



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13-04-2021 r.

Adam Bodnar

VII.7037.33.2021.AT

**Pani  
Marlena Małąg  
Minister Rodziny  
i Polityki Społecznej**

**ePUAP**

Szanowna Pani Minister,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi obywateli związane z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 26 marca 2021 r. *w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (Dz. U. poz. 560) oraz z dnia 8 kwietnia 2021 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (Dz.U. poz. 653). **We wnioskach pojawiają się zarzuty dotyczące nierównego traktowania obywateli oraz ignorowania przez władze publiczne potrzeb innych grup społecznych niż wymienione w nowych regulacjach.**

Na podstawie przepisów rozporządzeń, w okresie od dnia 27 marca 2021 r. do dnia 18 kwietnia 2021 r., na obszarze kraju wprowadzono ograniczenie funkcjonowania żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów, polegające na zawieszeniu sprawowania opieki oraz prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych.

Dyrektor żłobka, osoba kierująca pracą klubu dziecięcego lub dzienny opiekun mają jednak obowiązek zapewnić opiekę oraz zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i edukacyjne na wniosek rodziców, którzy należą do wymienionych grup. Są to m.in. osoby zatrudnione w podmiotach wykonujących działalność leczniczą, realizujące zadania dotyczące koordynacji ratownictwa medycznego lub też zadania publiczne w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, pełniące służbę w jednostkach zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny, wykonujące działania ratownicze, zatrudnione w ośrodkach pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i innych (§ 1 ust. 3 rozporządzenia).

Jak wynika z komunikatu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 26 marca 2021 r., rodzic potwierdza, że należy do którejś ze wskazanych wyżej grup, składając stosowne oświadczenie. Nie jest wymagane, aby obydwoje rodzice byli zatrudnieni w wymienionych wyżej jednostkach lub pełnili ww. funkcje - wystarczy, że jedno z nich spełnia taki warunek<sup>1</sup>.

Istnieją ustawowe podstawy do wprowadzania ograniczeń: art. 6a z dnia 4 lutego 2011 r. *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* (Dz.U. z 2021 r. poz. 75) przewiduje, że w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci, minister właściwy do spraw rodziny, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze. Upoważnienie ustawowe **nie zawiera jednakże umocowania dla właściwego ministra do określenia kategorii osób, które w dalszym ciągu mogą korzystać z usług żłobków**. W tej kwestii rozporządzenia wykraczają poza zakres upoważnień ustawowych, a tym samym mogą być niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz naruszać zasadę równości wobec prawa. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich **minister arbitralnie przyznał sobie uprawnienie do różnicowania kategorii podmiotów, które mogą korzystać z opieki żłobkowej**.

---

<sup>1</sup> Komunikat MRiPS: „Czasowe zawieszenie funkcjonowania żłobków, klubów dziecięcych oraz dziennych opiekunów”, 26.03.2021, <https://www.gov.pl/web/rodzina/czasowe-zawieszenie-funkcjonowania-zlobkow-klubow-dzieciacych-oraz-dziennych-opiekunow> (dostęp w dniu 30.03.2021).

Nie ulega wątpliwości, że osoby zaangażowane w działania mające na celu zahamowanie i zwalczanie skutków pandemii powinny mieć zapewnione odpowiednie warunki do wykonywania swej pracy. Jednakże wśród wyjątków wymienionych w rozporządzeniu nie znalazły się osoby wykonujące inne zawody, bez których trudno wyobrazić sobie codzienne funkcjonowanie społeczeństwa. W skargach kierowanych do Rzecznika szczególnie **mocno wybrzmiewa zarzut, że brak możliwości skorzystania z usług żłobka, klubu dziecięcego lub opiekuna dziennego uderza zwłaszcza w kobiety.** Według danych to kobiety częściej niż mężczyźni korzystają z zasiłku opiekuńczego, w związku z czym są w większym stopniu narażone na utratę pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem. Jak czytamy w raporcie z grudnia 2020 r. „Rynek pracy, edukacja, kompetencje. Aktualne trendy i wyniki badań”, przygotowanym na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przez Instytut Analiz Rynku Pracy, „Skutki pandemii koronawirusa są bardziej odczuwalne dla kobiet niż mężczyzn. W sektorach, które najbardziej ucierpiały w wyniku stosowania środków ograniczających działanie przedsiębiorstw, częściej pracują kobiety (61%). Z powodu pandemii kobiety otrzymują mniejsze wynagrodzenie finansowe - ich całkowite wynagrodzenie zmniejszyło się o 8,1 p.p. w porównaniu ze spadkiem o 5,4 p.p. w przypadku mężczyzn”.<sup>2</sup>

Proponowane sposoby walki z pandemią mogą jeszcze bardziej pogorszyć sytuację kobiet na rynku pracy oraz osłabić perspektywy ich rozwoju zawodowego, awansu, a w dalszej przyszłości godnej emerytury. Miesięczny zasiłek opiekuńczy wynosi 80 % podstawy wymiaru zasiłku, co w sposób oczywisty wpływa na sytuację finansową rodziny. Szczególnych trudności mogą doświadczać rodzice (zazwyczaj matki) wychowujący dzieci samodzielnie. Już wcześniej, zanim pandemia koronawirusa pogłębiła istniejące problemy, łączenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi było dla wielu osób źródłem dużego stresu. Dlatego też zrozumiałą jest niepokój, jaki odczuwają rodzice i opiekunowie prawni, kiedy z dnia na dzień tracą dostęp do tej niezwykle istotnej usługi publicznej. Mają oni prawo domagać się wyjaśnienia, dlaczego Minister pomija rolę, jaką ich praca spełnia dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa, zaś wyróżnia pracę innych osób.

---

<sup>2</sup> „Rynek pracy, edukacja, kompetencje. Aktualne trendy i wyniki badań”, Raport przygotowany na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przez Instytut Analiz Rynku Pracy Sp. z o.o., Grudzień 2020, s. 10, [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport\\_rynek\\_pracy\\_grudzien\\_2020\\_ost.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport_rynek_pracy_grudzien_2020_ost.pdf) (dostęp w dniu 30.03.2021).

Jednym ze zgłaszanych problemów jest także nieprecyzyjność przepisów rozporządzenia. Treść niektórych z nich jest na tyle niejasna, że może prowadzić do konfliktów w relacjach dyrektor żłobka - rodzice. Za przykład może służyć warunek realizowania „zadań publicznych w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19”, który podlega różnym interpretacjom. Można spodziewać się przypadków, kiedy osoby, którym odmówiono usług żłobka, skierują swój sprzeciw wobec nowych obostrzeń przeciwko pracownikom. Dyrektorzy skarżą się, że przepisy pojawiły się zbyt późno, aby dobrze przygotować się do nowej formy działania. Informują również o braku możliwości weryfikacji oświadczeń składanych przez rodziców oraz niepełnych wytycznych od innych organów.

Przepisy rozporządzenia zostały także negatywnie przyjęte przez osoby prowadzące niepubliczne żłobki i kluby dziecięce oraz ich pracowników. Nie sposób pominąć faktu, iż korzystanie przez rodziców z prawa do ubiegania się o obniżkę lub rezygnację z chesnego, wynikającego z zamknięcia placówek, będzie miało negatywne konsekwencje dla ich kondycji finansowej. Cały czas ponoszą one koszty prowadzenia działalności, zaś pomoc państwa oceniana jest jako niewystarczająca.

Nie można lekceważyć **argumentu, że konieczność czasowego ograniczenia pracy jednostek systemu oświaty wynika z zaleceń ekspertów i jest podyktowana rosnącą liczbą zachorowań i zgonów na COVID-19.** Jednak podejmowane w tym zakresie działania, także w stanie epidemii, muszą respektować zasadę, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Art. 6a ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* nie zawiera zaś – jak już wskazano – umocowania do uregulowania w rozporządzeniu kategorii osób, które w dalszym ciągu mogą korzystać z tej opieki. Przepis tego upoważnienia nie określa też kryteriów, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, podejmując decyzję w tym zakresie. W przypadku zaś, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 23).

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz.U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do poruszonych kwestii.

Z poważaniem

\$IMIĘ I NAZWISKO

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

**1. Pan Jarosław Gowin**

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii

ePUAP

**2. Pan Mikołaj Pawlak**

Rzecznik Praw Dziecka

ePUAP