

EDYTA BIELAK-JOMAA

Uniwersytet Łódzki

OSOBY SAMOTNIE WYCHOWUJĄCE DZIECI DO LAT 18 JAKO SZCZEGÓLNA KATEGORIA BEZROBOTNYCH

Bezrobocie stanowi współcześnie jeden z największych problemów społecznych, ekonomicznych i politycznych. Dotyka ono różnorodnych grup społecznych, wiekowych i zawodowych. Wśród osób bezrobotnych znajdują się jednak również takie, którym ze względu na sytuację życiową przyznano szczególną pozycję, czego konsekwencją jest zaliczenie ich do jednej z grup ryzyka na rynku pracy. W świetle art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹ do grupy szczególnego ryzyka należą bezrobotni do 25 roku życia, bezrobotni długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, bezrobotne kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia, bezrobotni niepełnosprawni, oraz osoby bezrobotne samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia. Wszystkie wymienione kategorie osób znajdują się w specyficznej sytuacji życiowej, która może wpływać na ich status na rynku pracy. Przyznanie im zatem specjalnej pozycji umożliwia traktowanie ich priorytetowo w stosunku do pozostałych bezrobotnych. Warto zwróć

¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tj. z 2008 r. Dz.U. Nr 69, poz. 415, ze zm., zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

więc uwagę na to, iż do czasu wejścia w życie ustawy o promocji zatrudnienia w polskim ustawodawstwie nie istniały szczególne grupy bezrobotnych, które ze względu na swoje upośledzenie na rynku pracy objęte byłyby dodatkowym wsparciem.

Będąca przedmiotem niniejszego opracowania regulacja uprawnień bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci wymaga, moim zdaniem, bliższego rozpatrzenia i ustosunkowania się do nasuwających się wątpliwości, dotyczących głównie charakteru oraz zakresu pomocy kierowanej do tej grupy osób w związku z ich pozycją na rynku pracy².

Na wstępie rozważań należy zaznaczyć, że przepis ustawy kwalifikujący samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia do szczególnej kategorii bezrobotnych nie dotyczy wszystkich osób pozostających bez pracy i jej poszukujących, a jedynie tych, którzy posiadają formalny status bezrobotnego. Istotne dla dalszych rozważań jest wyjaśnienie pojęcia osoby samotnie wychowującej co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia. Termin ten pojawił się dopiero w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia. We wcześniej obowiązujących przepisach regulujących instytucje rynku pracy funkcjonowało co prawda pojęcie osoby samotnie wychowującej dzieci, ale dopiero wspomniana ustawa zawężyła je do bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do lat 18.

O kategorii bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci nie wspominały przepisy ustawy o zatrudnieniu z 1989 r.³ Ówczesne prawo nie różnicowało bowiem bezrobotnych z punktu widzenia ich sytuacji rodzinnej, nie przewidywano żadnych specjalnych sposobów wspierania osób bezrobotnych, którzy samotnie wychowywali dzieci. Pojęcie

² Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r., liczba osób samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do lat 18 wynosiła 121 505 osób (liczba bezrobotnych ogółem – 1 473 752 osoby). Wśród tej kategorii bezrobotnych – 28 474 osoby pozostawało bez pracy powyżej 24 miesięcy; przeważali w tej grupie ludzie młodzi (50 679 osób miało 24-34 lata) z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym (51 021 osób), z krótkim (od 1 – 5 lat) stażem pracy – 30 216 osób. Dane pochodzą ze statystyk rynku pracy publikowanych przez publiczne służby zatrudnienia – www.psz.praca.gov.pl

³ Ustawa z dnia 29 grudnia o zatrudnieniu, Dz.U. Nr 89, poz. 75, poz. 446, ze zm.

osoby samotnie wychowującej dzieci nie funkcjonowało również w pierwotnej wersji ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu⁴. Po raz pierwszy termin ten został dodany do jej przepisów w marcu 1994 r.⁵ Od tego czasu o tej kategorii bezrobotnych wspominał tylko, w kontekście prawa do zasiłku, art. 21 ust 5a, który określał prawo bezrobotnego do przedłużenia okresu pobierania zasiłku do czasu otrzymania propozycji odpowiedniej pracy, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych. Prawo do przedłużonego okresu zasiłkowego przysługiwało samotnej osobie bezrobotnej, która miała na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko, na które pobierała zasiłek rodzinny, lub które było w wieku do 25 lat – jeżeli kształciło się w systemie dziennym w szkole lub szkole wyższej i nie miało własnego stałego dochodu przekraczającego w miesiącu połowy najniższego wynagrodzenia.

Pod rządami ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu pojawił się problem, poruszony również w literaturze przedmiotu, związany ze zdefiniowaniem pojęcia „bezrobotny jest samotny”⁶, bo choć ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu posługiwała się nim, to nie zawierała definicji tego pojęcia. Na tym tle zapadły dwa orzeczenia NSA. Pierwsze, z dnia 26 lipca 1994 r., w którym NSA przyjął, że brak jest podstaw do tego, aby przyjąć, żeby „samotny” oznaczał jedynie osobę samotną – stanu wolnego, nie pozostającą w związku małżeńskim. W opinii Sądu, istnienie związku małżeńskiego nie wyklucza sytuacji, w których współmałżonek może być uznany za osobę samotną w rozumieniu art. 21 ust 5a ustawy z 1991 r. Czym innym, zdaniem Sądu, jest bycie osobą samotną, a czym innym samotne wychowywanie dziecka⁷. W innym orzeczeniu NSA stanął jednak na stanowisku, że poję-

⁴ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. Nr 106, poz. 457, ze zm.

⁵ Art. 21 ust. 5a dodany został przez art. 1 pkt 3 lit. B) ustawy z dnia 10 marca 1994 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. Nr 43, poz. 165.

⁶ A. KOSUT, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 119.

⁷ Wyrok NSA z dnia 26 lipca 1994 r., S.A./Kr 1561/94, «Przebieg Sądowy» 6.4 (1996), s. 102.

cie „bezrobotny jest samotny” nie jest uwarunkowane okolicznościami faktycznymi. Jest to bowiem pojęcie prawne i oznacza osobę stanu wolnego w rozumieniu obowiązującego prawa rodzinnego i prawa o aktach stanu cywilnego⁸.

Warto w tym miejscu wspomnieć jedynie, iż do osób samotnie wychowujących dzieci nie kierowano żadnych innych specjalnych rozwiązań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu. W szczególności nie stosowano wobec nich preferencyjnego traktowania kierując do prac interwencyjnych czy robót publicznych. Zwłaszcza w świetle przepisów wykonawczych⁹, bezrobotni samotnie wychowujący dzieci nie należeli do grupy osób, wobec których urzędy pracy powinny stosować pierwszeństwo w kierowaniu do prac interwencyjnych lub robót publicznych. Nie oznacza to jednak, że urzędy nie mogły stosować wobec nich zasady pierwszeństwa. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia rejonowe urzędy pracy miały bowiem obowiązek kierowania do prac i robót w szczególności bezrobotnych, jeżeli było to uzasadnione względami społecznymi. Do takich względów, moim zdaniem, można zaliczyć posiadanie na wyłącznym utrzymaniu rodziny.

Pojęcie osoba samotnie wychowująca dzieci zostało przyjęte do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁰. Zgodnie z art. 2 ust 13 ustawy, osoba samotnie wychowująca dzieci oznaczała osobę, o której była mowa w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych. Pojęcie to miało znaczenie dla ustalenia uprawnień bezrobotnych do przedłużenia okresu wypłaty zasiłku ponad 12 (lub 18) miesięcy na podstawie art. 25 ust. 6 ustawy. Przepis ten nawiązywał do regulacji art. 21 ust 5a ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. W art. 25 ust 6 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zrezygnowano jednak z uzależnienia prawa do przedłużonego okresu zasiłku od nieprzekroczenia określonej granicy stałego dochodu uzyskiwane-

⁸ Wyrok NSA z dnia 12 października 1994 r., S.A./Gd 1633/94, «Przeгляд Sądowy» 6.4 (1996), s. 102.

⁹ Rozporządzenie MPIPS z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad organizowania prac interwencyjnych oraz robót publicznych, Dz.U. Nr 122, poz. 540, ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 47, poz. 211, ze zm.

go przez dziecko, a warunek związany z wiekiem dziecka lub pobieraniem przez nie nauki zastąpiony został przesłanką przysługiwania zasiłku rodzinnego. Ustawodawca łączył więc uprawnienie dla bezrobotnego, który był osobą samotną z faktem pobierania zasiłku rodzinnego na dziecko. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych¹¹, zasiłek przypadał na dziecko do ukończenia przez nie 16 lat, a jeżeli uczyło się w szkole – 20 lat, ale do końca ostatniego roku szkolnego, jeżeli ukończenie 20 lat przypadało na ostatni lub przedostatni rok nauki, a bez względu na wiek – na osobę niepełnosprawną. Prawo skorzystania z przedłużonego okresu zasiłkowego zachowywał bezrobotny samotnie wychowujący dzieci, jeżeli utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania¹².

Następnie przepis ten uchylono¹³, co spowodowało, iż o tej kategorii osób wspominały jedynie przepisy wykonawcze¹⁴. W § 5 rozporządzenia z 1995 r., w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych robót publicznych oraz przyznawania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych wskazywano wśród szczególnych grup bezrobotnych także osoby bezrobotne samotnie wychowujące dzieci, na które przysługiwał zasiłek rodzinny. Przepis § 5 określał kryteria, jakie były stosowane przy kierowaniu bezrobotnych do prac interwencyjnych i robót publicznych. Dla bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci ustanowione zostało pierwszeństwo w zakresie możliwości skorzystania z takiej formy działania organów zatrudnienia¹⁵.

¹¹ Dz.U. z 1998 r., Nr 102, poz. 651, ze zm.

¹² A. KOSUT, *op. cit.*, s. 118.

¹³ Art. 25 ust 6 skreślony przez art. 1 pkt 19 lit a) ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r., o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 147, poz. 687.

¹⁴ Rozporządzenie z dnia 21 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych robót publicznych oraz przyznawania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych, Dz.U. Nr 38, poz. 189, ze zm.

¹⁵ A. KOSUT, *op. cit.*, s 79.

Jak wspominałam wcześniej, pojęcie osoby samotnie wychowującej dzieci wprowadzono do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, definiując kategorię tych bezrobotnych jedynie pośrednio. Art. 2 ust. 1 pkt 19 ustawy w tym zakresie odsyła bowiem do art. 6 ust 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶. W myśl tego przepisu za osobę samotnie wychowującą dziecko uważa się jednego z rodziców albo opiekuna prawnego, jeżeli ta osoba jest panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów. Za osobę samotnie wychowującą dziecko rozumie się również osobę pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności. Należy jednak zauważyć, że początkowo art. 49 ust. 5 ustawy o promocji zawęził tę definicję, uznając za osobę samotnie wychowującą dziecko osobę wskazaną w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jeżeli wychowywała co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia. Zmiana ustawy spowodowała zaliczenie do bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku osób, które samotnie wychowują co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia¹⁷. Podniesienie wieku dziecka nie wpływa jednak na przyjęcie, że dla uznania bezrobotnego za osobę będącą w szczególnej sytuacji istotny jest status formalny zainteresowanej osoby bądź określona przepisami ustawy o podatku dochodowym – jej sytuacja faktyczna. Nie ma natomiast znaczenia czy dana osoba rzeczywiście samotnie wychowuje dziecko. Statusu osoby samotnie wychowującej co najmniej jedno dziecko do lat 18 nie będzie miał bowiem bezrobotny rodzic czy opiekun prawny, który choć *de facto* wychowuje dziecko samotnie, to formalnie nadal pozostaje w związku małżeńskim (np. współmałżonek zaginął, a nie upłynął jeszcze okres pozwalający uznać go za zmarłego). Będzie natomiast uznany za osobę samotnie wychowującą dziec-

¹⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. Dz.U z 2000 r., Nr 14, poz. 176, ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 176, poz. 1243.

ko bezrobotny, która uzyskał formalną separację, ale współmałżonek nie jest pozbawiony praw rodzicielskich i nadal wspólnie prowadzą gospodarstwo domowe.

Pomoc państwa udzielana bezrobotnym nie budzi zastrzeżeń. Osoba znajdująca się poza zatrudnieniem ma prawo żądać określonych działań związanych z możliwością wykonywania pracy¹⁸, co oznacza również obowiązek państwa prowadzenia odpowiedniej polityki prozatrudnieniowej polegającej na pomocy w przezwyciężaniu barier i trudności na drodze do zatrudnienia¹⁹. Sytuacja pewnych kategorii osób na rynku pracy jest szczególnie niekorzystna. Odnosi się to zarówno do osób starszych, niepełnosprawnych, nie posiadających kwalifikacji zawodowych, jak i młodych osób bez doświadczenia zawodowego. Z pewnością w trudnym położeniu ze względu na sytuację osobistą, życiową znajdują się także osoby samotnie wychowujące dzieci. Z tego względu pomoc państwa w uzyskaniu zatrudnienia jest niezbędna. Mogą jednak pojawiać pewne wątpliwości odnoszące się do charakteru wsparcia i jego rozmiaru. Dla uprawnień bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci duże znaczenie ma fakt, że osoby te razem z dzieckiem tworzą rodzinę.

Rodzina podlega ochronie prawnej, zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i polskiego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka²⁰ w art. 16 ust 3 stanowi, że rodzina jako naturalna i podstawowa komórka społeczeństwa ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa. Podobne w swej treści są postanowienia Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych z 1966 r.²¹ Spośród aktów Międzynarodowej Organizacji Pracy warto wymienić Konwencję nr 156 i towarzyszące jej zalecenie 165 z 1981 r., dotyczące równości szans i traktowania pracowników obu płci mających

¹⁸ Z. GÓRAL, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994, s. 17.

¹⁹ Ibidem, s. 169.

²⁰ Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. w Paryżu.

²¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167

obowiązki rodzinne²². Dokumenty MOP odnoszą się zarówno do osób pracujących, jak i bezrobotnych, którzy obciążeni są obowiązkami rodzinnymi i chcą podjąć zatrudnienie. Akty te podkreślają potrzebę ułatwień w zakresie szkolenia zawodowego, poradnictwa czy doradztwa zawodowego. Obowiązek ochrony rodziny przewiduje również Europejska Karta Społeczna, która w art. 16 pierwszej części nakłada na państwa członkowskie obowiązek podejmowania działań mających na celu ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę rodziny oraz obowiązek ochrony prawnej samotnym matkom i ojcom wychowującym dzieci²³. W ustawodawstwie polskim rodzina jest chroniona w Konstytucji RP. Jej art. 18 stanowi, iż rodzina znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym i państwo, i społeczeństwo mają obowiązek udzielania rodzinie opieki i pomocy²⁴. Należy zgodzić się, że w szczególnej sytuacji znajduje się rodzina niepełna, bo w tym przypadku ciężar jej utrzymania spoczywa na jednym rodzicu. Podwójnie trudna sytuacja tych osób polega na tym, że sami są poza zatrudnieniem (ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla jednostki – w sferze materialnej, emocjonalnej i psychologicznej), a dodatkowo nie mogą zaspokoić potrzeb socjalnych i bytowych dzieci pozostających na ich utrzymaniu. Wsparcie, mające na celu ułatwienie w podjęciu zatrudnienia, dla osób wychowujących dzieci nie budzi zastrzeżeń, także w kontekście polityki prorodzinnej państwa.

Osoby samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do lat 18 z tytułu zaliczenia ich do grupy szczególnego ryzyka na rynku pracy są adresatami usług rynku pracy o charakterze podstawowym oraz wspierających realizację takich usług – instrumentów rynku pracy. Usługi rynku pracy przeznaczone są dla ogółu bezrobotnych, zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy do podstawowych usług rynku pracy zalicza pośrednictwo pracy, po-

²² Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy, Warszawa 1996, s. 1063.

²³ A.M. ŚWIĄTKOWSKI, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 195-196.

²⁴ J. AULEYTNER, K. GŁĄBICKA, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocnością*, Warszawa 2000, s. 188.

radnictwo zawodowego i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy i szkolenia. W zakresie usług nie przewidziano dla osób samotnie wychowujących dzieci żadnego preferencyjnego traktowania, pamiętać należy jednak, iż każdorazowe zastosowanie konkretnej usługi powinno zostać poprzedzone diagnozą możliwości i potrzeb bezrobotnego.

Rodzajem wsparcia usług rynku pracy są instrumenty rynku pracy. Mają one charakter fakultatywny, a więc ich stosowanie uzależnionej jest od decyzji starosty. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę sformułowania „starosta może” w odniesieniu do zastosowania poszczególnych instrumentów rynku pracy. Oznacza to, że instrumenty rynku pracy powinny być stosowane wówczas, gdy z analizy indywidualnego przypadku (ocena możliwości i potrzeb bezrobotnego w kontekście aktualnej sytuacji na lokalnym rynku pracy) wynika, iż usługa rynku pracy jest niewystarczająca bez dodatkowego wsparcia²⁵. Bezrobotny, mimo prawa do skorzystania z konkretnego instrumentu rynku pracy nie ma roszczenia o zastosowanie wobec niego tego instrumentu, ponieważ pomoc ta nie ma charakteru obligatoryjnego²⁶.

Do podstawowych instrumentów rynku pracy ustawodawca zaliczył po pierwsze, finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy, który zgłosił ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego lub pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy. Po drugie, finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy. Do instrumentów wpierających podstawowe usługi rynku pracy zaliczono także dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, refundowanie kosztów

²⁵ Uzasadnienie do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Departament Rynku Pracy, czerwiec 2005, s. 30.

²⁶ Ibidem.

poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego, oraz finansowanie dodatków aktywizacyjnych. Adresatami instrumentów o podstawowym charakterze są zarówno bezrobotni, jak i pracodawcy. Instrumenty te mają na celu zwiększenie motywacji do podejmowania działalności gospodarczej, ułatwienia mobilności przestrzennej osobom bezrobotnym. Mają zachęcać do podejmowania zatrudnienia w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Pracodawcom mają natomiast ułatwić tworzenie nowych miejsc pracy, poprzez pomoc finansową – dofinansowania, refundacje.

Bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia korzystają z uprawnień zagwarantowanych innym kwalifikowanym grupom bezrobotnych wskazanym w art. 49 ustawy. Kategoria osób samotnie wychowujących dzieci została jednak przez ustawodawcę potraktowana w specjalny sposób. Wydzielono z tej grupy osoby samotnie wychowujące dziecko lub dzieci do lat 7, kierując do nich szczególny rodzaj wsparcia – możliwość refundacji kosztów opieki nad dziećmi lub osobą zależną. Art. 61 ustawy o promocji zatrudnienia ma więc zastosowanie wyłącznie do bezrobotnych wychowujących samotnie co najmniej jedno dziecko do lat 7 i daje możliwość sfinansowania opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7 bezrobotnemu, który podejmie pracę lub inną formę aktywności zawodowej. Wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa tego przepisu związane jest z regulacjami znajdującymi się w Europejskim Funduszu Społecznym, w którym koszty opieki nad osobami zależnymi kwalifikowane są jako tzw. koszty towarzyszące²⁷. Zgodnie z art. 61 ust. 1 starosta może po udokumentowaniu poniesionych kosztów, refundować koszty opieki nad dzieckiem do lat 7, w uzgodnionej wysokości, pod warunkiem nieprzekroczenia z tytułu podjętej pracy miesięcznie przychodów w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Podkreślić należy, iż refundacja kosztów ma charakter uznaniowy, starosta ocenia więc warunki refundacji, a jej przyznanie następuje na podstawie umowy zawartej między starostą a bezrobotnym, która określa tryb i warunki

²⁷ Ibidem, s. 53.

refundacji. Refundacja nie może przekroczyć połowy kwoty zasiłku podstawowego dla bezrobotnych²⁸.

Art. 61 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi istotne *novum* w przepisach regulujących problematykę rynku pracy. Kierowany jest wyłącznie do jednej grupy ryzyka na rynku pracy i nie funkcjonuje samodzielnie, w tym znaczeniu, iż możliwość sfinansowania kosztów opieki nad dzieckiem uzależniona jest od podjęcia przez bezrobotnego pracy w ramach zatrudnienia²⁹ lub wykonywania innej pracy zarobkowej³⁰, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub szkolenia. Zaznaczyć trzeba, że możliwość ubiegania się o refundację, o której mowa w art. 61 ustawy, istnieje zarówno w przypadku skierowania bezrobotnego do pracy przez urząd pracy, jak i w sytuacji gdy podjął on pracę z własnej inicjatywy. Ostatnia zmiana ustawy o promocji spowodowała rozszerzenie podstaw uzyskania refundacji kosztów opieki nad dzieckiem. W wersji poprzedniej była ona uzależniona od podjęcia przez bezrobotnego pracy – zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Obecnie, możliwość uzyskania dofinansowania uwarunkowana jest nie tylko podjęciem pracy, ale także stażu, przygotowania zawodowego lub szkolenia. Tę zmianę należy ocenić pozytywnie. Jeżeli refundacja ma prowadzić do aktywizacji zawodowej bezrobotnych, to również inne formy aktywności zawodowej, które zwiększają zawodową atrakcyjność bezrobotnego na rynku pracy, a przez to dają szansę na podjęcie pracy, powinny być wspierane przez starostę.

²⁸ Zasiłek podstawowy dla bezrobotnych wynosi obecnie 717 zł, w pierwszych trzech miesiącach roku i 563 zł. w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku, www.psz.praca.gov.pl.

²⁹ Zatrudnienie, zgodnie z art. 2 ust.1, pkt 43 ustawy o promocji zatrudnienia, oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą.

³⁰ W świetle art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o promocji zatrudnienia, inna praca zarobkowa to wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych.

Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem może także być powiązana z innymi instrumentami rynku pracy przewidzianymi dla grup szczególnego ryzyka: pracami interwencyjnymi, stażem, przygotowaniem zawodowym dorosłych i robotami publicznymi. Prace interwencyjne oznaczają, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 26 ustawy o promocji, zatrudnieniu bezrobotnego, na podstawie umowy zawartej przez pracodawcę ze starostą i mają na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów adresatami prac interwencyjnych są nie wszyscy bezrobotni, a jedynie wskazane przez ustawodawcę grupy. Instytucja prac interwencyjnych umożliwia pracodawcy, który zatrudnił w ich ramach bezrobotnego, refundację części kosztów z tym związanych. Roboty publiczne oznaczają, zgodnie z art. 2 ust 1 pkt 32, zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków. Właściwa realizacja tego przepisu możliwa jest na podstawie rozporządzenia z dnia 7 stycznia 2009 r.³¹ Choć prace interwencyjne i roboty publiczne mają charakter zatrudnienia tymczasowego, dają szansę bezrobotnemu na zatrudnienie również po ich zakończeniu, stanowią więc atrakcyjną formę wsparcia zawodowego dla osób bezrobotnych. Ocena doświadczeń w zakresie organizacji robót publicznych wskazuje, iż pełnią one istotną rolę socjalną i mają duże znaczenie w procesie readaptacji zawodowej grup szczególnego ryzyka na rynku pracy. Uczestnictwo w tych programach powoduje zahamowanie utraty kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz podtrzymanie aktywności zawodowej³².

³¹ Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, Dz.U. Nr 5, poz. 25.

³² E. KWIATKOWSKI, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2005, s., 302.

Innym instrumentem rynku pracy kierowanym do osób samotnie wychowujących dzieci, z którym może wiązać się również prawo do refundacji kosztów opieki nad dzieckiem, jest skierowanie do odbywania przygotowania zawodowego dorosłych, bez nawiązywania stosunku pracy. Szczegółowe warunki odbywania przygotowania zawodowego w miejscu pracy określa rozporządzenie z dnia 7 kwietnia 2009 r.³³ Przygotowanie zawodowe dorosłych, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 29a ustawy o promocji zatrudnienia oznacza instrument aktywizacji w formie praktycznej nauki zawodu³⁴ lub przyuczenia do pracy dorosłych³⁵, realizowany bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu, który obejmuje nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończony egzaminem. Zdobywanie nowych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych poprzez praktyczne wykonywanie zadań zawodowych na stanowisku pracy według ustalonego programu uzgodnionego pomiędzy starostą, pracodawcą i bezrobotnym. Przez brak doświadczenia zawodowego należy rozumieć brak doświadczenia zawodowego na rynku pracy bez zawężania do danego zawodu czy danego pracodawcy³⁶. Oznacza to, iż przygotowanie zawodowe kierowane jest do bezrobotnych, którzy co prawda posiadają doświadczenie zawodowe, ale ich kwalifikacje nie są dostosowane do potrzeb rynku pracy. Odbycie przygotowania zawodowego dorosłych ma na celu zwiększenie szansy na znalezienie zatrudnienia po jego zakończeniu.

Inną podstawą refundacji kosztów, również niezwiązaną z zatrudnieniem, jest staż i szkolenie. Celem stażu jest nabycie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy

³³ Rozporządzenie MPiPS z dnia 7 kwietnia 2009 r., w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych, Dz.U. Nr 61, poz. 502.

³⁴ Oznacza ona, zgodnie z art. 2 ust 1 pkt 27a, formę przygotowania zawodowego dorosłych umożliwiającą uzyskanie tytułu zawodowego lub tytułu czeladnika.

³⁵ Przyuczenie do pracy dorosłych to forma przygotowania zawodowego dorosłych, która umożliwia uzyskanie wybranych kwalifikacji zawodowych lub umiejętności potwierdzonych zaświadczeniem – art. 2 ust. 1 pkt 29b ustawy o promocji.

³⁶ Uzasadnienie, cit., s. 44.

z pracodawcą³⁷. Ta forma pomocy kierowana jest do bezrobotnych należących do grup szczególnego ryzyka, wskazanych w art. 49 ustawy. Trwa maksymalnie 6 miesięcy, a w stosunku do bezrobotnych do 25 roku życia – 12 miesięcy. W okresie odbywania stażu bezrobotnemu przysługuje stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych. Nie jest również zatrudnieniem ani inną pracą zarobkową szkolenie, które oznacza pozaszkolne zajęcia edukacyjne. Jego celem jest bowiem uzyskanie lub uzupełnienie umiejętności i kwalifikacji zawodowych dostosowanych do aktualnych potrzeb rynku oraz kwalifikacji ogólnych, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia³⁸. Wydaje się, że obecnie wzrasta rola tych właśnie form wsparcia osób, które znajdują się w odmiennym od pozostałych bezrobotnych położeniu na rynku pracy, ze względu na swoją sytuację życiową. Szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, oferowane bezrobotnym w połączeniu z możliwością zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem, powinny zachęcać do korzystania z proponowanych i finansowanych sposobów aktywizacji zawodowej.

Z powyższej analizy wynika, że z uprawnienia do refundacji kosztów opieki nad dzieckiem nie mogą skorzystać osoby bezrobotne, samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do lat 7, jeżeli podjęły działalność gospodarczą ze środków Funduszu Pracy. Wpływa na to fakt, że bezrobotny, który rozpoczął działalność gospodarczą z dniem jej podjęcia traci status bezrobotnego. Z drugiej jednak strony, mając na względzie cel udzielonego wsparcia – pomoc w wyjściu z bezrobocia – można postawić pytanie czy bezrobotny, który podjął działalność gospodarczą ze środków Funduszu nie powinien zachować prawa do dofinansowania kosztów opieki nad dzieckiem, zwłaszcza że uzyskane z Funduszu środki może wykorzystać tylko na uruchomienie działalności w okresie poprzedzającym jej rozpoczęcie. W przeciwnym wypadku (gdy wykorzystuje je niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie lub w inny sposób narusza warunki umowy) ma obowiązek zwrotu przyznaných środków wraz z odsetkami. Należy zwrócić

³⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia.

³⁸ Art. 2 ust. 1 pkt 37 ustawy o promocji zatrudnienia.

uwagę także na to, iż przepisy nie określają, w jakim okresie od dnia otrzymania środków na działalność gospodarczą bezrobotny powinien działalność tę podjąć.

Refundacji podlegają udokumentowane, czyli potwierdzone rachunkami, koszty opieki nad dzieckiem, np. koszty przedszkola, żłobka lub innej formy opieki³⁹. Refundacja nie może jednak przekroczyć wysokości połowy kwoty zasiłku dla bezrobotnego. Pomoc finansowa jest zatem raczej symboliczna i nie pokrywa, w ograniczonym nawet rozmiarze, rzeczywistych kosztów opieki nad małym dzieckiem. Dodatkowym mankamentem tej instytucji jest okres, na jaki starosta może przyznać refundację. W przypadku podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, refundacja przysługuje na okres 6 miesięcy. W przypadku jednak skierowania na staż, przygotowanie zawodowe dorosłych lub szkolenie refundacja kosztów opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7 następuje na okres odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub szkolenia (do 12 miesięcy). Skoro jednak ta forma pomocy pozostaje w związku z wykonywaną pracą lub innymi formami aktywizowania bezrobotnych, może korzystnie wpłynąć na decyzję o podjęciu zatrudnienia, bowiem dla osoby, która nie osiąga żadnych dochodów, zwrot nawet części kosztów opieki nad dzieckiem jest istotnym wsparciem, zwłaszcza w pierwszych miesiącach pracy. Celem refundacji jest więc motywowanie bezrobotnych do przejawów aktywności na rynku pracy: poszukiwania zatrudnienia, podejmowania pracy, zdobywania lub uaktualniania kwalifikacji zawodowych czy nabywanie doświadczenia zawodowego.

W tym miejscu rozważań należy przypomnieć, że kategoria bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do lat 7 nie jest jednolita. Do grupy tej należeć mogą zarówno te osoby, które wychowują samotnie jedno dziecko w wieku do 7 lat, osoby, które samotnie wychowują kilkoro dzieci do lat 7 oraz osoby, które wychowują samotnie kilkoro dzieci, z których co najmniej jedno nie ma 7 lat. Sytuacja faktyczna tych osób jest z pewnością różna, uprawnienia z mocy przepisów ustawy o promocji – formalnie jednakowe. Granica

³⁹ Np. na podstawie umów cywilnoprawnych z opiekunką do dziecka.

wieku dziecka, do której bezrobotnemu przysługują specjalne uprawnienia została przez ustawodawcę związana z momentem osiągnięcia przez dziecko 7 roku życia. Oznacza to, iż bezrobotny może ubiegać się o określoną formę pomocy, a urząd pracy ma obowiązek traktować w sposób szczególny bezrobotnego samotnie wychowującego dziecko jedynie do dnia uzyskania przez nie 7 roku życia. Rozwiązanie takie uznaję za zasadne. Wiek dziecka określony przez ustawodawcę, do osiągnięcia którego bezrobotnemu przysługują specjalne środki pomocy, wiąże się z powstaniem dla dziecka obowiązku szkolnego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy o systemie oświaty obowiązek szkolny rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego, w którym dziecko kończy 7 lat⁴⁰. Refundacja kosztów nie dotyczy więc dziecka, które korzystać może z form opieki gwarantowanych przez szkołę, np. możliwość przebywania na świetlicy szkolnej. W związku z tym może jednak powstać pewien problem. W praktyce bywa, że dziecko rozpoczyna naukę w szkole w roku szkolnym, w którym kończy 6 lat⁴¹. Powstaje wówczas pytanie, czy bezrobotny samotnie wychowujący dziecko, które rozpoczęło naukę w szkole, nadal będzie korzystał z uprawnień przewidzianych dla określonej grupy ryzyka na rynku, czy też nie? Na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Ustawodawca bowiem wiąże szczególne uprawnienia dla bezrobotnego samotnie wychowującego dziecko z wiekiem dziecka, nie zaś z faktem uczęszczania przez nie do szkoły.

Przy tej okazji można poruszyć jeszcze jedno zagadnienie. W obecnej regulacji z treści art. 61 ust 1 wynika bezpośrednio, że bezrobotny, który posiada kilkoro dzieci w wieku do lat 7, otrzyma dopłatę na każde z nich osobno. Nie było to oczywiście pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, ponieważ zgodnie z nimi, starosta mógł refundować koszty opieki nad dzieckiem do lat 7. W praktyce poja-

⁴⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

⁴¹ Art. 16 ust 1 ustawy o systemie oświaty, przewiduje możliwość rozpoczęcia przez dziecko, które ukończyło 6 lat przed dniem 1 września na wniosek rodziców, nauki w szkole, jeżeli dziecko wykazuje psychofizyczną dojrzałość do podjęcia nauki szkolnej.

wiały się zasadne wątpliwości, czy jeśli bezrobotny miał kilkoro dzieci w wieku do lat 7 mógł otrzymać refundację kosztów na każde dziecko, czy jedną dopłatę na wszystkie dzieci. Zmiana przepisów spowodowała usunięcie wątpliwości interpretacyjnych i ujednotociła sytuację wszystkich bezrobotnych zaliczanych do tej kategorii.

W kontekście uprawnień osób bezrobotnych samotnie wychowujących dziecko do lat 7 interesująco przedstawia się problem sytuacji osób zależnych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 21 ustawy, osobą zależną jest osoba wymagająca ze względu na stan zdrowia lub wiek stałej opieki. Osoba ta musi być połączona więzami rodzinnymi lub powinowactwem z bezrobotnym lub pozostawać z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. W kategorii osób zależnych mieszczą się również dzieci, które ze względu na wiek wymagają stałej opieki. Jednak ustawodawca wyłącza z grupy osób zależnych dzieci do lat 7, bowiem w świetle art. 61 ust. 5 ustawy, starosta może tylko zrefundować koszty opieki nad osobą zależną na takich zasadach, jakie odnoszą się do refundacji kosztów opieki nad dzieckiem. Inne, szczególne uprawnienia gwarantowane osobom samotnie wychowującą dzieci, nie są kierowane do osób opiekujących się osobami zależnymi. Opiekunowie osób zależnych nie zostali zaliczeni do grupy będącej w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o jakiej mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. Oznacza to, że nie mogą oni korzystać ze specjalnych form pomocy, innych niż określone w art. 61 ust. 5 ustawy.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że ustawowy katalog grup ryzyka i przewidzianych dla nich instrumentów nie ogranicza możliwości starosty stosowania segmentacji lokalnego rynku pracy. Rolą starosty w zakresie polityki rynku pracy jest bowiem zdecydowanie, po pierwsze, które z grup szczególnego ryzyka wymienionych w art. 49 ustawy wymagają szczególnej troski w warunkach lokalnego rynku pracy (sytuacja na lokalnym rynku pracy może bowiem uzasadniać objęcie pomocą w pierwszej kolejności innych bezrobotnych z grupy szczególnego ryzyka niż osoby samotnie wychowujące dzieci) oraz zbadanie, czy w ramach danej grupy nie występują szczególne podgrupy, do których w pierwszej kolejności zostanie skierowana oferta wsparcia (mogą to być samotni wychowujący kilkoro dzieci w wieku do

lat 7, czy samotni wychowujący dzieci nie posiadający kwalifikacji zawodowych)⁴².

Rolą państwa w zakresie polityki rynku pracy jest prowadzenie takich działań, które mają na celu zmniejszenie bezrobocia poprzez aktywizowanie zawodowe bezrobotnych i łagodzenie skutków bezrobocia. Słuszne jest więc w ramach takiej polityki wprowadzanie różnych form pomocy, w zależności od potrzeb konkretnych bezrobotnych. Przyznawanie jednak określonych uprawnień tylko niektórym grupom osób pozostającym poza zatrudnieniem może niekorzystnie wpływać na rynek pracy poprzez choćby zmniejszenie konkurencyjności pracowników oraz pogłębianie się problemów rynku z powodu braku dostatecznie skutecznej regulacji prawnej. Stosowanie zatem wobec pewnej kategorii bezrobotnych specjalnych instrumentów prawnych wynikać powinno z uwarunkowań społecznych, określonego zapotrzebowania na konkretną regulację prawną. Tworzenie uprzywilejowanego traktowania powinno być odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby osób, które ze względu na samotne wychowywanie dzieci nie radzą sobie ze znalezieniem lub utrzymaniem zatrudnienia. W przeciwnym razie powstać może wątpliwość, jakimi przesłankami, biorąc pod uwagę sytuację rodzinną, kierował się ustawodawca zaliczając do grupy ryzyka tylko osoby samotnie wychowujące dzieci do lat 18, dlaczego nie uwzględnił w tej grupie, np. bezrobotnych opiekujących się chorymi osobami zależnymi. Po drugie, warto zauważyć, że przyznanie zwiększonych uprawnień bezrobotnym samotnie wychowującym co najmniej jedno dziecko do lat 18 stawia tę grupę osób w zdecydowanie korzystniejszej sytuacji niż rodzinę pełną, w której jedno z rodziców jest osobą bezrobotną, albo w której obydwójce są osobami bezrobotnymi.

Pojawiać się może w związku z tym pytanie, czy ta szczególna kategoria bezrobotnych nie została wykreowana przez prawo niejako w oderwaniu od rzeczywistej sytuacji na rynku pracy, i czy taki rodzaj ingerencji ustawodawcy w mechanizmy rynku pracy jest zasadny, zarówno z punktu widzenia rynku, jak i potrzeb samych bezrobotnych. Moim zdaniem można zgodzić się z opinią, że przyznanie osobom sa-

⁴² Uzasadnienie, cit., s. 40.

motnie wychowującym dzieci dodatkowych uprawnień, już nie tylko z dziedziny prawa pracy (ale również z zakresu prawa podatkowego, świadczeń rodzinnych) może zachęcać do zmiany statusu prawnego rodziny⁴³. Może bowiem okazać się, iż bycie osobą samotnie wychowującą dzieci jest „bardziej opłacalne” w zakresie dostępu do określonych form pomocy, niż pozostawanie w związku małżeńskim⁴⁴. Warto zwrócić uwagę, że ochrona rodziny wyrażona w aktach prawa międzynarodowego, europejskiego, jak i w polskiej Konstytucji, polega na zrównaniu pozycji prawnej rodziny pełnej i niepełnej. Oznacza to również obowiązek prowadzenia przez państwo takiej polityki rynku pracy, aby zarówno rodziny pełne, jak i niepełne miały możliwość skorzystania z narzędzi tego rynku, które w równym stopniu dają szansę na zatrudnienie.

PERSONS BRINGING UP CHILDREN UNDER 18 YEARS
ALONE AS A GROUP OF SPECIAL RISK ON THE LABOUR MARKET

Summary

Nowadays the unemployment constitutes one of the most considerable social, economic and political problems. It affects diverse social, age and occupational groups. Nevertheless among the unemployed we can distinguish also those who on account of their life situation were granted a special position, which consequence is ranking them among one of risk groups on the labour market.

The situation of certain categories of persons on the labour market is particularly adverse (unfavorable). Certainly, due to difficult personal situation, the persons raising a child alone find themselves in a predicament

⁴³ Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 maja 2005 r., mocą którego uchylono, jako sprzeczny z art. 18 Konstytucji, przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁴⁴ A. SZYMAŃSKI, *Rozwód na wagę zasilku*, «Rzeczpospolita» nr 8 z dnia 11 stycznia 2005 r.

(plight). On that account state assistance in obtaining employment seems to be indispensable.

Persons bringing up alone at least one child under 18 years on account of ranking them among the group of special risk on the labour market are addressees (recipients) of particular services of the labour market. A refund of care costs over a child under 7 years is one of those special solutions. For entitlements of the unemployed raising a child alone a fact that these persons along with the child create the family plays a significant role (is of great importance).

One should agree that a single-parent family is in a particular situation, because in this case the burden of its maintenance is on one parent. The support, being aimed at facilitating taking up the employment, for persons raising a child causes no reservations, also in the context of the pro-family policy of the state. Certain doubts referring to character of the support and his size can however appear (arise). The author of the article makes an attempt to refer to some of doubts.