

Ewa Staszewska

Pojęcie "osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy" w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Zeszyty Prawnicze 10/1, 233-246

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EWA STASZEWSKA

Uniwersytet Łódzki

POJĘCIE „OSÓB BĘDĄCYCH W SZCZEGÓLNEJ SYTUACJI
NA RYNKU PRACY” W ŚWIETLE USTAWY O PROMOCJI
ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY

Stopień zagrożenia zjawiskiem bezrobocia nie jest jednakowy dla wszystkich. Pewne grupy osób są nieproporcjonalnie bardziej zagrożone pozostawaniem poza zatrudnieniem. Można stwierdzić, że są szczególnie „predestynowane” do znalezienia się bez pracy. Istnieją znaczne różnice pomiędzy bezrobociem poszczególnych grup społecznych, co w konsekwencji oznacza, że z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego ludzie wobec bezrobocia nie są równi¹. Szanse na uzyskanie zatrudnienia są skorelowane nie tylko z kondycją gospodarki, która w okresie dobrej koniunktury pozwala na utrzymanie optymalnego poziomu zatrudnienia oraz sprzyja powstawaniu nowych miejsc pracy, ale w dużej mierze z cechami społeczno-demograficznymi bezrobotnych. Powyższe zdają się jednoznacznie potwierdzać dane statystyczne dotyczące skali i struktury bezrobocia, które wskazują na zwiększone ryzyko bezrobocia wśród niektórych kategorii osób charakteryzujących się określonymi cechami. Dla właściwej identyfikacji grup problemowych na rynku pracy niezbędne jest oszacowanie prawdopodobieństwa bycia bezrobotnym w zależności od tych cech.

¹ Z. GÓRAL, *Dyferencjacja statusu prawnego bezrobotnych*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 193 i n.

W sposób syntetyczny można wskazać na cztery zasadnicze kategorie przyczyn wpływających na szczególne zagrożenie bezrobociem niektórych grup społecznych. Po pierwsze, jest to brak wystarczających kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Wysoki poziom kwalifikacji osób poruszających się na rynku pracy, na które składa się przede wszystkim odpowiednie wykształcenie, odpowiadające aktualnym potrzebom pracodawców, jest jednym z najistotniejszych czynników przesądzających o szansach na zdobycie i utrzymanie zatrudnienia. Im wyższy poziom wykształcenia i kwalifikacji tym mniejsze zagrożenie bezrobociem. Czynnikiem równie istotnym jest możliwość wylegitymowania się przez poszukujących pracy pewnym doświadczeniem zawodowym. Drugą istotną przyczyną zwiększonego zagrożenia bezrobociem niektórych kategorii osób jest konieczność łączenia ról zawodowych z obowiązkami rodzinnymi. Dla większości pracodawców osoby obarczone tego rodzaju powinnościami, ze względu na obniżoną dyspozycyjność, są pracownikami mniej atrakcyjnymi. Kolejną okolicznością potęgującą problemy ze znalezieniem zatrudnienia jest czasowe oderwanie od środowiska pracy, powodujące utratę szeroko rozumianej mobilności zawodowej. Dotyczy to osób, które z różnych powodów przestały być na pewien czas aktywne zawodowo, a następnie pragną powrócić na rynek pracy. Wreszcie zmniejszenie sił biologicznych lub psychofizycznych należy uznać za istotną przyczynę większych trudności ze znalezieniem stałego zatrudnienia.

Zwiększone zagrożenie bezrobociem niektórych grup społecznych wymaga wzmoczonej i bardziej ukierunkowanej interwencji ze strony państwa w celu poprawy ich szans na znalezienie trwałego zatrudnienia, a także zapobieżenia wykluczeniu tych grup z rynku pracy².

Pomimo różnego stopnia zagrożenia bezrobociem, odmiennej sytuacji na rynku pracy poszczególnych kategorii osób pozostających poza zatrudnieniem, polski ustawodawca przez długi czas nie zauważał potrzeby różnicowania środków przeciwdziałania bezrobociu. Pierwsze regulacje prawne dotyczące problematyki zatrudnienia ce-

² M. SZYLKO-SKOCZNY, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 225.

chował daleko posunięty uniformizm rozwiązań³. Mianowicie, ustawa *o zatrudnieniu* z dnia 29 grudnia 1989 r.⁴, specjalne rozwiązania przewidywała jedynie w odniesieniu do absolwentów szkół oraz osób niepełnosprawnych. Ustawa *o zatrudnieniu i bezrobociu* z dnia 16 października 1991 r.⁵ nie zmieniła tendencji w zakresie uniformizmu rozwiązań. Różnicowanie statusu prawnego bezrobotnych znów najsilniej przejawiało się w zakresie uprawnień zasiłkowych. Zakres dyferencjacji statusu prawnego bezrobotnych zwiększył się niewątpliwie w ustawie *o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* z dnia 14 grudnia 1994 r.⁶, a zwłaszcza w wyniku jej kolejnych nowelizacji. Przede wszystkim pojawiło się formalne pojęcie grup ryzyka przy okazji definicji programów specjalnych, w których wskazano szczególnego adresata. Okazało się, że są na rynku pracy bezrobotni, którzy z pewnych powodów napotykają na większe trudności w podjęciu pracy i są zagrożeni długotrwałym bezrobociem oraz wobec których tradycyjne instrumenty walki z bezrobociem są nieskuteczne.

Obowiązująca ustawa *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z dnia 20 kwietnia 2004 r.⁷ w dość istotny sposób zmieniła sytuację osób z grup ryzyka. Przede wszystkim w art. 49 ustawodawca wyraźnie wyodrębnił katalog „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” (uczynił to już w pierwotnej wersji ustawy). Do osób, które powinny być traktowane priorytetowo ze względu na swój szczególnie niekorzystny status na rynku pracy zaliczone zostały następujące grupy osób bezrobotnych:

1) bezrobotny do 25 roku życia

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 3 zdefiniowany został jako bezrobotny, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów ryn-

³ Z. GÓRAL, *Rola prawa w przeciwdziałaniu bezrobociu*, [w:] *Spoleczne aspekty bezrobocia. Skutki i przeciwdziałanie*. Praca zbiorowa pod red. M. SEWERYŃSKIEGO, Katowice 2002, s. 47.

⁴ Dz.U. Nr 75, poz. 446, ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.

⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, ze zm.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.

ku pracy nie ukończył 25 roku życia. W wyniku wprowadzenia pojęcia bezrobotnego do 25 roku życia, ustawodawca zrezygnował z pojęcia absolwenta. Od dawna wątpliwości budziło zastosowanie specjalnych uprawnień jedynie do absolwentów, a nie młodzieży w ogóle⁸. Zakres stosowania specjalnych narzędzi był przez to bardzo ograniczony. W następstwie przyjętego rozwiązania znacznie większa grupa ludzi młodych będzie mogła korzystać ze skierowanych do nich uregulowań⁹;

- 2) bezrobotny długotrwale, albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, o którym mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2, albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzenia dziecka

W ramach jednego punktu wymienione zostały trzy różne kategorie osób bezrobotnych. Ustawodawca użył spójnika „albo”, który wyraża alternatywę rozłączną (ekskluzyję), co oznacza, że dla uzyskania statusu osoby znajdującej się w szczególnej sytuacji na rynku pracy wystarczy stwierdzenie jednej z trzech wskazanych w art. 49 pkt 2 okoliczności. Wydaje się zatem, że zdecydowanie prostszym i bardziej klarownym rozwiązaniem byłoby umieszczenie tych kategorii społecznych w odrębnych punktach.

Jedynie osoby bezrobotne długotrwale zostały w sposób precyzyjny zdefiniowane. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5, bezrobotny długotrwale oznacza bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych¹⁰. Termin „długotrwale bezrobotny” pojawiał się wcześniej w języku prawnym, niemniej jednak brak było formal-

⁸ M. WŁODARCZYK, *Sytuacja bezrobotnej młodzieży w świetle ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wybrane problemy. Studia z zakresu prawa pracy*, Kraków 1997/1998, s. 361.

⁹ Por. Z. GÓRAL, *Prawo do pierwszej pracy (z prawnych zagadnień promowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu ludzi młodych)*, [w:] *Prawo Pracy w obliczu przemian*, red. M. MATEY-TYROWICZ, T. ZIELIŃSKI, Warszawa 2006, s. 112.

¹⁰ Por. M. WŁODARCZYK, *Long-Term Unemployment in Poland*, [w:] *New European Approaches to Long Term Unemployment. What Role for Public Employment Services*

nej definicji tej kategorii osób. Niewątpliwie podstawowym problemem przy tworzeniu definicji długotrwale bezrobotnego była długość okresu pozostawania bez pracy. Wątpliwości budziło również to, czy zaliczać do długotrwale bezrobotnych osoby, które pozostawały bez pracy w określonym definicyjnie czasie bez przerwy, czy też uzyskały ten okres dzięki zsumowaniu poszczególnych, krótszych okresów bezrobocia przerywanych okresami pracy. Jeśli chodzi o długość pozostawania bez pracy, to polski ustawodawca zdecydował się na standard 12 miesięcy, który przyjęty jest przez Międzynarodową Organizację Pracy i większość krajów europejskich¹¹. Według obowiązującej definicji status bezrobotnego długotrwale może uzyskać osoba, która nie pracowała w sumie 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat, niezależnie od liczby przerw, np. spowodowanych podjęciem zatrudnienia. Ustawodawca poprzez przyjęcie takiego rozwiązania zapobiega utracie statusu długotrwale bezrobotnego przez osoby, które podjęły krótkotrwale zatrudnienie. Jako pozytywne rozstrzygnięcie należy również traktować fakt wyłączenia okresu odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych, z okresu 12 miesięcy pozostawania w rejestrze powiatowego urzędu pracy w ciągu ostatnich dwóch lat. Należy zwrócić uwagę, iż w obydwu przypadkach nie dochodzi do nawiązania stosunku pracy.

Drugą kategorią bezrobotnych wymienionych w art. 49 pkt 2 w są osoby bezrobotne po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, o którym mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2. Brak jest odrębnej definicji wskazanej kategorii bezrobotnych, trzeba ją wyprowadzić z wymienionego art. 50 ust. 2 pkt. 2, oraz wskazanych tam przepisów. Z art. 50 ust. 2 pkt 2 wynika, że powiatowy urząd pracy na wniosek ośrodka pomocy społecznej może skierować bezrobotnych znajdujących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, korzystających jednocześnie ze świadczeń pomocy społecznej, w okresie 6 miesięcy od dnia utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego po-

and What Market for Private Stakeholders? red. G. Di DOMENICO, S. SPATTINI, Wolters Kluwer 2008, s. 167 i n.

¹¹ G. GĘSICKA, *Długoterminowe bezrobocie*, «Rynek Pracy» 1992 nr 11-12, s. 10.

bierania, a w przypadku bezrobotnych bez prawa do zasiłku w okresie 6 miesięcy od dnia rejestracji do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym. Możliwość zawarcia kontraktu socjalnego przewiduje z kolei art. 108 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.¹². Jednym z podstawowych celów pomocy społecznej jest aktywizacja świadczeniobiorców. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne jest współdziałanie beneficjentów z instytucjami udzielającymi wsparcia. Wyrazem tej współpracy jest właśnie kontrakt socjalny¹³. Zgodnie z art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Wzór kontraktu socjalnego ustalony jest w Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego¹⁴. Zawarcie kontraktu socjalnego jest fakultatywne, a czynność ta jest dokonywana przez pracownika socjalnego. Zawarcie kontraktu socjalnego z osobami znajdującymi się w szczególnej sytuacji na rynku pracy następuje na podstawie porozumienia między ośrodkiem pomocy społecznej a powiatowym urzędem pracy. Osoby bezrobotne, z którymi zawarto kontrakt socjalny podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, które opłaca ośrodek pomocy społecznej.

Trzecią grupą, która została wyodrębniona w ramach art. 49 pkt 2 są bezrobotne kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka. Ta kategoria bezrobotnych również nie została zdefiniowana przez ustawodawcę. Należy w tym miejscu podkreślić, że w większości dokumentów międzynarodowych jako grupę ryzyka na rynku pracy wymienia się kobiety (lub pewne kategorie kobiet). Dane statystyczne zarówno w Polsce, jak i większości krajów UE pokazują, że stopa bezrobocia dla kobiet jest wyższa niż dla mężczyzn. Pominięcie tej kategorii społecznej wyodrębnionej ze wzglę-

¹² Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹³ I. SIERPOWSKA, *Komentarz do art. 108 ustawy o pomocy społecznej*, «System Informacji Prawnej Lex» (Lex Omega) 47/2009.

¹⁴ Dz.U. Nr 42, poz. 409.

du na płęć w pierwotnej wersji ustawy stanowiło poważną lukę. Na pewno trudno byłoby traktować ponad połowę populacji bezrobotnych jako grupę szczególnie zagrożoną bezrobociem. Niewątpliwie niekorzystna pozycja kobiet na rynku pracy wynika po części z faktu, że są one kobietami (czynnikiem obciążającym jest sama płęć). Pracodawcy postrzegają kobiety stereotypowo, przez pryzmat obowiązków rodzinnych¹⁵. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze inne cechy demograficzne, społeczne i zawodowe, które mogą różnicować poziom bezrobocia w zależności od płci. Pozycję kobiet na rynku pracy należy zatem rozpatrywać biorąc pod uwagę również inne kryteria. Jednym z takich kryteriów jest na pewno fakt dezaktywizacji zawodowej kobiet w związku z wychowywaniem dzieci¹⁶. Kobiety zaangażowane w obowiązki rodzinne często przez wiele lat są nieaktywne na rynku pracy, tym samym tracąc szeroko rozumianą mobilność zawodową (np. dezaktualizacja posiadanych kwalifikacji zawodowych). Liczne przerwy w aktywności zawodowej utrudniają kobietom ponowne wejście na rynek pracy, zwiększając tym samym ryzyko stania się bezrobotnymi. Na skutek długiego czasu separacji od pracy zawodowej, prowadzącego do częściowej „dekwalfikacji”, kobiety stają się strukturalnie niedopasowane do popytu na pracę¹⁷. Dlatego też, zgadzam się z ustawodawcą, który wyodrębnił kategorię kobiet niepodejmujących zatrudnienia po urodzeniu dziecka jako grupę szczególnie zagrożoną bezrobociem.

Powstaje jednak w tym miejscu pytanie jak należy interpretować termin „nie podjęcia zatrudnienia po urodzeniu dziecka”? Czy bez znaczenia jest tutaj czas w jakim nastąpi rejestracja w charakterze bezrobotnej po urodzeniu dziecka? Wobec braku dodatkowych wskazówek ustawodawcy wydaje się, że podstawowe znaczenie ma fakt niepod-

¹⁵ A. ZADROŻNA, *Aktywność kobiet na rynku pracy*, «Rynek pracy» 2006 nr 4, s. 68, M. MAKSYM, *Grupy celowe na rynku pracy w Polsce*, «Rynek Pracy» 2001 nr 2, s. 16 i n.

¹⁶ M. GUTIÉRREZ-DOMÉNECH, *Employment after motherhood: a European comparison*, «Labour Economics» 2005 nr 1, s. 99 i n.

¹⁷ M. SOCHA, U. SZTANDERSKA, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Warszawa 2000, s. 254.

jęcia zatrudnienia, a zatem zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 43 niewykonywania pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Nie ma natomiast przeciwwskazań do wykonywania przez kobietę po urodzeniu dziecka innej pracy zarobkowej w rozumieniu art. 2 ust 1 pkt 11 (wykonywania pracy lub świadczenia 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), a następnie możliwości zakwalifikowania się do jednej z grup ryzyka na rynku pracy, bez względu na czas w jakim to nastąpi od chwili urodzenia dziecka;

3) bezrobotny powyżej 50 roku życia

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 zdefiniowany został jako bezrobotny, który w dniu zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 rok życia. W takim stanie prawnym, kwalifikowanie do tej grupy bezrobotnych następuje przy uwzględnieniu daty osiągnięcia danego wieku;

4) bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego

Podobnie jak w pkt 2 art. 49, ustawodawca w ramach jednego punktu wymienił trzy kategorie osób bezrobotnych. Tym razem użył jednak spójnika „lub”, co oznacza, że wystarczy spełnienie jednej z alternatywnych przesłanek (alternatywa nierozłączna), ale mogą być też jednocześnie spełnione obie przesłanki dla zakwalifikowania się do jednej z wymienionych w tym punkcie grup ryzyka. Bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych został zdefiniowany w art. 2 ust. 1 pkt 6 jako bezrobotny nieposiadający kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonego dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu. Jeśli chodzi o definicję bezrobotnego bez doświadczenia zawodowego, to można ją wyprowadzić z art. 2 ust. 1 pkt 9a i tak, za tę kategorię bezrobotnych należy traktować bezrobotnych nieposiadających doświadczenia uzyskanego w trakcie zatrudnienia,

wykonywania innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 6 miesięcy. Jeśli chodzi o definicję bezrobotnego bez wykształcenia średniego, to należy odnieść się do art. 11a ust 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*¹⁸, zgodnie z którym wykształcenie średnie posiada osoba która:

1) ukończyła szkołę ponadpodstawową, z wyjątkiem zasadniczej szkoły zawodowej, szkoły zasadniczej lub innej szkoły im równorzędnej,

2) ukończyła szkołę ponadgimnazjalną, z wyjątkiem zasadniczej szkoły zawodowej o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata, których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu, a także dalsze kształcenie w dwuletnich uzupełniających liceach ogólnokształcących i trzyletnich technikach uzupełniających, a także z wyłączeniem trzyletniej szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, których ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa potwierdzającego przysposobienie do pracy.

Należy zaznaczyć, że istnieje silny związek między poziomem wykształcenia a bezrobociem. Daje zauważyć się następującą zależność: im wyższy poziom wykształcenia, tym niższe zagrożenie bezrobociem.

Odpowiedź na pytanie, dlaczego bezrobocie dotyka osób o najniższym poziomie wykształcenia, jest oczywista: wysokie kwalifikacje, odpowiadające potrzebom pracodawców, chronią przed bezrobociem i ubóstwem. Zarówno bieda, jak i bezrobocie dotyczą ludzi o niskich kwalifikacjach¹⁹. Trzeba także podkreślić, że nawet osoby wykwalifikowane napotykają na trudności ze znalezieniem zatrudnienia. Mamy do czynienia z wyraźnie przyspieszonym tempem rozwoju postępu technicznego, rozszerzaniu komputeryzacji, innowacji w dziedzinie tech-

¹⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹⁹ S. BORKOWSKA, *Słowo wstępne: O potrzebie i możliwościach wzrostu efektywności edukacji zawodowej*, [w:] *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, Raport IPiSS zeszyt nr 17, Warszawa 1999, s. 3.

nologii. Wymaga to zmiany profili kwalifikacyjnych pracobiorców. Szybki postęp i dyfuzja nowych rozwiązań technologicznych, którym często towarzyszą nowe formy organizacji pracy, wymagają wyższego poziomu kwalifikacji. Wiele tradycyjnych zawodów staje się zbędnych. Wszystko to prowadzi do wyraźnego spadku zapotrzebowania na kadry niewykwalifikowane²⁰;

- 5) bezrobotny samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia

Ustawodawca nie zdefiniował w sposób bezpośredni tej kategorii społecznej. W art. 1 ust 1 pkt 19 zawarta została ogólna definicja osoby samotnie wychowującej dzieci, która oznacza osobę samotnie wychowującą co najmniej jedno dziecko w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;

- 6) bezrobotny, który po odbyciu kary pozbawiania wolności nie podjął zatrudnienia

Osoby opuszczające po odbyciu wieloletniego wyroku zakłady karne, nie są konkurencyjne na rynku pracy. Proces przywracania ich społeczeństwu, który rozpoczyna się już w więzieniu i składa się z wykonywania prostych prac, nie przyczynia się do poprawy społecznego statusu tych osób, nie mówiąc o ich umiejętnościach zawodowych. Z tego powodu osoby takie nie są atrakcyjne dla potencjalnych pracodawców. Opuszczający zakłady karne to często osoby odrzucone przez rodziny, bez „dachu nad głową”, mające znikome szanse na znalezienie zatrudnienia²¹. Grupa ta wymaga działań, które pomogłyby im w powrocie do życia w społeczeństwie i uzyskaniu pracy. Za uzasadnione należy uznać zatem zaliczenie osób zwalnianych z zakładów karnych do kategorii szczególnie zagrożonej bezrobociem. Brak jest jednak w ustawie definicji bezrobotnego, który po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjął zatrudnienia. Aktualne są w tym miej-

²⁰ E. KRYŃSKA, *Popyt na pracę w Polsce – tendencje i perspektywy*, [w:] *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 59.

²¹ *Sektorowy Program Operacyjny. Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006*, Warszawa 2005, s. 6.

scu uwagi dotyczące kobiet, które po urodzeniu dziecka nie podjęły zatrudnienia;

7) bezrobotny niepełnosprawny

Jeśli chodzi o osoby niepełnosprawne, to brak jest jakiegokolwiek definicji tej kategorii osób bezrobotnych w słowniczku pojęciowym. Skoro w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci ustawodawca odsyła do odrębnych przepisów, to w odniesieniu do niepełnosprawnych należało uczynić podobny zabieg. Pojęcie osoby niepełnosprawnej zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*²². Według tej regulacji niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10). Dla uzyskania statusu osoby niepełnosprawnej niezbędne jest uzyskanie stosownego orzeczenia o zakwalifikowaniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności lub o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, czy też orzeczenia o niepełnosprawności wydanego przed uzyskaniem 16 roku życia (o stopniu niepełnosprawności orzekają powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności jako pierwsza instancja oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności jako druga instancja).

W art. 3 wymienione zostały 3 stopnie niepełnosprawności, a mianowicie: znaczny, umiarkowany oraz lekki. Uzyskanie znacznego stopnia niepełnosprawności możliwe jest w przypadku osób z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolnych do pracy albo zdolnych do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagających w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przez niezdolność do samodzielnej egzystencji należy rozumieć naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uwa-

²² Tekst jednolity: Dz.U z 2008 r. Nr 15, poz. 92.

za się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację (art. 4 ust 1 w zw. z ust. 4). Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagające czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych.

Lekki stopień niepełnosprawności mogą uzyskać osoby o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mające ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się rekompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne (art. 4 ust. 3).

Za osobę niepełnosprawną bezrobotną należy zatem uznać osobę, która spełnia wyżej wymienione warunki oraz jednocześnie jest osobą bezrobotną w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia.

Osoby niepełnosprawne są bez wątpienia kategorią szczególnie zagrożoną bezrobociem, mimo iż skala zjawiska w porównaniu z bezrobociem ogółu ludności jest stosunkowo mała. Świadczy o tym wysoka stopa bezrobocia wśród samych osób niepełnosprawnych. Powodem ograniczonych możliwości w dostępie do zatrudnienia dla tej kategorii osób jest niewątpliwie nieuzasadniona niechęć pracodawców do niepełnosprawnych, obawy przed koniecznością specjalnego dostosowywania miejsc pracy, podczas gdy to właśnie praca zawodowa zapobiega izolacji społecznej tych osób. Wydaje się również, że społeczeństwo dość wąsko pojmuje niepełnosprawność, traktując ją wyłącznie jako zjawisko biomedyczne, posługując się często terminem inwalidztwa, a łacińskie słowo *invalidus* oznacza człowieka słabego, bezsilnego czy chorego. W pełni uzasadnione jest zatem traktowanie przez polskiego ustawodawcę (począwszy od pierwszej ustawy o zatrudnieniu) niepełnosprawnych jako grupy ryzyka na rynku pracy.

Sformułowany w ustawie katalog „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” uwzględnia zarówno statystyki wskazujące na grupy nadreprezentowane w populacji bezrobotnych, jak i kategorie

osób znajdujące się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy wyodrębnione w prawie międzynarodowym i europejskim. Odnotowując te pozytywne zmiany, jakie dokonały się pod tym względem w polskim prawie o bezrobociu, warto jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, katalog osób uznanych przez polskiego ustawodawcę jako szczególnie zagrożone bezrobociem, wobec których niezbędna jest wzmożona pomoc w znalezieniu zatrudnienia, nie pokrywa się w pełni z katalogami formułowanymi w prawie ponadkrajowym. W szczególności nie uwzględnia się w nim mających trudności w podjęciu pracy migrantów. W tym jednak przypadku można znaleźć przemawiające za tym argumenty, związane z aktualną sytuacją na polskim rynku pracy, choć w przyszłości zweryfikowanie takiej postawy ustawodawcy wydaje się być nieuchronne. Po drugie, pewne wątpliwości dotyczą również technicznej strony sformułowanego katalogu. Pod tym względem z pewnością, pomimo dokonywanych nowelizacji eliminujących kolejne usterki, nie jest on ciągle doskonały.

Bezrobotni zaliczeni do przedmiotowego katalogu mogą liczyć na szereg specjalnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu skierowanych bezpośrednio do nich, o których mowa w art. 50-61a ustawy.

Ustawodawca poza usługami i instrumentami rynku pracy, które zostały skierowane do wszystkich osób bezrobotnych wyodrębnił jeszcze instrumenty o ograniczonym zakresie działania, które zostały przewidziane wyłącznie dla określonych kategorii osób pozostających bez pracy. W ten sposób legislator przyjął klasyfikację metod przeciwdziałania bezrobociu, biorąc pod uwagę krąg adresatów, do których skierowane zostały konkretne środki. Dokonał ich podziału na środki o charakterze uniwersalnym, przeznaczone dla szerokiego kręgu odbiorców oraz środki specjalne tworzone z myślą o konkretnej grupie. Podstawowe (fundamentalne) uprawnienia związane z pozostawaniem bez pracy skierowane zostały do wszystkich bezrobotnych. W przypadku osób, które napotykają na szczególne trudności w znalezieniu pracy, działania legislacyjne zostały przystosowane do ich potrzeb.

LEGAL NOTION „OF EMPLOYEES IN A PARTICULAR SITUATION ON THE LABOUR MARKET”; IN THE LIGHT OF THE ACT OF 2004 ON EMPLOYMENT PROMOTION AND LABOUR MARKET INSTITUTIONS

Summary

The article refers to “employees in a particular situation on the labour market” in the light of the Act of 2004 on employment promotion and labour market institutions. The author points out that the risk of losing jobs varies. Certain categories of employees are more at risk than the others. From the social and economic point of view people are not equal when unemployment comes to the scene. Chances to find jobs are correlated not only with good economic condition but also with socio-demographic features of the jobless. The fact that some social groups are at higher risk of losing jobs creates the need to provide them with more specialized assistance from the State. It should be made possible for them to find steady jobs so that they do not get excluded from the labour market. That is why legislator has developed a catalogue of employees particularly at risk who should be given priority when applying for a job. The unemployed listed in the catalogue can expect a number of legal instruments to prevent unemployment addressed to them.