



Justyna Czerniak-Swędzioł

Uniwersytet Jagielloński

 <https://orcid.org/0000-0002-1524-2307>

Formy pomocy dla osób bezrobotnych pełniących funkcje rodzicielskie – wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Forms of assistance for unemployed parents – proposals under current law and proposed legislation

Abstract

The threat of unemployment is not uniform across all social groups. Some groups – including those fulfilling parental/caregiving responsibilities – are significantly more vulnerable to exclusion from the labor market. Legislators are currently seeking to activate women with children returning to the labor market (so-called targeted support) and to assist families. After many years, they are recognizing single parents and members of large families and creating forms of assistance specifically for them, taking into account their extremely difficult and complex situation. The instruments retained in the 2025 Act, with some modifications (e.g., activation benefits, a grant for creating a remote work position), as well as the completely new ones (e.g., extending the period of unemployment status), should generally be assessed positively. However, a coherent model of support for unemployed parents/guardians remains lacking, and the legislature continues to treat them as incidental rather than systemic. However, a realistic assessment of whether the situation of unemployed parents/guardians has actually improved in a competitive labor market will only be possible in the future.

Keywords: unemployed parent, unemployed single parent, unemployed person in a special situation, forms of assistance, labor market

1.

Rodzicielstwo znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, o czym stanowi art. 18 Konstytucji RP¹, ale to właśnie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

osoby pełniące funkcje rodzicielskie czy też osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem stanowią grupę szczególnie podatną na pozostawanie poza rynkiem pracy. W literaturze wśród cech socjodemograficznych bezrobotnych obok wieku, płci, stanu zdrowia, stażu pracy, kwalifikacji zawodowych wymienia się również sytuację rodzinną². Realizowanie niezwykle ważnej roli społecznej, jaką jest rodzicielstwo, wiąże się z realnym ryzykiem wystąpienia zjawiska bezrobocia. Pozostanie na rynku pracy pomimo konieczności łączenia roli zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi jest możliwe, ale nie zdziwi zapewne to, że osoby posiadające dzieci są traktowane jako pracownicy mniej atrakcyjni z uwagi na obniżoną dyspozycyjność. Jak pokazują dane statystyczne³, udział osób bezrobotnych posiadających co najmniej jedno dziecko w wieku do 6. roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych w Polsce w 2025 r. wyniósł 13,9% lub, w zależności od okresu raportowania, 12,8%, co przekładało się na 113 899 osób (I–IV kwartał 2025 r.). Nieobecność na rynku pracy rodziców (opiekunów) może być krótkookresowa, średniookresowa, długookresowa⁴, ale może również doprowadzić do całkowitego wykluczenia z zatrudnienia. Jednocześnie nie należy tracić z pola widzenia tego, że rodzicielstwo stanowi kryterium dyferencjacji⁵ statusu prawnego pracownika i generuje przerwę w aktywności zawodowej, co utrudnia ponowne wejście w zatrudnienie. Zmusza do dokonywania wyborów oraz ponoszenia wysokich kosztów godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi i dezaktywacją. Z poziomu ryzyka „wyjścia” z rynku pracy, choćby tylko na pewien czas, może doprowadzić także do dekwalfikacji, przez co

² Zob. E. Staszewska: *Specjalne instrumenty rynku pracy wspierające tworzenie miejsc pracy oraz ułatwiające łączenie ról zawodowych z obowiązkami rodzinnymi dla osób bezrobotnych posiadających dzieci*. W: *Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*. Red. J. Czerniak-Swędzioł. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 183 i cytowana tam: M. Szyłko-Skoczny: *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 225.

³ *Analizy i raporty statystyczne GUS. Bezrobocie rejestrowane 1–4 kwartał 2025 r.* https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5473/3/65/1/bezrobocie_rejestrowane_q1q4_2025.pdf [dostęp: 01.07.2026].

⁴ J. Matejek, K. Białożył: *Wybrane obszary społecznego funkcjonowania rodziny w perspektywie bezrobocia*, s. 96–97. <https://izss.uken.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/13/2023/01/Jozefa-Matejek-Katarzyna-Bialozyt-Wybrane-obszary-spoecznego-funkcjonowania-rodziny-w-perspektywie-bezrobocia.pdf> [dostęp: 30.06.2026].

⁵ A. Kosut: *Macierzyństwo i wychowywanie dzieci jako kryteria dyferencjacji statusu prawnego bezrobotnych*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 4, s. 2 i nast.

bezrobotni rodzice stają się strukturalnie niedopasowani do popytu na pracę⁶. Niekorzystna sytuacja rodziców na rynku pracy została dostrzeżona przez ustawodawcę na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z 2004 r.⁷, która kwalifikowała osoby bezrobotne, posiadające co najmniej jedno dziecko do 6. roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne, jako osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 u.p.z. 2004) i przewidywała refundację kosztów opieki nad dzieckiem (art. 61 u.p.z. 2004). Rozwiązania te okazały się jednak niewystarczające. W literaturze zwracano uwagę, że nie chodzi tylko o instrumenty, które zrekompensują pracodawcom wysokie ryzyko socjalne poprzez obniżenie kosztów zatrudnienia, ale niezbędne są także rozwiązania sprzyjające łączeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi⁸. Jednak dopiero od 2014 r. wprowadzono dla tej grupy zupełnie nowe instrumenty, tj. grant na telepracę oraz świadczenie aktywizacyjne⁹.

Po ponad 20 latach obowiązywania ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. oraz po jej licznych zmianach ustawodawca zamierza realizować zupełnie nowe cele, w tym te dedykowane specjalnie dla rodziców (opiekunów). Na uwagę zasługują: aktywizacja kobiet z dziećmi powracających na rynek pracy (tzw. wsparcie kierunkowe), lepsza pomoc rodzinom, w szczególności wielodzietnym, zwrócenie uwagi na osoby samotnie wychowujące dzieci, wsparcie osób powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka oraz pomoc dla osób opiekujących się osobami zależnymi (m.in. dziećmi). Czy nowa ustawa z 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia¹⁰ faktycznie zrealizuje wskazane cele? Które z rozwiązań i jakie grupy instrumentów należałoby oceniać *in plus*, a które *in minus*? Nie należy bowiem zapominać o tym, że odpowiednio ukształtowane regulacje są istotnym elementem wdrażania w życie skutecznych form pomocy dla wszystkich bezrobotnych. Choć problem bezrobocia osób

⁶ M. Socha, U. Sztanderska: *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 254.

⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), dalej: u.p.z. 2004.

⁸ E. Staszewska: *Specjalne instrumenty...*, s. 184–185.

⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, której rozwiązania weszły w życie 27 maja 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 598 z późn. zm.), dalej: u.p.z. 2014.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 r., poz. 620 z późn. zm.), dalej: u.r.p.

pełniących funkcje rodzicielskie niewątpliwie pozostaje znacznie bardziej złożony. Biorąc pod uwagę kierunek dokonanych zmian w świetle rozwiązań znajdujących się w ustawie z 2025 r., analizuję sytuację tej grupy bezrobotnych i formułuję stosowne wnioski *de lege lata* oraz *de lege ferenda*.

2.

Osoby bezrobotne, biorąc pod uwagę jedynie kryterium, jakim jest brak pracy, pozostają grupą jednolitą i spójną, ale już przy uwzględnieniu np. kryterium wieku, doświadczenia zawodowego albo jego braku czy też wypełnianych ról społecznych stają się grupą niezwykle różnorodną. To dostrzeganie różnic w sytuacji osób pozostających bez pracy jest jedną z metod przedstawiania zjawiska bezrobocia w ekonomii czy polityce społecznej. Odpowiednie klasyfikowanie bezrobotnych ma bowiem na celu racjonalnie przeciwdziałać temu zjawisku, co w regulacjach prawnych prowadzi do dyferencjacji kierowanych do tych osób form pomocy. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy dokonano wyróżnienia pewnych kategorii bezrobotnych, którym wprost w przepisie przyznano pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w formach pomocy określonych w tym akcie (art. 69 u.r.p.), zaliczając do ich grona:

- bezrobotnych posiadających Kartę Dużej Rodziny¹¹, co stanowi *novum*;
- bezrobotnych powyżej 50. roku życia (art. 49 pkt 3 u.p.z. 2004);
- bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych (art. 49 pkt 4 u.p.z. 2004);
- bezrobotnych niepełnosprawnych (art. 49 pkt 6 u.p.z. 2004);
- bezrobotnych długotrwale (art. 49 pkt 2 u.p.z. 2004);
- bezrobotnych i poszukujących pracy, będących osobami do 30. roku życia (w art. 49 pkt 1 u.p.z. 2004 mowa była wyłącznie o bezrobotnych do 25. roku życia);
- bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko (w art. 49 pkt 5 u.p.z. 2004 mowa była o bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia¹²,

¹¹ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1512), dalej: u.k.d.r.

¹² Przed nowelizacją ustawy z 2004 r., która miała miejsce w 2014 r., niezbędne było spełnienie warunku w postaci samotnego wychowywania dziecka. Do osób będących w szczególnej sytuacji zaliczano również bezrobotne kobiety, które nie podjęły

a po nowelizacji w art. 49 pkt 5 u.p.z. 2014 mowa była o bezrobotnym posiadającym co najmniej jedno dziecko do 6. roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18. roku życia).

Założenia aksjologiczne tego wyróżnienia nie budzą zastrzeżeń¹³. Nie należy bowiem zapominać o tym, że stopień zagrożenia zjawiskiem bezrobocia nie pozostaje jednakowy dla całej zbiorowości społecznej¹⁴. Chociaż w obecnie obowiązującym art. 69 ustawodawca nie posługuje się już pojęciem „osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy”, lecz wskazuje grupy, którym przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w formach pomocy, to bez wątpienia grupy te można byłoby traktować jako osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. I choć określenie to nie zostało użyte bezpośrednio w tym przepisie, to konieczne jest doprecyzowanie pewnych pojęć ze wskazaniem trybu ustalenia danego uprawnienia, w szczególności względem bezrobotnych rodziców.

Bezrobotnym posiadającym Kartę Dużej Rodziny jest członek rodziny wielodzietnej, przez którą rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają lub mieli na utrzymaniu łącznie co najmniej troje dzieci. Z tym że sam fakt posiadania wskazanej liczby dzieci nie jest okolicznością uprawniającą do uzyskania statusu osoby w szczególnej sytuacji. Kartę przyznaje wójt¹⁵ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania członka rodziny wielodzietnej, nadaje numer Karty (art. 9 ust. 1 i 2 u.k.d.r.), przeprowadza weryfikację danych oraz dokumentów przedstawionych przy składaniu wniosku, jak również pozostaje zobowiązany do samodzielnego uzyskania pewnych informacji (art. 10 u.k.d.r.) niezbędnych celem wydania Karty. Z kolei bezrobotny samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko, poza koniecznością spełnienia przesłanek do nabycia statusu bezrobotnego, winien przede wszystkim wypełnić warunek wynikający z art. 2

zatrudnienia po urodzeniu dziecka (art. 49 pkt 2). Więcej na ten temat zob. E. Staszewska: *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2010, nr 10.1, s. 233–246.

¹³ M. Włodarczyk: *Komentarz do art. 69. W: Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Komentarz*. Red. K.W. Baran, M. Paluszkievicz. Wolters Kluwer, Warszawa 2026, s. 213.

¹⁴ E. Staszewska: *Specjalne instrumenty...*, s. 183.

¹⁵ Zgodnie z art. 3 u.k.d.r., ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta.

pkt 21 u.r.p., tj. być osobą samotnie wychowującą dzieci, przez co należy rozumieć spełnienie następujących wymagań: 1) trzeba być jednym z rodziców albo opiekunem prawnym dziecka; 2) trzeba posiadać status panny, kawalera, wdowy, wdowca, rozwódki, rozwodnika albo osoby, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, lub wreszcie osoby pozostającej w związku małżeńskim, jeżeli jej małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich albo odbywa karę pozbawienia wolności; 3) trzeba w roku podatkowym samotnie wychowywać co najmniej jedno dziecko: a) które jest małoletnie; b) bez względu na jego wiek, jeśli zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymuje zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny lub rentę socjalną; c) które do ukończenia 25. roku życia uczy się w szkole, o której mowa w przepisach o systemie oświaty, przepisach o szkolnictwie wyższym i nauce lub w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie. Ustalenie statusu bezrobotnego samotnie wychowującego co najmniej jedno dziecko ma charakter wyłącznie formalny. Oznacza to, że dokonuje tego urzędnik Powiatowego Urzędu Pracy przy okazji rejestracji, wyłącznie na podstawie przedłożonych przez osobę zainteresowaną dokumentów, które potwierdzają wymienione w ustawie okoliczności. Nie ma wobec tego potrzeby ani ich oceniać, ani też wartościować¹⁶.

Ustawa z 2025 r. w rozdziale 5 pozostawiła m.in. grant na utworzenie stanowiska pracy zdalnej (art. 144 u.r.p.¹⁷) i świadczenie aktywizacyjne (art. 145 u.r.p.¹⁸) jako instrumenty wsparcia zatrudnienia osób w szczególnej sytuacji, które funkcjonowały już od 2014 r. na mocy nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ale wówczas były one przez ustawodawcę traktowane jako instrumenty rynku pracy (rozdział 11 ustawy). Niestety rozwiązania te nie cieszyły się dużym zainteresowaniem, o czym świadczą liczby, albowiem w latach 2016–2024 w całej Polsce przyznano jedynie 49 świadczeń aktywizacyjnych i zaledwie 11 grantów¹⁹.

¹⁶ M. Włodarczyk: *Komentarz do art. 69...*, s. 214.

¹⁷ W 2014 r. był to grant na telepracę uregulowany w art. 60 a u.p.z. 2014.

¹⁸ Instrument ten na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uregulowany był w art. 60 b u.p.z. 2014.

¹⁹ E. Staszewska-Kozłowska: *Komentarz do art. 145. W: Ustawa o rynku pracy...*, s. 360 i nast.

De lege lata świadczenie aktywizacyjne pozostaje formą pomocy dla osób powracających na rynek pracy po okresie dezaktywizacji zawodowej związanej z realizacją funkcji rodzicielskich i opiekuńczych. Może ono zostać przyznane pracodawcy przez starostę na podstawie zawartej umowy za zatrudnienie – w co najmniej połowie wymiaru czasu pracy – wskazanych grup osób. Mogą to być osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, niezatrudnione i niewykonujące innej pracy zarobkowej, będące rodzicami powracającymi na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka. Mogą to być również osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, niezatrudnione i niewykonujące innej pracy zarobkowej, będące opiekunami powracającymi na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem opieki nad osobą zależną.

De lege lata grant na utworzenie stanowiska pracy zdalnej dla skierowanego bezrobotnego może zostać przyznany pracodawcy (zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 28 u.r.p.) lub przedsiębiorcy (zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 lub art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²⁰). Natomiast środki z Funduszu Pracy mają być przeznaczone na utworzenie stanowiska pracy zdalnej w rozumieniu art. 67¹⁸ Kodeksu pracy²¹. Celem tego instrumentu było i jest zachęcenie pracodawców do zatrudniania osób, które mają trudności z powrotem do pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka lub ze sprawowaniem opieki nad osobą zależną – umożliwiając godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi. Stanowisko pracy zdalnej, na utworzenie którego przysługiwał grant (w wysokości nie większej niż sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę), dotyczyło określonych grup osób bezrobotnych – rodziców powracających na rynek pracy, posiadających co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, lub bezrobotnych sprawujących opiekę nad osobą zależną, którzy w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotni zrezygnowali z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną²².

²⁰ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r., poz. 1480 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 z późn. zm.), dalej: k.p.

²² Zob. I. Florczak: *Finansowe wspieranie tworzenia miejsc pracy przez pracodawców i bezrobotnych*. W: *System prawa pracy*. T. 8: *Prawo rynku pracy*. Red. M. Włodarczyk. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 1036 i nast.

W aktualnym stanie prawnym istotnym *novum* jest to, że grant jest formą pomocy, do której mogą być kierowane wszystkie osoby bezrobotne. Zaproponowana przez ustawodawcę zmiana poprzez rozszerzenie zakresu podmiotowego tego instrumentu przy popularności świadczenia pracy w formie zdalnej być może przyczyni się do wzrostu zainteresowania tym instrumentem i liczniejszym niż dotychczas wykorzystaniem tej formy pomocy.

W ustawie z 2025 r., bez istotnych poprawek, *de lege lata* utrzymana została również refundacja kosztów opieki nad dzieckiem (art. 146 u.r.p.)²³ jako rozwiązanie, którego celem jest wsparcie w łączeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych, umożliwiające realne podjęcie zatrudnienia. W tym miejscu warto przypomnieć, że refundacja kosztów opieki nad dzieckiem nie funkcjonuje samodzielnie – jest to świadczenie subsydiarne, które wspomaga inne formy pomocy skierowane do bezrobotnych. Ubieganie się o sfinansowanie wymienionych kosztów jest dopuszczalne zarówno w przypadku podjęcia zatrudnienia – rozumianego jako wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy o pracę nakładczą (art. 2 pkt 51 u.r.p.), jak i w razie podjęcia innej pracy zarobkowej, oznaczającej m.in. wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych (art. 2 pkt 9 u.r.p.). Do podjęcia powyższych aktywności może dojść z inicjatywy samego bezrobotnego, ale może on zostać do tego skierowany przez urząd pracy. Bezrobotnemu może zostać przyznana refundacja także w sytuacji, gdy zostanie skierowany do „innej formy pomocy”, takiej jak np. szkolenie, staż czy prace społecznie użyteczne, w przypadku których również dochodzi do aktywności, która może wpływać na sposobność realizacji funkcji rodzicielskich i opiekuńczych²⁴. Ustawodawca nie odniósł się natomiast bezpośrednio do sytuacji, w której bezrobotny podjąłby działalność gospodarczą, choć w ustawie przewidziano instrumenty wspierające przedsiębiorczość osób bezrobotnych (art. 147 u.r.p.). Stoję na stanowisku, że podjęcie działalności gospodarczej przy wsparciu środkami z Funduszu Pracy winno uprawniać bezrobotnego do ubiegania się o przedmiotową

²³ Instrument ten obowiązywał już na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na podstawie art. 61 u.p.z. 2004.

²⁴ E. Staszewska-Kozłowska: *Komentarz do art. 146. W: Ustawa o rynku pracy...*, s. 363 i nast.

refundację, i wobec tego przychylam się do wniosku sformułowanego już w literaturze przedmiotu²⁵, *de lege ferenda* o uwzględnieniu tego elementu w ustawie.

Przedstawione formy wsparcia dotyczące bezrobotnych rodziców (zarówno bezpośrednio – poprzez zasadę priorytetowego traktowania, jak i pośrednio – poprzez świadczenie, grant czy refundację) pozostawiono w ustawie z 2025 r. z pewnymi modyfikacjami, które niewątpliwie przyczynią się do skutecznej pomocy rodzinom wielodzietnym czy też osobom samotnie wychowującym dzieci. Instrumenty, które mogą być obecnie wykorzystywane, można podzielić na trzy grupy, tzn. uniwersalne, pośrednio uwzględniające funkcje rodzicielskie oraz adresowane do grup szczególnych. Przy czym pomoc dla tej ostatniej grupy ma charakter priorytetowy, a dostrzeżenie ich przez ustawodawcę zasługuje na pełne uznanie.

3.

Aktywizacja zawodowa bezrobotnych to jedno z ważniejszych do wykonania zadań i jeden z celów ustawy o rynku pracy i służby zatrudnienia. Aby móc skutecznie cel ten realizować, wprowadzono nową zasadę okresowości posiadania statusu bezrobotnego (art. 63 ust. 1–3 u.r.p.), która obejmuje 3 lata od dnia rejestracji, z wyjątkiem sytuacji, w których następuje utrata statusu bezrobotnego. W okresie tym organy zatrudnienia będą podejmować intensywne działania aktywizujące zawodowo osobę bezrobotną tak, aby mogła powrócić na rynek pracy. Jeżeli natomiast do tego nie dojdzie, to osoba bezrobotna utraci ten status na 90 dni. Jeśli jednak w tym trzyletnim okresie kobieta urodzi dziecko, to posiadanie przez nią statusu bezrobotnego zostanie wydłużone o czas, przez który przysługiwałby jej, zgodnie z odrębnymi przepisami²⁶, zasiłek macierzyński. W analizowanym przepisie mowa jest o dziecku, ale jak słusznie zwrócono uwagę w literaturze²⁷, przyjęcie

²⁵ Tamże; podobnie: E. Bielak-Jomma: *Komentarz do art. 61. Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem*. W: *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. Red. Z. Góral. Wyd. 2. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 636.

²⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 854 z późn. zm.), dalej: ustawa zasiłkowa.

²⁷ M. Paluszkiwicz: *Komentarz do art. 63. W: Ustawa o rynku pracy...*, s. 199.

wykładni literalnej tego przepisu nie jest właściwe. Skoro ustawodawca uznał, że urodzenie jednego dziecka uzasadnia wydłużenie okresu przysługiwania statusu bezrobotnego, to tym bardziej urodzenie większej liczby dzieci w trakcie jednego porodu wypełnia dyspozycję tego przepisu. Wydłużenie okresu posiadania statusu bezrobotnego przyznane kobiecie, która urodziła dziecko/dzieci, pozostaje jak najbardziej uzasadnione, biorąc pod uwagę konieczność ochrony zdrowia matki czy też zapewnienie jej bezpośredniego kontaktu z dzieckiem/dziećmi. Jednak pewne wątpliwości budzi to, że ustawodawca wyłącza taką możliwość całkowicie w przypadku przyjęcia przez kobietę dziecka/dzieci na wychowanie. Przecież celem urlopu adopcyjnego jest stworzenie warunków, które umożliwiają powstanie więzi między dzieckiem a rodzicem adopcyjnym, w szczególności matką. Urlop ten to również zagwarantowane prawem okresowe zwolnienie od wykonywania pracy²⁸. Nie należy zapominać także o tym, że na gruncie przepisów Kodeksu pracy, jak i na gruncie przepisów ubezpieczeniowych ustawodawcy udało się zrównać uprawnienia rodziców biologicznych z uprawnieniami rodziców przysposabiających. Poza tym sposób ukształtowania uprawnień rodziców adopcyjnych musi być oceniany z perspektywy międzynarodowych i konstytucyjnych standardów ochrony rodziny oraz podstawowych założeń polityki rynku pracy, do których należy próba godzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych²⁹. Wobec tego wysoce niepokojące pozostaje nierówne potraktowanie przez ustawodawcę matki biologicznej względem matki adopcyjnej, których sytuacja – poza brakiem elementu biologicznego, czyli ciąży, porodu, połogu – zasadniczo się nie różni. Zgodnie z art. 29a ust. 1 ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, uzupełniającego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego, ale ze względu na brzmienie art. 63 ust. 3 u.r.p. nie znajdują w tym przypadku zastosowania ani przepisy o urlopie ojcowskim, ani o urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego³⁰. Wyłączenie urlopu ojcowskiego nie budzi wątpliwości i pozostaje zrozumiałe,

²⁸ K. Stopka: *Urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 9, s. 23.

²⁹ Ł. Pisarczyk: *Uprawnienie rodziców adopcyjnych w prawie pracy*. W: *Uprawnienia pracowników...*, s. 119.

³⁰ M. Paluszkiwicz: *Komentarz do art. 63...*, s. 199.

gdyż ustawodawca, zawężając krąg uprawnionych do przedłużenia statusu bezrobotnego tylko do kobiet, które urodziły dziecko, eksponuje tzw. wsparcie kierunkowe względem tej konkretnej grupy. Tyle tylko, że wyłączenie również urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (art. 183 k.p.) nie wydaje się słuszne, gdyż z urlopu tego może skorzystać zarówno kobieta, jak i mężczyzna, którzy przyjęli dziecko (dzieci) na wychowanie. Urodzenie dziecka nie powinno stanowić formy uprzywilejowania, tym bardziej że przysposobienie to instytucja o doniosłym znaczeniu społecznym, realizująca jedną z najważniejszych ludzkich potrzeb, jaką jest rodzicielstwo. *De lege ferenda* wydłużenie okresu posiadania statusu bezrobotnego winno obejmować sytuacje, w których konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem oraz silnie powiązana z tym czasowa dezaktywacja zawodowa dotyczą matki dziecka i to bez względu na to, czy chodzi o matkę biologiczną, czy adopcyjną. Oczywiście konieczne byłoby zapewne zastosowanie pewnych modyfikacji w stosunku do matki adopcyjnej, a to ze względu na odmienne okoliczności i uciążliwości, które towarzyszą przysposobieniu dziecka. Powyższy postulat pozostaje uzasadniony również z tego powodu, że obowiązujące przepisy³¹ z kręgu osób mogących przyjąć dziecko na wychowanie (niezależnie od formy, tzn. rodzina zastępcza/adopcja) nie wykluczają bezrobotnych i dają taką możliwość zarówno kobiecie, jak i mężczyźnie.

Ustawodawca bezrobotnym rodzicom/opiekunom zapewnia nie tylko konkretne formy pomocy, o których była mowa, ale także ochronę, która ma zapobiec pozbawieniu właśnie tej grupy statusu bezrobotnego. Ochrona, którą ustawodawca utrzymał, pozostaje uzasadniona koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem i jest adresowana do określonych kategorii osób mających status bezrobotnego (art. 66 ust. 2 u.r.p.). Są nimi: matka dziecka, ojciec dziecka, osoba, która przysposobiła dziecko, oraz osoba, która przyjęła dziecko na wychowanie i wystąpiła do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia tego dziecka lub przyjęła dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza,

³¹ W art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 49 z późn. zm.) mowa jest o tym, że w przypadku rodziny zastępczej niezawodowej co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę posiadała stałe źródło dochodów.

z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej. Krąg uprawnionych, których nie można pozbawić statusu bezrobotnego, określony został zatem bardzo szeroko (art. 66 ust. 2 u.r.p.), co względem kobiety, która urodziła dziecko i pozostaje jedyną uprawnioną do wydłużenia okresu przysługiwania statusu bezrobotnego (art. 63 ust. 3 u.r.p.), pozostaje niespójne. Tym bardziej że oba przepisy mają przecież na celu zapewnić ochronę dla rodzica/opiekuna jako grupy, która pozostaje jedną z najbardziej podatnych na wykluczenie z rynku pracy. W art. 63 ust. 3 u.r.p. jest mowa o przedłużeniu okresu posiadania statusu bezrobotnego, ale wyłącznie w przypadku urodzenia dziecka przez kobietę w okresie 3 lat od dnia rejestracji. Wobec tego ochrona przed pozbawieniem statusu bezrobotnego w przypadkach: braku zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia spowodowanego opieką nad dzieckiem (art. 66 ust. 2 u.r.p.) oraz uwzględnienia przez starostę wniosku o przyznanie środków na założenie spółdzielni socjalnej (art. 66 ust. 3 u.r.p.), przysługuje wyłącznie w ciągu 3 lat od dnia rejestracji w charakterze bezrobotnego³². W art. 66 ust. 2 pkt 1 i 2 u.r.p. ustawodawca użył funktora alternatywy rozłącznej „albo” pomiędzy matką a ojcem, co wskazuje, że z przewidzianej tym przepisem ochrony może korzystać tylko jedno z nich, gdy nad dzieckiem sprawują opiekę oboje rodzice. Okres ochrony został wyznaczony przez odwołanie do okresu, w którym konkretnej osobie przysługiwałby zasiłek macierzyński. Kluczowe znaczenie ma tu użyte w art. 66 ust. 2 u.r.p. słowo „przysługiwałby”. Oznacza to, że w okolicznościach konkretnej sprawy zasiłek macierzyński może przysługiwać zarówno kobiecie, jak i mężczyźnie (dodatkowo za urlop ojcowski), zarówno rodzicowi biologicznemu, jak i niebiologicznemu, nie tylko za okres urlopu macierzyńskiego (urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego) i rodzicielskiego, lecz także za okres uzupełniającego urlopu macierzyńskiego, oraz że w razie wystąpienia okoliczności określonych w Kodeksie pracy (np. urodzenie martwego dziecka, zgon dziecka przed upływem 8. tygodnia życia) w rachubę wejdzie skrócenie okresu ochronnego.

Starosta, zgodnie z brzmieniem art. 66 ust. 1 u.r.p., nie może pozbawić statusu bezrobotnego kobiety w ciąży z powodu niezdolności do pracy związanej z ciążą, trwającej przez nieprzerwany okres 180 dni, z wyłączeniem przypadku złożenia wniosku o pozbawienie

³² M. Paluszkiwicz: *Komentarz do art. 63...*, s. 199.

tego statusu przez kobietę w ciąży. W przepisie tym mowa jest wyraźnie o niezdolności do pracy związanej z ciążą, nie zaś o niezdolności do pracy przypadającej na okres ciąży. Z kolei w art. 92 § 1 pkt 2 k.p. ustawodawca wskazuje na chorobę przypadającą w czasie ciąży, podobnie zresztą jak w art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy zasiłkowej. Podzielałam zapatrywanie³³, iż pomimo tych niespójności nie jest właściwe przyjęcie, że kobietę w zaawansowanej ciąży można pozbawić statusu bezrobotnej tylko z tego powodu, że jej niezdolność do pracy nie jest związana z ciążą, a tylko przypada na okres ciąży. Niewątpliwie zamiarem ustawodawcy było stworzenie kobiecie w ciąży pełnej ochrony zdrowotnej poprzez zachowanie prawa do ubezpieczenia zdrowotnego na podstawie posiadanego przez nią statusu osoby bezrobotnej. Okres takiej rozpocznie się więc z upływem 180. dnia nieprzerwanej niezdolności do pracy związanej z ciążą i kończyć go będzie rozwiązanie ciąży przez poród. W poprzednim stanie prawnym okres ochrony przypadał na 90. dzień (art. 33 ust. 4 u.p.z. 2004).

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym prawo do dłuższego okresu zasiłkowego posiadają osoby bezrobotne mające na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko, przy czym wprowadzono pewne modyfikacje. Górną granicę wieku dziecka podniesiono z 15 do 18 lat. Ponadto prawo do dłuższego okresu zasiłkowego przysługuje w przypadku posiadania na utrzymaniu niepełnosprawnego dziecka do 24. roku życia, jeżeli kontynuuje ono naukę w szkole lub uczelni i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Analogicznie jak na gruncie obowiązujących wcześniej przepisów utrzymano warunek dotyczący małżonka osoby bezrobotnej – jest także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania po dniu nabycia prawa do zasiłku przez tego bezrobotnego (art. 225 ust. 1 pkt 2 lit. d u.r.p.). Co do osoby bezrobotnej samotnie wychowującej co najmniej jedno dziecko – również podniesiono górną granicę wieku dziecka z 15 do 18 lat. Ponadto prawo do dłuższego okresu zasiłkowego przysługuje w przypadku posiadania na utrzymaniu niepełnosprawnego dziecka do 24. roku życia, jeżeli kontynuuje ono naukę w szkole lub uczelni i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 225 ust. 1 pkt 2 lit. e u.r.p.). Prawo do

³³ Tak: M. Paluszkiwicz: *Komentarz do art. 66. W: Ustawa o rynku pracy...*, s. 207.

dłuższego okresu zasiłkowego uzyskała nowa grupa bezrobotnych, to znaczy osoby bezrobotne będące członkami rodzin wielodzietnych posiadających Kartę Dużej Rodziny.

4.

Osoby posiadające dzieci lub sprawujące opiekę nad innymi członkami rodziny nierzadko stają przed dylematem wyboru pomiędzy rozwojem zawodowym, który wymaga umiejętnego godzenia sfery *life* ze sferą *work* i ponoszenia w związku z tym znacznych kosztów, a wycofaniem się z rynku pracy, co może prowadzić do istotnych trudności w zakresie późniejszej reintegracji zawodowej. Wobec tego dostrzeżenie przez ustawodawcę grupy rodziców/opiekunów jako wymagającej szczególnego wsparcia na rynku pracy niewątpliwie zasługuje na aprobatę. Z kolei wyodrębnienie z tej grupy rodziców tych samotnie wychowujących oraz członków rodzin wielodzietnych i objęcie ich pomocą priorytetową przy korzystaniu z usług i instrumentów rynku pracy to odpowiedź ustawodawcy na zgłaszaną od lat potrzebę dostosowania pomocy do sytuacji rodzinnej. Rodzicielstwo nie tylko odrywa od środowiska pracy, ale również utrudnia powrót do pracy i może zakłócać wypełnianie przez pracownika takich standardów, jak dyspozycyjność czy mobilność. Konieczne jednak staje się odróżnienie sytuacji bezrobotnego rodzica/opiekuna od sytuacji rodzica-pracownika. W przypadku tego drugiego ustawodawca w przepisach Kodeksu pracy tworzy rozwiązania, które sprzyjają łączeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi, albowiem w sytuacji pracownika-rodzica pozostają one niezbędne celem pozostania w zatrudnieniu. Z kolei instrumenty rynku pracy rekompensują pracodawcy wysokie ryzyko zatrudnienia tej grupy. Natomiast instrumenty nakierowane bezpośrednio na bezrobotnego rodzica/opiekuna zawarte w ustawie z 2025 r. – te o charakterze uniwersalnym, te pośrednio uwzględniające funkcje rodzicielskie bądź te adresowane do rodziców/opiekunów jako grupy priorytetowej – mają na celu przede wszystkim stworzyć szansę powrotu tej grupy na rynek pracy poprzez np. pośrednictwo pracy, szkolenia, staże, indywidualne plany działania czy refundację kosztów opieki. Poza tym ustawodawca zadbał o to, aby pełnienie funkcji rodzicielskich bądź sprawowanie opieki nie

wpływało na status osoby bezrobotnej, przedłużając okres zasiłkowy (art. 63 ust. 3 u.r.p.), stwarzając ochronę przed pozbawieniem statusu bezrobotnego (art. 66 u.r.p.), jak również regulując zasady wydłużenia okresu zasiłkowego (art. 225 u.r.p.).

Szkoda, że rodzicielstwo nie zostało jednak uznane za samodzielną kategorię ryzyka na rynku pracy, i choć ustawa z 2025 r. dostrzega problem godzenia pracy z obowiązkami rodzicielskimi, to jednak nie czyni z niego jednego z centralnych punktów swojej konstrukcji. Wydaje się, że wypełnianie obowiązków rodzicielskich powinno zostać potraktowane zdecydowanie bardziej jako strukturalny element polityki rynku pracy, a nie tylko jako czynnik uboczny. *De lege lata* wprowadzone do ustawy z 2025 r. formy wsparcia dla bezrobotnych rodziców/opiekunów ocenić należy z dużą aprobatą – przede wszystkim za elastyczność i likwidację barier. Ułatwiona rejestracja, uproszczone procedury, pomoc online, lepszy dostęp do ofert pracy, pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe napawają nadzieją na realną poprawę w dostępie do konkurencyjnego rynku pracy dla tej grupy. *De lege ferenda* dążenie do stworzenia jednolitego i spójnego modelu integrującego instrumenty adresowane wyłącznie do rodziców/opiekunów zdecydowanie wzmocniłoby stworzenie preferencji w zatrudnieniu tej grupy osób.

Bibliografia

- Analizy i raporty statystyczne GUS. Bezrobocie rejestrowane 1–4 kwartał 2025 r.* https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5473/3/65/1/bezrobocie_rejestrowane_q1q4_2025.pdf [dostęp: 01.07.2026].
- Bielak-Jomma E.: *Komentarz do art. 61. Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem.* W: *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz.* Red. Z. Góral. Wyd. 2. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 628–637.
- Florczyk I.: *Finansowe wspieranie tworzenia miejsc pracy przez pracodawców i bezrobotnych.* W: *System prawa pracy. T. 8: Prawo rynku pracy.* Red. M. Włodarczyk. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 1036–1039.
- Kosut A.: *Macierzyństwo i wychowywanie dzieci jako kryteria dyferencjacji statusu prawnego bezrobotnych.* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 4, s. 2–10.
- Matejek J., Białożył K.: *Wybrane obszary społecznego funkcjonowania rodziny w perspektywie bezrobocia.* <https://izss.uken.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/13/2023/01/Jozefa-Matejek-Katarzyna-Bialozyt-Wybrane-obszary>

- społecznego-funkcjonowania-rodziny-w-perspektywie-bezrobocia.pdf [dostęp: 30.06.2026].
- Paluszkiewicz M.: *Komentarz do art. 63. W: Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Komentarz.* Red. K.W. Baran, M. Paluszkiewicz. Wolters Kluwer, Warszawa 2026, s. 197–200.
- Paluszkiewicz M.: *Komentarz do art. 66. W: Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Komentarz.* Red. K.W. Baran, M. Paluszkiewicz. Wolters Kluwer, Warszawa 2026, s. 206–208.
- Pisarczyk Ł.: *Uprawnienie rodziców adopcyjnych w prawie pracy. W: Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.* Red. J. Czerniak-Swędzioł. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 103–133.
- Socha M., Sztanderska U.: *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Staszewska E.: *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.* „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2010, nr 10.1, s. 233–246.
- Staszewska E.: *Specjalne instrumenty rynku pracy wspierające tworzenie miejsc pracy oraz ułatwiające łączenie ról zawodowych z obowiązkami rodzinnymi dla osób bezrobotnych posiadających dzieci. W: Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.* Red. J. Czerniak-Swędzioł. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 183–198.
- Staszewska-Kozłowska E.: *Komentarz do art. 142. W: Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Komentarz.* Red. K.W. Baran, M. Paluszkiewicz. Wolters Kluwer, Warszawa 2026, s. 347–354.
- Staszewska-Kozłowska E.: *Komentarz do art. 145. W: Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Komentarz.* Red. K.W. Baran, M. Paluszkiewicz. Wolters Kluwer, Warszawa 2026, s. 360–362.
- Staszewska-Kozłowska E.: *Komentarz do art. 146. W: Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Komentarz.* Red. K.W. Baran, M. Paluszkiewicz. Wolters Kluwer, Warszawa 2026, s. 363–365.
- Stopka K.: *Urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego.* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 9, s. 23–31.
- Włodarczyk M.: *Komentarz do art. 69. W: Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Komentarz.* Red. K.W. Baran, M. Paluszkiewicz. Wolters Kluwer, Warszawa 2026, s. 212–215.

Formy pomocy dla osób bezrobotnych pełniących funkcje rodzicielskie – wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Abstrakt

Zagrożenie bezrobociem nie jest jednakowe dla całej zbiorowości społecznej. Są bowiem grupy – w tym osoby wypełniające obowiązki rodzicielskie/opiekuńcze – zdecydowanie bardziej narażone na wykluczenie z rynku pracy. Ustawodawca obecnie dąży do tego, aby aktywizować kobiety z dziećmi powracające na rynek pracy (tzw. wsparcie kierunkowe) oraz pomóc rodzinom. Po wielu latach dostrzega rodziców samotnie wychowujących dzieci czy też członków rodzin wielodzietnych oraz stwarza formy pomocy przeznaczone specjalnie dla nich, które uwzględniają ich niezwykle trudną i złożoną sytuację. Instrumenty, które pozostawiono w ustawie z 2025 r., przy ich pewnej modyfikacji (np. świadczenie aktywizacyjne, grant na utworzenie stanowiska pracy zdalnej), jak i te zupełnie nowe (np. wydłużenie okresu posiadania statusu bezrobotnego), należy zasadniczo ocenić z aprobatą. Choć trzeba zauważyć, że nadal brakuje spójnego modelu pomocy dla bezrobotnego rodzica/opiekuna, który przez ustawodawcę wciąż traktowany jest incydentalnie, a nie systemowo. Jednakże realna ocena, czy faktycznie doszło do poprawy sytuacji bezrobotnego rodzica/opiekuna na konkurencyjnym rynku pracy, będzie możliwa dopiero za jakiś czas.

Słowa kluczowe: bezrobotny rodzic, bezrobotny wychowujący samotnie dziecko, bezrobotny będący w szczególnej sytuacji, formy pomocy, rynek pracy