

Marzena Szablowska-Juckiewicz

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych - ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów

Studia Prawnoustrojowe nr 28, 215-234

2015

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.

Marzena Szablowska-Juckiewicz

Katedra Prawa Pracy

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów

Wprowadzenie

Niepełnosprawność stanowi przeszkodę dla pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym oraz sprzyja marginalizacji i wykluczeniu społecznemu. Z uwagi na to wprowadza się normatywne regulacje, których celem nadrzędnym jest pełna integracja osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem. Instrumenty prawne mają znosić lub przynajmniej ograniczać bariery, „które pogłębiają niekorzystną sytuację osób niepełnosprawnych i utrudniają funkcjonowanie w społeczeństwie, w tym pełnienie ról w życiu społecznym, zawodowym oraz rodzinnym”¹. Istotna rola przypada uregulowaniom prawnym służącym uprzywilejowaniu wyrównawczemu osób niepełnosprawnych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że osoby niepełnosprawne należą do „podmiotów podlegających szczególnym formom ochrony w sferze praw społeczno-gospodarczych”².

Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych jest postrzegana jako jedna z najbardziej skutecznych metod integracji ze społeczeństwem, z kolei bierność zawodowa może prowadzić do wykluczenia społecznego³. Osoby niepełnosprawne

¹ M. Baron-Wiaterek, *Prawne podstawy przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2008, s. 162.

² B. Gronowska, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 437.

³ Por.: P. Frączek, *Warto pracować*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2010, nr 1, s. 5 oraz 8–9; J. Mądry, *Praca warunkiem integracji osób niepełnosprawnych*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, Katowice 1993, s. 115; I. Poliwczak, *Praca w życiu osób niepełnosprawnych. Znaczenie oraz powody i negatywne aspekty pozostawania bez pracy*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeciw wykluczeniu...*, s. 54.

są w sposób szczególnie zagrożone zjawiskiem bezrobocia, a co najmniej napotykały trudności w podejmowaniu zatrudnienia oraz utrzymaniu się na rynku pracy⁴. Z uwagi na to problemem o dużej doniosłości społecznej jest wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze środków publicznych, a w szczególności na otwartym rynku pracy.

W literaturze przedmiotu trafnie się zauważa, że „zatrudnienie niepełnosprawnych jest [...] przedmiotem oddziaływania norm prawa pracy”⁵. Osoby niepełnosprawne posiadają szczególny status w dziedzinie zatrudnienia. Wyznaczają go przede wszystkim unormowania dotyczące ich równego traktowania w zatrudnieniu oraz dodatkowe uprawnienia pracownicze przysługujące tym osobom i skorelowane z nimi obowiązki pracodawcy.

W ramach niniejszego opracowania podjęta zostanie próba syntetycznego przedstawienia rozwiązań w prawie polskim dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz oceny tych rozwiązań z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów. Z uwagi na złożoność tej problematyki, która nie doczekała się dotychczas pogłębionych badań naukowych, pewne zagadnienia zostaną jedynie nasyzkicowane. Przedmiotem analizy będą definicje niepełnosprawności i osoby niepełnosprawnej (formułowane w kontekście zatrudnienia) oraz uregulowania prawne wyznaczające w sposób ramowy sytuację niepełnosprawnych pracowników i pracodawców ich zatrudniających, w tym dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu, dodatkowych uprawnień pracowniczych, wprowadzania racjonalnych usprawnień w miejscu pracy oraz wspierania ze środków publicznych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Aby ukazać wpływ międzynarodowych i unijnych standardów na prawo polskie, rozwiązania przyjęte przez polskiego prawodawcę zostaną zestawione z uregulowaniami zawartymi:

1) w dokumentach ONZ i MOP, w tym:

- Konwencji ONZ z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych⁶,
- Konwencji nr 111 MOP z 25 czerwca 1958 r. dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu⁷ oraz
- Konwencji nr 159 MOP z 20 czerwca 1983 r. dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁸;

⁴ Szerzej zob. E. Staszewska, *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 2012, s. 116.

⁵ M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Kraków 2006, s. 137.

⁶ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych została ratyfikowana przez Unię Europejską (decyzja Rady 2010/48/WE z 16 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.Urz.UE. L nr 23, s. 35). Podpisały ją wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Została ona ratyfikowana przez większość z nich, w tym przez Polskę (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

⁷ Konwencja nr 111 MOP została ratyfikowana przez Polskę 8 maja 1961 r. (Dz.U. nr 42, poz. 218).

⁸ Konwencja nr 159 MOP została ratyfikowana przez Polskę 4 listopada 2004 r. (Dz.U. nr 43, poz. 412).

2) w dokumentach Rady Europy, w tym:

- Europejskiej Karcie Społecznej z 18 października 1961 r.⁹ oraz
- Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej z 3 maja 1996 r.;

3) w prawie Unii Europejskiej, w szczególności w dyrektywie Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹⁰.

1. Niepełnosprawność i osoby niepełnosprawne

Pojęcie niepełnosprawności oraz osoby niepełnosprawnej jest definiowane na gruncie przepisów prawa międzynarodowego, unijnego oraz krajowego. Formułowane są definicje „w ogólności” (odnoszące się do wszystkich sfer życia) oraz definicje na potrzeby rehabilitacji zawodowej, zatrudnienia i pracy. Obecnie punktem odniesienia dla prawodawcy, a także dla przedstawicieli doktryny i judykatury jest Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (2001) oraz przyjęta tam przez Światową Organizację Zdrowia koncepcja niepełnosprawności¹¹.

Ze sposobem ujmowania niepełnosprawności w ww. dokumencie korespondują uregulowania zawarte w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Przepis art. 1 Konwencji ONZ stanowi, że do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, co w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać im pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi osobami. Ponadto w preambule (lit. e) podkreśla się, że niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowych. Na gruncie postanowień Konwencji ONZ z jednej strony wskazuje się na dysfunkcje, naruszenie sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub sensorycznej, z drugiej zaś – na różne bariery w życiu społecznym. A zatem, niepełnosprawność nie jest postrzegana jedynie w wymiarze medycznym, ale również w wymiarze społecznym. Na ten ostatni zwraca się szczególną uwagę, o czym świadczy m.in. to, że wśród zasad ogólnych Konwencji ONZ wymieniono zasadę pełnego i skutecznego udziału, tudzież włączenia w społeczeństwo oraz zasadę dostępności¹².

Pojęcie osoby niepełnosprawnej dla potrzeb rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia zostało zdefiniowane w Konwencji nr 159 MOP. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1

⁹ Europejska Karta Społeczna została ratyfikowana przez Polskę 25 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67).

¹⁰ Dz.Urz.U.E. L nr 303, s. 16.

¹¹ Światowa Organizacja Zdrowia, postrzegając niepełnosprawność jako wielowymiarowe zjawisko, wskazuje na biologiczny, funkcjonalny i społeczny aspekt niepełnosprawności. Zob. M. Mańczak, *Między Polską a krajami Unii Europejskiej*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2010, nr 1, s. 13.

¹² Zob. art. 3 lit. c oraz lit. f Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

też konwencji osoba niepełnosprawna to osoba, której możliwości uzyskania i utrzymania zatrudnienia oraz awansu zawodowego są znacznie ograniczone w wyniku właściwie orzeczonego ubytku zdolności fizycznych lub umysłowych. Nie sposób nie zauważyć, że jako przyczynę ograniczeń w dziedzinie zatrudnienia (znacznie ograniczone możliwości uzyskania i utrzymania zatrudnienia oraz uzyskania awansu zawodowego) wskazuje się stan zdrowia (ubytek zdolności fizycznych i umysłowych), a tym samym niepełnosprawność jest postrzegana w wymiarze medycznym. Inaczej niż w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, w art. 1 ust. 1 Konwencji nr 159 MOP nie wskazuje się na bariery, które stanowią przeszkodę lub utrudnienie w podejmowaniu i utrzymaniu zatrudnienia czy uzyskaniu awansu zawodowego. Ponadto należy podkreślić, że w przepisie tym mowa jest o niepełnosprawności „właściwie orzeczonej”, a tym samym obliuguje się prawodawcę krajowego do formułowania definicji formalnej pojęcia „osoba niepełnosprawna”. Określenie zasad orzekania o niepełnosprawności zostało pozostawione państwom, które ratyfikowały Konwencję nr 159 MOP.

Na gruncie przepisów Europejskiej Karty Społecznej oraz Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej nie zredagowano definicji niepełnosprawności lub osoby niepełnosprawnej. Europejski Komitet Praw Społecznych wyraził pogląd, że sformułowanie tej definicji zostało pozostawione ustawodawcy krajowemu. Komitet podkreśla jednak, że przy wyznaczaniu zakresu znaczeniowego pojęcia „niepełnosprawność” należy, oprócz aspektu medycznego, uwzględnić aspekt społeczny¹³.

Definicja niepełnosprawności nie znalazła się też w dyrektywie 2000/78/WE. Prawodawca unijny nie tylko jej nie formułuje, ale również nie odsyła do systemów prawa krajowego w tej kwestii. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości pojęcie niepełnosprawności należy rozumieć jako ograniczenie wynikające konkretnie z naruszenia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które stanowi przeszkodę dla danej osoby w życiu zawodowym¹⁴. Przyjmując, że przyczyną ograniczeń w życiu zawodowym jest naruszenie funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, Trybunał akcentuje aspekt medyczny niepełnosprawności.

Polski ustawodawca na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia sformułował definicję formalną osoby niepełnosprawnej. Uzyskanie statusu osoby niepełnosprawnej jest możliwe tylko wtedy, gdy zostało wydane stosowne orzeczenie¹⁵. W myśl art. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁶ osobami niepełnosprawnymi są osoby,

¹³ A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 184.

¹⁴ Zob. wyrok TS z 11 lipca 2006 r., sprawa C-13/05, uzasadnienie pkt 43–44, LEX nr 226783.

¹⁵ Por. A. Żak, *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2003/2004, A. Świątkowski (red.), s. 349. Podobnie: A. Tyśkiewicz-Mazur, *Definicje niepełnosprawności na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014, s. 45.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 ze zm. – dalej: u.r.z.s.

których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem o zakwalifikowaniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności, a także orzeczeniem o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy lub orzeczeniem o niepełnosprawności wydanym przed ukończeniem szesnastego roku życia. Przepis art. 2 pkt 10 u.r.z.s. stanowi, że niepełnosprawność to trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy. Niepełnosprawność nie jest jednak równoznaczna ze stałą lub okresową niezdolnością do pracy orzekaną dla celów rentowych, na co wskazywał niejednokrotnie w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy¹⁷.

Wyróżnia się trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany oraz lekki (art. 3 ust. 1 u.r.z.s.). We wszystkich trzech przypadkach mamy do czynienia z osobą z naruszoną sprawnością organizmu, która może pociągać za sobą zróżnicowane skutki. W przypadku znacznego stopnia niepełnosprawności osoba jest niezdolna do pracy albo zdolna do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej¹⁸ i wymaga, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 u.r.z.s.). Z kolei umiarkowany stopień niepełnosprawności występuje wówczas, gdy osoba jest niezdolna do pracy albo zdolna do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej¹⁹ lub wymaga czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 u.r.z.s.). Natomiast lekki stopień niepełnosprawności przejawia się w tym, że naruszenie sprawności organizmu powoduje w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną lub fizyczną. Lekki stopień niepełnosprawności może polegać również na tym, że osoba ma ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. Te ograniczenia w pełnieniu ról społecznych mogą, ale nie muszą wpływać na zdolność do wykonywania pracy (por. art. 4 ust. 3 u.r.z.s.).

Definicje niepełnosprawności oraz jej stopni, sformułowane przez polskiego ustawodawcę na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia, budzą pewne wątpliwości po zestawieniu ich z definicją niepełnosprawności zawartą w ratyfikowanej

¹⁷ Zob.: wyrok SN z dnia 11 lutego 2011 r., II UK 269/10, LEX nr 794791; wyrok SN z dnia 4 lutego 2010 r., III UK 60/09, LEX nr 585847; postanowienie SN z dnia 5 września 2008 r., II UK 101/08, LEX nr 658181.

¹⁸ Przepis art. 4 ust. 5 u.r.z.s. stanowi jednak, że zaliczenie do znacznego stopnia niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej, w przypadkach przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej czy też zatrudnienia w formie telepracy.

¹⁹ Zaliczenie do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, podobnie jak zaliczenie do znacznego stopnia niepełnosprawności, nie wyklucza możliwości zatrudnienia u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej, w przypadkach przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej czy też zatrudnienia w formie telepracy (art. 4 ust. 5 u.r.z.s.).

przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Polski ustawodawca, definiując pojęcie niepełnosprawności, za przyczynę niezdolności do wypełniania ról społecznych przez osoby dotknięte niepełnosprawnością uznaje wyłącznie naruszenie sprawności organizmu. Inaczej niż ma to miejsce na gruncie art. 1 Konwencji ONZ, nie wskazuje on na zewnętrzne bariery, które utrudniają osobom niepełnosprawnym uczestniczenie w życiu społecznym na równych zasadach z innymi osobami. Z uwagi na to uzasadniona jest konstatacja, że przyjmuje on medyczny model niepełnosprawności. Opowiedzenie się za tym modelem uwidacznia się jeszcze z większą wyrazistością w przypadku definicji poszczególnych stopni niepełnosprawności.

Warto zwrócić uwagę na rozbieżności terminologiczne pomiędzy art. 2 pkt 10 u.r.z.s. a § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności²⁰. W art. 2 pkt 10 ustawy mowa jest o stałym lub długotrwałym naruszeniu sprawności organizmu, z kolei w § 3 ust. 4 rozporządzenia – o trwałym (stałym) oraz okresowym naruszeniu sprawności organizmu²¹.

W literaturze przedmiotu krytycznie ocenia się również wprowadzenie do definicji niepełnosprawności pojęcia „niezdolność do pracy”. W art. 2 pkt 10 u.r.z.s. wymienia się niezdolność do pracy jako przykładowy przejaw niezdolności osób niepełnosprawnych do wypełniania ról społecznych, wpływając tym samym na kształtowanie wizerunku osoby niepełnosprawnej jako osoby niezdolnej do pracy²².

Powyższe uwagi prowadzą do konstatacji, że polski ustawodawca, definiując pojęcie niepełnosprawności na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia, powinien uwzględnić standardy wyznaczone przez Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która została ratyfikowana przez Polskę. Za konieczne należy uznać wskazanie w teź definicji na aspekty społeczne niepełnosprawności oraz usunięcie rozbieżności terminologicznych. Osiągnięcie tego celu wymaga podjęcia działań legislacyjnych.

2. Równe traktowanie osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia

2.1. Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

W świetle postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych państwa-strony powinny zakazać jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (art. 3 ust. 2 konwencji), w tym w odniesieniu do wszelkich kwestii dotyczących wszystkich form zatrudnienia (art. 27 ust. 1 lit. a konwencji).

²⁰ Dz.U. nr 139, poz. 1328 ze zm.

²¹ Por. A. Żak, op. cit., s. 351.

²² Ibidem, s. 350 i 356. Podobnie: A. Tyśkiewicz-Mazur, op. cit., s. 45.

Do eliminowania wszelkich form dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu zobowiązuje także art. 2 Konwencji nr 111 MOP, wyznaczającej standard podstawowy (standard minimum) dla państw, które ją ratyfikowały²³. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zawarte w jej art. 1 ust. 1 lit. a „wylczenie motywów dyskryminacji nie ma charakteru wyczerpującego”²⁴. Państwa członkowskie mogą zdecydować się na wprowadzenie innych przyczyn dyskryminacji (art. 1 ust. 1 lit. b Konwencji nr 111 MOP)²⁵.

Ani w Europejskiej Karcie Społecznej, ani w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej nie sformułowano *explicite* generalnego zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu. Z uwagi na to konieczne jest odwołanie się do art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz do art. 1 Protokołu nr 12 do tejże konwencji.

Na gruncie art. 14 Konwencji przyjęto „model klauzuli otwartej, a zatem dającej gwarancję aktualności w najbardziej zmieniających się okolicznościach społecznych. [...] Jednocześnie jednak przy tak szerokim katalogu kryteriów niedozwolonej dyskryminacji ludzi w art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka powiązано ten standard z korzystaniem z praw i wolności zawartych w tej konwencji”²⁶. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w związku z wejściem w życie Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 4 listopada 2000 r. doszło do „uwolnienia” zakazu dyskryminacji od zakresu przedmiotowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁷. Artykuł 1 Protokołu nr 12 nie jest ukierunkowany wyłącznie na prawa i wolności zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ale dotyczy każdego prawa człowieka przewidzianego przez przepisy prawa. Nie ulega wątpliwości, że artykuł ten gwarantuje szerszy zakres ochrony przed dyskryminacją niż art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, także w dziedzinie zatrudnienia²⁸.

Prawodawca unijny ogólne ramy dla walki z dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność w dziedzinie zatrudnienia i pracy wyznaczył w dyrektywie 2000/78/WE. Zakazane zostały następujące formy dyskryminacji: dyskryminacja bezpośrednia ze względu na niepełnosprawność, dyskryminacja pośrednia ze względu na niepełnosprawność, molestowanie mające związek z niepełnosprawnością oraz zachowanie polegające na zmuszaniu kogokolwiek do praktykowania wobec osób niepełnosprawnych zachowań dyskryminacyjnych (art. 2 ust. 2–4 dyrektywy). Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i dolegliwych sankcji odszkodowawczych za naruszenie krajowych przepisów

²³ Por. J. Białocerkiewicz, *Wpływ Międzynarodowej Organizacji Pracy na ujednoczenie prawa pracy*, Toruń 1981, s. 128–129.

²⁴ L. Florek, [w:] L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 149.

²⁵ Zob. szerzej: A. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, t. 1: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 204–205.

²⁶ B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011, s. 147.

²⁷ *Ibidem*, s. 148.

²⁸ Por. A.M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 335.

przyjętych zgodnie z dyrektywą 2000/78/WE (art. 17 dyrektywy). Powinny one także zapewnić proceduralne gwarancje przestrzegania zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, a w szczególności umożliwić osobie dyskryminowanej dochodzenie swoich praw w postępowaniu sądowym lub administracyjnym oraz ewentualnie w postępowaniu pojednawczym, a także zagwarantować jej ułatwienia dowodowe (art. 9 oraz 10 dyrektywy)²⁹. W literaturze przedmiotu trafnie się zauważa, że rozwiązania przewidziane w dyrektywie 2000/78/WE charakteryzują się dużym stopniem szczegółowości, co ogranicza zakres swobody ustawodawców krajowych w zakresie jej implementacji³⁰.

Polski ustawodawca sformułował generalny zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na niepełnosprawność (art. 11³ k.p.). Należy zauważyć, że *de lege lata* zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność odnosi się nie tylko do stosunków pracy, ale również – do niepracowniczych form zatrudnienia³¹.

Na gruncie prawa polskiego została wprowadzona taka sama kwalifikacja działań dyskryminacyjnych, jak w prawie unijnym³². Zakazuje się: dyskryminowania bezpośredniego ze względu na niepełnosprawność, dyskryminowania pośredniego ze względu na niepełnosprawność, molestowania z powodu niepełnosprawności oraz działań polegających na zachęcaniu innej osoby do naruszania zasady równego traktowania w zatrudnieniu lub nakazywaniu innej osobie naruszenia tej zasady³³.

W polskim prawie pracy zakres przedmiotowy zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, podobnie jak w prawie unijnym, jest ujmowany szeroko³⁴. Obejmuje on nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkoleń w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych³⁵. Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w zakresie podejmowania i wykonywania pracy dotyczy zarówno pracowniczych, jak i niepracowniczych form zatrudnienia³⁶. Ustawodawca sformułował go również w odniesieniu do dostępu i korzystania z usług i instrumentów rynku pracy³⁷.

²⁹ Szerzej na temat gwarancji proceduralnych zob. L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 90–92, a także M. Henssler, *Arbeitsrecht der Europäischen Union*, [w:] M. Henssler, A. Braun (red.), *Arbeitsrecht in Europa*, Köln 2007, s. 29.

³⁰ L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006, s. 183.

³¹ Zob. art. 8 pkt 2 ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. nr 254, poz. 1700 ze zm.).

³² L. Mitrus, op. cit., s. 189.

³³ Zob. art. 18^{3a} § 2–5 k.p. Podobnie w odniesieniu również do niepracowniczych form zatrudnienia: art. 3 pkt 1–3 i art. 3 pkt 5 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

³⁴ L. Mitrus, op. cit., s. 195.

³⁵ Zob. art. 18^{3a} § 1 k.p.

³⁶ Zob. art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

³⁷ Zob. art. 2b ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).

Od dnia wejścia w życie noweli z 14 listopada 2003 r. (tj. od 1 stycznia 2004 r.) pracownik dyskryminowany ze względu na niepełnosprawność ma prawo do odszkodowania, o którym mowa w art. 18^{3d} k.p.³⁸ *De lege lata* na podstawie art. 18^{3d} k.p. osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, w tym pracownik dyskryminowany ze względu na niepełnosprawność, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Obecnie art. 18^{3d} k.p. nie wyznacza górnej granicy odszkodowania należnego pracownikowi, co koresponduje ze standardami europejskimi³⁹. Osoby świadczące pracę w ramach niepracowniczych form zatrudnienia, które doświadczyły nierównego traktowania ze względu na niepełnosprawność w związku z zatrudnieniem, mają również prawo do odszkodowania. W ich przypadku przysługuje ono na podstawie art. 13 ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Przepis ten znajduje także zastosowanie w przypadku naruszenia zasady równego traktowania w zakresie dostępu i korzystania z usług oraz instrumentów rynku pracy⁴⁰. Należy zauważyć, że w art. 13 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania nie określono ani górnej, ani dolnej granicy odszkodowania. W ust. 2 tego artykułu znajduje się jednak odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego.

Polski ustawodawca, implementując dyrektywy unijne, przewidział ułatwienia dowodowe dla osób dochodzących w postępowaniu sądowym roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania⁴¹. Ułatwienia te przysługują zarówno pracownikom⁴², jak i osobom zatrudnionym w ramach niepracowniczych form zatrudnienia⁴³.

Konkludując, uregulowania dotyczące zakresu przedmiotowego zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania oraz ułatwień dowodowych dla osoby poszkodowanej, która dochodzi swoich roszczeń w postępowaniu sądowym, są zgodne z międzynarodowymi oraz unijnymi standardami.

³⁸ Zob. art. 1 pkt 6 ustawy z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. nr 213, poz. 2081). *De lege derogata* przepis art. 18^{3d} k.p. regulował jedynie kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy za naruszenie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn.

³⁹ Por. Z. Góról, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys system prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 631.

⁴⁰ Zob. art. 2b ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴¹ Zob. szerzej: L. Florek, [w:] idem (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2005, s. 237; M. Gersdorf, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 87; Z. Góról, op. cit., s. 631; W. Muszański, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 51.

⁴² Art. 18^{3b} § 1 k.p.

⁴³ Zob. art. 14 ust. 2–3 ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

2.2. Dopuszczalne różnicowanie ze względu na niepełnosprawność

„Zasada równego traktowania pracowników nie jest regułą bezwzględną”⁴⁴. Uwidacznia się to na gruncie międzynarodowego, unijnego oraz krajowego prawa pracy.

Konwencja nr 111 MOP dopuszcza w ściśle określonych sytuacjach odstępstwa od standardu równego traktowania w zatrudnieniu i działalności zawodowej obowiązującego państwa, które ją ratyfikowały⁴⁵. Dyrektywy unijne również zezwalają ustawodawcom krajowym na wprowadzenie odstępstw od ogólnego zakazu dyskryminacji, ale jednocześnie wyznaczają zakres dopuszczalnych wyjątków, który w znacznym stopniu jest uzależniony od konkretnej cechy objętej nakazem równego traktowania⁴⁶.

Artykuł 4 dyrektywy 2000/78/WE wprowadza wyjątek od zakazu dyskryminacji z przyczyn wymienionych w art. 1, tj. ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, jeżeli ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem, że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny. Ponadto w preambule (pkt 17) dyrektywy 2000/78/WE podkreśla się, że dyrektywa ta nie nakłada wymogu, aby osoba, która nie jest kompetentna ani zdolna bądź dyspozycyjna do wykonywania najważniejszych czynności na danym stanowisku lub kontynuacji danego kształcenia, była przyjmowana do pracy, awansowana lub dalej zatrudniania, nie naruszając obowiązku wprowadzania racjonalnych usprawnień, sformułowanego w ramach art. 5 dyrektywy.

„Rozbudowane przepisy kodeksu pracy, oparte na prawie unijnym, przewidują różnorodne sytuacje, które mimo różnicowania sytuacji pracownika, nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu”⁴⁷. Zgodnie z art. 18^{3b} § 2 k.p. zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie naruszają działania, proporcjonalne do osiągnięcia zgodnego z prawem celu, a polegające na niezatrudnieniu pracownika z powodu niepełnosprawności, jeżeli rodzaj pracy lub warunki jej wykonywania powodują, że pełnosprawność jest rzeczywistym i decydującym wymogiem zawodowym (pkt 1) oraz – na stosowaniu środków, które różnicują sytuację prawną pracownika ze względu na niepełnosprawność (pkt 3). W literaturze przedmiotu trafnie wskazuje się, że uregulowania te odpowiadają wymogom sformułowanym przez prawodawcę unijnego⁴⁸. Należy ponadto zauważyć, że różnicowanie ze względu na niepełnosprawność jest dopuszczalne nie tylko w przypadku zatrudnienia w ramach stosunku pracy, ale również – w przypadku zatrudnienia niepracowniczego⁴⁹.

⁴⁴ L. Mitrus, op. cit., s. 196.

⁴⁵ Szerzej zob. A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 210 i n.

⁴⁶ L. Mitrus, op. cit., s. 196.

⁴⁷ L. Florek, *Prawo pracy*, wyd. 14, Warszawa 2012, s. 19. Zob. także: M. Gersdorf, op. cit., s. 87; W. Sanetra, [w:] J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 172–173.

⁴⁸ L. Mitrus, op. cit., s. 200.

⁴⁹ Zob. art. 11 w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

2.3. Uprzywilejowanie wyrównawcze osób niepełnosprawnych

Pomiędzy sytuacją osób niepełnosprawnych a sytuacją osób pełnosprawnych posiadających takie same lub podobne kwalifikacje zawodowe występują faktyczne nierówności⁵⁰. Z uwagi na to konieczne jest podejmowanie działań mających na celu wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia, w tym działań polegających na wprowadzaniu stosownych uregulowań prawnych.

Uregulowania w przedmiocie uprzywilejowania wyrównawczego osób niepełnosprawnych w zakresie zatrudnienia znajdują się w Konwencji nr 159 MOP. Na potrzebę wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia wskazuje się również na gruncie postanowień Europejskiej Karty Społecznej oraz Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Na podstawie art. 15 tej ostatniej państwa-strony zostały zobowiązane do popierania dostępu osób niepełnosprawnych do zatrudnienia w drodze wszelkich środków mogących zachęcać pracodawców do zatrudniania lub utrzymywania zatrudnienia w zwykłym środowisku pracy oraz do dostosowywania warunków pracy do potrzeb tych osób lub, w razie braku możliwości ze względu na niepełnosprawność, w drodze dostosowywania lub tworzenia miejsc pracy chronionej, w zależności od stopnia niepełnosprawności. Środki te mogą usprawiedliwiać, w niektórych przypadkach, odwołanie się do wyspecjalizowanych służb pośrednictwa pracy oraz do innych służb związanych z nimi.

Europejski Komitet Praw Społecznych przeciwstawia się tworzeniu alternatywnych rynków pracy, wskazując, że osoby niepełnosprawne powinny być zatrudniane na pełnym rynku pracy⁵¹. Aby było to możliwe, państwa-strony Karty powinny podejmować działania służące wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych w stosunku do osób pełnosprawnych, w tym stosować środki preferencyjnego traktowania osób niepełnosprawnych przez instytucje pośrednictwa pracy, rezerwować niektóre miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych, wprowadzać system kwot zatrudnienia w zakładach zatrudniających powyżej 20 pracowników, stymulować przedsiębiorców do zatrudniania osób niepełnosprawnych subsydiami, obniżeniem danin publicznych: składek na ubezpieczenie społeczne, podatków⁵².

Na konieczność uprzywilejowania wyrównawczego osób niepełnosprawnych w zakresie zatrudnienia i pracy wskazuje również prawodawca unijny w dyrektywie 2000/78/WE⁵³. Przepis art. 7 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że w celu zapewnienia całkowitej równości w życiu zawodowym państwa członkowskie mogą utrzymywać lub przyjmować szczególne środki mające zapobiegać lub wyrównywać niedogod-

⁵⁰ Por. A. Przybyłka, *Wybrane aspekty pracy osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2006, s. 161.

⁵¹ Conclusions XVI-2, t. 2, s. 505, 657 oraz 797. Cyt. za: A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne...*, s. 185. Potrzeba zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy została wyartykułowana również na gruncie postanowień Konwencji nr 159 MOP (zob. art. 3).

⁵² A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne...*, s. 187.

⁵³ M. Szablowska, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 848.

ności, u podstaw których leży jedna z przyczyn określonych w art. 1, tj. religia lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna. Jeżeli przyczyną tych niedogodności jest niepełnosprawność, tzw. działania pozytywne państw członkowskich mogą polegać na utrzymaniu lub przyjmowaniu uregulowań w przedmiocie ochrony i bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych w miejscu pracy, a także ochrony lub wspierania integracji w środowisku pracy (art. 7 ust. 2 dyrektywy).

Polski ustawodawca także dostrzega potrzebę wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia, głównie w zakresie dostępu do pracy⁵⁴. W 1991 r. wprowadzono system kwotowy⁵⁵, a na podstawie ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw⁵⁶ – uregulowania w przedmiocie preferencyjnego traktowania osób niepełnosprawnych ubiegających się o zatrudnienie w administracji publicznej⁵⁷. Ponadto ustawa z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie przewidują wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze środków publicznych nie tylko w warunkach pracy chronionej (tj. w zakładach pracy chronionej oraz w zakładach aktywności zawodowej), ale również na otwartym rynku pracy. Perspektywa minimalizowania kosztów pracy w związku z uzyskaniem środków publicznych ma zachęcać pracodawców do zatrudniania pracowników niepełnosprawnych. Z kolei pracownikom niepełnosprawnym, mając na względzie wynikające z niepełnosprawności ograniczenia w wykonywaniu pracy, ustawodawca przyznaje dodatkowe uprawnienia.

3. Dodatkowe uprawnienia pracownicze osób niepełnosprawnych

3.1. Uwagi ogólne

Osobom niepełnosprawnym zatrudnionym w ramach stosunku pracy, oprócz uprawnień przysługujących ogółowi pracowników, ustawodawca przyznaje dodatkowe uprawnienia. Od dnia, w którym osoba niepełnosprawna została zaliczona do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na podstawie przedstawionego orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność, przysługują jej uprawnienia pracownicze określone w rozdziale czwartym ustawy z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Przyznanie dodatkowych uprawnień pracowniczych ma umożliwić osobom niepełnosprawnych prawidłowe reali-

⁵⁴ Por. T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 158. Zob. także: M. Szablowska, *Wyrównywanie szans w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 10, s. 23.

⁵⁵ Szerzej zob. L. Klimkiewicz, *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2011, s. 23.

⁵⁶ Dz.U. nr 201, poz. 1183.

⁵⁷ Szerzej zob. A. Ziętek, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), op. cit., s. 146 i n.

zowanie obowiązków wynikających ze stosunku pracy, mimo ograniczeń występujących z uwagi na stan zdrowia⁵⁸. Należy uznać je za istotny instrument służący realizacji prawa osób niepełnosprawnych do pracy. Zakres dodatkowych uprawnień jest zróżnicowany w zależności od stopnia niepełnosprawności, do którego została zaliczona dana osoba.

3.2. Uprawnienia w zakresie czasu pracy

Zajmując się uprawnieniami pracowników niepełnosprawnych w zakresie czasu pracy, warto zwrócić uwagę i przybliżyć chociażby sposób skrótowy kwestię norm czasu pracy, zakazu zatrudniania osób niepełnosprawnych w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych oraz dodatkowej przerwy wliczanej do czasu pracy.

Ustawodawca ustalił dla ogółu pracowników niepełnosprawnych sztywną dobową i tygodniową normę czasu pracy⁵⁹. Ponadto dla osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności wprowadził skrócone normy czasu pracy, tj. siedmiogodzinną normę dobową oraz trzydziestopięciogodzinną normę tygodniową. W wyroku z 13 czerwca 2013 r. (K 17/11) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 15 ust. 2 u.r.z.s. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim uzależnia zastosowanie skróconych norm czasu pracy do osoby zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od wydania zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego celowość stosowania tych norm w danym przypadku. Działania podjęte przez polskiego ustawodawcę po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny doprowadziły do przywrócenia stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2012 r., gdy zaliczenie do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności stanowiło wystarczającą podstawę do tego, aby stosować skrócone normy czasu pracy.

W kontekście korzystania ze skróconych norm czasu pracy przez pracowników zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności należy zwrócić uwagę na uregulowania zawarte w art. 18 u.r.z.s. Zgodnie z tym przepisem stosowanie skróconych norm czasu pracy nie powoduje obniżenia wysokości wynagrodzenia wypłacanego w stałej miesięcznej wysokości. Natomiast godzinowe stawki wynagrodzenia zasadniczego, odpowiadające osobistemu zaszeregowaniu wykonywanej pracy, przy przejściu na skrócone normy czasu pracy ulegają podwyższeniu w stosunku, w jakim pozostaje dotychczasowy wymiar czasu pracy. W uchwale z 18 kwietnia 2000 r. (III ZP 6/00) Sąd Najwyższy podkreśla, że „art. 18 ustawy ustanawia zasadę, że skrócone normy czasu pracy nie mają wpływu na wysokość wynagrodzenia za pracę. [...] Stosowanie skróconych norm czasu pracy może mieć miejsce już w chwili zatrudnienia pracownika (niepełnosprawnego, zaliczonego do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności) albo może stać się aktualne

⁵⁸ M. Skąpski, op. cit., s. 138.

⁵⁹ Ibidem.

dopiero w trakcie trwania stosunku pracy (zatrudnienie niepełnosprawnego, którego zaliczono do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w czasie trwania zatrudnienia). Miesięczna stawka wynagrodzenia jest zatem taka sama, niezależnie od tego, czy skrócone normy obowiązywały od początku zatrudnienia, czy wprowadzono je w czasie trwania stosunku pracy”.

W art. 15 ust. 3 u.r.z.s. został sformułowany zakaz zatrudniania osób niepełnosprawnych w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej, bez względu na stopień niepełnosprawności, do którego została zaliczona osoba niepełnosprawna. Przepis ten nie znajduje zastosowania do osób zatrudnionych przy pilnowaniu oraz gdy – na wniosek osoby zatrudnionej – lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad tą osobą wyrazi na to zgodę (art. 16 ustawy).

Sąd Najwyższy w wyroku z 2 października 2008 r. (I PK 64/08) uznał, że do pracownika niepełnosprawnego nie znajduje zastosowania art. 151⁴ § 1 k.p. Przepis ten stanowi, że pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy i kierownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych wykonują, w razie konieczności, pracę poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. Zdaniem Sądu Najwyższego „do niepełnosprawnego pracownika zarządzającego zakładem pracy nie może mieć zastosowania art. 151⁴ § 1 kodeksu pracy, gdyż prowadziłoby to do wyłączenia jego prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu wykonywanej pracy w godzinach nadliczbowych, mimo naruszenia szczególnych i ściśle, bezwzględnie obowiązujących norm prawnych wynikających z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”.

Do uprawnień pracowników niepełnosprawnych w zakresie czasu pracy należy przerwa na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek, przysługująca na podstawie art. 17 u.r.z.s. W literaturze trafnie się zauważa, że „prawo do tej dodatkowej przerwy nie zależy od dobowego wymiaru czasu pracy niepełnosprawnego ani od posiadanego stopnia niepełnosprawności”⁶⁰.

3.3. Uprawnienia do dodatkowego urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowych zwolnień od pracy

Ogółowi pracowników niepełnosprawnych przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze określonym w kodeksie pracy lub w pracowniczych pragmatykach służbowych. Ponadto osoby zaliczone do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności są uprawnione do dodatkowego urlopu wypoczynkowego na podstawie art. 19 u.r.z.s. Prawo do pierwszego urlopu dodatkowego osoby te nabywają po przepracowaniu jednego roku po dniu zaliczenia ich do jednego z tych stopni niepełnosprawności. Dodatkowy urlop wypoczynkowy nie przysługuje osobie

⁶⁰ A. Theil, *Czas pracy pracowników niepełnosprawnych*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), op. cit., s. 246.

uprawnionej do urlopu wypoczynkowego w wymiarze przekraczającym 26 dni roboczych lub do urlopu dodatkowego na podstawie odrębnych przepisów. Jeżeli wymiar dodatkowego urlopu wypoczynkowego, przysługującego na podstawie odrębnych przepisów, jest niższy niż 10 dni roboczych, to zamiast tego urlopu przysługuje urlop dodatkowy, o którym mowa w art. 19 u.r.z.s.

Osoba o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, oprócz zwolnień od pracy przysługujących ogółowi pracowników, jest uprawniona do korzystania z dodatkowych zwolnień od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, które oblicza się w tym przypadku jak ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Przysługuje jej zwolnienie od pracy w wymiarze 21 dni roboczych w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym, nie częściej niż raz w roku. Jest ona uprawniona również do zwolnień od pracy w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy. Łączny wymiar dodatkowego urlopu wypoczynkowego oraz zwolnień od pracy nie może przekraczać 21 dni roboczych w roku kalendarzowym (art. 20 ust. 1–3 u.r.z.s.).

Nie sposób nie zauważyć, że przyznanie pracownikom zaliczonym do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności uprawnień do dodatkowego urlopu wypoczynkowego oraz dodatkowych zwolnień od pracy dla pracodawcy wiąże się z obciążeniami natury organizacyjnej oraz finansowej. Dochodzi w tym przypadku do rozszerzenia zakresu ryzyka socjalnego, które ponosi pracodawca⁶¹.

4. Obowiązki pracodawcy w zakresie wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych

Na potrzebę wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych wskazuje się w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Odmowę racjonalnych usprawnień na gruncie jej postanowień uznaje się za dyskryminację (art. 2 konwencji). Państwa-strony zobowiązały się, że będą chronić i promować realizowanie prawa osób niepełnosprawnych do pracy, w szczególności poprzez podejmowanie odpowiednich kroków mających na celu zapewnienie tym osobom racjonalnych usprawnień w miejscu pracy (art. 27 ust. 1 lit. i konwencji). Podobne zobowiązania dla państw-stron wynikają z art. 15 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Problem dostosowywania warunków pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych został wyartykułowany również przez prawodawcę unijnego.

W preambule dyrektywy 2000/78/WE zwraca się uwagę, że przyjęcie środków uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych w miejscu pracy jest najważ-

⁶¹ Zob. także: M. Szablowska, *Zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych przez pracodawcę posiadającego status małego przedsiębiorcy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Stosunki pracy u małych pracodawców*, Warszawa 2013, s. 245.

niejszym czynnikiem w walce z dyskryminacją osób niepełnosprawnych (pkt 16). Wskazuje się na konieczność przyjęcia właściwych, tzn. skutecznych i praktycznych środków w celu przystosowania miejsca pracy z uwzględnieniem niepełnosprawności (pkt 20). Szczegółowe uregulowania w tym zakresie zawiera art. 5 dyrektywy 2000/78/WE⁶². Zgodnie z tym przepisem pracodawca podejmuje właściwe środki, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń⁶³. Obciążeń związanych z wprowadzeniem racjonalnych usprawnień nie można uznać za nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane państwo członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych.

Pod wpływem prawa Unii Europejskiej w ustawie z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych został dodany art. 23a, który nakłada na pracodawcę obowiązek wprowadzania niezbędnych racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych i to niezależnie od liczby zatrudnianych pracowników⁶⁴. Pracodawca powinien zapewnić niezbędne racjonalne usprawnienia dla osoby niepełnosprawnej pozostającej z nim w stosunku pracy, uczestniczącej w procesie rekrutacji lub odbywającej szkolenie, staż, przygotowanie zawodowe albo praktyki zawodowe lub absolwenckie. Polski ustawodawca, podobnie jak prawodawca unijny w art. 5 dyrektywy 2000/78/WE, podkreśla, że to racjonalne usprawnienie nie może skutkować nałożeniem na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń, chyba że są one rekompensowane ze środków publicznych (art. 23a ust. 1 u.r.z.s.).

Przepis art. 23a ust. 3 u.r.z.s. stanowi, że niedokonanie niezbędnych racjonalnych usprawnień przez pracodawcę uważa się za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu art. 18^{3a} § 2–5 k.p. Oczywiście, nie dotyczy to sytuacji, gdyby wprowadzenie niezbędnych racjonalnych usprawnień miało skutkować nałożeniem na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń.

Nałożenie na pracodawcę obowiązków w zakresie wprowadzania racjonalnych usprawnień umożliwia wielu osobom niepełnosprawnym podjęcie i kontynuowanie zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Jednocześnie chroniony jest interes pracodawcy, ponieważ wprowadzanie przez niego racjonalnych usprawnień nie może

⁶² Szerzej zob. S. Dudek, E. Czech, *Wprowadzanie racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), op. cit., s. 235–236.

⁶³ W preambule (21) dyrektywy 2000/78/WE podkreśla się, że aby ustalić, czy przyjęcie danych środków wiąże się z koniecznością nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia, należy uwzględnić w szczególności związane z tym koszty finansowe i inne, rozmiar organizacji lub środki finansowe, którymi dysponują przedsiębiorstwa oraz możliwość pozyskania środków publicznych lub jakiegokolwiek innej pomocy.

⁶⁴ Zob. M. Szablowska, *Zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych...*, s. 247.

prowadzić do ponoszenia przez niego nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Nie sposób nie zauważyć również, że w art. 23a u.r.z.s. polski ustawodawca wskazał szeroki krąg osób, dla których pracodawca powinien wprowadzać racjonalne usprawnienia. Można mieć wątpliwości, czy nie będzie to skutkowało nadmiernym obciążeniem pracodawców.

5. Wspieranie ze środków publicznych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne

Na potrzebę stosowania przez państwo środków mających zachęcać pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych wskazuje się na gruncie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (art. 27 ust. 1 lit. h), Europejskiej Karty Społecznej (art. 15 pkt 2) i Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (art. 15 pkt 2), a także przepisów prawa Unii Europejskiej.

W preambule (54) rozporządzenia Komisji (UE) nr 654/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych)⁶⁵ wskazuje się na trudności osób niepełnosprawnych z wejściem na rynek pracy i utrzymaniem się na nim. W związku z tym uzasadnione jest stosowanie przez organy publiczne środków mających na celu zachęcanie przedsiębiorstw do zwiększania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Za szczególnie istotne uznaje się to, aby pomoc miała pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia tej kategorii pracowników, a nie tylko umożliwiła przedsiębiorstwom ograniczenie kosztów, które musiałyby ponieść w przypadku nieotrzymania pomocy.

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych przewiduje pomoc w formie subsydiowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz pomoc na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych. Rozporządzenie uznaje te formy pomocy państwa za zgodne z rynkiem wewnętrznym i wyłączone z wymogu zgłoszenia (art. 33 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 rozporządzenia). Podkreślić należy, że w „Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” zwraca się uwagę na promowanie korzystania z ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych⁶⁶.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej ze środków publicznych, pochodzących bezpośrednio z budżetu państwa lub ze specjalnego funduszu, „wspiera się pracodawców, którzy dostosowują miejsca pracy do specyficznych uwarunkowań osób niepełnosprawnych. Utrzymuje się też wyodrębnione struktury organiza-

⁶⁵ Tekst mający znaczenie dla EOG, (Dz.Urz.UE. L nr 187, s. 1).

⁶⁶ Komunikat Komisji Europejskiej z 15 listopada 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2010) 636.

cyjne przedsiębiorstw, odmienne od standardowych w gospodarce rynkowej. Funkcjonuje rynek pracy chronionej, nazywany niekiedy przedsiębiorczością społeczną (w ramach nurtu tzw. ekonomii społecznej)⁶⁷.

Kluczowe uregulowania prawne dotyczące wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych przez pracodawców w Polsce znajdują się w ustawie z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy⁶⁸. Ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pracodawcy przysługują w szczególności dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych⁶⁹ oraz zwrot dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych⁷⁰. W przypadku pracodawców wykonujących działalność gospodarczą dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz zwrot dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych stanowi pomoc publiczną w rozumieniu odpowiednio art. 33 oraz art. 34 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, która może być udzielana łącznie z inną pomocą ze środków publicznych, w tym ze wsparciem ze środków Unii Europejskiej (np. z Europejskiego Funduszu Społecznego)⁷¹.

Pracodawcy zatrudniający pracowników niepełnosprawnych realizują cele społeczne i z uwagi na to uzasadnione jest wspieranie ich działalności ze środków publicznych. Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz zwrot dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem tychże pracowników to zachęty finansowe mające skłaniać pracodawców do zwiększania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, w tym osób zaliczonych do znacznego i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Nie ulega wątpliwości, że w warunkach społecznej gospodarki rynkowej z punktu widzenia pracodawcy szczególnie istotne są uregulowania prawne w przedmiocie rekompensowania ze środków publicznych podwyższonych i dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Ważne są

⁶⁷ S. Golimowska, Z. Morecka, *Od Redakcji*, [w:] J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2009, s. 9.

⁶⁸ Szerzej zob. S. Łazuk, *Wspieranie ze środków publicznych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), op. cit., s. 124 i n.

⁶⁹ Zob. art. 26a–26c u.r.z.s. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz.U. poz. 1988).

⁷⁰ Zob. art. 26 u.r.z.s. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (Dz.U. poz. 1987).

⁷¹ Zob. § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych.

nie tylko forma i zakres pomocy publicznej, ale również zasady ubiegania się o środki publiczne i obciążenia o charakterze organizacyjnym. Wśród czynników utrudniających zatrudnianie osób niepełnosprawnych wymienia się częste zmiany uregulowań dotyczących pozyskiwania środków publicznych przez pracodawcę⁷². Z uwagi na to należy przyjrzeć się normatywnej regulacji szczególnych obowiązków i uprawnień pracodawcy związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (rozdz. 5 u.r.z.s.) i wprowadzić odpowiednie w tym zakresie zmiany, uwzględniając w miarę możliwości postulaty pracodawców dotyczące przede wszystkim uproszczenia procedur administracyjnych i lepszego dostosowania obsługi finansowej PFRON do specyfiki małych i średnich przedsiębiorców⁷³.

Podsumowanie

Osoby niepełnosprawne napotykają na liczne bariery w uzyskaniu oraz utrzymaniu zatrudnienia. W procesie eliminowania tychże barier istotna rola przypada polityce społecznej państwa oraz normatywnym regulacjom wyznaczającym status osoby niepełnosprawnej w dziedzinie zatrudnienia. Analiza uregulowań wprowadzonych przez polskiego ustawodawcę tym zakresie prowadzi do następujących wniosków:

1) definicje niepełnosprawności i jej stopni, sformułowane na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia, wymagają dostosowania do standardów wyznaczonych przez Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz usunięcia rozbieżności terminologicznych pomiędzy ustawą a rozporządzeniem;

2) uregulowania dotyczące równego traktowania osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia oraz wprowadzania racjonalnych usprawnień w miejscu pracy odpowiadają międzynarodowym i unijnym standardom;

3) rozwiązania przewidujące różne formy wspierania ze środków publicznych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne należy uznać za uzasadnione z uwagi na realizowanie przez tychże pracodawców celów społecznych, co koresponduje z postulatami sformułowanymi w dokumentach międzynarodowych oraz w aktach prawa Unii Europejskiej.

⁷² Por. G. Magnuszewska-Otulak, *Bariery aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] J. Plak (red.), *Osoby niepełnosprawne. Szanse i zagrożenia godnego funkcjonowania*, Warszawa 2011, s. 28. Podobnie: J. Bartkowski, B. Gąciarz, E. Giermanowska, P. Sobiesiak, *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2009, s. 20.

⁷³ Zob. J. Bartkowski, B. Gąciarz, E. Giermanowska, P. Sobiesiak, op. cit., s. 17.

Summary

Employment of the disabled – evaluation of the solutions in Polish law in relation to international and EU standards

Key words: disability, a disabled person, a disabled employee, employment, legal status.

Disabled people are particularly exposed to discrimination and social exclusion. This type of negative phenomena can be prevented by an effective system of disabled people employment support from public resources. In the conditions of social market economy, it is crucial to introduce legal regulations in the subject of compensating the employer's increased and additional costs connected with employing disabled people. It raises no doubts that granting additional employee's entitlements to disabled people and the employer's obligation to introduce reasonable improvement for such people affects labour costs. Financial incentives are to convince the employers not to resign from employing disabled employees on the open labour market.