. K.W. Baran, s. 611 i n.; zob. także M. Safjan [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 67–68; J. Jończyk, *Płaca*, *PiZS* 2014/6, s. 2.

⁴⁰ J. Czerniak-Swędzioł, A. Sobczyk [w:] *System prawa pracy*, t. I..., red. K.W. Baran, s. 602 i n.; zob. także np. A. Musiała, *O władzy...*, s. 77 i n.; też: *O stosunku pracy raz jeszcze. Horyzontalne oddziaływanie praw konstytucyjnych a stosunek pracy*, *SPPiPS* 2019/3, s. 183–193; A. Musiała, *Czy pracownik pozostaje w relacji władzy z pracodawcą?*, *MPP* 2019/6.

że prawo pracy odznacza się takimi cechami, które nie są właściwe ani prawu prywatnemu, ani prawu publicznemu⁴¹. Trzeba jednak podkreślić, że elementy społeczne prawa pracy, które mają jednocześnie wymiar publiczny, są jego nieodłączną częścią, niezależnie od przyjętej koncepcji prywatno- czy publicznoprawnej prawa pracy.

Koncepcję publicznoprawnego charakteru stosunku pracy prezentuje w nowszej literaturze zwłaszcza A. Sobczyk⁴², uznając, że pracodawca, ze względu na publicznoprawny charakter przepisów prawa pracy, realizuje publiczne zadania państwa. Tym samym powstaje naturalne pytanie o ponoszenie ich kosztów finansowych w takich przypadkach⁴³. Autor ten jednocześnie podkreśla, że obowiązki pracodawcy ze sfery interesu publicznego są tylko formalnie jego obowiązkami, w istocie są to obowiązki wspólnoty w stosunku do potrzebujących⁴⁴. Jego zdaniem obciążenie pracodawcy obowiązkami publicznymi znajduje swoje uzasadnienie w konstytucyjnym pojęciu dobra wspólnego (art. 82 Konstytucji RP), w zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz w ochronie godności osobowej człowieka⁴⁵.

Według koncepcji prezentowanej przez A. Sobczyka praca zarobkowa związana jest z dystrybucją własności. Jednocześnie redystrybucja dóbr i usług jest nieodłącznym elementem polityki społecznej⁴⁶ i wiąże się z zasadą solidarności społecznej, która uzasadnia z kolei obciążenia socjalne własności i zatrudnienia w celu realizacji zasady sprawiedliwości społecznej⁴⁷. Wy-

⁴¹ Za ujmowaniem prawa pracy jako gałęzi na styku prawa publicznego i prywatnego wypowiedziami się T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawodawstwa*, Warszawa 2003, s. 121–122.

⁴² A. Sobczyk, *Umowa...*, s. 611–613 oraz tegoż, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 300–304; tegoż, *Wolność...*, s. 78 i n.

⁴³ Z zastrzeżeniem przedstawionym we wstępie, że faktycznie konsekwencje te ponosi podmiot będący pracodawcą, a więc w szczególności przedsiębiorca, kosztem swojego majątku.

⁴⁴ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 301.

⁴⁵ A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I..., s. 310.

⁴⁶ Por. R. Szarfenberg, *Pojęcie...*, s. 29 oraz cytowane tam wypowiedzi na temat polityki społecznej.

⁴⁷ Na temat społecznego obciążenia własności zob. np. A. Zwoliński, *Spoleczne obowiązki własności prywatnej [w:] Polityka społeczna wobec „rzeczy nowych”. 25-lecie encykliki Centesimus annus św. Jana Pawła II*, red. J. Mazur, Kraków 2016, s. 271–286, http://bc.upjp2.edu.pl/Content/3574/zwolinski_art_polityka_wobec.pdf (dostęp: 13.10.2019 r.); J. Orczyk, *Indywidualizacja...*, s. 8. Zagadnieniu temu poświęcono także seminarium naukowe „Spoleczne obciążenia własności prywatnej – filozofia i prawo” na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w dniu 20.05.2019 r.

bitnym przykładem takich obciążeń są, moim zdaniem, właśnie omawiane na gruncie niniejszej publikacji świadczenia o charakterze społecznym związane z pracą.

Publicznoprawna koncepcja prawa pracy ma zatem istotne znaczenie w kontekście relacji prawa pracy do polityki społecznej. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że także na gruncie koncepcji prywatnoprawnych czy mieszanych (w ujęciu heterogenicznym) stosunku pracy cały czas są dostrzegane związki prawa pracy z polityką społeczną. W prawie pracy mamy bowiem wiele regulacji będących instrumentami polityki społecznej państwa. W tym kontekście powstaje również słuszne pytanie, jakie mamy obecnie kryteria zatrudnienia pracowniczego – czy dalej powinno to być kryterium podporządkowania organizacyjnego, czy też może zależności ekonomicznej albo potrzeby socjalnej⁴⁸. Kwestii tej jednak na potrzeby niniejszej pracy nie rozstrzygam.

3. Polityka społeczna a polityka socjalna

Jak już sygnalizowałam, polityka społeczna jest pojęciem szerszym niż polityka socjalna. Pojęć tych nie należy więc utożsamiać.

Wśród zasad polityki społecznej wymienia się najczęściej zasadę dobra wspólnego, zasady: pomocniczości, sprawiedliwości społecznej, równości szans obywateli⁴⁹, solidarności, samopomocy, przezorności, samorządności i uczestnictwa⁵⁰. Wskazuje się, że w kreowanej przez nią wizji człowieka i świata uwzględnia się oprócz zysku takie wartości, jak godność, równość, sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo socjalne/społeczne⁵¹. Z kolei sama funkcja socjalna państwa ma na celu łagodzenie konfliktów społecznych i legitymizowanie działań państwa tam, gdzie jego aktywność jest konieczna

⁴⁸ J. Stelina, *Ocena kodeksu pracy z punktu widzenia wybranych jego regulacji [w:] 40 lat Kodeksu pracy*, red. Z. Góral, M. Mielczarek, Warszawa 2015, s. 41.

⁴⁹ Zob. Z. Czyżowska, *Polityka świadczeń socjalnych. Cele, zadania, realizacja*, Warszawa 1990, s. 12 i n.

⁵⁰ Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Dobro wspólne jako naczelna zasada polityki społecznej [w:] Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Poznań 2010, s. 235.

⁵¹ K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 11.

i oczekiwana⁵². Celem polityki społecznej jest korygowanie mechanizmów rynkowych w imię ochrony określonych wartości społecznych⁵³.

W tym miejscu za konieczne uważam wyraźne odróżnienie pojęć polityki społecznej i polityki socjalnej⁵⁴. Jest to szczególnie istotne dla tematyki niniejszej pracy, której jednym z założeń badawczych jest zaakcentowanie różnic między aksjologią społeczną a aksjologią socjalną w prawie pracy, a w szczególności różnic konstrukcyjnych między świadczeniami społecznymi ze stosunku pracy o aksjologii społecznej i socjalnej oraz związanych z tym implikacji teoretycznych i praktycznych. W praktyce często nie odróżnia się zakresu znaczeniowego pojęcia polityki społecznej i socjalnej, używając ich zamiennie⁵⁵, podobnie zresztą jak przymiotników „socjalny” i „społeczny”, używanych w innych kontekstach, o czym będzie szerzej mowa w rozdziale IV. Podejście takie należy uznać za błędne, za czym w szczególności przemawiają utrwalone stanowiska przedstawicieli nauki polityki społecznej. Na potrzeby niniejszej pracy rozróżnienia tego będę konsekwentnie używać, ma ono bowiem istotne znaczenie w kontekście analizy stopnia obciążeń finansowych pracodawców kosztami społecznymi. W monografii przyjmuję również, że świadczenia o aksjologii społecznej są pojęciem przedmiotowo szerszym niż świadczenia o aksjologii socjalnej. Jedne i drugie są instrumentami odpowiednio polityki społecznej lub socjalnej państwa.

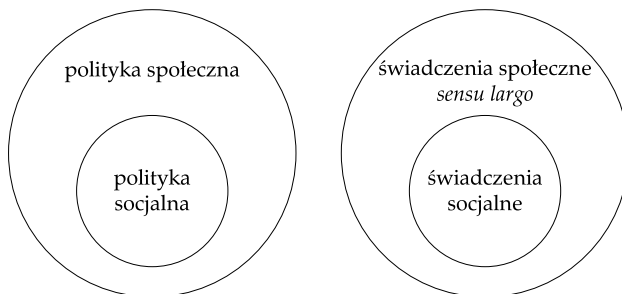
⁵² L. Dziewięcka-Bokun, *Rozważania o funkcji socjalnej państwa* [w:] *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności. Księga pamiątkowa z okazji 70. urodzin Profesora Adama Kurzynowskiego*, red. P. Błędowski, Warszawa 2004, s. 62, 69.

⁵³ C. Barnard, *Social Policy Revisited in the Light of the Constitutional Debate* [w:] C. Barnard, *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford 2007, published to Oxford Scholarship Online: March 2012, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199226221.001.0001, s. 4.

⁵⁴ Na konieczność wyodrębnienia z polityki społecznej polityki socjalnej zwraca uwagę Z. Czyżowska, *Polityka...*, s. 12.

⁵⁵ Takie podejście prezentują także niektórzy przedstawiciele polityki społecznej, np. K. Zamorska, *Prawa...*, s. 30.

Schemat 6. Zakres pojęciowy polityki społecznej i polityki socjalnej oraz świadczeń społecznych i świadczeń socjalnych



Źródło: opracowanie własne.

W literaturze wskazuje się, że polityka społeczna „oznacza politykę rządów dotyczącą działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu”⁵⁶. Według A. Kurzynowskiego „polityka społeczna to działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie”⁵⁷.

Z kolei pojęcie polityki socjalnej trafiło do języka polskiego z języka niemieckiego⁵⁸. Wskazuje się, że historia polityki socjalnej daje się sprowadzić do społecznych dziejów pomocy człowiekowi, a polityka socjalna *sensu stricto* rozpoczyna się w XVI w., wraz z kształtowaniem się w Anglii *poor law*, czyli nowożytnego systemu pomocy społecznej. Jej rozwój przyspieszył w XIX w., z chwilą pojawienia się obowiązkowych ubezpieczeń społecznych Ottona von Bismarcka⁵⁹. Właściwa historia nowoczesnej, ponad-, pozasocjalnej polityki społecznej zaczęła się w XX w., wraz z początkiem kształtowania

⁵⁶ Th.H. Marshall, *Social Policy*, London 1967, s. 7.

⁵⁷ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2002, s. 11.

⁵⁸ R. Szarfenberg, *Pożegnanie państwa opiekuńczego?*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ws_poze-gnanie.pdf (dostęp: 7.12.2018 r.), s. 2.

⁵⁹ O. v. Bismarck uważany jest za twórcę nowoczesnej polityki społecznej – zob. J.M. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa 2005, s. 19.

się systemu zaopatrzeniowego w Anglii przed I wojną światową⁶⁰. Polityka socjalna ukierunkowana jest na ubogich, wykluczonych, osoby faktycznie potrzebujące. Polityka społeczna obejmuje natomiast szerszy zakres zagadnień, dotyczących dobrobytu społeczeństwa w określonej przestrzeni czasowo-terytorialnej⁶¹.

Istotne jest, że początki rozwoju polityki społecznej były związane z większym zaangażowaniem państwa w sferze stosunków pracy (np. regulacje dotyczące ograniczenia czasu pracy, zakazu pracy dzieci, ochrony wynagrodzenia za pracę) i zabezpieczenia bytu osób niemogących pracować zarobkowo z powodu niezdolności do pracy. Potwierdza to po raz kolejny tezę o nieodłącznych związkach prawa pracy i polityki społecznej już od samej genezy tej gałęzi prawa⁶². W. Szubert wskazywał, że polityka społeczna nie jest odrębnym działem polityki państwa, lecz „[...] stanowi niejako syntezę podstawowych kierunków tej polityki, obejmującą działania o szczególnie społecznej doniosłości. Przymiotnik »społeczna« nie służy w tym przypadku bliższemu oznaczeniu zakresu jej oddziaływania, lecz uwydatnieniu jej nadrzędnej pozycji w systemie celowego kształtowania różnych dziedzin życia społecznego”. Przy takim ujęciu, zdaniem autora, polityka gospodarcza czy polityka kulturalna są jej podporządkowane albo stanowią część polityki społecznej⁶³. Nie ulega bowiem wątpliwości, że polityka społeczna nieodłącznie pozostaje w związkach z ogólną polityką gospodarczą państwa, są one względem siebie współzależne. Prowadzenie efektywnej polityki społecznej/socjalnej nie jest możliwe bez nakładów finansowych, a z kolei realizacja polityki społecznej/socjalnej ma duży wpływ na ogólną politykę gospodarczą państwa. Jednocześnie wskazuje się, że polityka społeczna jest również

⁶⁰ K. Piątek, *Przestrzeń socjalna a polityka społeczna. W poszukiwaniu relacji między polityką społeczną a polityką socjalną, czyli czy człowiek w polityce społecznej znaczy to samo, co człowiek w polityce socjalnej* [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. M. Żukowski, J. Szambelańczyk, Poznań 2010, s. 252.

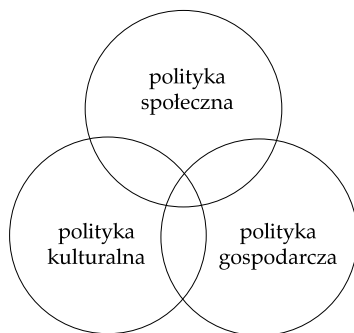
⁶¹ Podobnie na różnice między polityką społeczną a polityką socjalną w Polsce, zwłaszcza używając argumentów lingwistycznych, zwraca uwagę A.M. Jaroń, *Social Rights in Poland* [w:] *Diversity of Social Rights in Europe(S). Rights of the Poor, Poor Rights*, Working Paper, EU LAW 2010/07, s. 56.

⁶² Por. J.M. Auleytner, *Historia...*, s. 44 i n.

⁶³ Zob. W. Szubert, *Aspekty...*, s. 260.

głęboko osadzona w problematyce wielu nauk społecznych, w tym prawa, ekonomii, politologii, socjologii, psychologii, zarządzania⁶⁴.

Schemat 7. Relacje zakresów przedmiotowych polityki społecznej, gospodarczej i kulturalnej



Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o politykę unijną w zakresie kwestii społecznych, to wskazuje się, że ma ona na celu polepszanie sytuacji najsłabszych grup społeczeństwa, jak i ogólnych warunków pracy i życia obywateli Unii Europejskiej⁶⁵. Dostrzegane są więc w tym ujęciu zarówno aspekty socjalne, jak i szersze – społeczne. Odbywa się to także poprzez regulacje prawa pracy, które jest jednym z instrumentów polityki społecznej Unii Europejskiej. Świadczy o tym zamieszczenie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej regulacji z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego pod jednym tytułem „Polityka społeczna” (art. 151 i n.).

Z kolei Th.H. Marshall zdefiniował politykę społeczną, nawiązując do pojęcia usług, bez dodawania przymiotnika „społeczne”, co z kolei uzasadnia wnioski, że społeczne będą tylko te usługi, które można będzie bez większych wątpliwości uznać za należące do obszaru polityki społecznej. Odróżniając usługi od dochodu, przyjął on, że wywierają one bezpośredni

⁶⁴ Zob. np. R. Szarfenberg, *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013/22(3), s. 11–22.

⁶⁵ Zob. szerzej na ten temat np. K. Głębicka, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1997/4. Autorka opisuje genezę i ramy prawne polityki społecznej Unii Europejskiej (s. 45 i n.).

wpływ na dobrobyt. Wskazywał także, że celami polityki społecznej są „eliminacja ubóstwa, maksymalizacja dobrobytu i osiąganie równości”⁶⁶. Jest to tym samym ujęcie dość szerokie, wykraczające poza kwestie *stricte* socjalne. R. Szarfenberg wskazuje zarazem, że taki podział może być pomocny przy poszukiwaniu specyficznych dla polityki społecznej usług zmniejszających ubóstwo i nierówności. Do pierwszych należy pomoc społeczna. W kontekście zaś usług zmniejszających nierówności częściej mówi się o systemie podatkowo-transferowym, a nie o usługach⁶⁷. Dobrym przykładem tych ostatnich mogłyby być, moim zdaniem, niektóre świadczenia społeczne ze stosunku pracy o charakterze transferowym, mające na celu zmniejszanie nierówności społecznych, np. dodatek do wynagrodzenia dla kobiet w ciąży niemogących wykonywać dotychczasowej pracy (art. 179 k.p.). Usługi służące maksymalizacji dobrobytu mają natomiast dużo szerszy wymiar, jak różnego rodzaju usługi kulturalne. Tego rodzaju usługi mogą być też np. finansowane w ramach środków ZFŚS czy w ramach różnych usług pokrywanych przez pracodawców ze środków obrotowych, do czego możliwość daje art. 16 k.p.

W zakresie przedmiotowym polityki społecznej w literaturze na ogół wskazuje się następujące obszary:

- analiza i opis tworzenia konkretnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej oraz zamierzone i niezamierzone ich konsekwencje;
- badanie historyczne i porównawcze struktury, funkcji, organizacji, planowania i procesów administracyjnych instytucji i agencji;
- badanie potrzeb społecznych i problemów, dostępu do usług, transakcji i transferów oraz sposobu ich wykorzystywania i ich wzorcowych rezultatów;
- analiza charakteru, właściwości oraz podziału kosztów społecznych i niekorzyści;
- analiza społecznych kosztów i niedogodności;

⁶⁶ Th.H. Marshall, *Social policy in the twentieth century*, London 1970, s. 169, cyt. za: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (dostęp: 7.12.2018 r.), s. 3; R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011, s. 44.

⁶⁷ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, s. 3; tenże, *Polityka społeczna i usługi społeczne* [w:] *Przeobrażenia...*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, s. 45.

- analiza dystrybucyjnych i alokacyjnych wzorów dysponowania zasobami w czasie oraz określony wpływ usług społecznych;
- badanie roli i funkcji wybranych przedstawicieli, pracowników, administratorów i grup interesu w działaniu i efektywności instytucji polityki społecznej;
- badanie praw społecznych obywateli jako współudziałowców, uczestników i użytkowników usług społecznych;
- badanie nad rolą rządu (i władz lokalnych) jako jednostki odpowiedzialnej za określenie wartości i praw do własności społecznej przy wykorzystaniu prawa regulującego kwestie społeczne i administracyjne oraz innych kanałów regulacyjnych⁶⁸.

Obszary te niewątpliwie wpisują się w problematykę prawa pracy. Dotyczy to, w mojej opinii, chociażby rozwiązań z zakresu polityki społecznej, usług socjalnych, roli przedstawicielstwa pracowniczego w zakładzie pracy, transferów socjalnych czy praw socjalnych. Polityka społeczna wykracza przy tym swym zakresem przedmiotowym poza prawo pracy.

Polityka społeczna nierozzerwalnie łączy się także z zagadnieniami zabezpieczenia społecznego. Według G. Espinga-Andersena polityka społeczna to publiczne zarządzanie ryzykiem socjalnym. Ryzyka te zmieniają się przy tym na przestrzeni dziejów, zależą od różnych czynników środowiskowych, rynkowych, społecznych czy życiowych (np. wiek). Autor słusznie zauważa przy tym, że ryzyka indywidualne jednostki ostatecznie stwarzają ryzyko dla całego społeczeństwa⁶⁹. Przed ryzykami socjalnymi chronią np. odprawy wypłacane w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku pracy, będące pieniężnymi świadczeniami społecznymi związanymi z pracą, a stanowiące rodzaj zabezpieczenia na wypadek utraty pracy czy śmierci.

⁶⁸ Na te obszary wskazywał R.M. Titmuss, *Social Policy*, London 1974. Zob. także R.M. Titmuss, *Commitment to welfare*, London 1968, s. 20–24, cyt. za: P. Spicker, *Polityka społeczna – teoria*, Warszawa 2014, s. 14–15 oraz P. Spicker, *Social Policy. Theory and practice*, Bristol 2014, s. 3, 8–9.

⁶⁹ Szerzej G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa 2010, s. 52.

W literaturze polityki społecznej wskazuje się także na cechy różnicujące zakres pojęciowy polityki socjalnej i społecznej. K. Piątek podaje, że polityka społeczna⁷⁰:

- kształtuje ogólne warunki pracy i bytu ludności, pożądane struktury społeczne oraz stosunki społeczne;
- dotyczy wszystkich grup ludności i prowadzi do takiej sytuacji, w której całe społeczeństwo funkcjonuje sprawnie i efektywnie;
- dąży do zaspokojenia potrzeb ludności na poziomie społecznego optimum.

Z kolei polityka socjalna, zdaniem wskazanego autora:

- kształtuje warunki pracy i bytu ludzi, którzy potrzebują pomocy w zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych, takich jak: praca, dochód, żywność, mieszkanie, opieka zdrowotna, edukacja, kontakty międzyludzkie itd.;
- dotyczy przede wszystkim tzw. grup ryzyka socjalnego, czyli osób biednych, chorych, niepełnosprawnych, bezrobotnych, starych oraz żyjących w rodzinach niepełnych i patologicznych itp.;
- dąży do wyrównania szans rozwoju jednostek, rodzin i środowisk oraz zaspokojenia potrzeb przynajmniej na poziomie minimum socjalnego⁷¹.

Ciekawe zestawienie cech polityki socjalnej i społecznej przedstawia R. Szarfenberg⁷². Autor wskazuje, że przedmiotem polityki socjalnej są: materialne warunki bytu, konsumpcja towarów i usług, dochody pieniężne, poziom życia. Przedmiotem polityki społecznej są natomiast: społeczeństwo, stosunki społeczne, organizacja życia społecznego, jakość życia. Według powołanego autora cele polityki socjalnej to: poprawa materialnych warunków, wzrost konsumpcji, „pokój socjalny”, łagodzenie kwestii socjalnych. Cele polityki społecznej zaś to: postęp społeczny, równowaga społeczna, porządek społeczny, dobro wspólne, moc narodu, harmonia między celami osobistymi i społecznymi. Adresatami polityki socjalnej są, jego zdaniem, grupy słabe

⁷⁰ Na różnice między polityką społeczną a socjalną zwraca w szczególności uwagę K. Piątek – zob. K. Piątek, *Przestrzeń...*, s. 250; tenże, *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej*, Toruń 2012, s. 103 i n., s. 36 i n.

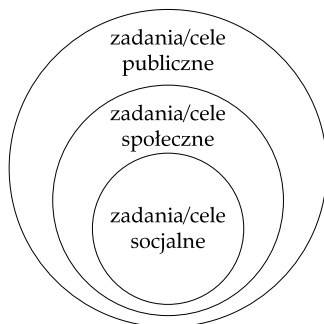
⁷¹ Zob. K. Piątek, *Przestrzeń...*, s. 250; tegoż, *Oblicza...*, s. 103 i n., s. 43 i n.

⁷² R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf> (dostęp: 6.02.2020 r.), s. 5–6.

względnie (np. pracownicy najemni) lub absolutnie (np. chorzy, niesprawni). Adresatami polityki społecznej jest społeczeństwo jako całość, wszyscy obywatele⁷³. Powyższe rozróżnienie stanowi także istotny wyróżnik dla świadczeń społecznych oraz świadczeń socjalnych związanych z pracą jako instrumentów – odpowiednio – polityki społecznej lub socjalnej.

Powyższe analizy, moim zdaniem, można podsumować stwierdzeniem, że podstawowym celem polityki społecznej państwa jest realizacja jego zadań społecznych, będących częścią zadań publicznych. Jednocześnie cele/zadania społeczne (jako pojęcie szersze) obejmują cele/zadania socjalne. Nadrzędnym źródłem wszelkich celów dla polityki społecznej, a zwłaszcza polityki socjalnej jest zawsze godność osobowa człowieka⁷⁴.

Schemat 8. Zadania i cele polityki publicznej – relacje między zakresami pojęciowymi



Źródło: opracowanie własne.

Warto wspomnieć, że w polskiej doktrynie pojawiło się także pojęcie polityki społecznej na rzecz rodziny, które z czasem przekształciło się w termin „po-

⁷³ R. Szarfenberg, *Definicje...*, s. 5–6.

⁷⁴ Na temat godności jako wartości, na której został oparty ład społeczny, w tym w prawie pracy, zob. Ł. Pisarczyk, *W poszukiwaniu aksjologii prawa pracy – Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, https://prawo.amu.edu.pl/_data/assets/pdf_file/0005/177602/Prof.-UW-dr-hab.-ukasz-Pisarczyk.pdf (dostęp: 13.10.2019 r.), s. 6 i n.; por. także W. Arndt, *Rozumienie pracy w Konstytucji RP – próba rekonstrukcji pojęcia*, „Horyzonty Wychowania” 2015/14(31), s. 180 i n. https://www.researchgate.net/profile/Wojciech_Arndt/publication/325477380_Rozumienie_pracy_w_Konstytucji_RP_-_proba_rekonstrukcji_pojecia/links/5b103f17aca2723d9978c06a/Rozumienie-pracy-w-Konstytucji-RP-proba-rekonstrukcji-pojecia.pdf (dostęp: 13.10.2019 r.).