

Dorota Koziół*

ZASADY ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z zasadami zatrudniania osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej, samorządzie terytorialnym oraz urządach państwowych¹. W Polsce pracodawcy, którzy zatrudniają osoby niepełnosprawne, mogą liczyć na system wsparcia finansowego ze strony Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Natomiast podmioty, które nie osiągają określonych wskaźników zatrudnienia ww. grupy pracowników, muszą się liczyć z negatywnymi konsekwencjami. W ustawodawstwie krajowym oraz unijnym przyjęto zasadę pierwszeństwa zatrudniania osób niepełnosprawnych jako model tzw. dyskryminacji pozytywnej.

Słowa kluczowe: pracownik niepełnosprawny, wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych, samorząd terytorialny, służba cywilna.

Synopsis: The Employment of People with Disabilities in Administration

* Mgr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, doktorantka w zakresie nauk prawnych.

¹ Status urzędników państwowych reguluje ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Ustawa ta normuje zatrudnienie pracowników w niektórych strukturach władzy i administracji publicznej, gdzie nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej i pracownikach samorządowych. Por. K. Baran K. (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 678–679.

The main aim of the below article is show issues related to the principles of employing people with disabilities in the civil service, local government and state offices. In Poland, employers who employ people with disabilities can count on financial support of the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons. On the other hand, those who do not achieve certain indicators of employment rate of persons with disabilities have to face the negative consequences. National and EU legislation has adopted the principle of priority employment of people with disabilities as a model of the reverse discrimination.

Keywords: disabled employee, employment rate of disabled people, local government, civil service.

Wstęp

Liczba osób niepełnosprawnych rośnie w większości społeczeństw. Wynika to m.in. ze wzrostu poziomu opieki medycznej, dzięki której coraz większe szanse przeżycia mają dzieci z poważnymi wadami wrodzonymi oraz osoby po ciężkich wypadkach komunikacyjnych czy wypadkach w miejscu pracy. Zarówno w Polsce, jak i Unii Europejskiej największy odsetek osób niepełnosprawnych stanowią osoby po 50 roku życia. Przyczyny tego stanu można upatrywać w niekorzystnej sytuacji, mającej miejsce w służbie zdrowia, poprzez ograniczony do niej dostęp oraz złe warunki pracy, a także niskiej świadomości jednostek dotyczącej profilaktyki i zdrowego trybu życia².

Dane o liczbie osób niepełnosprawnych w Polsce zbierane są przez GUS poprzez przeprowadzanie z określoną częstotliwością narodowych spisów powszechnych (co 10 lat) oraz badań reprezentacyjnych (ankietowych): badania stanu ludności (co 5 lat) oraz Europejskiego Badania Warunków Życia (EU SILC). W Polsce, według danych Ministerstwa Polityki Społecznej, osób niepełnosprawnych jest około 5,5 mln³. Na podstawie kwartalnych wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) wynika, że ludność bierna zawodowo z uwagi na niepełnosprawność stanowiła odpowiednio 1889 tys. (2013 roku), 1862 tys. (2015) oraz 1815 tys. (2016)⁴.

² I. Poliwczyk, *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2007, s. 287.

³ *Vademecum zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, s. 2, <http://www.lodolamacze.info.pl/pliki/materialy-poradniki/vademecum.pdf> (dostęp: 4.05.2017).

⁴ *Kwartalna informacja o rynku pracy*, Warszawa 20.05.2016, s. 12, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/12/23/1/kwartalna_informacja_o_rynku_pracy_w_ivkw_2015_dane_ostateczne.pdf (dostęp: 4.05.2017).

Pojęcie osoby niepełnosprawnej

Określenie „niepełnosprawność” jest terminem, który pojawił się pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku. Z uwagi na trudność zdefiniowania pojęcia osoby niepełnosprawnej (osoby z niepełnosprawnością) zagadnienie to stanowi przedmiot dociekań kilku pokoleń badaczy, a dyskusja nad zdefiniowaniem tych terminów pozostaje nadal otwarta. Czym zatem jest niepełnosprawność? Niepełnosprawność jest zespołem skutków różnych w swojej etiologii stanów chorobowych, społecznych oraz środowiskowych⁵. Nie jest ona stanem trwałym, lecz procesem, który w różny sposób określa funkcjonowanie osoby nim dotkniętej. Niejednokrotnie powoduje utratę lub zubożenie pewnych wartości życia społecznego, a poprzez to narażenie na częściową czy też całkowitą izolację: rodzinną, zawodową, ekonomiczną i społeczną⁶.

Obecnie pojęcie dysfunkcjonalności rozumiane jest z jednej strony jako brak pełnej sprawności fizycznej i umysłowej, z drugiej zaś podkreśla się zmniejszenie zdolności do pracy osób niepełnosprawnych, które w tym ujęciu traktowane są jako mniej wartościowi producenci i konsumenci⁷.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) przyjęła natomiast, że przez osobę niepełnosprawną rozumie się taką osobę, której szanse uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia oraz awansu zawodowego są znacznie ograniczone, w wyniku właściwie orzeczonego ubytku zdolności fizycznych lub umysłowych⁸. W podobny sposób definicję tą przedstawia polski ustawodawca w art. 2 pkt 10 u.r.z.⁹ Nadto w art. 3 ust. 1 u.r.z. ustawodawca wskazuje trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany oraz lekki. Zgodnie z art. 5 u.r.z. stopnie te są traktowane na równi z orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS:

♦ znaczny stopień niepełnosprawności jest równoznaczny z całkowitą niezdolnością do pracy i niezdolnością do samodzielnej egzystencji;

⁵ M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością. Bariery i koszty*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2013, s. 15.

⁶ M. Paszkowicz, M. Garbat, E. Tytyk, *Ocena jakości życia osób niepełnosprawnych na przykładzie realiów województwa lubuskiego*, s. 1, <http://idn.org.pl/Lodz/Mken/Mken%202001/Referaty%202001/8.pdf> (dostęp: 5.05.2017).

⁷ M. Garbat, *op. cit.*, s. 17.

⁸ Art. 1 Konwencji 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2005, nr 43, poz. 412.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2046.

- ♦ umiarkowany stopień niepełnosprawności jest równoznaczny z całkowitą niezdolnością do pracy;
- ♦ lekki stopień niepełnosprawności jest równoznaczny z częściową niezdolnością do pracy.

Konsekwencje finansowe niezatrudniania osób niepełnosprawnych

Od 2008 roku do chwili obecnej państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, zatrudniające co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, zobowiązane są dokonywać miesięcznych wpłat na PFRON¹⁰, w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65 przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych¹¹. W latach poprzednich wskaźniki te były niższe i wynosiły odpowiednio: 2%, 3% w 2005 roku, 4% w 2006 oraz 5% w 2007.

Z wpłat na Fundusz zwolnione są te jednostki państwowe i samorządowe, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%¹². Przy czym podmioty te zobowiązane są składać zarządowi Funduszu informacje miesięczne i roczne o zatrudnieniu, zatrudnieniu i kształceniu oraz o działalności na rzecz osób niepełnosprawnych. Jednostki, które nie osiągnęły wymaganego wskaźnika zobowiązane są do uiszczenia wpłat do dnia 20. następnego miesiąca, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat na rzecz Funduszu¹³.

¹⁰ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – posiadający osobowość prawną państwowy fundusz celowy (dalej: Fundusz). Utworzony na mocy Ustawy z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1991, nr 46, poz. 201.

¹¹ Do liczby pracowników nie wlicza się osób niepełnosprawnych przebywających na urloпах bezpłatnych oraz osób niebędących osobami niepełnosprawnymi, którzy: odbywają przygotowanie zawodowe bądź służbę wojskową lub zastępczą, są na urlopie rodzicielskim czy wychowawczym, uzyskali świadczenie rehabilitacyjne (art. 21 ust. 5 u.r.z.).

¹² Art. 21 ust. 1–2a Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku, *op. cit.*

¹³ O decyzji Prezesa Zarządu Funduszu dotyczących wpłat przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 49 u.r.z.).

Celem wprowadzenia polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych opartej na systemie kwotowym jest wyegzekwowanie na jednostkach samorządowych i państwowych zatrudnienia tychże osób. Tego rodzaju działanie z jednej strony nakłada na tych pracodawców obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych, by uniknąć uiszczania składki, z drugiej zaś strony zachęca do utrzymywania wypracowanego wskaźnika, by stale otrzymywać dotacje ze środków publicznych¹⁴.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w urzędzie – nabór, uprawnienia pracownicze

Zgodnie z Konstytucją RP, obywatele posiadający pełnię praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach¹⁵. Nadto w ustawach dotyczących poszczególnych jednostek zawarto regulacje gwarantujące niepełnosprawnym pierwszeństwo zatrudnienia w stosunku do innych kandydatów. Artykuł 1 pkt 3 u.z.s.c.¹⁶ wprowadził w 2011 roku udogodnienia w zasadach naboru pracowników niepełnosprawnych do urzędu. Przywołany przepis gwarantuje niepełnosprawnym pierwszeństwo zatrudnienia, gdy łącznie zostaną spełnione poniższe przesłanki:

- ♦ kandydat znalazł się wśród pięciu najlepszych osób wyłonionych w wyniku naboru lub dwóch najlepszych kandydatów w przypadku naboru na wyższe stanowisko¹⁷;
- ♦ wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych¹⁸ w danej jednostce w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia o naborze był niższy niż 6%.

¹⁴ M. Garbat, *op. cit.*, s. 91.

¹⁵ Art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustawach, Dz. U. 2011, nr 201, poz. 1183. Niniejsza ustawa zmienia również następujące ustawy: ustawę z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych; ustawę z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

¹⁷ *Niepełnosprawni w naborach do korpusu służby cywilnej*, <https://dsc.kprm.gov.pl/niepelnosprawni-w-naborach-do-korpusu-sluzby-cywilnej> (dostęp: 5.04.2017).

¹⁸ Oznacza przeciętny miesięczny udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

Przy czym, osoba niepełnosprawna, która chce skorzystać z pierwszeństwa w zatrudnieniu, winna przedstawić kopię dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność¹⁹. Faworyzowanie ze względu na orzeczoną niepełnosprawność nie ma miejsca na pierwszych etapach rekrutacji, lecz dotyczy końcowego etapu rozstrzygającego, gdy dochodzi do ostatecznego wyboru kandydata. Co do zasady może się zdarzyć, że w ramach finałowej piątki osób aplikujących na stanowisko będzie więcej niż jedna osoba niepełnosprawna. Wówczas nie pozostaje nic innego, jak dokonać porównania stopnia spełnienia wymagań stawianych kandydatowi, szczególnie tych dodatkowych²⁰.

Najistotniejszym celem rekrutacji na stanowiska pracy w służbie cywilnej jest wyselekcjonowanie kandydata, który nadaje się do pracy na danym stanowisku. Przeprowadzenie naboru nie zostało wprost szczegółowo uwzględnione w ustawie o służbie cywilnej. W związku z tym, to do dyrektora generalnego należy kompetencja ustalenia szczegółowych zasad merytorycznych i proceduralnych dotyczących rekrutowania najlepszych osób aplikujących. Sam przebieg postępowania konkursowego przede wszystkim polega na przeprowadzeniu oceny poszczególnych kandydatów według ustalonych wcześniej wymogów merytorycznych. Najczęściej polega to na przyporządkowaniu odpowiednim kryteriom określonej skali punktów, a następnie sumowaniu uzyskanej punktacji. W wyniku wyżej opisanych czynności komisja konkursowa wybiera nie mniej niż dwóch oraz nie więcej niż pięciu kandydatów, których przedstawia dyrektorowi urzędu²¹.

Decyzja o zatrudnieniu kandydata podjęta przez dyrektora nie musi być związana z ilością uzyskanych punktów. Zatem oznacza to, że może on swobodnie przedstawić propozycję zatrudnienia dowolnej osobie z grona wyłonionych. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, w której wśród wyłonionych osób znajduje się co najmniej jedna osoba niepełnosprawna, a wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tej jednostce nie przekracza 6% na miesiąc poprzedzający datę upublicznienia ogłoszenia o naborze. Wówczas prymat będzie wiodła zgodnie z treścią art. 29a u.s.c.²² zasada pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²³. Ta sama reguła będzie miała

¹⁹ Art. 13 ust. 2b Ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 902.

²⁰ K. Baran K. (red.), *op. cit.*, s. 548–549.

²¹ *Ibidem*, s. 128–129.

²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1345.

²³ K. Baran. (red.), *op. cit.*, s. 129–130.

zastosowanie podczas naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, przy czym wybór następuje z dwóch a nie z pięciu wyłonionych kandydatów²⁴.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w jednostkach administracji samorządowej uregulowane jest w art. 13 oraz art. 13a u.p.s.²⁵ Zgodnie z treścią przywołanych przepisów, nabór na stanowisko urzędnicze, w tym kierownicze stanowisko urzędnicze, jeżeli w jednostce wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia o naborze jest niższy niż 6%, to pierwszeństwo w zatrudnieniu na stanowiskach urzędniczych przysługuje osobie niepełnosprawnej²⁶, jeżeli znajduje się w gronie osób aplikujących na dane stanowisko²⁷. Zatem mamy tu do czynienia z zasadą warunkowego obligatoryjnego pierwszeństwa. Wyłączenie od tej zasady dotyczy tylko i wyłącznie kierowniczych stanowisk urzędniczych. Jest ono krytycznie oceniane przez część przedstawicieli doktryny, zarzucających takiej regulacji podłoże dyskryminujące osoby niepełnosprawne. Nie ma bowiem uzasadnienia teza, że kierownicze stanowiska urzędnicze są w hierarchii urzędu tak istotne i wymagające, aby wyłączyć wobec tych stanowisk zasadę pierwszeństwa zatrudniania osób niepełnosprawnych²⁸.

Także w ustawie o pracownikach urzędów państwowych²⁹ w art. 3b wprowadzono rozwiązanie przyznające pierwszeństwo osobom niepełno-

²⁴ *Ibidem*, s. 211.

²⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 902.

²⁶ W sytuacji gdy w gronie pięciu najlepszych kandydatów znajdzie się więcej osób niepełnosprawnych, wówczas decyzja o zatrudnieniu konkretnego kandydata spośród nich należy do kierownika urzędu. Por. M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 102.

²⁷ B. Przywora, *Czy przysługujące osobom niepełnosprawnym preferencje w zatrudnieniu w administracji są zgodne z Konstytucją?* „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 163.

²⁸ K. Baran (red.), *op. cit.*, s. 548–549.

²⁹ Ustawa o pracownikach urzędów państwowych reguluje zatrudnienie, status urzędników państwowych zarówno mianowanych, jak i kontraktowych oraz innych pracowników zatrudnionych w jednostkach obsługujących najwyższe organy państwowe oraz niektóre inne instytucje centralne, gdy nie mają zastosowania przepisy o służbie cywilnej i pracownikach samorządowych. Niniejsza ustawa jest więc podstawą zatrudnienia dla wszystkich innych pracowników niż członkowie korpusu służby cywilnej w jednostkach wyliczonych w ust. 2 tejże ustawy. Ma również zastosowanie do innych kategorii pracowników, takich jak: pracowników Sądu Najwyższego niebędących sędziami, pracowników Naczelnego Sądu Administracyjnego niebędących sędziami oraz innych pracowników (z reguły obsługi technicznej i pomocniczych). Por. K. Baran (red.), *op. cit.*, s. 678–679.

sprawnym³⁰. Przy czym zasada ta obowiązuje także, jeżeli w urzędzie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym następuje zatrudnienie, jest niższy niż 6%, a aplikujący kandydat spełnił wymagania na dane stanowisko. Kierownik urzędu od wyżej opisanej zasady odstępuje i kieruje się kryteriami merytorycznymi w dokonaniu wyboru spośród aplikujących kandydatów w przypadku, gdy są co najmniej wśród nich dwie osoby niepełnosprawne. Brak uregulowania otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze w administracji państwowej utrudnia realizację zasady pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. W związku z tym szczegółowy sposób realizacji reguły pierwszeństwa zatrudnienia osób niepełnosprawnych może zostać określony czy to w formie zarządzenia, czy też instrukcji lub innego rodzaju aktu wewnętrznego wydanego przez kierownika urzędu³¹.

Próżno szukać zasady pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury³². W związku z tego typu regulacją pojawiają się głosy, że reguła pierwszeństwa zatrudnienia osób niepełnosprawnych stoi w sprzeczności z naczelną zasadą zatrudniania zarówno w jednostkach samorządowych, jak i w służbie cywilnej. Co do otwartości nie ma żadnej wątpliwości, gdyż faktycznie otwierają się na osoby niepełnosprawne. Problem stanowi zachowanie zasady konkurencyjności, o której nie może być mowy w sytuacji, gdy komisja konkursowa wyłania pięciu najlepszych kandydatów, a w ostatnim etapie wyłania kandydata niekoniecznie z największą uzyskaną punktacją, lecz takiego, który legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności. Tego typu regulacja stoi w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP, w świetle którego wszyscy obywatele są wobec prawa równi i muszą być równo traktowani przez władze publiczne. Nadto w art. 60 Konstytucji RP zaznaczono, że obywatele polscy mają prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach. W doktrynie zasada ta oznacza zasadę równego traktowania, czyli nie może być mowy o stosowaniu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Zatem zgodnie z Konstytucją, osoby niepełnosprawne powinny mieć zapewniony swobodny dostęp do rynku pracy.

³⁰ Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz.U. 2016, poz.1511.

³¹ K. Baran (red.), *op. cit.*, s. 684–685.

³² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury, t.j. Dz.U. 2017, poz. 246.

Obecnie słyszy się głosy, że aktualne regulacje prawne ograniczają swobodny dostęp do rynku pracy osobom pełnosprawnym. Czy tak jest na pewno? Pierwszeństwo, o którym mowa powyżej, nie narusza zasady niedyskryminacji w zatrudnieniu. Stanowi ono natomiast model tzw. dyskryminacji pozytywnej, statutowanej przepisem art. 183b §3 k.p.³³ oraz art. 9 ust. 1 u.s.c. (ma zastosowanie do stosunków pracy w służbie cywilnej)³⁴. W prawie europejskim w art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada za zgodą Parlamentu Europejskiego może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Nadto w dyrektywie Rady 2000/78/WE wyznaczono również ogólne ramy do walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji zasady równego traktowania w państwach członkowskich. W celu zagwarantowania zaś tej zasady w art. 5 dyrektywy Rady 2000/78/WE przewidziano wprowadzenie racjonalnych usprawnień, takich jak podejmowanie przez pracodawcę środków umożliwiających osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenia, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Ponadto art. 7 ust. 2 tejże dyrektywy konkretyzuje zasadę niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do zatrudnienia i pracy³⁵.

W 2012 roku Polska ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych³⁶, przyjętą w Nowym Jorku, zobowiązując się do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. W tym celu, zgodnie z art. 4 tejże Konwencji, państwa ratyfikujące Konwencję zobowiązują się do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zmiany lub uchylecia obowiązujących ustaw, przepisów wykonawczych, zwyczajów i praktyk, które dyskryminują osoby niepełnosprawne³⁷.

³³ Ustawa z dnia 26 czerwiec 1974 roku kodeks pracy, tj. Dz.U. 2016, poz. 1666.

³⁴ K. Baran (red.), *op. cit.*, s. 211.

³⁵ J. Gałęziak, *Sprawni w pracy. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w politykach Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2004, s. 173–174.

³⁶ Ustawa z 15 czerwca 2012 roku o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku, Dz.U. 2012, poz. 882.

³⁷ B. Przywora, *op. cit.*, s. 154–155.

Obowiązki pracodawców wobec niepełnosprawnych pracowników

Szczegółne uprawnienia dotyczące wymiaru czasu pracy (art. 15 ust. 1 u.r.z.), dodatkowego urlopu wypoczynkowego (art. 19 u.r.z.) czy zwolnienia z pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (art. 20 u.r.z.) reguluje ustawa o rehabilitacji³⁸.

Czas pracy pracowników niepełnosprawnych zaliczanych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. W przypadku osób o lekkim stopniu niepełnosprawności czas ten nie może przekroczyć 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. Pracownicy niepełnosprawni mają również prawo do dodatkowej 15-minutowej przerwy w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek. Ustawa o rehabilitacji zawodowej przewiduje również zakaz zatrudniania wszystkich niepełnosprawnych (bez względu na stopień niepełnosprawności) w godzinach nadliczbowych i porze nocnej. Obniżonego wymiaru czasu pracy nie stosuje się do osób zatrudnianych przy pilnowaniu oraz gdy na wniosek pracownika niepełnosprawnego lekarz wyrazi na to zgodę.

Pracownikowi ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności po raz pierwszy przysługuje mu prawo do dodatkowych 10 dni urlopu z dołu po przepracowaniu roku, niezależnie od tego, w którym momencie roku kalendarzowego upływa wymagany okres jednego roku zatrudnienia po dniu zaliczania do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Z góry prawo to nabywa od następnego roku kalendarzowego, pod warunkiem dalszego zatrudnienia. Urlop dodatkowy niewykorzystany w danym roku kalendarzowym należy udzielić pracownikowi najpóźniej do końca trzeciego kwartału roku kalendarzowego, czyli do końca września. Utrata bądź zmiana stopnia niepełnosprawności ze znacznego lub umiarkowanego na lekki powoduje utratę prawa do dodatkowego urlopu w następnym roku kalendarzowym. Tego typu urlop nie przysługuje również pracownikowi uprawnionemu do urlopu wypoczynkowego wynoszącego ponad 26 dni (np. nauczycielowi) lub uprawnionemu do urlopu dodatkowego na podstawie odrębnych przepisów (np. prokuratorowi).

Zwolnienie od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (obliczanego jak ekwiwalent pieniężny za urlop) przysługuje osobom zaliczonym do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w dwóch przypadkach:

³⁸ Por. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku, *op. cit.*

1. w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym, z którego można korzystać nie częściej niż raz do roku (zwolnienie wówczas obejmuje max 21 dni, przy czym jeżeli pracownik wykorzysta wszystkie 21 dni to traci wówczas prawo do dodatkowego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 10 dni). Uprawniony pracownik winien przedstawić pracodawcy skierowanie na turnus w takim terminie, który umożliwi zapewnienie normalnego toku pracy w miejscu pracy. Podstawą zaś wypłaty wynagrodzenia za czas zwolnienia jest przedłożenie pracodawcy dokumentu potwierdzającego pobyt na turnusie;

2. 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 pracy³⁹.

System wsparcia finansowego na zatrudnienie osób niepełnosprawnych

Wysokość kwoty dofinansowania jest uwarunkowana stopniem niepełnosprawności oraz posiadanego przez niepełnosprawnego schorzenia szczególnego, tj. choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego, epilepsji oraz zaliczenia w poczet niewidomych⁴⁰.

Obecnie wysokość dofinansowania osób niepełnosprawnych bez schorzeń szczególnych wynosi:

- ♦ 1800 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczanych do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- ♦ 1125 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;
- ♦ 450 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności⁴¹.

Jeśli u danego pracownika orzeczono tzw. schorzenie specjalne, wówczas maksymalne stawki dofinansowania są zwiększane o 600 zł i wynoszą:

³⁹ Art. 20 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku, *op. cit.*

⁴⁰ D. Multańska, I. Suszek, *Pomoc finansowa na zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Info Baza sp. z o.o., Września 2009, s. 60.

⁴¹ *Dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,17,dofinansowanie-do-wynagrodzen-osob-niepelnosprawnych> (dostęp: 5.05.2017).

- ♦ 2400 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczanych do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- ♦ 1725 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;
- ♦ 1050 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Fundusz nie finansuje 100% kosztów pracy brutto, tylko max 75% faktycznie terminowo poniesionych kosztów zatrudnienia pracownika z orzeczeniem niepełnosprawności⁴².

Podsumowanie

Według I. Poliwczaak niepełnosprawni są grupą dyskryminowaną na rynku pracy i znajdują się w gorszym położeniu niż osoby zdrowe. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest niechęć pracodawców do zatrudniania osób z powodu „niepełnej sprawności organizmu”, spowodowana stereotypowym myśleniem. Pracownik niepełnosprawny nie jest postrzegany jako pełnowartościowy pracownik, lecz jako taki który ma niskie kwalifikacje zawodowe i jest mało wydajny, a także zwiększa absencje chorobową, co przynosi straty. Źródło niechęci często stanowią również obawy przed zobowiązaniami, jakie nakładają na siebie, przyjmując pracownika niepełnosprawnego przejawiające się w specjalnym traktowaniu i narzuconych przez ustawodawcę zasad jego zatrudnienia⁴³.

Ustawodawca, nowelizując ustawę o służbie cywilnej, zwrócił uwagę i podjął próby zniwelowania praktyki pracodawców polegające na wykluczaniu osób niepełnosprawnych już na etapie naboru. Takie działania z pewnością mają wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych, których znacząca większość była bierna zawodowo. Relatywny wskaźnik pracujących⁴⁴ wynosi średnio w Polsce 20,8, a w krajach UE 40,8⁴⁵.

⁴² H. Rabiega, *Dofinansowanie PEFRON do pensji pracowników. Krok po kroku*, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/921494,pfron-dofinansowanie-do-wynagrodzenia.html> (dostęp: 5.05.2017).

⁴³ I. Poliwczaak, *Wyrównywanie...*, *op. cit.*, s. 285–287.

⁴⁴ Tzn. stosunek pracujących osób niepełnosprawnych do pracujących osób sprawnych.

⁴⁵ Por. S. Golinowska (red.), *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004* s. 236, Oficjalna strona UNIC WARSAW Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, http://www.unic.un.org.pl/nhdr/nhdr2004/nhdr2004_pl.pdf (dostęp: 10.06.2018).

Dane te pokazują, że w Polsce mamy jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przyczyny tego stanu rzeczy należy upatrywać w barierach edukacyjnych i niskim poziomie wykształcenia. Prawie 50% osób niepełnosprawnych posiada najwyżej wykształcenie podstawowe. Liczba osób niepełnosprawnych kończących studia wyższe nie przekracza kilku procent. Ponadto nie można zapominać, że osoby niepełnosprawne nie mają takich samych szans na zatrudnienie, jak osoby pełnosprawne. Przyczyna takiego stanu rzeczy jest wielowymiarowa. Z jednej strony wynikać może zarówno z niemożności podjęcia pracy na każdym dowolnym stanowisku, jak również z mniejszej wydajności. Równocześnie pracodawca może obawiać się poniesienia dodatkowych kosztów na adaptację miejsca pracy bądź kosztów obniżonej produkcji. Stąd większość państw UE (w tym Polska) wypracowała systemy równoważenia poniesionych kosztów ze środków publicznych, by w ten sposób wpłynąć na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, szczególnie w administracji publicznej⁴⁶.

Bibliografia

- Baran K. (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,17,dofinansowanie-do-wynagrodzen-osob-niepelnosprawnych>.
- Gałęziak J., *Sprawni w pracy. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w politykach Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2004.
- Garbat M., *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością bariery i koszty*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2013.
- Golinowska S. (red.), *W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004*. Oficjalna strona UNIC WARSAW Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, http://www.unic.un.org.pl/nhdr/nhdr2004/nhdr2004_pl.pdf
- Kwartalna informacja o rynku pracy*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 20.05.2016 roku, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5475/12/23/1/kwartalna_informacja_o_ryнку_pracy_w_ivkw_2015_dane_ostateczne.pdf.
- Multańska D., Suszek I., *Pomoc finansowa na zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Info Baza Sp. z o.o., Września 2009.
- Najmiec A., *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w państwach Unii Europejskiej*, CIOB PIB, Warszawa 2007, http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/EQUAL/Kluczowa_rola_gminy/sytuacja_ON_na_rynkach_pracy_w_UE.pdf.

⁴⁶ Por. A. Najmiec, *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w państwach Unii Europejskiej*, CIOB PIB, Warszawa 2007, http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/EQUAL/Kluczowa_rola_gminy/sytuacja_ON_na_rynkach_pracy_w_UE.pdf (dostęp: 4.05.2017).

- Niepełnosprawni w naborach do korpusu służby cywilnej*, <https://dsc.kprm.gov.pl/niepelnosprawni-w-naborach-do-korpusu-sluzby-cywilnej>.
- Paszkwicz M., Garbat M., Tytyk E., *Ocena jakości życia osób niepełnosprawnych na przykładzie realiów województwa lubuskiego*, <http://idn.org.pl/Lodz/Mken/Mken%202001/Referaty%202001/8.pdf>.
- Poliwczak I., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2007.
- Przywora B., *Czy przysługujące osobom niepełnosprawnym preferencje w zatrudnieniu w administracji są zgodne z Konstytucją?* „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 154–166
- Rabiega H., *Dofinansowanie PEFRON do pensji pracowników. Krok po kroku*, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/921494,pfron-dofinansowanie-do-wynagrodzenia.html>.
- Rycak M., Rycak A., Stelina J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Vademecum zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, <http://www.lodolamacze.info.pl/pliki/materialy-poradniki/vademecum.pdf>.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.
- Konwencja 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2005 nr 43, poz. 412.
- Ustawa z dnia 26 czerwiec 1974 roku kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1666 – k.p.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz. U. 2016, poz.1511.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2046 – u.r.z.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury, Dz.U. 2017, poz. 246.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 902 – u.p.s.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1345 – u.s.c.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustawach, Dz.U. 2011 nr 201, poz. 1183 – u.z.s.c.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku, Dz.U. 2012, poz. 882.