

*Prof. UŁ dr hab. Mirosław Włodarczyk*

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-1974-1584

e-mail: mwłodarczyk@wpia.uni.lodz.pl

# Projekt ustawy o aktywności zawodowej i jego główne założenia – refleksje krytyczne

## The draft law on professional activity and its main assumptions – critical reflections

### Streszczenie

U podstaw przygotowania niniejszego tekstu legło przekonanie o konieczności włączania się przedstawicieli nauki w proces tworzenia projektów aktów prawnych. Założenia modelowe projektowanej regulacji, jej cele gospodarcze i społeczne, prowokują do szerszej dyskusji. Bez wątpienia poza podmiotami zaangażowanymi z mocy prawa w proces legislacyjny na etapie poprzedzającym przyjęcie ostatecznych rozwiązań, wskazane byłoby zasięgnięcie opinii podmiotów działających w tym obszarze praktyki gospodarczej i społecznej, jak również osób uwikłanych w procesy różnorodnych badań naukowych dotyczących przedmiotowej problematyki z różnych punktów widzenia (ekonomicznego, organizacyjnego, socjologicznego czy prawnego).

### Słowa kluczowe

aktywność zawodowa, bezrobocie, zatrudnienie, przeciwdziałanie bezrobociu, polityka rynku pracy, polityka zatrudnienia

JEL: K31, J60

### Wprowadzenie

U podstaw przygotowania niniejszego tekstu legło przekonanie o konieczności włączania się przedstawicieli nauki w proces tworzenia projektów aktów prawnych (Włodarczyk, 2022, s. 747–748; Florek, 2013, s. 12–13). Założenia modelowe projektowanej regulacji, jej cele gospodarcze i społeczne, prowokują do szerszej dyskusji nad kształtem przyjmowanych rozwiązań. Bez wątpienia poza podmiotami zaangażowanymi z mocy prawa w proces legislacyjny na etapie poprzedzającym przyjęcie ostatecznych rozwiązań, wskazane byłoby zasięgnięcie opinii podmiotów działających w tym obszarze praktyki gospodarczej i społecznej, jak również osób uwikłanych w procesy różnorodnych badań naukowych dotyczą-

### Abstract

Underlying the preparation of this text is the conviction that scientists should be involved in the process of drafting legislation. The model assumptions of the proposed regulation, its economic and social goals, provoke a broader discussion. Undoubtedly, in addition to the entities involved by law in the legislative process at the stage preceding the adoption of the final solutions, it would be advisable to consult with entities active in this area of economic and social practice, as well as with people caught up in the processes of various scientific studies touching on the issue in question from various points of view (economic, organizational, sociological or legal).

### Keywords

labor force participation, unemployment, employment, unemployment prevention, labor market policy, employment policy

cych przedmiotowej problematyki z różnych punktów widzenia (ekonomicznego, organizacyjnego, socjologicznego czy prawnego).

We wrześniu 2022 roku został upubliczniony rządowy projekt „ustawy o aktywności zawodowej”<sup>1</sup>. Po lekturze tego dokumentu w świetle dotychczasowych polskich doświadczeń nasuwa się kilka refleksji krytycznych.

### Tytuł ustawy a jej zakres przedmiotowy i podmiotowy – brak korelacji

Pierwsza uwaga odnosi się do tytułu ustawy. W art. 1 ust. 1 projektu stwierdza się, że przedmiotowa ustawa „określa zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy”. Użyte tutaj

określenia narzucają pytanie, czy to oznacza, że zakres przedmiotowy wykraczać będzie istotnie poza ten wskazany w tytule ustawy. Z zacytowanego przepisu można bowiem jedynie wnioskować, że zadania państwa z zakresu „wspierania zatrudnienia” oraz z zakresu „rynku pracy” nie są objęte zakresem przedmiotowym tytułowej „aktywności zawodowej”. To zarazem by oznaczało, że przepis art. 1 ust. 1 pozostaje w logicznej sprzeczności z tytułem ustawy – bowiem w jego kontekście „zadania państwa w zakresie (...) wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy” stanowić winny jedynie część zadań z zakresu aktywności zawodowej. Zważywszy nadto, że w treści ustawy owe zadania z zakresu wspierania zatrudnienia zajmują znaczące jej fragmenty, to tak sformułowany tytuł pozostaje w sprzeczności z zaleceniami dotyczącymi tworzenia projektów aktów prawnych przez podmioty rządowe wyrażonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283), zwłaszcza zaś z § 18 załącznika to tego aktu, w którym zastrzega się, by wskazany w tytule przedmiot ustawy w sposób adekwatny informował o jej treści<sup>2</sup>. Niekonsekwencja projektodawcy jest o tyle poważniejsza, że w dalszych przepisach ustawy odnosząc się do zadań państwa czy instytucji działających w jego imieniu (np. wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy czy Rada Rynku Pracy) konsekwentnie posłużono się pełnym zestawem określeń z art. 1 ust. 1. Zarazem w przepisach tych terminy te nie zostały zdefiniowane – podmiot prawa nie będzie więc świadomy czy dana regulacja należy do materii aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia czy też rynku pracy. Wynikałoby z tego, że ustawodawca zakłada, iż kwestia odróżnienia tych kategorii od siebie nie jest istotna z punktu widzenia spraw regulowanych w ustawie, a kategorie te w jakimś nieokreślonym zakresie znaczeniowym pokrywają się, krzyżują i uzupełniają (por. Włodarczyk, 2016, s. 105–106).

Takie podejście musi wzbudzić bardzo poważne zastrzeżenia, jeśli się zważy, że określenia te w języku potocznym, jak i wielu dziedzinach nauki, posiadają ustalone i odmienne znaczenia. Rozróżnienie tych terminów wydaje się szczególnie ważne na gruncie dorobku nauk społecznych, a zwłaszcza ekonomicznych. Przyglądając się w takim kontekście określeniu „aktywność zawodowa”, trzeba skonstatować, że w potocznym rozumieniu, a także w języku nauk ekonomicznych czy nauk z zakresu organizacji i zarządzania, pojmowane jest ono daleko szerzej niż znaczenie, jakie można wywieść dla tego terminu z zakresu przedmiotowego spraw unormowanych w projekcie ustawy czy też z zakresu podmiotowego, do którego treść projektu jest adresowana.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do owego przedmiotu warto zauważyć, że termin ten jest zwykle rozumiany jako uczestnictwo w procesie produkcji społecznej lub wykonywanie pracy przynoszącej dochód (Kwiatkowski, 2016, s. 391; Encyklopedia PWN). Z kolei aspekt podmiotowy wyjaśnić należy poprzez wskazanie osób, które w ramach takiej kategorii są ujmowane.

W literaturze ekonomicznej przez aktywnych zawodowo rozumie się wszystkie osoby tworzące zasób siły roboczej, czyli osoby w wieku produkcyjnym zdolne do pracy i gotowe do jej podjęcia na typowych warunkach istniejących w gospodarce. Są to więc wszyscy pracujący zawodowo (pracodawcy, pracownicy, osoby pracujące na własny rachunek czy nawet nieodpłatnie pomagający im członkowie rodzin), a także osoby zarejestrowane w charakterze bezrobotnych. W opozycji do tego pojęcia pozostają ci, którzy nie są aktywni zawodowo, jak w szczególności dzieci czy osoby nie poszukujące zatrudnienia, np. emeryci niezdolni już do podjęcia pracy czy też rodzice, którzy decydują się na pozostanie w domu i wychowywanie dzieci (Kwiatkowski, 1999, s. 397; Czarnik, Turek, 2014, *passim*; Kwiatkowski, 2016, s. 391–392).

Poprzestając na powyższych ustaleniach warto zauważyć, że projektowana ustawa będzie odnosić się jedynie do części osób aktywnych zawodowo w rozumieniu zdefiniowanym powyżej, a w głównej mierze do bezrobotnych oraz w ograniczonym zakresie do osób poszukujących pracy (w tej liczbie cudzoziemców), pracowników zwalnianych z przyczyn dotyczących pracodawcy, osób podejmujących działalność gospodarczą czy młodzieży objętej działaniami Ochotniczych Hufców Pracy; jej regulacje dotyczyć mają też pracodawców i przedsiębiorców korzystających z pomocy określonej w ustawie – występujących w tych przypadkach jednak nie w roli osób należących do kategorii osób fizycznych aktywnych zawodowo, lecz jako podmioty rynku pracy realizujące proces zatrudnienia innych osób fizycznych w charakterze pracowników lub w innych formach prawnych. Zatem poza zainteresowaniem prawodawcy w tym przypadku pozostaje szeroka grupa osób fizycznych zatrudnionych w różnych formach prawnych, osób prowadzących działalność gospodarczą (nierolniczą i rolniczą) czy też osób tzw. samozatrudnionych – które nie zostały uprawnione lub nie będą zainteresowane korzystaniem ze świadczeń przewidzianych w ustawie.

Powyższe uwagi uzupełnić należy jeszcze wskazaniem czynników, które determinują zjawisko aktywności zawodowej. W literaturze ekonomicznej wyróżnia się w szczególności czynniki demograficzne i ekonomiczno-społeczne, a przykładowo takie, jak: model rodziny, liczba dzieci w rodzinie, sposób wychowania, preferencje jednostek w zakresie kształcenia, możliwości znalezienia pracy, poziom i dynamika wymiaru płacy czy poziom minimalnego wynagrodzenia (Kwiatkowski, 1999, s. 397). W piśmiennictwie z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi wskazuje się, że owe zasoby ludzkie tworzone są przez takie wartości, jak: wiedza, zdolności, umiejętności, zdrowie, postawy i wartości oraz motywacja (Pocztowski, 2007, s. 33; Kryńska, 2013, s. 145) – te cechy są przesłankami do podnoszenia jakości aktywności zawodowej osób, jak również ich liczby. Trzeba też zauważyć, że osiągnięcie wyższej jakości w tym zakresie zależy od wielu okoliczności pozostających poza zakresem regulacji zawartej w analizowanym projekcie ustawy, jak choćby prozatrudnieniowa strategia wzrostu gospodarczego kraju, model kształcenia młodzieży uwzględniają-

cy aktualne i przyszłe potrzeby gospodarki i poziom skalaryzacji na poziomie średnim i wyższym, zakres kształcenia ustawicznego, kompetencje kadry kierowniczej, poziom ochrony przed dyskryminacją, przeciwdziałanie emigracji specjalistów, itp. (Kryńska, 2013, s. 148 i n.; Sloane i in., 2013, s. 1–11; Janowska, 2010, s. 26–34; Griffin, 2006, s. 440 i n.). Wskazane okoliczności pozostają poza kompetencjami państwowych podmiotów, których zakresy działania zostały opisane w analizowanym projekcie.

Powyższe prowadzi do wniosku, że posłużenie się tytułowym terminem można odczytywać wyłącznie w kategoriach politycznych, jako że tytuł może sugerować istotne rozwinięcie zakresu przedmiotowego regulacji, zgodnie ze znaczeniem potocznym aktywności zawodowej – a więc na wszelkie sprawy i zagadnienia kojarzone z ową aktywnością. To jednak nie powinno być czynione w tekście regulacji prawnych. Analiza w tym miejscu znaczenia zwrotów „wspieranie zatrudnienia” oraz „rynek pracy” prowadzi do analogicznych wniosków. Trudno też nie odnieść wrażenia, że podobnie jak ustawodawca na gruncie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 690 ze zm., dalej jako: ustawa o promocji zatrudnienia), tak i obecny projektodawca różnymi określeniami posługuje się „w sposób dość dowolny – często zamiennie – i jednocześnie przypadkowo” (Sanetra, 2018, s. 207).

## Polityka rynku pracy według projektu a jej doktrynalne definiowanie

Dział drugi projektowanej ustawy (art. 5–15) nosi tytuł „Polityka rynku pracy i dialog społeczny”. Takie brzmienie tytułu pozwala przyjąć, że została w jego ramach zdefiniowana owa polityka rynku pracy dla potrzeb tej regulacji. Ponieważ przepisy art. 7–15 odnoszą się wyłącznie do konstrukcji i działalności rad rynku pracy, więc wspomniana definicja odczytana winna być z treści art. 5 i 6. Otóż, warto na początek zauważyć, że na potrzeby ustawy o promocji zatrudnienia ustawodawca również uznał za wskazane ustalić rozumienie polityki rynku pracy czyniąc to poprzez wskazanie zadań państwa, które w ramach tej polityki winny być realizowane. Według art. 3 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia na ową politykę składają się trzy rodzaje tych zadań: promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa; taki sam katalog zadań został wskazany w art. 1 ust. 1 tejże ustawy jako zakres jej przedmiotowej regulacji. W ocenianym tutaj projekcie zastosowano analogiczne rozwiązanie – zmieniła się tylko terminologia. W myśl zatem proponowanego art. 1 ust. 1 projekt określa zadania państwa „w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy”; zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 projektu te same zadania państwa stanowią treść polityki rynku pracy. W dalszej części ostatnio wskazanego przepisu określono, jakie podmioty te zadania będą realizować, zaś w art. 6 projektu zastrzega się, że realizacja ta będzie

opierać się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, a dominującą formą tej współpracy ma być aktywność przedstawicieli owych partnerów w radach rynku pracy. Rozumienie zatem istoty polityki rynku pracy w projektowanej ustawie opiera się na powiązaniu tytułu niniejszego działu z treścią cytowanego art. 5 ust. 1, *in principio* (Włodarczyk, 2016, s. 104).

Tymczasem należy zauważyć, że w piśmiennictwie – zwłaszcza ekonomicznym, ale także prawniczym – polityka rynku pracy posiada do pewnego stopnia swoje utrwalone znaczenia. Jeśli więc przez rynek pracy należałoby pojmować miejsce wymiany usług pracy między pracodawcami a pracownikami, gdzie także ustala się wielkość i warunki tej wymiany, a w szczególności wartość płacy (Kwiatkowski, 2013, s. 11; Sanetra, 2018, s. 182–183, 187), to polityka rynku pracy będzie równoznaczna z działaniami państwa (instytucji publicznych) na rzecz równoważenia podaży zasobów pracy z popytem zgłaszanym przez przedsiębiorców-pracodawców (Andrycz, Bernais, 1998, s. 363; Wiśniewski, 2011, s. 18 i n.). Idąc dalej, tak rozumiana polityka rynku pracy zazwyczaj na gruncie dotychczasowych regulacji prawnych, jak również w piśmiennictwie, wiązana jest z kategorią polityki zatrudnienia. W świetle przepisów ustawy o promocji zatrudnienia odwołanie się do tej ostatniej polityki wynika przede wszystkim z faktu ustanowienia jako centralnej kategorii odniesienia promocji zatrudnienia<sup>3</sup>. Obie te polityki są też ściśle ze sobą łączone na gruncie obowiązującej obecnie ustawy, jak i wcześniejszych regulacji dotyczących zatrudnienia i bezrobocia (Andrycz, Bernais, 1988, s. 362 i n.; Włodarczyk, 2016, s. 104–106; Sanetra, 2018, 198–211). Zwykle też przyjmuje się, że polityka rynku pracy podporządkowywana jest polityce zatrudnienia. Polityka zatrudnienia to działalność władzy publicznej zmierzająca do równoważenia popytu i podaży pracy, ułatwiająca gospodarowanie zasobami pracy w organizacjach, podejmowanie jednostkowych decyzji zatrudnieniowych oraz ochrona tych, którzy nie mogą być uczestnikami gry rynkowej; decyduje ona o kształcie rynku pracy za pomocą systemu decyzji prawnych i pozaprawnych. Polityka ta wyznacza ramy dla funkcjonowania rynku pracy, czyli także dla polityki rynku pracy. W takim układzie zależności głównym celem polityki rynku pracy jest krótkookresowe dopasowanie struktury podaży do popytu i przeciwdziałanie nierównowadze w określonych segmentach rynku pracy. Tym samym koncentruje się ona na polepszaniu sprawności funkcjonowania rynku pracy, doradztwa zawodowego i lepszej informacji, zwiększając *clearing* na tym rynku i mobilność pracowników (Francik, Pocztański, 1993, s. 58; Borkowska, 1995, *passim*; Wiśniewski, 2019, s. 111). Odnosząc ostatnie uwagi do obecnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia, polityka zatrudnienia zajmuje się popytem i podażą na pracę oraz środkami globalnego sterowania, zaś polityka rynku pracy ogranicza się do instrumentów stosowanych przez publiczne służby zatrudnienia (Dolny, Meller, Wiśniewski, 1990, s. 30; Sanetra, 2018, s. 215 i n.).

W świetle powyższych ustaleń rodzi się kolejna refleksja, w myśl której w ocenie projektodawcy polityka rynku pracy jawi się jako kategoria niezwykle elastyczna, skoro przy okazji zmiany ustawy treść tworzących ją zadań można tak radykalnie zmodyfikować. Takiego zabiegu legislacyjnego nie usprawiedliwia w szczególności wskazana „kompleksowa modernizacja instytucji polskiego rynku pracy” (Uzasadnienie, 2022, s. 1), jako że – jak to dalej zostanie pokazane – owe modyfikacje trudno uznać za w znaczącym stopniu zmieniające kształt tych instytucji. To zaś prowadzi do wniosku, że projektodawca przyjmując taką konwencję terminologiczną kierował się głównie względami politycznymi („aktywność zawodowa” może jawić się jako zauważalny postulat tego rodzaju) i nie wiąże z omówionymi terminami prawnego znaczenia. Nie jest więc istotne podążanie drogą kontynuowania tradycji terminologicznej poprzednich ustaw; kategorie te nie będą miały wpływu na sposób interpretacji szczegółowych przepisów ustawy. To zaś oznacza, że zakwalifikowanie szczegółowych regulacji projektu do jednego z głównych zadań wskazanych w art. 1 ust. 1 ustawy nie będzie rodzić skutków prawnych (Włodarczyk, 2016, s. 106).

## **Założenia prawodawcze i perspektywy ich realizacji**

Idąc dalej, według treści uzasadnienia prawodawca zamierza osiągnąć poprzez ustanowienie nowych przepisów kilka celów. Przede wszystkim chodzi o zamierzenie o charakterze ogólnym i formalnym, a mianowicie nowa ustawa ma być „realizacją części kamienia milowego nr A51G dla reformy pn. A4.1 Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy, zapisanej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)”. W tych ramach mieszczą się cele bardziej konkretne i merytoryczne, tj. „kompleksowa modernizacja instytucji polskiego rynku pracy, poprzez udoskonalenie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia oraz form aktywizacji zawodowej i podnoszenia umiejętności kadr gospodarki”, a także „zwiększenie poziomu zatrudnienia w Polsce, przede wszystkim na miejscach pracy wysokiej jakości oraz dostosowanie potencjału kadrowego Polski do potrzeb gospodarki, przechodzącej zmiany strukturalne wynikające z postępu technologicznego i cyfrowego, transformacji energetycznej i procesów demograficznych” (Uzasadnienie, 2022, s. 1).

Uprawnione w tym miejscu jest pytanie, w jaki sposób projektodawca owe założenia zamierza zrealizować, a więc czy owa kompleksowa modernizacja instytucji polskiego rynku pracy oraz zwiększenie poziomu zatrudnienia – pomijając już dalsze szczegółowe oczekiwania – możliwe będą do realizacji poprzez założoną regulację. Dokonując przeglądu nowej regulacji i porównując ją z ustawą o promocji zatrudnienia trudno oprzeć się wrażeniu, że zmian aż tak rewolucyjnych jak wynika ze sformułowanych celów doszukać się w niej trudno. Konstrukcja tych aktów jest bardzo podobna, jeśli chodzi o zawartość treści. Systematyczne porównanie kolej-

nych ich części w tym opracowaniu nie może być przeprowadzone z uwagi na jego ograniczone z natury rzeczy rozmiary, dlatego chciałbym zwrócić uwagę na niektóre tylko konstrukcje.

### **Beneficjenci**

Podobnie jak obecnie zakresem stosowania ustawy objęci będą obywatele polscy oraz cudzoziemcy poszukujący i podejmujący zatrudnienie oraz inną pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Choć wydaje się, iż formalnie wzmocniona została nieco pozycja osoby poszukującej pracy, to jednak nadal głównym beneficjentem ustawy pozostaje bezrobotny, o czym świadczy choćby art. 59 projektu wskazujący komu przysługuje pierwszeństwo w uzyskaniu skierowania do udziału w formach pomocy określonych w projekcie – przez co należy rozumieć wszelkie rodzaje świadczeń i usług, zarówno te służące ochronie socjalnej, jak i aktywizujące.

Mając z kolei na uwadze właśnie wspomnianych bezrobotnych wątpliwość zasadniczą budzą zawarte w uzasadnieniu deklaracje dotyczące rozwoju takich działań publicznych służb zatrudnienia jak inicjowanie kształcenia ustawicznego czy oferta szkoleniowa związana z digitalizacją usług, nowymi technologiami czy zielonymi miejscami pracy (Uzasadnienie, s. 2). Projektodawca zdaje się nie brać zupełnie pod uwagę standardowych klientów publicznych służb zatrudnienia, którymi przecież w większości są osoby o niskich kwalifikacjach i bardzo niskiej motywacji do pracy i do podwyższania poziomu kwalifikacji zawodowych (Flaszyńska, Arendt, 2019, s. 50).

Jako zagadkowe również jawi się planowanie poszerzenia grupy klientów urzędów pracy o osoby bierne zawodowo – skoro bowiem proponowane regulacje zasadniczo nie odbiegają od rozwiązań dotychczasowych, które nie były w tym zakresie efektywne, to nie wydaje się, by zainteresowanie ofertą tych instytucji nagle istotnie wzrosło. Wprowadzone korekty mogą mieć w tym procesie znaczenie marginalne. Dotychczasowa praktyka dowodzi, iż zainteresowanie usługami służb zatrudnienia wzrasta zawsze w okresie dekonunktury gospodarczej i jej konsekwencji w postaci wzrostu liczby bezrobotnych uprawnionych do zasiłków. Z kolei oczekiwanie, iż sytuację w tym zakresie może zmienić na korzyść okoliczność zerwania więzi pomiędzy rejestracją w urzędach pracy a prawem do korzystania ze świadczeń zdrowotnych, wydaje się mieć jedynie charakter życzeniowy – to raczej może być powód do zmniejszenia się liczby rejestracji. W tym zakresie sytuację może zmienić jedynie oferta atrakcyjnych świadczeń i usług ze strony tych instytucji.

### **Zaplecze instytucjonalne**

Gdy idzie o podmioty realizujące w imieniu państwa zadania w projekcie zauważyć można formalne jedynie modyfikacje. Nie ulega zmianie struktura organizacyjna publicznych służb zatrudnienia. Jednym z kluczowych czynników decydujących o jakości świadczeń ze strony tych służb to ich obsada kadrowa. Ani w projekcie usta-

wy, ani w uzasadnieniu (czy także w KPO) nie znajdujemy informacji na temat zwiększenia liczby pracowników w publicznych służbach zatrudnienia. Według danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2021 roku zatrudnionych było 21 tys. osób; z czego w urzędach wojewódzkich 3622 osoby, zaś w urzędach powiatowych około 17380. Gdy chodzi o pracowników kluczowych (pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, doradcy i asystenci EURES) w końcu 2021 r. zatrudnionych było 8 378 osób (7 861 osób w pup i 517 osób w wup) – przy czym liczba ta w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się o 147 osób. Mając na uwadze obciążenie zadaniami merytorycznymi należy podkreślić, że na jednego pracownika kluczowego w urzędach powiatowych w badanym roku przypadało 114 bezrobotnych, na jednego pośrednika pracy 237 bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego 611 bezrobotnych<sup>4</sup>. W tym miejscu rodzi się pytanie, czy przy takiej obsadzie kadrowej polskie urzędy pracy będą w stanie podolać przewidzianym zadaniami, jeśli się zważy, że przyjęte standardy kadrowe – utrzymujące się na podobnym poziomie od niemal dwudziestu lat – są dużo niższe od stosowanych w innych krajach unijnych (Flaszyńska, Arendt, 2019, s. 53–57). Nie wydaje się, by te problemy kadrowe mogły zostać rozwiązane poprzez planowaną komputeryzację i automatyzację obsługi rynku pracy. Trzeba mieć bowiem na względzie, że wykorzystanie takich urządzeń wymaga odpowiedniego przygotowania od wszystkich uczestników rynku pracy: bezrobotnych i poszukujących pracy (których znajomość obsługi sprzętu informatycznego może być bardzo słaba i wymagać wsparcia osobowego ze strony instytucji) oraz przedsiębiorców (którzy nierzadko zmuszeni będą ponosić z tego powodu dodatkowe koszty).

### Konstrukcja formalna zawartości projektu ustawy

Po trzecie, zasadniczo nie uległ zmianie zakres przedmiotowy tej regulacji. Jej trzon stanowią dwie jej zasadnicze części, tj. uprawnienia osób bezrobotnych oraz instrumenty przeciwdziałania bezrobociu – podobnie jak w ustawie o promocji zatrudnienia i w ustawie wcześniejszej z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r., nr 1, poz. 1) (Jończyk, 2003, s. 348; Góral, 2016, s. 38). Warto przy tym zauważyć, że zasadniczo owe uprawnienia bezrobotnych – zwłaszcza te o charakterze socjalnym – nie mieszczą się w ramach tytułowej aktywności zawodowej; nie jest to również materia, która mogłaby zostać odniesiona bezpośrednio do opisanego wyżej rozumienia rynku pracy, ani też do kategorii wspierania zatrudnienia. Świadczenia socjalne dla osób bezrobotnych wykraczają więc poza wskazane w art. 1 ust. 1 zadania państwa – można ten zespół przepisów zakwalifikować jako służący przeciwdziałaniu skutkom bezrobocia.

Ogólna zawartość treści ustawy nie uległa zmianie i utrzymuje się właściwie od czasów, gdy po raz pierwszy

ustawodawca polski po transformacji systemowej zajął się sprawami bezrobocia. Znajdujemy tam więc regulacje dotyczące: administracji zatrudnienia (instytucji rynku pracy publicznych i niepublicznych), uprawnienia beneficjentów systemu (zatrudniających i zatrudnianych), finansowania bezrobocia i form przeciwdziałania oraz zasady nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów (Jończyk, 2003, s. 348). Nieco inaczej natomiast w projekcie w porównaniu z ustawą o promocji zatrudnienia uporządkowana została szczegółowa systematyka regulowanej treści. Materia ustawy podzielona została na działy, w ramach których wyróżnione zostały rozdziały. Układ merytoryczny zmieniony został w sposób następujący. Po dwóch pierwszych działach, które treścią powielają zasadniczo dwa pierwsze rozdziały ustawy o promocji zatrudnienia, następuje dział trzeci „Publiczne służby zatrudnienia”, obejmujący regulacje dotyczące ministra właściwego ds. pracy oraz wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. W dalszej kolejności umieszczono dwa działy dotyczące aspektu organizacyjnego funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia – tj. „IV. Konta indywidualne w Systemie teleinformatycznym” oraz „V. Rejestr centralny” – które zaliczyć należy do aspektów technicznej obsługi rynku pracy realizowanej przez organy zatrudnienia. Regulacja, która w ustawie o promocji zatrudnienia teraz następowała, dotycząca kolejnych instytucji rynku pracy, została przeniesiona w inne miejsce – przepisy dotyczące agencji zatrudnienia oraz Ochotniczych Hufców Pracy umieszczono w końcowej części projektu (odpowiednio działy dziewiąty i dziesiąty), zaś te odnoszące się do dialogu społecznego przesunięto do działu drugiego jako uzupełnienie regulacji dotyczącej polityki rynku pracy. Dalej projektodawca powrócił do konwencji ustawy o promocji zatrudnienia – dział szósty dotyczy rejestracji oraz statusu bezrobotnego i poszukującego pracy, zaś siódmy zatytułowany został „Formy pomocy”, po którym w dziale ósmym zawarto regulację dotyczącą Funduszu Pracy. Po wspomnianych już działach IX i X projekt zamykają dwa działy dotyczące nadzoru i kontroli (XI) oraz odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy (XII). Jak wynika z dokonanego przeglądu materii uregulowanych w projekcie, znajdujemy w nim unormowanie wszystkich zagadnień zawartych też w ustawie o promocji zatrudnienia – z pewną jednak zmianą ich kolejności. Taki układ zasadniczo nie powinien oddziaływać na sposób interpretacji przepisów dotyczących poszczególnych instytucji, choć można wątpić w racjonalność rozdzielenia spójnej w ustawie o promocji zatrudnienia następującej kolejno regulacji dotyczącej różnych instytucji rynku pracy i przeniesienie agencji zatrudnienia oraz OHP do przepisów zamykających ustawę.

Z kolei, ta część ustawy, która wydaje się najważniejsza z punktu widzenia realizacji zadań państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy, tj. narzędzia aktywizujące podmioty rynku pracy – tj. osoby zatrudniane i podmioty zatrudniające – umieszczona została w najobszerniejszym dziale siódmym projektu (art. 59–255). Do form tych

zaliczono więc w kolejnych rozdziałach: pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe, rozwój zasobów ludzkich, zatrudnienie subsydiowane, godzenie życia rodzinnego i zawodowego, wspieranie przedsiębiorczości, zlecanie zadań agencjom zatrudnienia, wsparcie dla długotrwale bezrobotnych, pakiet aktywizacyjny, wsparcie dla osób poniżej 30-tego roku życia, dodatkowe formy pomocy, programy specjalne, programy regionalne, projekty pilotażowe, program aktywizacyjny dla cudzoziemców, zwolnienia monitorowane, świadczenia dla bezrobotnych, kierowanie cudzoziemców do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez agencje zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz podejmowanie pracy za granicą u pracodawców zagranicznych. Rodzi się w tym miejscu kilka uwag. Przede wszystkim projektodawca zrezygnował z utrwalonego od niemal dwudziestu lat podziału form aktywizacji bezrobotnych na usługi i instrumenty rynku pracy – choć z tego rozróżnienia można było wyprowadzać określone wnioski co do konstrukcji i charakteru tych narzędzi prawnych, które mogą być podstawą do budowania kolejnych urządzeń według jednego z ustalonych już modeli. Następnie należy zauważyć, że w ramach tego działu umieszczone zostały zarówno narzędzia mające na celu aktywizowanie bezrobotnych czy poszukujących pracy, wspierających ich działania mające na celu pozyskanie zatrudnienia czy uzupełnienie kwalifikacji zawodowych, jak i regulacje, których celem jest jedynie wsparcie socjalne bezrobotnych (zasiłki) – co oznacza, że projektodawca nie rozdziela form przeciwdziałania bezrobociu od form przeciwdziałania skutkom bezrobocia. Do form pomocy zaliczono również regulacje, których celem jest zasadniczo organizacja rynku pracy – jak te dotyczące zatrudniania cudzoziemców czy też Polaków u pracodawców zagranicznych. Wreszcie, w tym dziale znalazły się także urządzenia prawne wspierające pracodawców w tworzeniu miejsc pracy oraz konstrukcje, które służą jako narzędzia organizowania rynku pracy przez organy zatrudnienia (programy specjalne i regionalne oraz projekty pilotażowe). Dodać przy tym trzeba, że dla podmiotów korzystających z pomocy (bezrobotnych, poszukujących pracy czy przedsiębiorców) posługiwanie tą regulacją nie będzie łatwe – projektodawca bowiem nie zadbał o to, by przepisy określające tryb korzystania z tych uprawnień przez beneficjentów systemu zostały oddzielone od tych, które określają organizację instytucji; tak więc korzystający ze świadczeń muszą własny tryb postępowania wyszukiwać wśród przepisów adresowanych do innych podmiotów. W szczególności, wśród regulacji odnoszących się do pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego określono także wymagania kwalifikacyjne pracowników merytorycznych służby zatrudnienia.

Projekt jest ponadto aktem bardzo obszernym. Pomijając przepisy zmieniające inne ustawy, których jest około siedemdziesięciu, zawiera ponad 350 artykułów. Co więcej, tekst ustawy zawiera ponad piętnaście delegacji do wydania aktów wykonawczych, co oznacza, że całość przedmiotowej regulacji zostanie istotnie jeszcze powiększona. To z pewnością dodatkowo skomplikuje ocenę sytuacji prawnej podmiotów podległych ustawie.

## Wnioski końcowe

Podsumowując sformułowane powyżej ogólne uwagi i odnosząc się do założeń projektowanej regulacji, należy przede wszystkim podkreślić, że nie stanowi ona podstawy do kompleksowej modernizacji instytucji polskiego rynku pracy. Nie stanowi zatem nowej jakości. Projekt powiela zasadniczo rozwiązania funkcjonujące już w ramach ustawy o promocji zatrudnienia, dokonując nieznacznej ich korekty. Podobnie jak akt obecnie obowiązujący skupia się na rozwiązywaniu przede wszystkim problemów osób bezrobotnych, a co najwyżej tych, które będą zgłaszać w instytucjach publicznej służby zatrudnienia trudności związane z podjęciem zatrudnienia (Góral, 2016, s. 37–38).

Zważywszy więc, że konfrontacja celów i założeń tej regulacji wykracza daleko poza jej treść, stosowne będzie rozważenie modyfikacji jej tytułu oraz zakresu zadań państwa, które mają być za pomocą proponowanych przepisów realizowane. Pomijając nazewnictwo ustawy o promocji zatrudnienia, która w tym zakresie także nie jest bez wad, w mojej ocenie treść proponowanej regulacji daje podstawy do użycia nazwy „ustawa o statusie bezrobotnego i przeciwdziałania skutkom bezrobocia” – dla tej części regulacji, która ma charakter socjalny. Tym samym opowiadam się za oddzieleniem wskazanej materii od regulacji zagadnienia dotyczącego ustrojowo-organizacyjnych aspektów funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia oraz innych instytucji rynku pracy, które wymagają odrębnego unormowania, w szczególności w zakresie ich akredytowania i finansowania. Oddzielnego ponadto potraktowania wymaga unormowanie problematyki zatrudnienia, która w obecnym czasie odznacza się dużą dynamiką i jest bardzo silnie powiązana z procesami zarówno zatrudnienia pracowniczego, jak i zatrudnienia realizowanego w innych formach prawnych. Takie rozdzielenie pozwoliłoby racjonalniej uformować rozwiązania należące do sfery ogólnej polityki zatrudnienia – w tym przykładowo sytuacji wybranych kategorii osób (kobiety, młodzież, osoby starsze) czy form prawnych zatrudnienia – które obecnie zostały zdominowane przez potrzeby bezrobotnych.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Projekt z 27 września 2022 r., druk UD399, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12364850/katalog/12917052#12917052> (31.10.2022).

<sup>2</sup> W dalszej części tekstu nie będę odnosić się do wymagań wynikających z owych „Zasad techniki prawodawczej”, co do których stosowania można mieć zastrzeżenia w wielu miejscach tego projektu, co jedynie świadczy o dużej niefrasobliwości agendy rządowej przygotowującej ów tekst – zwłaszcza że jest to regulacja prawna nakładająca obowiązki w omawianym zakresie przede wszystkim na podmioty działające w ramach struktury administracji rządowej.

<sup>3</sup> Również we wcześniejszych regulacjach, poczynając od ustawy z 1989 r. o zatrudnieniu, właśnie owo „zatrudnienie” było podstawową kategorią pojęciową.

<sup>4</sup> Dane zaczerpnięte z biuletynu „Zatrudnienie w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy. Raport roczny 2021” – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy.

## Bibliografia/References

- Andrycz J., Bernais, J. (1998). Polityka rynku pracy w Polsce w świetle ustawodawstwa o zatrudnieniu w latach dziewięćdziesiątych, W: B. M. Ćwiertniak (Red.), *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*. Wydawnictwa Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu.
- Borkowska, S. (1995). Dziesięć tez w sprawie przeciwdziałania bezrobociu, *Gospodarka Narodowa* (5).
- Czarnik, Sz., Turek, K. (2014). *Aktywność zawodowa i wykształcenie Polaków. Na podstawie badań ludności zrealizowanych w 2013 roku w ramach IV edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Dolny, E., Meller, J., Wiśniewski, Z. (1990). *Zarys polityki zatrudnienia*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Encyklopedia PWN (2022). <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aktywnosc-zawodowa;3867110.html>.
- Flaszyńska, E., Arendt, Ł. (2019). Od obsługi bezrobocia do promocji zatrudnienia – przekształcenia współczesnych służb zatrudnienia w Polsce, W: E. Flaszyńska, Ł. Arendt (Red.) *Rozwój publicznych służb zatrudnienia. Stulecie 1919–2019*. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Florek, L. (2013). Stan nauki prawa pracy w Polsce, *Państwo i Prawo*, (1).
- Francik, A., Pocztowski A. (1993). *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Góral, Z. (2016). W: Z. Góral (Red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Griffin, R. W. (2006). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Janowska, Z. (2010). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Jończyk, J. (2003). *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Kryńska, E. (2013). Kapitał ludzki, W: E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kwiatkowski, E. (1999). W: R. Milewski (Red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kwiatkowski, E. (2013). Ogólna charakterystyka rynku pracy, W: E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kwiatkowski, E. (2016). W: Milewski R., Kwiatkowski E. (Red.), *Podstawy Ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pocztowski, A. (2007). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sanetra, W. (2018). Polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy w Polsce, W: Włodarczyk M. (Red.) *System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*. Wolters Kluwer.
- Sloane, P., Latreille, P., O’Leary, N. (2013). *Modern Labour Economics*, London and New York: Routledge.
- Uzasadnienie projektu ustawy o aktywności zawodowej z 23.09.2022, (2022). <https://legislacja.gov.pl/projekt/12364850/katalog/12917052#12917052> (dostęp: 03.11.2022).
- Wiśniewski, Z. (2011). Podstawy aktywnej polityki rynku pracy, W: Wiśniewski Z., Zawadzki K., *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*. Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Wiśniewski, Z. (2019). Publiczne służby zatrudnienia jako podmiot polityki rynku pracy, W: E. Flaszyńska, Ł. Arendt (Red.) *Rozwój publicznych służb zatrudnienia. Stulecie 1919–2019*. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Włodarczyk, M. (2016). W: Z. Góral (Red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Włodarczyk, M. (2022). Metodyka przeprowadzania zmian w ustawowym prawie pracy, W: K. Rączka i in. (Red.), *Między Ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*. Wolters Kluwer.

**Prof. Uł dr hab. Mirosław Włodarczyk**, Kierownik Katedry Prawa Pracy Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji. Autor publikacji naukowych dotyczących źródeł prawa pracy, podmiotów i treści stosunku pracy, zatrudniania młodocianych i dzieci oraz regulacji rynku pracy.

**Prof. Uł dr hab. Mirosław Włodarczyk**, Head of the Department of the Labour Law at the University of Lodz, Supervisor of Ph. D. Studies at the Faculty of Law and Administration. Author of scientific publications on sources of labor law, subjects and content of the employment relationship, the employment of young people and children, and labor market regulations.