

JAROSŁAW SZCZEPAŃSKI, JADWIGA NADOLSKA

Nowelizacja Kodeksu Pracy z 2023 roku transponująca dyrektywę w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów w Polsce jako element budowy państwa dobrobytu. Analiza ideologicznych podstaw procesu decyzyjnego

The 2023 Amendment to the Labor Code Transposed the Directive on Work-Life Balance for Parents and Caregivers in Poland as an Element of Building a Welfare State. Analysis of the Ideological Foundations of the Decision-Making Process

Abstract

The work-life balance directive and its transposition process have become key elements in the development of a regulatory welfare state within the European Union. This case study aims to trace the legislative process of transposition in Poland. By supplementing the decision-making analysis with an ideological component (the welfare state doctrine), we can verify whether the transposition and subsequent implementation of the directive in Poland was also intended to expand the welfare state.

SŁOWA KLUCZOWE: work-life balance, państwo dobrobytu, prawo UE, transpozycja

KEYWORDS: work-life balance, welfare state, EU law, transposition

JAROSŁAW SZCZEPAŃSKI – doktor habilitowany nauk o polityce i administracji, profesor Akademii Wymiaru Sprawiedliwości, ORCID – 0000-0003-4964-8695, e-mail: jaroslaw.szczepanski@aws.edu.pl

JADWIGA NADOLSKA – doktor nauk o polityce, Uniwersytet Warszawski, ORCID – 0000-0002-9598-0317, e-mail: jadowiga.nadolska@uw.edu.pl

1 | Główny zarys problemu i jego związki z ważnymi kwestiami naukowymi i praktycznymi

Rola regulacji i państwa regulacyjnego w polityce społecznej, redystrybucji i reformach państwa opiekuńczego^[1] (ang. *welfare state*) jest coraz ważniejsza. David Levi-Faur zauważa jednak, że budowa regulacyjnego państwa dobrobytu napotyka na wiele problemów. Jak stwierdza w swojej niedawnej pracy^[2], problemy te są widoczne w m.in. w publikacjach głównego nurtu, takich jak klasyczne już artykuły z lat dziewięćdziesiątych autorstwa Giandomenico Majone^[3], w których państwo regulacyjne i państwo „pozytywne” stanowią dwie alternatywne, monomorficzne formy państwa. Propozycja Davida Levi-Faura zakłada polimorficzną alternatywę, w której państwo regulacyjne może przyjść z pomocą państwu opiekuńczemu, umożliwiając niezależne rozszerzenie, redukcję i stagnację dobrobytu za pośrednictwem regulacji społecznych.

Jego praca, stanowiąca punkt wyjścia dla uznania, że możliwe jest wykazanie procesu transpozycji dyrektywy *work-life balance* w Polsce jako elementu budowy regulacyjnego państwa dobrobytu, rozszerza perspektywę zarządzania regulacyjnego na rdzeń państwa opiekuńczego, wyjaśnia relacje między instrumentami fiskalnymi a regulacyjnymi oraz pokazuje, że granice państwa regulacyjnego są szersze niż się zwykle rozumie. Perspektywa Levi-Faura na państwo opiekuńcze podkreśla najpierw mniej widoczną warstwę regulacyjną, a następnie bardziej widoczną warstwę transferów fiskalnych. W tym sensie analiza przepisów, które transponują dyrektywę *work-life balance* oraz dokumentów wytworzonych w rządowym procesie legislacyjnym pozwala kwalifikować proces będący w istocie tworzeniem nowej regulacji jako element budowy państwa dobrobytu.

¹ Pojęcia państwo opiekuńcze i państwo dobrobytu są traktowane w tekście jako synonimy odnoszące się w jednakowym stopniu do doktryny państwa dobrobytu.

² David Levi-Faur, „The welfare state: A regulatory perspective” *Public Administration*, nr 3 (2014): 604.

³ Giandomenico Majone, „The European Community between Social Policy and Social Regulation” *Journal of Common Market Studies*, nr 2 (1993); Giandomenico Majone, „The Rise of the Regulatory State in Europe” *West European Politics*, nr 3 (1994); Giandomenico Majone, „From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance” *Journal of Public Policy*, nr 2 (1997).

W literaturze przedmiotu za państwo dobrobytu uznaje się demokratyczne państwo prawne o gospodarce kapitalistycznej, które posługując się środkami politycznymi i administracyjnymi, wykorzystuje posiadaną władzę do modyfikowania gry sił rynkowych oddziałujących na jednostkę. W ten sposób państwo dobrobytu chroni jednostkę przed zagrożeniami generowanymi przez gospodarkę wolnorynkową. Doktryna państwa dobrobytu zakłada tworzenie zinstytucjonalizowanych ram dla zaspokajania socjalnych potrzeb obywateli. Nacisk w dostępnych definicjach jest kładziony przede wszystkim na aspekty redystrybucyjne realizowanych polityk. Podkreśla się w nich, że państwo dobrobytu finansuje pomoc społeczną dla najsłabszych oraz rozwija system zabezpieczenia społecznego, gwarantujący jednostce minimum dochodu w sytuacji wystąpienia klasycznych ryzyk socjalnych takich jak: choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, wypadek przy pracy, starość, śmierć głównego żywiciela rodziny, bezrobocie. Ponadto tworzy i utrzymuje powszechny system edukacji i opieki zdrowotnej oraz rozwija i finansuje dodatkowe usługi społeczne w zakresie m.in. mieszkalnictwa (np. budownictwo socjalne), rynku pracy (pośrednictwo pracy, integracja zawodowa bezrobotnych) czy opieki nad niesamodzielnymi członkami rodziny (np. żłobki, przedszkola, domy opieki społecznej). Redystrybucyjna funkcja państwa dobrobytu, będąca wyrazem jego służebnościowej roli wobec obywateli rozrasta się pod względem podmiotowym i przedmiotowym pod wpływem artykułowanych w debacie publicznej postulatów i obejmuje obecnie politykę rodzinną (zasiłki rodzinne), mieszkaniową (zasiłki mieszkaniowe) czy edukacyjną (wyprawki szkolne, zasiłki studenckie)^[4]. Bardzo istotnym obszarem aktywności państwa dobrobytu, aczkolwiek w mniejszym stopniu eksponowanym w jego klasycznych definicjach, jest funkcja regulacyjna, ukierunkowana na zapewnienie siły roboczej warunków do efektywnej pracy. Znajduje ona urzeczywistnienie w systematycznym rozwoju prawa pracy, rokowań zbiorowych i ubezpieczeń społecznych. Państwo dobrobytu realizuje swoje funkcje redystrybucyjne i regulacyjne w oparciu o przepisy prawne. Wpisuje się to w ujęcie Levi-Faura, który definiuje regulacyjne państwo opiekuńcze jako tworzące, monitorujące i egzekwujące w sposób pośredni lub bezpośredni reguły

⁴ Ryszard Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej* (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 2008), 350-359; Jadwiga Nadolska, „Modele kształtowania bezpieczeństwa społecznego we współczesnych demokracjach liberalnych”, [w:] *Demokracja. Istota, idee, cele i ich realizacja*, red. Jadwiga Nadolska, Konstanty A. Wojtaszczyk, Łukasz Zamęcki (Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2018), 55-56.

promujące wzrost dobrobytu. Dobrobyt obywateli w tej koncepcji jest efektem połączenia wysiłków państwa na polu transferów fiskalnych i działań regulacyjnych^[5]. Jednostki po spełnieniu ustawowych przepisów nabywają prawo do zwiększonej ochrony (np. na rynku pracy), określonych usług lub świadczeń socjalnych. W Europie doktryna państwa dobrobytu realizowana jest w różnych odsłonach: socjaldemokratycznej (Skandynawia), konserwatywnej (Europa kontynentalna), liberalnej (Europa anglosaska), rudymen tarnej (Europa Południowa) czy hybrydowej (Europa Środkowo-Wschodnia). Bazując na odmiennych przesłankach aksjologicznych modele te różnią się rolą, jaką przypisują państwu, rynkowi i rodzinie w zaspokajaniu potrzeb socjalnych obywateli i rozwiązywaniu ich problemów społecznych. Pochodną tych wyborów są różnice w zakresie udzielanego wsparcia socjalnego (selektywność *versus* uniwersalizm ochrony socjalnej), poziomie i charakterze zinstytucjonalizowania udzielonego wsparcia oraz sposobach jego finansowania (składki ubezpieczeniowe *versus* podatki)^[6].

Perspektywa UE na państwo dobrobytu zasadza się na promowaniu strategii inwestycji społecznych, w ramach której podstawowe czynniki rozwoju tj. kapitał i praca będą się wzajemnie wzmacniały^[7]. Dążenie do budowy sprawiedliwego ładu społecznego nie jest rozpatrywane w UE w kategoriach czynnika kosztowego. W ramach dominującej w UE aksjologii wzrost gospodarczy i zapewnienie społecznej równości są prezentowane w unijnych strategiach rozwoju (np. Strategii lizbońskiej, Strategii Europa 2020) jako skorelowane ze sobą cele^[8]. Jednakże w wymiarze realnym UE wspiera państwa członkowskie w procesie umacniania dobrobytu głównie poprzez działania regulacyjne, co wynika przede wszystkim z charakteru kompetencji traktatowych jakie otrzymała w tym obszarze. W ramach polityki społecznej UE realizuje kompetencje dzielone z państwami członkowskimi zawężone do katalogu obszarów ściśle zdefiniowanych w art. 153 TFUE. Działania redystrybucyjne z poziomu europejskiego nie są rozwijane też z innych względów. Głównym ograniczeniem jest budżet

⁵ Levi-Faur, „The welfare state: A regulatory perspective”, 607-608.

⁶ Nadolska, „Modele kształtowania bezpieczeństwa społecznego we współczesnych demokracjach liberalnych”, 59, 62-76; Jadwiga Nadolska, „Europejski model socjalny”, [w:] *Współczesne społeczne wyzwania świata i Polski*, red. Jacek Męcin, Krzysztof Szewior (Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2021), 187.

⁷ Stanisława Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku* (Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2018), 144.

⁸ Nadolska, „Europejski model socjalny”, 188.

UE. Redystrybucja w skali całej UE generuje ogromne koszty, w przeciwieństwie do działań regulacyjnych, których skutki, związane z koniecznością adaptacji do nowego europejskiego prawa, obciążają finansowo przede wszystkim podmioty krajowe. Rządzący politycy w państwach członkowskich nie chcą też zrezygnować ze swoich kompetencji w zakresie polityki społecznej, gdyż stanowi ona kluczowy obszar rywalizacji wyborczej. Należy też uznać obiektywne bariery jak zróżnicowany poziom PKB państw członkowskich i odmienne przesłanki ideologiczne (liberalizm, konserwatyzm, myśl socjaldemokratyczna, socjalizm), które legły u podstaw ukształtowania instytucji zabezpieczenia społecznego w poszczególnych regionach Europy. Warunkują one mniej lub bardziej rozbudowany katalog świadczeń społecznych i różnice w ich wysokości. W efekcie systemy zabezpieczenia społecznego w krajach członkowskich są bardzo zróżnicowane, a ich harmonizacja niemalże niemożliwa. Dlatego w UE obserwujemy zaawansowaną harmonizację europejskiego prawa pracy przy znikomym rozwoju ponadnarodowych instrumentów redystrybucyjnych⁹.

Funkcja regulacyjno-harmonizująca staje się istotnym narzędziem unijnego oddziaływania aksjologicznego zorientowanego na politykę równościową. Przyjmując liczne dyrektywy antydyskryminacyjne w zatrudnieniu UE działa jako promotor progresywnych wartości, zobowiązujący państwa członkowskie do równego traktowania pracowników na rynku pracy bez względu na płeć, pochodzenie rasowe, etniczne, religię, przekonania, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. W tym sensie UE implementuje do porządku prawnego państw członkowskich zasady rozwijane w socjaldemokratycznej odsłonie państwa dobrobytu, w której równość płci w rodzinie, na rynku pracy i polityce zajmuje szczególne miejsce.

Polskie państwo dobrobytu określane jest często w literaturze przedmiotu jako neoliberalno-etatystyczna kombinacja, paternalistyczno-rynkowa hybryda lub model liberalno-konserwatywny¹⁰. Oparte zostało

⁹ Jadwiga Nadolska, „Nierównowaga między integracją gospodarczą a społeczną w Unii Europejskiej w ujęciu neofunkcjonalistycznym”, [w:] *Polska i Europa w perspektywie politologicznej: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Konstantemu Adamowi Wojtaszczykowi z okazji 45-lecia pracy akademickiej*, red. Jacek Wojnicki, Justyna Miecznikowska, Łukasz Zamęcki (Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2020), 303-305, 312.

¹⁰ Mirosław Księżopolski, „Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy”, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. Marek Rymsza (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004), 193-222; Mirosław Księżopolski, „Model polityki społecznej w Polsce na tle porównawczym”, [w:] *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia*

na tradycji bismarckowskich ubezpieczeń społecznych, jest mocno obciążone dziedzictwem socjalistycznego paternalizmu i uległo silnej liberalizacji w okresie transformacji ustrojowej, a od 2004 r. jest stale modelowane poprzez unijne oddziaływanie regulacyjne. Po 1989 r. nastąpiła szybka komercjalizacja sektora mieszkaniowego, urynkowieniu uległy usługi zdrowotne, opiekuńcze i edukacyjne, co doprowadziło do powstania systemu świadczeń mieszanych. Doszło do znacznej degradacji rynku pracy, która przejawiała się w wysokim bezrobociu i znacznym obniżeniu standardów pracy w dopiero co kształtującym się sektorze prywatnym, szczególnie sektorze usług oraz małych i średnich przedsiębiorstwach. Ponadto upowszechnieniu uległy elastyczne formy pracy postrzegane jako przejaw prekaryzacji zatrudnienia, standardy zarządzania korporacyjnego były na niskim poziomie, a rola związków zawodowych znacznie osłabła^[11]. Zrodziło to w społeczeństwie poczucie funkcjonowania na rynku pracy w Polsce modelu *elastycznej niepewności* stawianej w opozycji do promowanej w UE koncepcji *flexicurity*, czyli *elastycznego bezpieczeństwa*^[12]. Regres nastąpił też w usługach opiekuńczych na rzecz dzieci – powszechna w PRL dostępność miejsc w publicznych żłobkach i przedszkolach uległa w latach dziewięćdziesiątych XX znacznemu ograniczeniu i bardzo powoli była odbudowywana w kolejnych dekadach. Jednocześnie wraz ze wstąpieniem Polski do UE nastąpiła europeizacja polskiego prawa pracy, co przyczyniło się do podniesienia krajowych standardów w zakresie polityki równościowej na rynku pracy. Na fali szerzącego się w okresie światowego kryzysu gospodarczego po 2008 r. poczucia relatywnej depriwacji oraz dominacji egotycznego ekonomizmu w życiu społecznym III RP^[13] pojawiła się oddolna presja na korektę liberalnego modelu społeczno-gospodarczego w kierunku zwiększania wsparcia dla rodzin i dzieci. Korekta ta nastąpiła w duchu konserwatywnym wraz z przejściem władzy po 2015 r. przez PiS i wiązała się z bezprecedensową w III RP rozbudową transferów

i wyzwania, red. Barbara Szatur-Jaworska (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2017), 33-68; Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, 148.

¹¹ Tadeusz Kowalik, *www.polskatransformacja.pl* (Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, 2009), 152-153.

¹² Janina Petelczyc, Maria Theiss, Anna Kurowska, Barbara Lewenstein, *Obywatel na zielonej wyspie. Polityka społeczna i obywatelstwo społeczne w dobie europejskiego kryzysu ekonomicznego* (Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, 2017).

¹³ Włodzimierz Anioł, *Trzecia Rzeczpospolita w trzech opowieściach. Wokół polskich przemian 1989-2019* (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2020), 54-120.

fiskalnych i świadczeń rzeczowych na rzecz obywateli (świadczenie 500+, wyprawka szkolna, trzynasta i czternasta emerytura, darmowe leki dla seniorów, bon turystyczny, laptopy dla uczniów). Przyjęte rozwiązania służyły utrzymaniu genderyzacji i familizacji w realizowaniu usług opiekuńczych. Kierowanie dużych transferów socjalnych do grup społecznych zapewniających poparcie wyborcze władzy interpretowane było przez badaczy jako przejaw rekonstrukcji polskiego państwa dobrobytu w kierunku modelu konserwatywno-klientelistycznego^[14].

Ten krótki zarys procesów zachodzących w polskiej polityce społecznej po 1989 r. ukazuje złożoność czynników oddziałujących na kształt polskiego państwa dobrobytu. W niniejszym artykule chcemy się przyjrzeć roli UE w tym procesie, poddając analizie transpozycję dyrektywy *work-life balance* do polskiego prawa pracy.

2 | Analiza najnowszych badań, aktów prawnych i literatury przedmiotu, w których podjęto omówienie analizowanej problematyki

Dotychczas ukazało się kilka publikacji antycypujących wdrożenie (w szczególności w Polsce) dyrektywy *work-life balance*. Na szczególne uwzględnienie zasługuje praca Agnieszki Kozłowskiej i Łukasza Ratajczaka^[15], którzy dokonali analizy potencjału wpływu na politykę rodzinną. Drugą równie istotną dla potencjału transpozycji w Polsce pracą był artykuł Justyny Czerniak-Swędzioł i Eweliny Kumor-Jezierskiej^[16]. Autorki dokonały w nim nie tylko przeglądu i analizy regulacji unijnych, ale również próby zestawienia obowiązujących w 2021 roku przepisów polskich

¹⁴ Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, 148.

¹⁵ Agnieszka Kozłowska, Łukasz P. Ratajczak, „The EU work-life balance directive – will it be a game changer for family policy in Poland?” *Wychowanie w Rodzinie* XXV, nr 2, (2021).

¹⁶ Justyna Czerniak-Swędzioł i Ewelina Kumor-Jezierska, „Rozważania o równowadze między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów w świetle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158” *Rocznik Administracji i Prawa*, zeszyt specjalny, (2021).

z regulacją europejską. W tym zakresie dokonały między innymi zestawienia koncepcji *work-life balance* z prawem do pracy oraz (podobnie jak autorzy pierwszego ze wspomnianych tekstów) analizy wpływu przepisów na prawa pracownicze związane z rodzicielstwem.

Istotnym dla proponowanego w niniejszym artykule studium jest artykuł porównawczy, dotyczący perspektywy budowy państwa dobrobytu w Danii i Polsce, w zakresie w jakim dotyczyć ma to równości płci¹⁷. Artykuł ten opublikowany przez Caroline de la Porte, Dorotę Szelewę oraz Trinę Larsen jest wskazówką analityczną i był sugestią dla decydentów politycznych, że w istocie transpozycja dyrektywy *work-life balance* może przyczyniać się do budowy państwa dobrobytu. Przy czym wnioski płynące z tego opracowania są z jednej strony *de lege ferenda*, z drugiej strony próbą realizacji funkcji prognostycznej nauki, gdyż w momencie prowadzenia badań prace nad transpozycją dyrektywy w Polsce nie były w ogóle zaawansowane i nie było jeszcze wiedzy co do tego, jak zestawione zostaną przepisy dyrektywy z obowiązującym i projektowanym polskim prawem pracy.

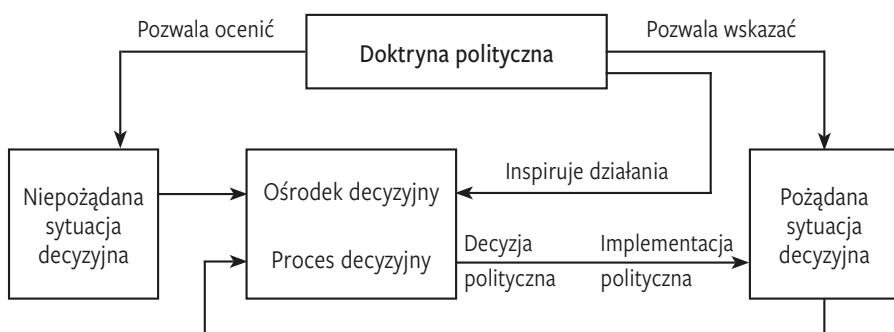
Dostępna literatura przedmiotu – z racji późnej transpozycji dyrektywy – nie jest jeszcze w pełni wyczerpująca w zakresie analizy wpływu oraz dogmatycznej analizy nowelizacji Kodeksu Pracy transponującej przepisy dyrektywy. Jako, że prace nad komentarzami do przepisów oraz próba zestawienia pozostają domeną prawników – specjalistów z zakresu prawa pracy, którzy w niedługim czasie uzupełnią lukę badawczą, w niniejszym artykule sugerujemy skupić się na analizie z zakresu styku prawa i nauk o polityce i administracji. Tym samym wypełniona zostanie pewna luka (i nisza), która pozostaje poza optyką zainteresowania specjalistów z zakresu wąsko rozumianego prawa pracy.

¹⁷ Caroline de la Porte, Trine P. Larsen, Dorota Szelewa, „A Gender Equalizing Regulatory Welfare State? Enacting the EU’s Work-Life Balance Directive in Denmark and Poland” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nr 1, (2020).

3 | Cele i metody badawcze podjęte w analizie tematu

Celem artykułu jest zbadanie procesu transpozycji dyrektywy *work-life balance* w perspektywie budowy w Polsce państwa dobrobytu. Zbadanie procesów prawnych zostanie przeprowadzone w perspektywie pozwalającej na dokonanie oceny wpływu czynników zobiektywizowanych, takich jak zobowiązania traktatowe oraz wymogi stawiane przez instytucje europejskie oraz ideowe, tj. podyktowane chęcią budowy państwa prawnego. Dla realizacji tego celu przeanalizowane zostaną akty normatywne, tj. dyrektywa oraz ustawa ją transponująca oraz dokumenty wytworzone w toku rządowego procesu legislacyjnego w Polsce. To pozwoli na dokonanie oceny – w perspektywie źródłowej – jaka była istotnie *ratio* za konkretnym procesem transpozycji i dalej implementacji.

Schemat 1. Model analizy decyzyjnej uwzględniający komponent ideologiczny



Źródło: Jarosław Szczepański, *Wstęp do nauki o polityce* (Warszawa: Fundacja Instytut Nauki o Polityce, 2018), 62.

Analiza sposobu transpozycji dyrektywy *work-life balance* zostanie przeprowadzona według schematu analitycznego analizy decyzyjnej uwzględniającej doktrynę polityczno-prawną^[18] (w tym wypadku doktrynę państwa dobrobytu) jako element pozwalający wytyczać kierunek zmian. Analiza taka pozwoli sprawdzić na ile elementy *gold-platingu*, czy włączanie do aktu transponującego dyrektywę *work-life balance* transpozycję innego aktu unijnego było podyktowane czynnikami zewnętrznymi

¹⁸ Jarosław Szczepański, *Wstęp do nauki o polityce* (Warszawa: Fundacja Instytut Nauki o Polityce, 2018).

i zobiektywizowanym (jak obowiązek traktatowy), czy też oceną bieżącej i pożądanej sytuacji decyzyjnej w perspektywie wzorca ich oceny, jakim są wskazania doktryny państwa dobrobytu.

4 | Prezentacja przeprowadzonej analizy. Dyskusja

26 kwietnia 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 641) której celem była transpozycja dwóch dyrektyw unijnych, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE – tj. dyrektywę *work-life balance*. Transpozycja przepisów unijnych dokonana została łącznie dla dwóch dyrektyw, przy czym transpozycja idąca za nowelizacją była istotnie spóźniona. Oba akty miały być wdrożone do polskiego porządku prawnego do początku sierpnia 2022 r. Wprowadzone zmiany obejmują szereg zagadnień poczynając od modyfikacji umów na okres próbny, zmiany sposobu rozwiązywania umów terminowych, przez nowe urlopy i zwolnienia od pracy, po przepisy mające na celu łatwiejsze godzenie życia zawodowego z rodzicielstwem. W szczególności te ostatnie rozwiązania – będące transpozycją przepisów dyrektywy *work-life balance* – pozostają przedmiotem niniejszej analizy.

Łączna transpozycja kilku dyrektyw nie jest rzeczą szczególną w polskim procesie ustawodawczym. Obie transponowane dyrektywy dotyczyły podobnego zakresu regulacji (prawa pracy), przy czym dyrektywa *work-life balance*, w przeciwieństwie do dyrektywy dotyczącej przejrzystości w zatrudnianiu, wprowadzała szereg zmian w zakresie uprawnień socjalnych i rodzicielskich. Dyrektywa dotycząca przejrzystości zatrudniania zawierała w sobie przede wszystkim przepisy dotyczące niedyskryminacji oraz relacji pracownik-pracodawca, co uznać można – przyjmując, że prawo pracy jest elementem prawa prywatnego w zakresie w jakim dotyczy wprost stosunku pracy, tj. zawieranego między autonomicznymi jednostkami specyficznego stosunku obustronnie zobowiązującego – doprecyzowaniem jednego z reżimów kontraktowych. Dyrektywa

work-life balance dotykała natomiast norm ze styku prawa pracy z prawem ubezpieczeń i opieki społecznej. To sprawia, że analiza transpozycji przepisów i procesu decyzyjnego, który prowadzić mógł do rozbudowy państwa dobrobytu, dotyczy właśnie tej jednej dyrektywy (choć transponowanej łącznie z dyrektywą dot. przejrzystości zatrudnienia).

W zakresie budowy państw dobrobytu, które dotyka spraw rodzicielskich i rodziny, pewne wskazania dotyczące konstrukcji regulacji (a więc i transpozycji przepisów europejskich) znajdujemy już w Konstytucji. Pierwszą i podstawową dyrektywą w tym zakresie jest art. 2, stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W tym ostatnim przymiocie znaleźć możemy wskazówki dotyczące budowy państwa dobrobytu. Konstytucjonaliści nie wskazują jednak w komentarzach do konstytucji kategorii „państwo dobrobytu”, bywa jednak, że posługują się kategorią „państwo socjalne”^[19]. Na poziomie konstytucyjnym regulacją będącą bezpośrednio powiązaną z europejską dyrektywą *work-life balance* jest natomiast art. 33 mówiący o równości kobiet i mężczyzn w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. W tym zakresie dyrektywa (o czym pisali przywoływani już Caroline de la Porte, Dorota Szelewa i Trine P. Larsen) wprowadza regulacje wyrównujące pozycję rodziców-pracowników (w szczególności przez podniesienie standardu dostępnych uprawnień ojcowskich). Kolejnym przepisem jest art. 71 stanowiący, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Przy czym rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Komentarze, w tym najnowszy, tj. wydany w lipcu 2023 roku, podkreślają w związku z omawianiem tej regulacji potrzebę wsparcia kobiet w związku z urodzeniem dziecka^[20]. Wydaje się, więc że transpozycja dyrektywy – zgodnie z przewidywaniami de la Porte, Szelewy i Larsen – ma szansę wpłynąć nie tylko na zwiększenie równości pomiędzy płacami w związku z realizacją uprawnień rodzicielskich, ale również wymusi zmianę sposobu wykładni art. 71, w kierunku podkreślenia wsparcia obojga rodziców i tym samym zwiększenie standardu uprawnień ojcowskich.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016).

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023).

Posiłkując się wskazaniem Konstytucji oraz płynącymi z komentarzy do niej interpretacji przepisów kluczowych dla transpozycji dyrektywy *work-life balance*, wskazać można, że koncepcja państwa dobrobytu pozostaje immanentną dyrektywą w procesie transpozycji prawa europejskiego i projektowania prawa w Polsce. Wydaje się, że państwo dobrobytu, w szczególności regulacyjne państwo dobrobytu, wydaje się być tym, co nawet nieujawnione wprost pozostaje wzorcem oceny niepożądanego i pożądanego sytuacji decyzyjnej przez decydentów uwikłanych w proces ustawodawczy.

Podkreślić przy tym należy, że podobnie jak w przypadku prawniczych komentarzy do Konstytucji w dokumentach inicjujących rządowy proces ustawodawczy nie znajdujemy terminu „państwo dobrobytu”. Pojawiają się za to kwestie dotyczące uprawnień czy praw socjalnych. Przyjąć można tym samym, że warstwa językowa wypływająca tak z języka prawniczego (metajęzyka opisu przepisów), jak i języka prawnego (języka ustaw) nie jest spójna z warstwą językową opisów i analiz politologów, socjologów czy ekspertów od polityki społecznej. Oznacza to, że poszukiwanie inspiracji doktrynalnej (w zakresie doktryny polityczno-prawnej) musi uwzględniać różnice semantyczne pojawiające się w poszczególnych rodzajach analiz i dokumentów.

W zakresie analizy samych dokumentów zebranych na stronach Rządowego Centrum Legislacji znaleźć możemy przede wszystkim sugestie o tym, że transpozycja dokonywana jest przede wszystkim dlatego, że został na Polskę i jej organy nałożony taki obowiązek traktatowy. W uzasadnieniu do projektu wskazano wprost, że „Niniejszy projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw ma na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. L Nr 186 z 11.07.2019, s. 105)”. Dopiero w dalszej części uzasadnienia wskazywany jest powód merytoryczny, a nie tylko formalny stojący za transpozycją. Przy czym powód ten odnosi się bardziej do zasadności wprowadzenia samej dyrektywy, a nie konsumującej jej przepisy projektowanej nowelizacji. W uzasadnieniu wskazano, że „istnienie rozbieżności pomiędzy obecnym dorobkiem unijnym w zakresie praw socjalnych a zmianami zachodzącymi na rynku pracy stwierdzono również w toku prac w sprawie Europejskiego filaru spraw socjalnych”. Oznacza to, że kwestia harmonizacji uprawnień pracowniczych w zakresie praw socjalnych legła u podstaw projektowanej dyrektywy. Można więc stwierdzić, że zgodnie z założeniami modelu analizy decyzyjnej uwzględniającej element doktrynalny, to brak

odpowiedniego standardu budowy państwa dobrobytu był powodem wskazania niekorzystnej sytuacji decyzyjnej i podjęcia działań.

Specyfika procesu transpozycji przepisów unijnych do krajowych porządków prawnych sprawia natomiast, że choć standard wyznaczany przez poszczególne konstytucje państw członkowskich musi być poszanowany, to swoboda decyzyjna decydentów pozostaje ograniczona. Przyjąć można tym samym, że podjęcie w uzasadnieniu do polskiej ustawy konsumującej przepisy dyrektywy przede wszystkim powodów formalnych inicjatywy ustawodawczej nie wyklucza inspiracji doktrynalnej. Przeciwnie, przez obecność w Unii Europejskiej państwo członkowskie staje się elementem budowy zharmonizowanego systemu państw dobrobytu.

Przy tak przyjętej perspektywie analitycznej powody projektowania przepisów prawa wpisane w samą dyrektywę stają się elementem uwzględnianym przy ocenie potrzeby, zakresu i skutków regulacji w państwie członkowskim. W dyrektywie *work-life balance* czytamy natomiast, że powodami dla jej wydania były przede wszystkim:

- wyzwania związane z łączeniem życia zawodowego z rodzinnym przez rodziców,
- ograniczone ramy unijne zapewniające środki zachęcające mężczyzn do równego dzielenia się obowiązkami opiekuńczymi.

To, co jest natomiast silną wskazówką dotyczącą regulacyjnego państwa dobrobytu jako *ratio* dla podjętej regulacji, to nakaz kierowany do państw członkowskich, by w procesie transpozycji państwa członkowskie wzięły pod uwagę fakt, że równe korzystanie z urlopów ze względów rodzinnych przez kobiety i mężczyzn zależy również od innych odpowiednich środków, takich jak zapewnianie dostępnych i przystępnych cenowo usług w zakresie opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej, które mają kluczowe znaczenie dla umożliwienia rodzicom i innym osobom pełniącym obowiązki opiekuńcze wejścia na rynek pracy, pozostania na nim lub powrotu na ten rynek. Natomiast, jak czytamy dalej, usunięcie ekonomicznych czynników zniechęcających może również skłaniać drugich żywicieli rodziny, których większość stanowią kobiety, do pełnego uczestnictwa w rynku pracy.

Analiza procesu legislacyjnego, zakresu proponowanej polskiej regulacji oraz uwag zgłaszanych na etapie procedury rządowej wskazuje, że Polska – choć opóźniona w transpozycji dyrektywy *work-life balance* – była dobrze do niej przygotowana. Konkluzja ta wynika, z przeglądu przepisów prawa pracy obowiązujących przed transpozycją. W dużej mierze projektowana

regulacja unijna wskazywała na standard minimalnych zabezpieczeń socjalnych, które Polska spełniała z nadstatkiem. Nowa regulacja przede wszystkim wprowadzała zmiany w znanych już instytucjach prawa pracy nie zaś wprowadzała je jako *novum* do polskiego porządku prawnego. Transpozycja dyrektywy oznaczała zmianę w trzech obszarach.

Pierwszym obszarem były urlopy, gdzie urlop rodzicielski został zmodyfikowany, poprzez:

- wprowadzenie dla pracowników i pracowników indywidualnego prawa do urlopu rodzicielskiego;
- uniezależnienie prawa do urlopu rodzicielskiego od pozostawiania matki dziecka w zatrudnieniu (ubezpieczeniu) w dniu porodu;
- wprowadzenie w ramach powyższego wymiaru urlopu rodzicielskiego nieprzenoszalnej części tego urlopu w wymiarze do 9 tygodni dla każdego z rodziców;
- ustalenie wysokości zasiłku macierzyńskiego za cały okres urlopu rodzicielskiego na poziomie 70% podstawy wymiaru zasiłku.

Dodatkowo wprowadzono urlop opiekuńczy, zwolnienie od pracy z powodu działania siły wyższej oraz zwiększono możliwość stosowania elastycznych form pracy. Zmieniono okresy, w których pracownik-ojciec może korzystać ze swoich uprawnień. Wreszcie doprecyzowane przepisy antydyskryminacyjne.

Po drugie, wykraczając poza dyrektywę wprowadzono przepisy ułatwiające podejmowanie dodatkowego zatrudnienia oraz rozszerzono uprawnienia dotyczące prawa do szkoleń pracowniczych. Nie można jednak tych regulacji traktować jako *gold-plating*. Choć bowiem wykraczają one poza regulację wynikającą z dyrektywy *work-life balance*, to jednak są zgodne z dyrektywą dotyczącą przejrzystości zatrudnienia. Są to również regulacje pozwalające urzeczywistnić cel wpisany w obu transponowanych dyrektywach.

Po trzecie wprowadzono regulacje wykraczające poza standard wyznaczany przez dyrektywę, które mogą być traktowane jako *gold-plating*, jako że wyznaczają istotnie wyższy standard regulacji i niejako „przy okazji” transpozycji zwiększają katalog uprawnień pracowniczych. Projektowane regulacje polegały na:

- wydłużeniu z 4. do 8. roku życia dziecka, do ukończenia którego pracodawca może polecać pracownikowi – tylko za jego zgodą – pracę w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej, zatrudniać w systemie

przerzywanego czasu pracy oraz delegować poza stałe miejsce pracy (obecnie są to 4 lata);

- uregulowaniu w przepisach, że korzystanie przez pracownika uprawnionego do urlopu wychowawczego z obniżonego wymiaru czasu pracy nie wpływa na wymiar tego urlopu;
- doprecyzowaniu, że zasady udzielania zwolnienia od pracy, o którym mowa w art. 188 Kodeksu pracy, w wymiarze godzinowym stosuje się odpowiednio do pracownika, dla którego dobową normą czasu pracy jest niższa niż 8 godzin;
- wprowadzeniu możliwości składania wniosków w postaci papierowej lub elektronicznej dla pracowników wnioskujących o uprawnienia rodzicielskie, o których mowa w dziale VIII Kodeksu pracy, a także o urlop opiekuńczy.

Można więc powiedzieć, że bez względu na ostateczny kształt nowelizacji Kodeksu pracy, już na etapie prac rządowych, tak w dokumentach uzasadniających inicjatywę jak i ocenach skutków regulacji, widać dyrektywę rozbudowy państwa dobrobytu jako naczelną. Tam, gdzie pojawia się podejrzenie o *gold-plating*, tam regulacje wyznaczają standard wyższy i lepiej chroniący pracownika niż w stanie sprzed nowelizacji.

Odwołując się więc, do przywołanego na początku modelu analizy decyzyjnej wskazać można, że istnieją przesłanki co do tego by poszukiwać tak w działaniach instytucji europejskich jak i polskich pierwiastka ideologicznego. Tym pierwiastkiem może być, choć niewypowiedziana wprost, dyrektywa budowy regulacyjnego państwa dobrobytu, poprzez uwzględnienie jej w ocenie zastanej sytuacji decyzyjnej, projektowanych działaniach oraz wyznaczeniu celu, tj. pożądanej sytuacji decyzyjnej. Podkreślić przy tym raz jeszcze należy, że samo określenie państw dobrobytu nie pojawia się zarówno w dokumentach europejskich, jak i krajowych. W obu przypadkach mowa jest przede wszystkim o zabezpieczeniu praw socjalnych.

5 | Wnioski

Odejdźcie od tradycyjnych wskaźników pomiaru państwa dobrobytu (wydatków socjalnych w PKB) oraz osiągniętych za pomocą transferów socjalnych efektów redystrybucyjnych (np. zmniejszenie stopy ubóstwa, ograniczenie

nierówności dochodowych)^[21] na rzecz perspektywy regulacyjnej pozwala na dostrzeżenie bardziej zniuansowanych zmian jakościowych w obrębie badanego modelu państwa dobrobytu, np. postępu, stagnacji lub regresu uprawnień socjalnych.

Levi-Faur, badając zależności między państwem regulacyjnym a państwem dobrobytu na przykładzie urlopu rodzicielskiego, wyróżnił dziewięć możliwych kombinacji analityczno-teoretycznych ukazujących możliwe konstelacje wzajemnie na siebie oddziałujących instrumentów fiskalnych i regulacyjnych (podwójna ekspansja uprawnień urlopowych i świadczeń finansowych; podwójna stagnacja uprawnień urlopowych i świadczeń finansowych oraz podwójne ograniczenie lub wycofanie uprawnień urlopowych i świadczeń finansowych). Kolejnych sześć wariantów obejmuje: dynamikę mieszaną, np. stagnację uprawnień urlopowych i ograniczenie uprawnień do zasiłków rodzicielskich; ekspansję opartą na regulacjach: gdy uprawnienia urlopowe są poszerzane przy jednoczesnej stagnacji lub ograniczeniu wysokości świadczeń oraz ekspansję opartą na transferach fiskalnych: gdy wysokość zasiłków rodzicielskich wzrasta przy jednoczesnym ograniczaniu lub stagnacji regulacji socjalnych np. poprzez wycofanie gwarancji zatrudnienia dla rodziców na urlopie^[22].

W przypadku transpozycji dyrektywy *work-life balance* w Polsce mamy do czynienia z podwójną ekspansją państwa dobrobytu, tj. zwiększeniem wymiaru urlopu rodzicielskiego o 9 tygodni niezbywalnych na drugiego rodzica (41 w miejsce dotychczasowych 32 tygodni przysługujących przy urodzeniu jednego dziecka) i zwiększeniem wysokości świadczenia (do 70%-81,5% podstawy wymiaru zasiłku macierzyńskiego w miejsce dotychczasowego wymiaru wahającego się w przedziale 60%-80%). Ponadto, prawo do urlopu rodzicielskiego stało się prawem indywidualnym każdego z rodziców (wcześniej gdy matka dziecka nie posiadała ubezpieczenia w dniu porodu, ojcu nie przysługiwało prawo do urlopu rodzicielskiego). Wprowadzone regulacje należy uznać za zgodne z doktryną państwa dobrobytu w jego socjaldemokratycznej odsłonie, która odwołuje się do równości płci. Idealnym modelem, do którego się tam dąży, jest model dwóch opiekunów i dwóch żywicieli rodziny^[23]. Wprowadzone regulacje można zatem

²¹ Jakub Suwalski, „Czy Polska jest państwem opiekuńczym?” *IBS Policy Paper*, nr 2 (2017).

²² Levi-Faur, „The welfare state: A regulatory perspective”.

²³ Włodzimierz Anioł, *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku* (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2013), 43-76.

uznać za kolejny przejaw hybrydyzacji polskiego państwa dobrobytu, tym razem dokonanej wskutek harmonizującego oddziaływania europejskiego prawa pracy. Po widocznej po 2015 r. wyraźnej preferencji dla konserwatywnej polityki rodzinnej nastąpiła korekta w kierunku degenderyzacji opieki nad dziećmi.

Bibliografia

- Anioł Włodzimierz, *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2013.
- Anioł Włodzimierz, *Trzecia Rzeczpospolita w trzech opowieściach. Wokół polskich przemian 1989–2019*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2020.
- Czerniak-Swędzioł Justyna, Ewelina Kumor-Jezińska, „Rozważania o równowadze między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów w świetle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158” *Rocznik Administracji i Prawa*, zeszyt specjalny (2021): 189–207. Doi: 10.5604/01.3001.0015.6385.
- Golinowska Stanisława, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2018.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kowalik Tadeusz. *www.polskatransformacja.pl*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, 2009.
- Kozłowska Agnieszka, Łukasz P. Ratajczak, „The EU work-life balance directive – will it be a game changer for family policy in Poland?” *Wychowanie w Rodzinie*, nr 2 (2021): 287–304. Doi: 10.34616/wwr.2021.2.287304.
- Księżopolski Mirosław, „Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy”, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*. red. Marek Rymsza. 193–222. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004.
- Księżopolski Mirosław, „Model polityki społecznej w Polsce na tle porównawczym”, [w:] *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej – doświadczenia i wyzwania*. red. Barbara Szatur-Jaworska. 33–68. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2017.
- Levi-Faur David, „The welfare state: A regulatory perspective” *Public Administration*, nr 3 (2014): 599–614. <https://doi.org/10.1111/padm.12063>.

- Majone Giandomenico, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance" *Journal of Public Policy*, nr 2 (1997): 139-167. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>.
- Majone Giandomenico, „The European Community between Social Policy and Social Regulation” *Journal of Common Market Studies*, nr 2 (1993): 153-170. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00455.x>.
- Majone Giandomenico, „The Rise of the Regulatory State in Europe” *West European Politics*, nr 3 (1994): 77-101. <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>.
- Nadolska Jadwiga, „Modele kształtowania bezpieczeństwa społecznego we współczesnych demokracjach liberalnych”, [w:] *Demokracja. Istota, idee, cele i ich realizacja*. red. Jadwiga Nadolska, Konstanty A. Wojtaszczyk, Łukasz Zamęcki. 55-91. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2018.
- Nadolska Jadwiga, „Nierównowaga między integracją gospodarczą a społeczną w Unii Europejskiej w ujęciu neofunkcjonalistycznym”, [w:] *Polska i Europa w perspektywie politologicznej: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Konstantemu Adamowi Wojtaszczykowi z okazji 45-lecia pracy akademickiej*. t. I, red. Jacek Wojnicki, Justyna Miecznikowska, Łukasz Zamęcki. 297-315. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2020.
- Nadolska Jadwiga, „Europejski model socjalny”, [w:] *Współczesne społeczne wyzwania świata i Polski*. red. Jacek Męcina, Krzysztof Szewior. 181-202. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2021.
- Petelczyc Janina, Maria Theiss, Anna Kurowska, Barbara Lewenstein, *Obywatel na zielonej wyspie. Polityka społeczna i obywatelstwo społeczne w dobie europejskiego kryzysu ekonomicznego*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, 2017.
- Porte Caroline de la, Trine P. Larsen, Dorota Szelewa, „A Gender Equalizing Regulatory Welfare State? Enacting the EU’s Work-Life Balance Directive in Denmark and Poland” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nr 1 (2020): 84-103. <https://doi.org/10.1177/0002716220956910>.
- Suwalski Jakub, „Czy Polska jest państwem opiekuńczym?” *IBS Policy Paper*, nr 2 (2017): 1-13.
- Szarfenberg Ryszard, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 2008.
- Szczepański Jarosław, *Wstęp do nauki o polityce*. Warszawa: Fundacja Instytut Nauki o Polityce, 2018.

