

Małgorzata Baron-Wiaterek

Systemowe podstawy pomocy osobom niepełnosprawnym

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 9, 103-117

2012

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.

Małgorzata Baron-Wiaterek

Systemowe podstawy pomocy osobom niepełnosprawnym

Abstract: System basics assistance to disabled persons

Issues relating to assistance to disabled persons settled in the basic legal acts: the Constitution and laws of the details. They identified the bodies of tasks to persons with reduced efficiency and basic tools. The effectiveness of the system to assist disabled persons in Poland is not only dependent on the improvement of legislation. Important is particularly appropriate action, forming a favorable mechanism for the disabled.

Key words: assistance to disabled persons, legal acts, persons with reduced efficiency, basic tools of help

Problemy niepełnosprawności w Konstytucji RP

Polska Ustawa Zasadnicza uchwalona 2 kwietnia 1997 roku¹ w odniesieniu do sfery społecznej ujmuje w szczególności kwestie: zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia oraz pomocy dla znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej². Dotyczy to także osób niepełnosprawnych, dla których Konstytucja RP tworzy podstawy prawne do działań mających na względzie zabezpieczenie ich praw³. System pomocy osobom

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

² Szerzej: *Godność człowieka a prawa ekonomiczno-socjalne. Księga jubileuszowa w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*. Warszawa 2003, s. 43 i n.

³ Osoba niepełnosprawna to taka, której sprawność fizyczna, psychofizyczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia życie codzienne, pracę,

niepełnosprawnym stanowi zespół norm, które zmierzają do zapewnienia każdej niepełnosprawnej jednostce ludzkiej możliwości istnienia i działania w sposób odpowiadający jej przyrodzonej i niezbywalnej godności jako członka wspólnoty ludzkiej⁴. Należy je rozpatrywać zgodnie z przyjętym paradygmatem, na tle fundamentalnych zasad, a także opierając się na prawach obywatelskich zaliczanych do praw tak zwanej drugiej generacji, przyjętych w Konstytucji.

Zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2), jej postanowienia realizuje się bezpośrednio, jeżeli mają charakter normatywny⁵. W praktyce jest to możliwe, gdy normy konstytucyjne wyznaczają dość precyzyjnie reguły postępowania adresatów⁶. Jeżeli tak nie jest, konieczne staje się odniesienie do szczegółowych regulacji. Dotyczy to zwłaszcza praw ekonomiczno-socjalnych, które — zasadniczo rzecz biorąc — mogą być dochodzone na podstawie Ustawy Zasadniczej RP oraz na podstawie ustaw powszechnych. Szczegółowo określono to w art. 81 lub innych przepisach Konstytucji. Wśród nich znajdują się te, które definiują uprawnienia osób niepełnosprawnych. W konsekwencji prawa konstytucyjne odnoszące się do zabezpieczenia praw osób niepełnosprawnych — wskazane szczegółowo w art. 67 ust. 1, art. 68 ust. 3 i w art. 69 Konstytucji — mogą być egzekwowane tylko na podstawie obowiązujących aktów prawnych i w granicach przez nie ustalonych⁷.

Do fundamentalnych zasad sformułowanych w Ustawie Zasadniczej należy zaliczyć zasadę demokratycznego państwa prawnego, spełniającego postulaty praworządności i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). Zgodnie z Konstytucją RP celem przedsięwzięć państwa w ramach polityki społecznej jest urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej, a więc określone stosowanie idei równości, uwzględniające w ramach polityki społecznej

naukę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi. Zob. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. Uchwała Sejmu RP z 1 lipca 1997 r. (MP Nr 50, poz. 474). Ustawową definicję pojęcia „osoby niepełnosprawnej” zawiera art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.). Zgodnie z nią niepełnosprawną jest osoba, która została zakwalifikowana do jednej z trzech grup niepełnosprawnych, na podstawie stosownego postanowienia, zgodnie z organizacją orzecznictwa emerytalno-rentowego.

⁴ Zob. J. Piotrowski: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa 1966, s. 28.

⁵ Więcej w tej kwestii zob. P. Czarny, B. Naleziński: *Bezpośrednie stosowanie konstytucji; normy samowykonalne w konstytucji*. W: *Charakter i struktura norm konstytucji*. Red. J. Trzeciński. Warszawa 1997, s. 128—130.

⁶ Szerzej T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski: *Normy programowe w konstytucji*. W: *Charakter i struktura norm...*, s. 107 i podana tam literatura.

⁷ Por. W. Zakrzewski: *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. W. Skrzydło. Lublin 1998, s. 184—185.

jej współtworzenie przez państwo i obywatela⁸. Dla kreowania praw osób niepełnosprawnych istotne znaczenie mają zasady: równości wobec prawa i równego traktowania (art. 32 Konstytucji). Ze względu na znaczenie zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, które chcą i mogą pracować, ma zastosowanie art. 67 Konstytucji, w którym postanawia się, że pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego. Pozostałe wartości i zasady konstytucyjne, odnoszące się również do istotnych podstaw wyznaczających działania ustawodawcy wobec osób niepełnosprawnych, zostały określone między innymi w art. 15, 16, 17. Wymienione przykładowo zasady realizują się w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa, a w interesującym nas zakresie wyrażają i wskazują (w szczególności) sposób podejścia państwa do realizacji ciężącego na nim zabezpieczenia praw osób niepełnosprawnych.

W sferze odnoszącej się bezpośrednio do praw o charakterze społecznym osób niepełnosprawnych Konstytucja RP nie zawiera zbyt wielu rozwiązań, a te, które tam pomieszczono, ujęte są w sposób dość ogólny. Oznacza to, że wskazała pewne, szeroko określone i zasadnicze ramy, w jakich mają obracać się działania podmiotów w ich dążeniach do realizacji ustalonych celów oraz założeń, obejmujących także tworzenie warunków zapewnienia podstawowych praw osobom niepełnosprawnym. Takie podejście ustawodawcy nie kształtuje indywidualnych praw podmiotowych osób niepełnosprawnych, lecz wymaga stworzenia skorelowanego systemu celów oraz środków do ich realizacji.

Zakres zabezpieczenia praw osób niepełnosprawnych został określony — jak już wskazano — w kilku przepisach Konstytucji RP i obejmuje przede wszystkim: prawo do zabezpieczenia społecznego, zapewnienie szczególnej opieki osobom niepełnosprawnym w sferze ochrony zdrowia, udzielanie pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, pomoc w przysposobieniu do pracy oraz ułatwianie komunikacji społecznej. Natomiast inne prawa, odnoszące się do osób niepełnosprawnych, są gwarantowane w akcie konstytucyjnym, w ramach ogólnie przyjętych gwarancji praw jednostki. Uzupełniają one zespół gwarancji prawnych osób nie w pełni sprawnych, obejmując: prawo każdego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1), powszechne prawo do sądowego dochodzenia naruszonych praw i wolności oraz prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji organów wydanych w pierwszej instancji (art. 78), prawo każdej osoby, której podstawowe prawa społeczne zostały naruszone, do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na którego podstawie sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o jej prawie (art. 79), prawo występowania

⁸ Por. J. Auleytner: *Wprowadzenie do doktryn polityki społecznej*. Warszawa 1986, s. 45.

do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie praw naruszonych działaniem władz publicznych (art. 80).

Przyjęte w Konstytucji RP rozwiązania, zmierzające do zabezpieczenia praw osób niepełnosprawnych, wywodzą się z zasady solidarności⁹. Ich realizowanie powinno odbywać się, zgodnie z art. 20 Konstytucji, na podstawie dialogu społecznego, w celu zapewnienia dobra wspólnego, którego ramy wyznacza społeczna gospodarka rynkowa i pomocniczość państwa. Wszystko to pozostaje — ogólnie rzecz biorąc — w zgodzie ze standardami i gwarancjami określonymi w dokumentach międzynarodowych i europejskich¹⁰.

Ustawowe podstawy rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Rozwój ustawodawstwa zmierzającego do zabezpieczenia praw osób niepełnosprawnych po 1990 roku ewoluował stopniowo w związku z realnie występującymi uwarunkowaniami. Znalazło to wyraz w ustawach, które w latach dziewięćdziesiątych kształtowały w zasadniczym zakresie podstawy działań w odniesieniu do osób niepełnosprawnych.

Pierwsze uregulowania prawne tworzące ramy polityki społecznej w stosunku do osób niepełnosprawnych zaczęto tworzyć od 1991 roku¹¹. Ich celem było — zasadniczo rzecz biorąc — ograniczenie interwencyjnej roli państwa i likwidacja funkcji socjalnych zakładów pracy. Tworząc podstawy działań wobec osób niepełnosprawnych, położono nacisk na wypełnianie przez państwo funkcji osłonowych w zamiarze łagodzenia skutków tak zwanej terapii szokowej, a także gwarantowania nieodwracalności demokratycznych zmian ustrojowych i legitymowania określonych wartości społecznych¹². Innymi słowy, intencją ustawodawcy było w szczególności motywowanie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

⁹ Stanowi ona rodzaj więzi międzyludzkiej i oznacza m.in. działania na rzecz dobra wspólnego, obejmując starania zbiorowe zmierzające do ukształtowania lepszej jakości życia. Zob. np. H. Skorowski: *Moralność społeczna. Wybrane zagadnienia z etyki społecznej, gospodarki i polityki*. Warszawa 1996, s. 40 i n.

¹⁰ Zob. J. Auleytner: *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*. Warszawa 1997, s. 341 i n.

¹¹ Wyrazem tego była ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 46, poz. 201 ze zm.).

¹² W kwestii sytuacji osób niepełnosprawnych w początkach lat dziewięćdziesiątych zob. szerzej A. Ostrowska, J. Sikorska: *Sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce*. Warszawa 1994, *passim*.

Kolejny akt prawny, ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, promuje przedsięwzięcia i nowe instytucje zabezpieczające najżywniejsze potrzeby osób niepełnosprawnych. U podstaw przyjętych rozwiązań prawnych, odrzucających dotychczasowe podejście osłonowe, legły w szczególności takie wartości aksjologiczne, jak indywidualizm, samozaradność czy konkurencja. Tym samym położono nacisk na aktywność osób niepełnosprawnych i odwołano się do ich możliwości oraz do możliwości ich otoczenia. Mając na względzie społeczną integrację i wyzwolenie inicjatywy oraz aktywności różnych sił społecznych, zwrócono również uwagę na rolę wspólnot ludzkich i organizacji pozarządowych w tych procesach. Uzupełnieniem i skonkretyzowaniem regulacji dotyczących zabezpieczenia praw osób niepełnosprawnych, zawartych w ustawie z 1997 roku, jest Karta Praw Osób Niepełnosprawnych z 1997 roku. Zgromadzono w niej zapisy zawierające podstawowe prawa osób niepełnosprawnych.

Przedsięwzięcia legislacyjne i praktyka działań wobec osób niepełnosprawnych wiązały się również — w istotnym zakresie — z dokonującymi się przekształceniami administracyjnymi, które zdecentralizowały środki i uprawnienia organów i instytucji zajmujących się wspomaganie tych osób. Przekazując kompetencje na niższe, niż wojewódzki i centralny, szczeble zarządzania, powiatowi powierzono specjalistyczne zadania w zakresie rehabilitacji, zatrudnienia i integracji osób niepełnosprawnych, a gminie — podstawowe usługi w sferze zabezpieczenia ich praw.

W efekcie przemian instytucjonalnych zobowiązania wobec osób niepełnosprawnych realizuje nie tylko administracja państwa¹³. Jednym z podstawowych jej organów, który wypełnia zadania w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym, jest minister pracy i polityki społecznej, przy którym funkcjonuje Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych. Minister zajmuje się w szczególności opracowywaniem stosownych projektów rządowych w dziedzinie zabezpieczania praw osób niepełnosprawnych. W 1991 roku w celu asekuracji ryzyka niepełnosprawności utworzono Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Biorąc pod uwagę funkcje zarządzania, administracja rządowa odgrywa rolę inspiratora i koordynatora programów oraz działań na rzecz osób niepełnosprawnych, a także w istocie sprawuje merytoryczny nadzór, posiadając również stosowne uprawnienia kontrolne nad wykonywaniem przedsięwzięć mających charakter zarówno powszechny, jak i specyficzny¹⁴.

¹³ Szerzej M. Baron-Wiaterek: *Konstytucyjnoprawne aspekty zabezpieczenia praw społecznych osób niepełnosprawnych*. W: *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*. Red. L. Frąckiewicz, W. Koczur. Katowice 2006, s. 25 i n.

¹⁴ Zob. K. Głąbicka, M. Pierzchalska: *System zabezpieczenia społecznego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Radom 2003, s. 123.

Ustawa dotycząca osób niepełnosprawnych z 1997 roku usankcjonowała również formalnie potrzebę współpracy administracji publicznej, rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi, które zajmują się integracją społeczną, w tym kwestiami pomocy osobom niepełnosprawnym. Zagadnienia te zostały nieco szerzej rozwinięte w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, w postaci kontraktów na wykonywanie świadczeń¹⁵.

Podstawowe akty prawne, dotyczące bezpośrednio osób niepełnosprawnych, odnoszą się przede wszystkim do problemów zabezpieczenia społecznego świadczeń rentowych i socjalnych oraz pracy i aktywności w zakresie zatrudnienia. Rozwiązania dotyczące zabezpieczenia materialnego osób z ograniczoną sprawnością pozwalają na zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i pewności, nawet jeżeli uzyskują one w sumie niewielkie dochody.

Podział zadań w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym

Niepełnosprawność rodzi konsekwencje nie tylko indywidualne, ale także społeczne¹⁶. Potrzeby osób niepełnosprawnych są związane przede wszystkim z wyrównywaniem różnic socjalnych, takich jak: asekurowanie wobec ryzyk życiowych, tworzenie szans funkcjonowania we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego oraz integrowanie ze społeczeństwem. W działaniach wobec osób z ograniczoną sprawnością należy uwzględnić zakres jej naruszenia u danej osoby lub grupy.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (dalej — r.z.s.z.o.n) w art. 3 ust. 1 wprowadzono trzy stopnie niepełnosprawności — znaczny, umiarkowany i lekki:

- znaczny stopień niepełnosprawności, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, odnosi się do osób z naruszoną sprawnością organizmu, która powoduje niezdolność do pracy albo możliwość jej wykonywania jedynie w warunkach pracy chronionej; osoba taka, aby wypełniać role społeczne, musi mieć stałą lub długotrwałą opiekę i pomoc innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;
- naruszona sprawność organizmu, zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, powoduje umiarkowany stopień niepełnosprawności; osoba o ograni-

¹⁵ Dz.U. Nr 64, poz. 593.

¹⁶ A. Kurzynowski: *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej*. W: *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*. Red. J. Auleytner, J. Mikulski. Warszawa 1996, s. 21 i n.

czonej sprawności jest niezdolna do pracy lub zdolna do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej, bądź wymaga czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych;

- lekki stopień niepełnosprawności, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy, posiadają 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 osoby mające ograniczenia w pełnieniu ról społecznych, dające się kompensować za pomocą wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w obowiązujących ustawach regulujących funkcjonowanie samorządu — jak już podkreślono — oraz w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej¹⁷ i w ustawie r.z.s.z.o.n, szczególnie rola w wykonaniu zadań dotyczących niepełnosprawnych przypada samorządowi terytorialnemu, a w ramach tych instytucji zasadnicze znaczenie mają gmina i powiat¹⁸.

Podstawowy zakres aktywności gminy odnosi się do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W tym zakresie znajdują się między innymi zadania z dziedziny infrastruktury społecznej, na przykład ochrona zdrowia i pomoc społeczna, a także z zakresu infrastruktury technicznej: kwestie lokalnego transportu, odpowiednich mieszkań, dostępności placówek ochrony zdrowia, edukacji itp. Oprócz wskazanych regulacji, na podstawie ustawy o pomocy społecznej i ustawy r.z.s.z.o.n, gmina jest podstawowym organizatorem szeroko rozumianych usług w sferze społecznej, zgodnie z podziałem na zadania własne i zlecone¹⁹. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym w zakresie pomocy osobom o niepełnej sprawności zalicza się w szczególności: przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i celowych, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych w miejscu zamieszkania oraz prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych.

Do zadań własnych gminy realizowanych dla niepełnosprawnych należy (art. 17 ust. 2 ww. ustawy) między innymi: przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekono-

¹⁷ Dz.U. 2008, Nr 115, poz. 728.

¹⁸ Podstawy działań samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 2001 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1592).

¹⁹ Szerzej B. Dołnicki: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawnoustrojowe*. Zakamycze 2003, s. 25 i n.

miczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze, prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym oraz zapewnienie w nich miejsc, a także kierowanie do nich osób wymagających opieki i podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych wobec niepełnosprawnych przez gminę należy przede wszystkim: przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenie i rozwijanie infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz realizacja zadań z programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz progagowanie specjalistycznego wsparcia.

Szczególne znaczenie dla osób niepełnosprawnych ma rehabilitacja, obejmująca — zgodnie z ustawą r.z.s.z.o.n — wiele działań (lecniczych, psychologicznych, szkoleniowych, edukacyjnych, technicznych i społecznych). Zmierzają one do osiągnięcia przez niepełnosprawnych możliwie wysokiego poziomu ich uczestnictwa w życiu społecznym i zapewnienia odpowiedniej jakości życia. Duże znaczenie ma w tym zakresie edukacja osób niepełnosprawnych i zatrudnienie. Edukacja osób niepełnosprawnych jest elementem szeroko pojętej rehabilitacji, z uwagi na możliwość wyrównywania szans życiowych²⁰. W dziedzinie kształcenia osób niepełnosprawnych, które ma istotne znaczenie dla możliwości ich zatrudnienia, gmina w zakresie zadań własnych posiada uprawnienia związane na przykład z zakładaniem i prowadzeniem przedszkoli, szkół i organizowaniem transportu oraz opieki w czasie przewozu dzieci niepełnosprawnych, umożliwiające realizowanie polityki równości szans w dostępie do edukacji na każdym jej poziomie. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych, ze względu na rolę, jaką odgrywa, jest istotnym elementem ich życia. Dążąc do zapewnienia pracy dla osób nie w pełni sprawnych, gmina może, podobnie jak inne podmioty, tworzyć zakłady aktywności zawodowej²¹.

Przepisy prawa określają szczegółowo działania gminy w odniesieniu do osób niepełnosprawnych. Jednak w praktyce ich zakres uzależniony jest od samej gminy. Może ona na przykład ustalić wyższe niż minimalne kwoty zasiłku okresowego (art. 38 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej). Zasadniczo gmina nie jest ograniczona w podejmowaniu zadań dla społeczności, które

²⁰ Szerzej Z. Pisz: *Problemy społeczne transformacji*. Opole 2001, s. 43 i n.

²¹ Zob. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 stycznia 2000 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. Nr 6, poz. 77 ze zm.).

nie są obowiązkowe. Należy jednak podkreślić, że szeroki zakres przedsięwzięć przewidzianych przez ustawodawcę dla gminy w stosunku do osób niepełnosprawnych wymaga także uczestnictwa wielu innych podmiotów. Sam samorząd, bez względu na stopień zaangażowania i innowacyjność, nie jest bowiem w stanie, między innymi ze względu na ograniczone środki, zapewnić zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych.

Powiatowi, jako podmiotowi polityki społecznej w jej lokalnym wymiarze, przekazana została realizacja zadań o charakterze ponadgminnym, dotyczących osób niepełnosprawnych. Zostały one określone w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Z kolei zgodnie z art. 35a ust. 1 ustawy r.z.s.z.o.n, powiatowi powierzono zadania w zakresie opracowywania i realizacji — zgodnie ze strategią rozwoju województwa — powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie: rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych. Zadania powiatu obejmują również: dofinansowanie do uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym; finansowanie uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej; dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki; dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze; dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i barier technicznych; zwrot kosztów przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych; refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne za pracujące osoby niepełnosprawne; udzielanie pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej; dofinansowanie do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na kontynuację działalności gospodarczej. Kompetencje przyznane powiatowi wobec osób niepełnosprawnych realizowane są przez różne organizacje, funkcjonujące na tym szczeblu. Szczególna rola przypada przede wszystkim staroście, którego działania są skierowane zarówno do osób niepełnosprawnych, jak i do pracodawców ich zatrudniających. Obejmują one na przykład udzielanie pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej i inne działania istotne do tworzenia warunków rehabilitacji, szkoleń i pracy osób niepełnosprawnych²². W celu uzyskania środków, starostowie przedstawiają PFRON stosowne wnioski. Jednocześnie są zobowiązani do dokonania rzeczowo-finansowych sprawozdań nt. zrealizowanych zadań ze środków funduszu (art. 35c ustawy r.z.s.z.o.n).

Jako organ opiniodawczo-doradczy starosty, funkcjonuje w powiecie Powiatowa Społeczna Rada do Spraw Osób Niepełnosprawnych, powołana zgodnie z art. 44b ust. 1 r.z.s.z.o.n. Do zakresu jej działania należy: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej

²² Por. M. Zralek, A. Frąckiewicz-Wronka: *Niepełnosprawni w działaniach samorządu terytorialnego*. Warszawa 2002, s. 189—192.

osób niepełnosprawnych i realizacji praw osób niepełnosprawnych, opiniowanie projektów powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, ocena realizacji programów oraz opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych. Wykonywaniem zadań służących osobom niepełnosprawnym zajmuje się również Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Zgodnie z ustawą (r.z.s.z.o.n art. 35a) zajmuje się ono rehabilitacją społeczną osób niepełnosprawnych (przez uczestnictwo w warsztatach terapii zajęciowej, turnusach rehabilitacyjnych, zespołach ćwiczeń fizycznych usprawniających psychoruchowo, rekreacyjnych i sportowych oraz innych zespołach aktywności społecznej). Podejmuje także działania zmierzające do ograniczenia skutków niepełnosprawności i likwidowania barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie.

Staroście podlega powiatowy urząd pracy, realizujący zadania związane z polityką zatrudnienia, na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²³. W ramach ustawowo określonych zadań powiatowego urzędu pracy, które są związane z osobami niepełnosprawnymi poszukującymi pracy, mieszczą się kwestie związane z pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym, szkoleniem oraz przekwalifikowaniem osób niepełnosprawnych czy doradztwem w zakresie działalności gospodarczej lub rolniczej. W stosunku do bezrobotnych będących niepełnosprawnymi, powiatowy urząd pracy może podjąć dodatkowe działania, na podstawie art. 49 pkt. 6 ww. ustawy. Oznacza to specjalne potraktowanie osób niepełnosprawnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy i możliwość zastosowania odpowiednich instrumentów, takich jak na przykład skierowanie na odbycie przygotowania do zawodu u pracodawcy, bez nawiązywania stosunku pracy (art. 53 ust. 3 ww. ustawy), w czasie którego osoba niepełnosprawna otrzymuje stypendium.

W stosunku do województwa ustawodawca nie wyodrębnił bezpośrednio specjalnych zadań dotyczących osób niepełnosprawnych. Oznacza to, że poszczególne działania na szczeblu regionu, zmierzające do organizowania życia społeczno-gospodarczego, w różnych sferach, takich jak: edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczne. Służą także rozwiązywaniu problemów osób niepełnosprawnych. Natomiast zgodnie z ustawą r.z.s.z.o.n (art. 35, ust. 1 i 2) do zadań samorządu województwa zaliczyć należy w szczególności: opracowywanie i realizację wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu; opracowywanie i realizację wojewódzkich programów pomocy w wykonywaniu zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych; udzielanie pomocy zakładom pracy chronionej; dofinansowanie budowy i rozbudo-

²³ Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

wy obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych; dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej; współpracę z organami administracji rządowej, powiatami i gminami oraz z organizacjami pozarządowymi i fundacjami, które działają na rzecz osób niepełnosprawnych, przy realizacji zadań wynikających ze wspomnianej ustawy.

Przy urzędzie marszałka województwa funkcjonuje Wojewódzka Społeczna Rada do spraw Osób Niepełnosprawnych, będąca organem opiniodawczo-doradczym, zgodnie z art. 44a ust. 1 ustawy r.z.s.z.o.n. Do zakresu działania wojewódzkiej rady należy: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizacji praw osób niepełnosprawnych; opiniowanie projektów wojewódzkich programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych; ocena realizacji przyjmowanych programów; opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez sejmik województwa pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych.

Najważniejsze zadania wojewody wobec osób niepełnosprawnych na podstawie ustawy r.z.s.z.o.n obejmują wydawanie decyzji: o tworzeniu zakładów aktywności zawodowej i przyznaniu statusu zakładu pracy chronionej, oraz w odniesieniu do powoływania i odwoływania zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności w województwie.

Problemy pracy osób niepełnosprawnych

Ważnym elementem tworzenia przesłanek do funkcjonowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, jest oprócz zabezpieczenia materialnego, nie tylko zdrowie i dostęp do opieki zdrowotnej, ale także nauka i rehabilitacja zawodowa. W tym zakresie niewątpliwie centralnym zagadnieniem pozostaje kwestia, której nie udało się dotąd rozwiązać (zob. tab. 1) — zatrudnienie osób niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej.

Osoby niepełnosprawne, oprócz tych, które mają całkowity zakaz pracy, powinny być także aktywne zawodowo. Wymaga to zapewnienia odpowiednich stanowisk, a więc takich, na których praca nie jest szkodliwa dla ich zdrowia, ale jest dobrana na miarę ich potrzeb, przystosowana do obniżonej zdolności do pracy, wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Ze względu na ograniczenia, jakim podlegają osoby niepełnosprawne, ich praca może realizować się na rynku pracy²⁴: chronionym lub otwartym. Na chronionym rynku

²⁴ Zob. M. Król, A. Przybyłka: *Rynek pracy osób niepełnosprawnych*. W: *Niepełnosprawni w środowisku społecznym*. Red. L. Frąckiewicz. Katowice 1999, s. 159.

Tabela 1

Liczba osób niepełnosprawnych prawnie w wieku piętnastu lat i więcej według aktywności zawodowej (tys.)

Rok	Kwartał	Ogółem	Pracujący	Bezrobotni	Bierni zawodowo
2007	I	3 774	448	76	3 251
	II	3 675	483	63	3 130
	III	3 749	514	69	3 166
	IV	3 814	529	84	3 201
2008	I	3 709	467	75	3 167
	II	3 678	489	69	3 120
	I	3 741	540	75	3 126
	IV	3 703	534	64	3 105
2009	I	3 485	462	67	2 956
	II	3 484	462	74	2 948
	III	3 562	522	64	2 977
	IV	3 491	495	61	2 935

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL tablica 5: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/tablice/bael/>, 1.03.2010.

zatrudnienie następuje na specjalnych warunkach w zakładach pracy chronionej z gwarantowanymi dla tych osób miejscami pracy. Są to na przykład zakłady pracy chronionej, spółdzielnie inwalidów, zatrudnienie nakładcze itp. Natomiast na otwartym rynku jest to zatrudnienie integracyjne, w ramach którego zatrudnia się osoby niepełnosprawne z mniejszymi uszkodzeniami ciała, przystosowane do radzenia sobie z wymaganiami pracodawców w zwykłych zakładach pracy. Wydaje się, że zatrudnienie integracyjne osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy stanowi właściwe miejsce dla ich aktywności zawodowej, choć nie jest proste do zrealizowania (zob. tab. 2). Zasadność zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy wynika z wielu przesłanek, tej na przykład, że otwarty rynek pracy pozwala na osiągnięcie większych zarobków, zapewnia pracę w zróżnicowanych warunkach i grupie zawodów, a nadto daje większe możliwości awansu. Zatrudnienie na otwartym rynku pracy może przyjąć dwie formy: zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych na takich samych stanowiskach i zasadach, jak innych pracowników, lub zatrudnienia na stanowiskach specjalnie dobranych i przystosowanych do możliwości psychofizycznych osób niepełnosprawnych²⁵.

²⁵ Szerzej T. Majewski: *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych*. Warszawa 1995, s. 105.

Tabela 2

Pracodawcy i osoby niepełnosprawne²⁶

Wyszczególnienie	Lata					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pracodawcy ogółem	6 585,0	7 290,0	—	9 135,0	9 068,0	8 639,0
ZPCH	2 463,0	2 356,0	2 251,0	2 185,0	2 135,0	2 111,0
Rynek otwarty	4 122,0	4 934,0	5 698,0	6 950,0	6 933,0	6 528,0
Ogółem osoby niepełnosprawne	200,7	206,8	212,1	221,0	202,7	220,4
ZPCH	172,6	173,9	174,1	178,8	163,3	179,9
Otwarty rynek pracy	28,1	32,9	38,0	42,2	39,4	40,5

Źródło: Dane PFRON, za: *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2008 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 roku Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*. Warszawa 2009.

W literaturze przedmiotu podkreśla się liczne bariery w uczestniczeniu osób niepełnosprawnych na rynku pracy i ich zatrudnieniu niezależnie od form zatrudnienia. Dotyczą one zarówno osób niepełnosprawnych, jak i pracodawców²⁷. Po stronie pracodawców występują w szczególności takie ograniczenia, jak na przykład obawy, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych spowoduje zaburzenia w toku organizacji pracy, a także, że utrudnione będzie uzyskiwanie dotacji na przystosowanie stanowiska z uwagi na biurokrację i sformalizowany system. Nie sprzyja zatrudnieniu osób niepełnosprawnych ich ochrona prawna, utrudniająca zwolnienie z pracy takiej osoby. Czynnikiem wpływającym na ograniczenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest także opór pracowników sprawnych i postawa związków zawodowych, które preferują zatrudnianie swoich członków. Poza tym rezygnację pracodawcy z zatrudnienia osób nie w pełni sprawnych przez pracodawcę ułatwia możliwość dokonywania wpłat na odpowiedni fundusz. Natomiast po stronie osób niepełnosprawnych ujawniają się między innymi, takie bariery, jak na przykład: ograniczone kompetencje zawodowe i wykształcenie ogólne, brak aktywności i wiary we własne możliwości zawodowe, wygląd zewnętrzny, trudności w adaptowaniu się do środowiska i sytuacji zawodowych, postawa środowiska społecznego. Poza tym istotny jest także w tym zakresie brak zachęt ze strony zakładów pracy chronionej do poszukiwania pracy na otwartym rynku przez swoich pracowników, renty i inne świadczenia pieniężne stanowiące antybodziec do przystosowania się do warunków otwartego rynku pracy²⁸.

²⁶ Zarejestrowani w Systemie Obsługi Dofinansowań PFRON w grudniu lat 2004—2008 i styczniu 2009 r., w tys.

²⁷ Zob. szerzej M. Król, A. Przybyłka: *Rynek pracy...*, s. 161—162.

²⁸ Ibidem.

Obowiązujący system prawny w Polsce zawiera wiele regulacji sprzyjających niedyskryminacji i włączaniu wszystkich osób niepełnosprawnych lub potrzebujących wsparcia w nurt życia społecznego i zawodowego. Istotne postanowienia w zakresie niedyskryminacji i równego traktowania osób niepełnosprawnych zawarte są w szczególności w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku. W ramach postanowień odnoszących się także do pracowników niepełnosprawnych w *Kodeksie pracy* uwzględnia się:

- prawo do swobodnie wybranej pracy, a nikomu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, nie można zabronić wykonywania zawodu (art. 10 § 1),
- zobowiązanie pracodawcy do poszanowania godności i innych dóbr osobistych pracownika (art. 111),
- zasadę równości wszystkich wobec prawa pracy (art. 112), zgodnie z którym pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków,
- zakaz dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, przekonania, zwłaszcza polityczne lub religijne, oraz przynależność związkową (art. 113),
- ochrona zdrowia i życia pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, wraz z odpowiednim wykorzystaniem osiągnięć nauki i techniki, powinna być realizowana między innymi przez uwzględnianie ochrony zdrowia młodocianych, pracownic w ciąży lub karmiących dziecko piersią oraz pracowników niepełnosprawnych w ramach podejmowanych działań profilaktycznych (art. 207 § 2).

W innych przepisach prawa cywilnego i administracyjnego, służących w szczególności ochronie osób niepełnosprawnych, uwzględnia się przykładowo możliwości:

- żądania zaniechania działania, które sprawia, że dobro osobiste zostaje zagrożone (*Kodeks cywilny*),
- przeniesienia ciężaru dowodu na stronę pozwaną w sprawach związanych z ochroną dóbr osobistych (*Kodeks postępowania cywilnego*),
- wytaczania procesów przez organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona równości oraz niedyskryminacji (obejmująca bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli), w sprawach o roszczenia z tego zakresu, za zgodą obywateli, powództwa na ich rzecz, a nadto, by mogły (za zgodą powoda) wstępować do postępowania w każdym jego stadium (*Kodeks postępowania cywilnego*),
- występowania przez organizacje społeczne w sprawie dotyczącej innej osoby z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej

organizacji, a także, gdy przemawia za tym interes społeczny (*Kodeks postępowania administracyjnego*).

Zakończenie

Osobom niepełnosprawnym trudno jest, z różnych względów, adaptować się do warunków gospodarki rynkowej bez odpowiedniego wsparcia upoważnionych podmiotów. Mając to na uwadze, w Polsce w pierwszej kolejności uporządkowano system zabezpieczenia społecznego. Natomiast trudniejsze okazały się działania zmierzające między innymi do zapewnienia pracy, korzystania z usług medycznych i rehabilitacji, przede wszystkim ze względu na ograniczenia w zakresie finansów publicznych i aktywność podmiotów. Mimo różnych instrumentów i mechanizmów, które zostały uruchomione, rola służb publicznych sprowadza się — zasadniczo rzecz biorąc — do zabezpieczenia finansowego. Pozwoliło na pewną ochronę osób i ich rodzin, ale nie uchroniło ich przed postępującą pauperyzacją. Konkludując, system pomocy osobom niepełnosprawnym funkcjonujący w Polsce wymaga redefinicji celów, jakie powinny być realizowane, oraz wykorzystywanych instrumentów. Dotyczy to zwłaszcza tych dziedzin, które nie funkcjonują zgodnie z potrzebami osób niepełnosprawnych. Mechanizmy wspomagania osób nie w pełni sprawnych okazały się ułomne, biorąc pod uwagę rzeczywiste zjawiska. Dotyczy to zwłaszcza zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej, gdzie nakłady finansowe dokonywane przez administrację rządową nie są współmierne do celów, jakim służą.