Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

Artykuły Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIV, 3, 2015
DOI: 10.17951/sil.2015.24.3.425

Michał Skąpski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
mskapski@gmail.com

Problem nadużywania niepracowniczych form zatrudnienia w programach przeciwdziałania bezrobociu

The Problem of Abuse of the Non-Employee Forms of Employment in Unemployment Counteraction Programs

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy prawnych i społecznych aspektów wykorzystywania niepracowniczych form zatrudnienia w programach przeciwdziałania bezrobociu, finansowanych ze środków publicznych. Tradycyjne formy aktywizacji bezrobotnych, takie jak roboty publiczne czy prace interwencyjne, obejmujące zatrudnianie na podstawach pracowniczych, zostały w Polsce wyparte przez formy niepracownicze, szczególnie staże. W tekście podjęto analizę przyczyn i skutków tego stanu rzeczy, z których wiele ocenianych jest negatywnie. Dotyczy to w szczególności promowania zatrudnienia niepracowniczego, utrwalania niewłaściwych postaw zarówno podmiotów zatrudniających, jak i wykonawców pracy.

Słowa kluczowe: aktywizacja bezrobotnych, staże, przeciwdziałanie bezrobociu

I.

Prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy, polegającej na angażowaniu osób bezrobotnych lub poszukujących pracy do działań trwale zmieniających ich sytuację na rynku pracy, jest obowiązkiem państwa ustanowionym w art. 65 ust. 5 Konstytucji RP[1], jak też w art. 10 § 3 Kodeksu pracy.[2] Państwo wywiązuje się z tego obowiązku ze zmienną intensywnością, uzależnioną od sytuacji na rynku pracy oraz stanu finansów państwa, warunkujących wartość środków przezna-

[1] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.).
[2] Ustawa z dnia 26 czerwca1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 ze zm).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

czanych na omawiany cel. Okres ostatniego ćwierćwiecza był czasem zbierania doświadczeń dotyczących funkcjonowania i wpływu poszczególnych form aktywizacji osób bezrobotnych i programów rynku pracy. W momencie zmiany ustrojowej Polska nie posiadała praktyki w zakresie przeciwdziałania bezrobociu w gospodarce rynkowej. Konieczne było więc korzystanie z dorobku innych krajów oraz eksperymentowanie z różnymi formami interwencji na rynku pracy i badanie ich oddziaływania w polskich warunkach.

Dla polskiego rynku pracy, cechującego się znacznym stopniem strukturalnych niedopasowań podaży i popytu na pracę, duże znaczenie mają programy rynku pracy ukierunkowane na przeciwdziałanie temu problemowi, przede wszystkim przez zmiany struktury podaży pracy. Istotne znaczenie odgrywają tu szkolenia służące zbliżeniu kwalifikacji wykonawców pracy do potrzeb rynku. Ważne i skuteczne są też różne formy subsydiowania zatrudnienia. Zatrudnienie osób bezrobotnych na ich podstawie może przybierać zarówno formy pracownicze, jak i niepracownicze. Aktywizacja bezrobotnych w formie prac interwencyjnych i robót publicznych ma zwykle za podstawę stosunek pracy i może spełniać różne cele, zarówno związane z nabywaniem doświadczenia zawodowego, umiejętności i kwalifikacji zawodowych, jak też przywrócenia osoby bezrobotnej na rynek pracy dzięki utrwalaniu prawidłowych nawyków związanych z wykonywaniem pracy podporządkowanej. Programem rynku pracy służącym przezwyciężaniu bezrobocia strukturalnego o niepracowniczym charakterze są natomiast staże, które powstały jako forma przeciwdziałania bezrobociu wywołanemu brakiem doświadczenia zawodowego i praktycznych umiejętności wykonywania zawodu wśród ludzi młodych (absolwentów).

Wykorzystywanie poszczególnych form przeciwdziałania bezrobociu ewoluowało w Polsce w ostatnich dekadach, wraz ze zbieraniem doświadczeń związanych z pozytywnymi i negatywnymi czynnikami związanymi z ich funkcjonowaniem. Zmieniały się też proporcje środków przeznaczanych na poszczególne programy rynku pracy oraz liczba osób, które w nich uczestniczyły. Charakterystyczne jest jednak, że stopniowo w strukturze wydatków Funduszu Pracy na aktywną politykę rynku pracy przewagę uzyskały środki przeznaczone na subsydiowanie zatrudnienia niepracowniczego, mimo tego, że wśród form dostępnych i uregulowanych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[3] są też programy polegające na finansowym wsparciu zatrudnienia pracowniczego.

Powstaje w związku z tym pytanie o ocenę takiego stanu rzeczy. Dominacja niepracowniczych form zatrudnienia w programach rynku pracy służących aktywizacji osób bezrobotnych może podważać wiarygodność zbliżonego i po-

[3] T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm., dalej jako „ustawa o promocji zatrudnienia" albo „u.p.z.".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

wiązanego kierunku polityki społecznej, dotyczącego promocji – szczególnie w sferze gospodarczej – zatrudnienia pracowniczego o charakterze stabilnym. Zarówno w deklaracjach na poziomie politycznym, jak i w działalności legislacyjnej państwa są podejmowane próby zniechęcenia przedsiębiorców do stosowania niepracowniczych i tymczasowych form zatrudnienia. Konsekwentnie należałoby poprzeć te działania wykorzystaniem zatrudnienia pracowniczego w tych sferach, na które organy państwa mają bezpośredni wpływ. W zakresie aktywnej polityki rynku pracy widać jednak tendencję odwrotną.

II.

Porównania i oceny poszczególnych form przeciwdziałania bezrobociu są uzależnione od przesłanek dokonywanej ewaluacji. Najczęściej wykorzystywanymi kryteriami oceny programów rynku pracy jest ich efektywność zatrudnieniowa w powiązaniu z kosztami funkcjonowania programu (w przeliczeniu na jedną osobę). Efektywność zatrudnieniowa to udział osób, które uzyskały zatrudnienie po zakończeniu programu rynku pracy (w ciągu wskazanego okresu, np. trzech miesięcy) w stosunku do wszystkich jego uczestników. Wskaźnik ten określa bezpośredni i natychmiastowy wpływ uczestnictwa w programie rynku pracy na sytuację osób bezrobotnych. Drugim istotnym czynnikiem oceny, warunkującym w praktyce dostępność danej formy aktywizacji dla osób bezrobotnych, jest koszt uczestnictwa jednej osoby w programie. Obliczany jest przez podzielenie wydatków poniesionych na funkcjonowanie danego programu przez liczbę wszystkich jego uczestników. Wskazane kryteria pozwalają określić, które środki przeciwdziałania bezrobociu zmieniają rynek pracy w sposób najtrwalszy i najbardziej efektywny pod względem wydatków.

W oddziaływaniu programów rynku pracy oprócz oczekiwanych efektów pozytywnych, trzeba brać pod uwagę także prawdopodobieństwo wywoływania przez nie dysfunkcji. Dotyczy to wszystkich form przeciwdziałania bezrobociu, ale ryzyko spowodowania skutków negatywnych i wypaczenia funkcjonowania rynku pracy powinno być brane pod uwagę przede wszystkim w programach subsydiowania zatrudnienia. Liczba uczestników programu, którzy w jego wyniku uzyskali stałe zatrudnienie, niewiele mówi o tym, ile nowych miejsc pracy powstało w wyniku programu finansowego wspierania zatrudnienia, dopóki nie uwzględni się pośrednich negatywnych skutków programu, takich jak efekt „jałowego biegu", substytucja i wypieranie.

Efekt „jałowego biegu" polega na osiągnięciu przez program stymulacji zatrudnienia skutków, które powstałyby także bez jego działania, np. zatrudnienie osób, które i tak zostałyby zatrudnione, przeszkolenie osób, które i bez programu zostałyby objęte szkoleniem u pracodawcy. Pieniądze przeznaczone na program można w tym przypadku uważać za wydane całkowicie nieefektywnie. Substy-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

tucja to zastępowanie w przedsiębiorstwie pracowników zatrudnionych na zasadach rynkowych przez pracowników uczestniczących w programach rynku pracy, których zatrudnienie jest dla pracodawcy tańsze. Także w tym przypadku nie powstaje nowe miejsce pracy, oddziaływanie programu rynku pracy sprowadza się tylko do wymuszenia rotacji na danym stanowisku. Efekt wypierania polega na eliminowaniu z rynku firm niemających związku z aktywną polityką rynku pracy przez firmy uczestniczące w programach, działające w tej samej branży. Skutek jest podobny do substytucji. Zatrudnianie pracowników w firmie uczestniczącej w programie rynku pracy jest równoważone zwolnieniami w firmie niekorzystającej z subwencji.

III.

Staż jest programem rynku pracy, który przeszedł w ostatnich latach najbardziej dynamiczny rozwój pod względem liczby uczestników i zaangażowanych środków. Jest to o tyle zaskakujące, że jest to forma subsydiowania zatrudnienia niepracowniczego, co do którego – w obecnej formie i skali stosowania – istnieje bardzo duże ryzyko wywołania wyżej wskazanych negatywnych efektów ubocznych, takich jak substytucja czy wypieranie.

W 2013 r. staż był najpopularniejszym programem przeciwdziałania bezrobociu. W stażach wzięło udział 194 tys. bezrobotnych, podczas gdy w szkoleniach – 84 tys. osób, robotach publicznych – 32 tys. osób, a w pracach interwencyjnych – 34 tys. osób.[4] Efektywność zatrudnieniowa staży, oznaczająca część uczestników programu, którzy po jego zakończeniu uzyskali stałe zatrudnienie, jest wysoka i wynosi 65,8%. Wskaźnik ten wynosi 47,6% dla szkoleń, 60% dla robót publicznych i 77,5% dla prac interwencyjnych.[5]

Staż w pierwotnym założeniu miał być formą ułatwiania wejścia na rynek pracy ludziom młodym (absolwentom), dla których barierą uniemożliwiającą rozpoczęcie aktywności zawodowej był brak doświadczenia zawodowego, wymaganego czy też preferowanego przez wielu pracodawców. Staż służył więc umożliwieniu absolwentom podjęcia pierwszej pracy i tym samym zniesienia strukturalnego niedopasowania ich kwalifikacji, polegającego na braku doświadczenia w praktycznym wykonywaniu wyuczonego zawodu.

Staż jako forma aktywizacji osób bezrobotnych po raz pierwszy w polskim systemie prawnym został ustanowiony w art. 37b ustawy z dnia 14 grudnia1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, dodanym w wyniku jej noweliza-

[4] Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*, Warszawa 2014, s. 5–6.

[5] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

cji z dnia 22 grudnia 1995 r.[6], z mocą od dnia 1 marca 1996 r. Ukształtowany wtedy prawny model stażu do tej pory nie uległ zmianie, pomimo wielu modyfikacji szczegółowych aspektów organizowania i funkcjonowania staży. Polega on na skierowaniu osoby bezrobotnej do wykonywania pracy na z góry uzgodniony okres, u podmiotu aktywnego na rynku pracy (zwykle przedsiębiorcy lub innego typu pracodawcy), na podstawie umowy zawartej między organem zatrudnienia a podmiotem przyjmującym stażystę. Charakterystyczne dla przyjętej w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – i później kontynuowanej – formuły stażu jest to, że stażysta nie jest stroną umowy stażowej, a między stażystą a podmiotem, który zatrudnia go w ramach stażu nie dochodzi do nawiązania stosunku pracy. Ta koncepcja znajduje obecnie wyraz w art. 2 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia, który definiuje staż jako „nabywanie przez bezrobotnego umiejętności do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą".

W okresie obowiązywania u.p.z. zmianie uległy zasady skierowania osoby bezrobotnej na staż. W pierwotnie obowiązującej treści art. 53 ust 1. u.p.z., podobnie jak we wcześniej obowiązującym art. 37b ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, skierowanie do odbycia stażu następowało „na wniosek albo za zgodą" osoby bezrobotnej. Sformułowanie to zostało wykreślone z art. 53 ust 1 u.p.z. z dniem 1 listopada 2005 r.[7] Zmieniło to w istotny sposób prawny charakter stażu, który dotąd był stosunkiem prawnym w pełni dobrowolnym dla wszystkich uczestniczących w nim stron. Od wprowadzenia omawianej zmiany osoba bezrobotna została w zakresie decyzji o skierowaniu na staż objęta władztwem administracyjnym organu zatrudnienia i jej wola w tym zakresie nie musi już być brana pod uwagę.

IV.

Radykalne zwiększenie liczby uczestników programów stażowych i uzyskanie liczby 194 tys. uczestników stażów w 2013 r. wymagało zmiany pierwotnie przyjętego zakresu podmiotowego zarówno jeśli chodzi o uczestników staży, jak i ich organizatorów. Skutkowało to także zmianą charakteru stażu jako programu rynku pracy.

W pierwszym okresie funkcjonowania programu stażów (do 2005 r.) organizatorem stażu mógł być wyłącznie pracodawca. Potem zakres podmiotowy wska-

[6] Zob. art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1996 r., nr 5, poz. 34).

[7] Zob. art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r., nr 164, poz.1366).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

zany w art. 53 ust 1 u.p.z. był stopniowo rozszerzany. Obecnie pojęcie organizatora stażu obejmuje:

- pracodawcę,
- rolniczą spółdzielnię produkcyjną,
- pełnoletnią osobę fizyczną zamieszkującą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, lub prowadzącą dział specjalny produkcji rolnej, a także –
- przedsiębiorcę niebędącego pracodawcą (art. 61a u.p.z.).

Zgodnie z art. 53 ust 8 u.p.z. przepisy dotyczące organizacji stażu (art. 53 ust. 1–7a u.p.z.) należy stosować odpowiednio do organizacji pozarządowych. Oznacza to, że także organizacja pozarządowa może być organizatorem stażu, jednak na podstawie odpowiedniego, a nie wprost, stosowania odnośnych przepisów.

Obecnie obowiązująca treść pojęcia „organizator stażu" oznacza włączenie do niego niemalże wszelkich podmiotów aktywnych w gospodarce rynkowej. W świetle wskazanego przepisu organizatorem może być każdy przedsiębiorca, zarówno zatrudniający, jak i niezatrudniający pracowników; każdy pracodawca, zarówno prowadzący, jak i nieprowadzący działalności gospodarczej, rolnik indywidualny i rolnicza spółdzielnia produkcyjna, a także organizacja pozarządowa. Możliwość realizacji celów stażu u wielu z tych podmiotów budzi poważne wątpliwości.

Staż został wprowadzony w 1996 r. jako instytucja aktywizacji bezrobotnych absolwentów i taki zakres podmiotowy został utrzymany do końca okresu obowiązywania ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[8], czyli do 31 maja 2004 r. Absolwentem w świetle art. 2 ust 1 pkt 1 ustawy była osoba bezrobotna, w okresie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej, innej szkoły ponadpodstawowej albo ponadgimnazjalnej, jak też innych szkół i kursów zawodowych wskazanych w tym przepisie. Ten zakres podmiotowy beneficjentów stażu w pełni odpowiadał wyżej przedstawionym założeniom tej formy aktywizacji bezrobotnych.

W ustawie o promocji zatrudnienia, która zastąpiła ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu od 1 czerwca 2004 r., wprowadzono kategorię „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy", określoną w art. 49 u.p.z. W pierwotnej redakcji u.p.z. na staż można było skierować osoby z tej kategorii, będące bezrobotnymi do 25. roku życia (art. 53 ust. 1 u.p.z.). Przepis będący podstawą skierowania na staż odpowiednio znajdował zastosowanie również do

[8] T.j. Dz. U. z 2003 r., nr 58, poz. 514

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

bezrobotnych absolwentów szkół wyższych w wieku do 27 lat i w okresie 12 miesięcy od ukończenia uczelni (art. 53 ust. 2 u.p.z.).

Nowelizacją art. 53 u.p.z. z dnia 19 grudnia 2008 r.[9], obowiązującą od 1 lutego 2009 r., kategorię osób, które mogą być uczestnikami stażu rozszerzono do wszystkich osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy, określonych w art. 49 u.p.z. Czas odbywania stażu przez te osoby został jednak ograniczony do sześciu miesięcy, podczas gdy w stosunku do dotychczasowych kategorii uczestników stażu utrzymano 12-miesięczny maksymalny okres jego trwania (art. 53 ust 1a i 53 ust. 2 u.p.z.).

Ostatnie zmiany omawianego zakresu podmiotowego osób, które mogą zostać skierowane na staż nastąpiły w dniu 27 maja 2014 r.[10] Ustawodawca rozszerzył kategorię osób, które mogą odbyć maksymalnie 6-miesięczny staż do wszystkich osób bezrobotnych (art. 53 ust 1 u.p.z.), znosząc dotychczasowe ograniczenie stosowania tej instytucji do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 u.p.z.). Rozszerzeniu uległa również grupa osób, które mogą odbywać staż 12-miesięczny, przez wskazanie, że dotyczy to bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30. roku życia (art. 53 ust 2 u.p.z.).

W obecnym stanie prawnym organizatorem stażu może być więc niemalże każdy podmiot, zarówno z szeroko pojętej sfery gospodarczej, jak i spoza niej, a stażystą może być każda osoba bezrobotna. Zmiany pierwotnego zakresu podmiotowego uczestników stażu miały na celu upowszechnienie tego programu rynku pracy i – jak widać z aktualnych statystyk – cel ten został osiągnięty. Do odbycia stażu kierowanych jest obecnie dwa razy więcej osób bezrobotnych niż do pozostałych form subsydiowania zatrudnienia razem wziętych. Powstaje pytanie, czy program stażowy rzeczywiście wykazuje tak istotną przewagę nad innymi formami przeciwdziałania bezrobociu, aby nadawać mu tak daleko idącą preferencję w aktywnej polityce rynku pracy.

Wydaje się, że głównymi cechami stażu, wyróżniającymi ten program rynku pracy, jest niepracowniczy charakter zatrudnienia stażystów, mimo wykonywania przez nich pracy podporządkowanej w sposób zbliżony do pracowniczego, a także nieponoszenie przez organizatora stażu niemal żadnych kosztów tego zatrudnienia, gdyż większość świadczeń na rzecz stażysty wykonuje organ zatrudnienia (starosta).

Takie ukształtowanie relacji prawnych związanych ze stażem miało spowodować nadanie mu charakteru atrakcyjnego zarówno dla organizatorów stażów, jak i dla stażystów i zapewnić dobrowolny udział obu stronom programu.

[9] Zob. art. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r., nr 6, poz. 33).

[10] Zob. art. 1 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

Jeśli chodzi o bezrobotnych absolwentów, którzy byli pierwotnymi beneficjentami stażów, pożądane dla nich jest samo wejście na rynek pracy i nabywanie doświadczeń zawodowych. Instytucja stażu nie wyklucza przy tym utrzymania miejsca pracy, już na zasadach komercyjnych, po jego zakończeniu, chociaż w odróżnieniu od prac interwencyjnych nie jest to pierwszoplanowy cel stażu. W razie braku możliwości kontynuacji zatrudnienia u organizatora stażu znacząco rosną szanse znalezienia innego pracodawcy, dzięki zdjęciu ze stażysty odium osoby bez kwalifikacji praktycznych. Ważny dla motywacji osób bezrobotnych jest też wzrost świadczeń, jakie z tytułu stażu otrzymują one z Funduszu Pracy, w porównaniu z zasiłkiem dla bezrobotnych, co powoduje poprawę sytuacji materialnej już w czasie odbywania stażu.

Podmioty przyjmujące stażystów mogą upatrywać w uczestnictwie w tym programie rynku pracy różnych korzyści, w zależności od kierującej nimi motywacji. Część pracodawców uważa uczestników stażu za mało efektywną, przynajmniej początkowo, ale też mało kosztowną siłę roboczą, która może uzupełniać podstawowy trzon personelu zakładu. Pracodawca taki nie planuje dalszego zatrudniania stażystów po zakończeniu programu. Takie podejście nie stoi w sprzeczności z założeniami systemowymi stażu, gdyż to zdobycie zawodowych doświadczeń, a nie stałego zatrudnienia, jest tu celem podstawowym.

Przewidywana i w praktyce pojawiająca się jest też inna motywacja, polegająca na potraktowaniu stażu jako swego rodzaju wnikliwej rekrutacji. Pracodawca poszukujący pracowników zakłada, że spośród stażystów wybierze najbardziej odpowiadające mu osoby, którym zaproponuje dalsze zatrudnienie po zakończeniu programu. Takie nastawienie pracodawców stwarza największą szansę sukcesu programu rynku pracy mierzonego liczbą bezrobotnych, którzy w jego wyniku zyskali stałe zatrudnienie. Jednak perspektywy zatrudnienia osób, które nie pozostały w miejscu stażu na stałe, także ulegają poprawie.

Prawna forma odbywania stażu, niepowodująca nawiązania stosunku pracy między stażystą a podmiotem go przyjmującym, ma zachęcać przedsiębiorców i innych pracodawców do uczestnictwa w programie. Formuła ta nie powoduje obciążenia podmiotu zatrudniającego obowiązkami pracodawcy wynikającymi z prawa pracy i prawa socjalnego (szczególnie prawa ubezpieczeń społecznych), których zainteresowane podmioty mogłyby się obawiać w odniesieniu do osób o nieznanym i często nieukształtowanym stosunku do pracy i obowiązków zawodowych.

Główny cel stażu, który polega na „nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą", jest realizowany w praktyce przez zatrudnianie stażystów do wykonywania pracy podporządkowanej, na zasadach niemal identycznych do pracowniczych. Praca ta nie podlega regulacji

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

prawa pracy tylko ze względu na prawną charakterystykę stażu, określoną w ustawie o promocji zatrudnienia.

W świetle § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych[11] bezrobotny w okresie stażu jest zobowiązany do:

- przestrzegania ustalonego przez organizatora rozkładu czasu pracy,
- sumiennego i starannego wykonywania zadań objętych programem stażu, jak też stosowania się do poleceń organizatora i opiekuna, o ile nie są sprzeczne z prawem, przestrzegania przepisów i zasad obowiązujących u organizatora, w szczególności regulaminu pracy, tajemnicy służbowej, zasad bhp i przeciwpożarowych,
- sporządzania sprawozdania z przebiegu stażu, zawierającego informacje o wykonywanych zadaniach, uzyskanych kwalifikacjach lub umiejętnościach zawodowych.

Wyżej wyszczególniony wykaz obowiązków stażysty nie pozostawia wątpliwości, że w ramach programu stażowego bezrobotny podlega kierownictwu organizatora na zasadach zbliżonych do pracowniczych. Jest to zgodne z założeniami stażu jako programu aktywizacyjnego, w ramach którego bezrobotny ma nabyć praktyczne kwalifikacje i umiejętności współdziałania w rzeczywistym środowisku pracy. Służy temu włączenie takiej osoby do zespołu pracowniczego na zasadach zbliżonych do pracowników.

V.

Przedstawiona wyżej charakterystyka stażu jako programu rynku pracy o ograniczonym zakresie zastosowania, wykorzystywanym do aktywizacji bezrobotnych absolwentów i ludzi młodych usiłujących po raz pierwszy wejść na rynek pracy, wydawała się akceptowalna, a nawet atrakcyjna ze względu na zainteresowanie nią zarówno osób bezrobotnych, jak i podmiotów przyjmujących stażystów. Ocena warunków odbywania stażu musi być jednak ponownie poddana analizie w warunkach masowości uczestnictwa w tym programie i uczynienia z niego głównego środka aktywizacji bezrobotnych w Polsce. Trzeba obecnie wziąć pod uwagę to, że wobec zaangażowania setek tysięcy osób bezrobotnych rocznie i dziesiątków albo setek tysięcy podmiotów organizujących staże, program ten zaczyna odgrywać istotną rolę w zakresie kształtowania postaw podmiotów rynku pracy, realizuje swoistą funkcję wychowawczą. W związku z tym, przy obecnym zakresie wykorzystywania programu stażowego, wyraźniej uwypuklają się jego negatywne cechy, których znaczenie jest tym większe, im większa liczba osób się z nimi styka.

[11] Dz. U. z 2009 r., nr 142, poz. 1160.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

Staż polega na zatrudnianiu osoby fizycznej do wykonywania pracy podporządkowanej, która ze względu na swą charakterystykę powinna być wykonywana w ramach stosunku pracy. Z tego względu staż obrazuje i w jakimś stopniu wspiera jedną z głównych patologii współczesnego rynku pracy (nie tylko w Polsce), jaką jest unikanie zatrudnienia pracowniczego i wymuszanie na wykonawcach pracy akceptacji różnego typu niepracowniczych form zatrudnienia. Taka forma organizacji stażu, narzucona przez organy państwa, nie pozostaje bez wpływu na kształtowanie świadomości uczestników rynku pracy, zarówno pracodawców, jak i wykonawców pracy.

U wielu uczestników rynku pracy może pojawić się refleksja, że nielegalne unikanie pracowniczych form zatrudnienia nie jest może tak naganne, jak próbuje się to przedstawiać w oficjalnych ocenach funkcjonowania rynku pracy, skoro państwo samo w aktywnej polityce rynku pracy wykorzystuje właśnie zatrudnienie niepracownicze. Wszelkie działania polityki społecznej, zmierzające do promowania zatrudnienia pracowniczego, nabierają charakteru obłudnego, jeśli sprowadzają się do wymuszania form zatrudnienia, których państwo samo unika, gdy działa jako podmiot zatrudniający[12], a nie tylko jako prawodawca.

Ponadto masowe stosowanie programu stażów wyrabia u wielu podmiotów rynku pracy przeświadczenie, że praca jest dobrem mało wartościowym, które można pozyskać tanio albo wręcz za darmo. Z ekonomicznego punktu widzenia jest oczywiste, że wprowadzenie na dany rynek obrotu dużej ilości jakiegoś dobra dostępnego za darmo, musi zachwiać dotychczasowymi relacjami popytu i podaży oraz cenami tego dobra. Umasowienie stosowania stażów zmienia na niekorzyść obraz zatrudnienia i wpływa na kształtowanie postaw także wobec zatrudnienia komercyjnego. Zamiast kreować gospodarkę opartą na wiedzy, skłania do podejmowania działalności opartej na pracy niewykwalifikowanej i tworzenia miejsc pracy możliwych do zaoferowania bezpłatnym stażystom albo niewykwalifikowanym prekariuszom, na podstawie najgorszych możliwych warunków zatrudnienia.

Z masowym stosowaniem stażów wiąże się też narastające ryzyko wystąpienia dysfunkcji związanych z subsydiowaniem zatrudnienia, polegających na wypieraniu i substytucji. Dostępność relatywnie łatwych do pozyskania darmowych stażystów bez wątpienia ogranicza zatrudnienie osób poszukujących pracy na zasadach rynkowych. Z całą pewnością zwiększanie liczby osób uczestniczących w stażach wzmaga zjawisko substytucji. To samo dotyczy efektu wypierania z rynku firm wykorzystujących wyłącznie droższą pracę pracowników przez firmy korzystające z darmowej pracy stażystów. Oba te zjawiska – substytucja

[12] Co prawda państwo bezpośrednio nie zatrudnia stażystów, ale ponosi koszty tego „zatrudnienia" realizowanego pośrednio.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

i wypieranie – na pewno występują w związku ze stażami, nieznana jest tylko ich skala.

Umasowienie i zmiana charakteru stażów stawiają pod znakiem zapytania także większość stawianych im dotąd celów. Staż przestał być formą nabycia i potwierdzenia praktycznych umiejętności wykonywania pracy przez osobę posiadającą kwalifikacje teoretyczne. Do odbycia stażu może być skierowany obecnie każdy bezrobotny, także osoba zaliczana do niewykwalifikowanych zarówno przed, jak i po odbyciu stażu. Wobec tego zmieniły się zasady doboru organizatorów pod względem cech pracy, którą mogą zaoferować.

Inaczej niż dawniej, obecnie staż może dotyczyć także wykonywania pracy niewymagającej żadnych kwalifikacji. Wobec tego odbycie stażu nie oznacza już *eo ipso* doskonalenia zawodowego czy też podniesienia kwalifikacji stażysty. Skutkuje to dewaluacją znaczenia stażu w pierwotnej jego funkcji jako formuły aktywizacji absolwentów, gdyż świadectwo jego odbycia nie może już być traktowane jako dowód potwierdzający praktyczne kwalifikacje danej osoby.

Efekt wypierania wywierany przez staże odnosi się nie tylko rynku pracy, ale też do innych form przeciwdziałania bezrobociu. W obecnej formule stażom trzeba przypisać podobny zakres oddziaływania jak pracom interwencyjnym czy robotom publicznym, ich zakres zastosowania się pokrywa. Jednak staże stopniowo wypierają inne programy rynku pracy, szczególnie prace interwencyjne, w których zatrudnienie do pracy podporządkowanej musi mieć charakter pracowniczy, a ze środków Funduszu Pracy nie można pokryć całości wydatków pracodawcy na zatrudnienie osoby bezrobotnej.

Obywaniu stażu trudno obecnie przypisać odmienne znaczenie i oczekiwania niż uczestnictwu w pracach interwencyjnych. Szczególnie w przypadku bezrobotnych o niskich kwalifikacjach istotna jest sama aktywizacja takiej osoby, wprowadzenie jej ponownie na rynek pracy, podjęcie czynności zawodowych i przerwanie narastania negatywnych skutków długotrwałego bezrobocia. Tego rodzaju efekty znacznie odbiegają jednak od celów stawianych stażom w pierwotnej ich koncepcji, dlatego trzeba uznać, że doszło do zmiany charakteru tego środka aktywizacji.

Powyższe uwagi stanowią jedynie zwięzłą sygnalizację problemów związanych z rozwojem stażów jako programu rynku pracy, który nastąpił w ostatnich latach. Zmiana ukierunkowania i skali stosowania tej formy aktywizacji bezrobotnych powoduje przewartościowanie dotychczasowych ocen wpływu stażów na rynek pracy. Obecnie wskazane byłoby przeprowadzenie wielokierunkowych badań nad skutkami stosowania stażów na tak dużą skalę. Trudne do zmierzenia mogą być efekty negatywnego przykładu dla podmiotów rynku pracy, jaki daje państwo, w tak masowy sposób wykorzystującniepracowniczą formę zatrudnienia do wykonywania pracy podporządkowanej. Należałoby zbadać, jak kształtuje

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:16:02

się bilans pozytywnych skutków aktywizacyjnych z ujawniającymi się dysfunkcjami rynku pracy powodowanymi przez ten program.

BIBLIOGRAFIA

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*, Warszawa 2014.

SUMMARY

The article deals with legal and social aspects of civil law based employment schemes in labour market programs financed from public sources. Traditional programs of unemployed activation, such as public works, or intervention works, using labour contracts as basis of participants employment have been replaced in Poland by civil employment schemes, such as employment for practice. The article undertakes analysis of both causes and consequences of this phenomenon, many of them negatively assessed. The negative assessment applies to first of all to promotion of civil employment schemes and preservation of improper attitude to labour law of labour market actors.

Keywords: unemployed activation, employment for practice, unemployment counteraction