

Adam Mikrut

UNIwersytet PEDAGOGICZNY IM. KEN w KRAKOWIE

ORCID: 0000-0001-9605-5572

O URZECZYWISTNIANIU PRAWA DO PRACY. ROZWAŻANIA NA KANWIE KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

REALIZING THE RIGHT TO WORK. REFLECTIONS BASED
ON THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

Abstract

The content of the study focuses on the issue of the right to work of persons with disabilities from the point of view of the provisions of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted by the General Assembly of United Nations in 2006. The article discusses the formal elements of the national system supporting the professional activity of this group of people. The author also presents opinions of various entities, independent of state authorities, on the compatibility of solutions adopted in our country with the philosophy of the Convention.

Key words: The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, right to work

Słowa kluczowe: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, prawo do pracy

O KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

O RATYFIKACJI KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ

Tytułowa Konwencja przyjęta została na 61. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, co miało miejsce w Nowym Jorku w dniu 13 grudnia 2006 roku. W życie weszła natomiast 3 maja 2008 roku, bowiem zgodnie z jej art. 45 możliwość taka zaistniała dopiero w trzydziestym dniu od złożenia dwudziestego dokumentu ratyfikacyjnego lub dokumentu przystąpienia. Warto zwrócić przy tej okazji uwagę na fakt, iż wyrazem wiązania się danego państwa z postanowieniami tego dokumentu jest jego ratyfikacja lub — w przypadku organizacji integracji regionalnej — formalne zatwierdzenie (art. 43). Polska co prawda złożyła podpis pod Konwencją już w dniu jej otwarcia w siedzibie ONZ, a więc

30 marca 2007 roku, jednak sam akt ratyfikacji nastąpił po wielu latach w następstwie dosyć złożonej procedury prawnej zarówno krajowej, jak i tej wynikającej z przepisów omawianej Konwencji. Ostatecznie do krajowego porządku prawnego weszła ona 25 października 2012 roku, a więc w chwili ukazania się w Dzienniku Ustaw RP tekstu Konwencji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) oraz oświadczenia rządowego o mocy obowiązującej tego dokumentu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1170).

Ratyfikacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przez władze kraju poprzedzona została szczegółową analizą naszego prawa ukierunkowaną na określenie stopnia jego zgodności z duchem omawianego dokumentu. Prowadzona była ona w latach 2008–2011 przez ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy innych resortów i instytucji, których kompetencje odnosiły się do rozpoznawanych obszarów prawa (K. Styk, 2014, s. 6). Rezultaty owych analiz stanowiły ważne źródło argumentacji projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji złożonego przez nasz rząd do Sejmu w dniu 27 kwietnia 2012 roku (Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., 2012, <http://www.sejm.gov.pl> — dostęp: 29.08.2018).

Zdaniem Rządu RP wyrażonym w powyższym uzasadnieniu

Polska zapewnia właściwe wykonanie jej [Konwencji — przyp. A.M.] postanowień dotyczących tak praw kwalifikowanych jako polityczne i obywatelskie, jak i praw społecznych — prawo polskie jest zgodne z postanowieniami konwencji. Ocenę tę wzmacnia stwierdzenie, że prawo polskie w pełni realizuje standardy określone w regulacjach wspólnotowych podejmujących kwestie uregulowane w konwencji (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012, s. 146).

Mimo to — jak wynika z lektury tego dokumentu — ratyfikacja Konwencji będzie potwierdzeniem na arenie międzynarodowej troski naszego państwa o urzeczywistnienie owych praw i dążenia do ustabilizowania wewnętrznej polityki wobec osób z niepełnosprawnością. Wpłynie ona ponadto na zmianę świadomości społecznej w kwestii prawa tej kategorii osób do uczestniczenia w różnych obszarach i segmentach życia narodu i państwa oraz — co równie ważne — zdynamizuje i zintensyfikuje wdrażanie i doskonalenie rozwiązań kształtujących prawne warunki ich funkcjonowania.

Z przebiegu procesu ratyfikacji Konwencji przez władze naszego kraju wynika m.in., że jedną z jego faz była zgoda wyrażona w formie ustawy na formalne związanie się Polski z postanowieniami rozpatrywanego aktu prawa międzynarodowego. Nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 15 czerwca 2012 roku (Dz. U. z 2012 r., poz. 882). Fakt owej zgody skutkuje ściśle określonym miejscem Konwencji w wewnętrznym porządku prawnym. Sprawia ona bowiem — jak wyjaśnia Rzecznik Praw Obywatelskich (Konwencja..., Poradnik RPO, 2013, s. 10, <http://www.rpo.gov.pl> — pobrano: 18.08.2018) — iż Konwencja od momentu jej ratyfikacji jest,

obok Konstytucji, ustaw i rozporządzeń, częścią owego porządku i może być stosowana w sposób bezpośredni (z wyjątkiem niektórych zapisów, których stosowanie wymaga odrębnej ustawy). Więcej nawet, zgoda Sejmu i Senatu wyrażona w ustawie powoduje, że zapisy Konwencji mają pierwszeństwo w tych przypadkach, w których wewnętrzne regulacje ustawowe są z nimi sprzeczne (za: E. Dyduch, A. Mikrut, w druku).

PRAWO DO PRACY W KATALOGU PRAW I WOLNOŚCI POPIERANYCH
I CHRONIONYCH PRZEPISAMI KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Według treści art. 1 Konwencji jej głównym celem jest

popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności.

W omawianej Konwencji wrodzone, niezbywalne i nienaruszalne prawa człowieka wynikające z jego godności osobowej przyjmują formę praw pozytywnych, bowiem — jak tłumaczy Roman Wieruszewski (2008, s. 10) — jej przypisy jednoznacznie wskazują na to, co władze państwa formalnie wiążącego się z jej postanowieniami muszą uczynić, aby zagwarantować swoim niepełnosprawnym obywatelom niczym nieograniczoną możliwość urzeczywistnienia swoich praw i wolności. Cytowany autor (tamże, s. 10) akcentuje, że zobowiązania władz państwowych dotyczyć winny nie tylko tych praw i wolności, które zapisane zostały w ramach Konwencji, ale także wszystkich innych praw człowieka, niemniej jednak lista tych uwzględnionych w omawianym dokumencie jest tak stworzona, aby swoim zasięgiem objąć jak najszerszy obszar osobistej, prawnej, społecznej, gospodarczej czy kulturalnej partycypacji osób z niepełnosprawnością. Obejmuje ona mianowicie takie prawa i wolności, jak: prawo do życia (art. 10), prawo do ochrony i bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia (art. 11), prawo do bycia podmiotem wobec prawa (art. 12), prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 13), wolność i bezpieczeństwo (art. 14), wolność od tortur, okrutnego, nieludzkiego bądź upokarzającego traktowania lub karanía (art. 15), wolność od wykorzystania, przemocy i nadużyć (art. 16), prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej (art. 17), prawo do swobody w zakresie przemieszczania się i decydowania o swoim obywatelstwie (art. 18), prawo do niezależnego życia w społeczeństwie (art. 19), prawo do mobilności (art. 20), prawo do wolności w zakresie wypowiedania się i wyrażania swojej opinii (art. 21), prawo do poszanowania prywatności (art. 22), prawo do poszanowania domu i rodziny (art. 23), prawo do edukacji, w tym włączającej (art. 24), prawo do ochrony możliwie najwyższego poziomu zdrowia (art. 25), prawo do rehabilitacji (art. 26), prawo do pracy i zatrudnienia (art. 27), prawo do ochrony socjalnej i godnych warunków życia (art. 28), prawo do partycypacji politycznej i publicznej (art. 29) oraz prawo do udziału w kulturze, rekreacji, wypoczynku i sporcie (art. 30).

Wśród owych praw — jak widać — znalazło się również prawo do pracy. Zaliczane jest ono do kategorii praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, a więc tych, których ochrona i wdrażanie — jak tłumaczy Maria Jankowska (2011/2012, s. 29) — w dużej mierze uzależnione są od kondycji finansowej państwa. Oznacza to, iż oceniając stopień realizacji prawa do pracy przez osoby z niepełnosprawnością należy brać pod uwagę zasobność państwa. Zróżnicowanie owych zasobów nie tylko na poziomie państw, ale nawet ich poszczególnych regionów sprawia, iż w praktyce widoczne jest wyraźne zróżnicowanie w tym zakresie uwarunkowane miejscem, w którym żyją osoby rozpatrywanej kategorii. I chociaż nie jest to jedyny czynnik kształtujący poziom realizacji prawa do pracy, to zauważyć można — jak piszą Kaz Mazurek i Margret Winzer (2014, s. 285) —

że poziom bezrobocia osób z niepełnosprawnością w krajach rozwijających się jest nieporównywalnie wyższy aniżeli w krajach już rozwiniętych, a nawet w tych ostatnich jest on dwukrotnie wyższy aniżeli w ogólnej populacji obywateli.

Listę zobowiązań Państw-Stron Konwencji ukierunkowanych na ochronę i wdrażanie owego prawa ujmuje art. 27 Konwencji zatytułowany „Praca i zatrudnienie”. Zmierzają one do stworzenia warunków do tego, aby osoby z niepełnosprawnością na zasadzie równości z innymi obywatelami danego państwa mogły zarabiać na życie „poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym środowisku pracy” (art. 27, ust. 1).

Ogólnie rzecz biorąc celowi temu sprzyjać mają takie rozwiązania, w tym ustawodawcze, jak:

- zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność obejmujący wszystkie kwestie wynikające z zatrudnienia (ust. 1 lit. a);
- ochrona praw osób z niepełnosprawnością do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy (ust. 1 lit. b);
- gwarancja korzystania z praw pracowniczych i prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych (ust. 1 lit. c);
- dostęp do wszelkich programów i form poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy, a także szkolenia zawodowego i kształcenia się w biegu całego życia (ust. 1 lit. d);
- popieranie zatrudnienia i rozwoju zawodowego na rynku pracy oraz pomoc w trakcie szukania pracy, jej przebiegu i powrotu do zatrudnienia (ust. 1 lit. e);
- popieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia (ust. 1 lit. f);
- zatrudnienie w sektorze publicznym (ust. 1 lit. g) i popieranie zatrudnienia w sektorze prywatnym (ust. 1 lit. h);
- racjonalne usprawnienie w miejscu pracy (ust. 1 lit. i);
- stwarzanie warunków do gromadzenia doświadczenia zawodowego na otwartym rynku pracy (ust. 1 lit. j);
- popieranie wszelkich programów ukierunkowanych na rehabilitację zawodową, utrzymanie pracy i powrotu do niej w sytuacji jej przerwania (ust. 1 lit. k).

Ust. 2 analizowanego artykułu 27 Konwencji akcentuje ponadto konieczność zagwarantowania przez władze Państwa-Strony, że osoby z niepełnosprawnością będą chronione „przed pracą przymusową lub obowiązkową” i nie będą „utrzymywane w stanie niewolnictwa lub poddaństwa”.

URZECZYWISTNIENIE PRAWA DO PRACY OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ — POLEMIKA SĄDÓW I OPINII¹

Warto przypomnieć w tym miejscu, że w cytowanym już rządowym uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych znalazła się

¹ Kwestie dotyczące formalnego stanu krajowego systemu wsparcia aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością znacznie szerzej i szczegółowiej omówione zostały w innym współautorskim opracowaniu poświęconym przygotowaniu do zawodu i zatrudnieniu tej kategorii osób (E. Dyduch, A. Mikrut, w druku).

wyraźnie akcentowana opinia, iż nasz kraj zapewniał już w tamtym czasie, tj. w 2012 roku, „właściwe wykonanie postanowień Konwencji dotyczących tak praw kwalifikowanych jako polityczne i obywatelskie, jak i praw społecznych” (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012, s. 146), zatem — jak należy wnioskować — również prawa do pracy. W argumentacji dotyczącej zgodności naszych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w postanowieniach Konwencji odnoszącymi się do owego prawa znalazły się m.in. informacje dotyczące:

- ochrony osób z niepełnosprawnością przed dyskryminacją w sytuacji pracy

Zdaniem Rządu RP ową ochronę zapewniają w głównej mierze regulacje prawne zawarte w Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) i Kodeksie pracy (Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141, z późn. zm.). Pierwszy z tych aktów prawnych zapewnia każdemu obywatelowi wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wolność wyboru miejsca swojej pracy. Zapisy konstytucyjne precyzuje Kodeks pracy. Zapewnia on, że wszyscy pracownicy mają zapewnione takie same prawa z tytułu jednakowego realizowania takich samych obowiązków zawodowych, a ponadto podlegają zasadzie równego traktowania na wszystkich etapach zatrudnienia i w zakresie wszystkich spraw z tym związanych, jak również jednakowego wynagrodzenia za taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości. Według Kodeksu pracy obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji w miejscu pracy i w związku z jej wykonywaniem spoczywa na pracodawcy;

- dostępu osób z niepełnosprawnością do służby publicznej na równych zasadach z pozostałymi obywatelami kraju

Dostęp taki — jak wyjaśniono w analizowanym uzasadnieniu rządowym — zapewniają zarówno zapisy Konstytucji RP, jak i szereg ustaw dotyczących służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych czy członków służby zagranicznej. Ogólnie rzecz biorąc zapisy owe nie nakładają jakichś szczególnych wymogów jeżeli chodzi o stan zdrowia. W Ustawie o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505, z późn. zm.) nie ma sprecyzowanych żadnych wymogów w tym zakresie, w Ustawie o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 1982 r., nr 31, poz. 214, z późn. zm.) mowa jest jedynie o stanie zdrowia pozwalającym na zatrudnienie na danym stanowisku, zaś w Ustawie o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2001 r., nr 128, poz. 1403, z późn. zm.) o odpowiednim stanie zdrowia psychicznego i fizycznego i badaniach mających na celu zdiagnozowanie lub brak występowania niektórych chorób i wad rozwojowych (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012, s. 110). Ponadto — co ważne z punktu widzenia rozpatrywanej problematyki — w nowelizacji ustaw o służbie cywilnej i o pracownikach samorządowych uchwalonej w 2011 roku zapisano, że w urzędach objętych pierwszą z tych ustaw oraz jednostkach wskazanych przez drugą z nich, w których wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością jest niższy od 6%, nabory mogą odbywać się z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa obejmującej tę właśnie kategorię osób (tamże, s. 110). Z analizowanego tutaj uzasadnienia projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji i prawach osób niepełnosprawnych wynika również, iż w naszym kraju nie występują szczególne ograniczenia w zakresie stanu zdrowia w związku z ubieganiem się o powołanie na stanowisku sędziego, ławnika, czy o zatrudnienie w charakterze urzędnika lub innego pracownika sądu. Kandydaci winni wykazać się zdolnością, ze względu na

stan zdrowia, do pełnienia stosownych obowiązków i świadczenia pracy na określonym stanowisku (tamże, s. 11). Na koniec warto wspomnieć, iż w tamtym czasie, tj. przed ratyfikacją omawianej Konwencji, na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszczona została informacja, wypracowana w wyniku porozumienia między Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i Szefem tejże Kancelarii, o możliwości zachęcania osób z niepełnosprawnością do partycypacji w naborze do służby cywilnej, przy czym owej zachęty nie należało traktować jako działań o charakterze protekcyjnym, a jedynie jako wyraz znoszenia barier w ich zatrudnieniu i otwartości instytucji publicznych (tamże, s. 11);

- wolności zrzeszania się osób z niepełnosprawnością w związkach zawodowych

Na łamach analizowanego uzasadnienia projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji Rząd RP przekonuje, że nasza Konstytucja zapewnia wolność organizowania i funkcjonowania związków zawodowych, zaś szczegółowe rozwiązania w tym zakresie reguluje Ustawa o związkach zawodowych (Dz. U. z 1991 r., nr 55, poz. 234, z późn. zm.). Przepisy tej ostatniej w żaden sposób nie ograniczają prawa osób z niepełnosprawnością do zrzeszania się w tego rodzaju organizacjach i dają im prawo do korzystania z praw związkowych w takim samym zakresie, jak pozostałym pracownikom (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012., s. 112);

- aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością²

Problematyka aktywizacji zawodowej omawianej grupy osób zajęła w rządowym uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji najwięcej miejsca. Znalazły się tutaj odwołania do szeregu ustaw, w głównej mierze do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001, z późn. zm.), Ustawy o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143, z późn. zm.), Ustawy o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r., nr 94, poz. 651, z późn. zm.), szczególnie zaś do Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 776, z późn. zm.).

Zgodnie z zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wobec osób z niepełnosprawnością jako tych — jak wyjaśniono w analizowanym uzasadnieniu — które napotykają szczególne trudności na rynku pracy mogą być podejmowane działania wykraczające poza te, które odnoszą się do innych grup osób (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012, s. 112). Szczególne prerogatywy w tym zakresie należą do starosty. Zwraca on pracodawcy część kosztów zatrudnienia (wynagrodzenie, nagrody czy składki na ubezpieczenie społeczne) osoby bezrobotnej na okres co najmniej sześciu miesięcy w ramach prac interwencyjnych. Może on owemu pracodawcy przyznać jednorazową refundację wynagrodzenia wówczas, gdy po upływie wspomnianych sześciu miesięcy zatrudni tę osobę przez dalsze sześć miesięcy i po upływie tego okresu dalej zatrudni ją w pełnym wymiarze czasu pracy. Starosta ma również uprawnienia do kierowania osoby bezrobotnej — jak podkreślono w cytowanym dokumencie rządowym

² W tym fragmencie niniejszego tekstu zamieszczone zostały informacje uzupełniające treści zawarte w analizowanym dokumencie rządowym. Stanowią one odwołania do przepisów cytowanych ustaw o brzmieniu zawartym w ich obecnie obowiązujących wersjach. Przytoczone w dalszej części tekstu polemiki z opiniami Rządu RP nie odnoszą się — co ważne — do uregulowań przywołanych w owych uzupełnieniach.

(tamże, s. 113) — na staż trwający najwyżej sześć miesięcy (lub 12 miesięcy w ściśle określonych sytuacjach uwzględniających wiek ich życia i czas jaki minął od ukończenia studiów wyższych) w takich miejscach, jak: pracodawca, rolnicza spółdzielnia produkcyjna czy własne gospodarstwo rolne prowadzone przez osobę fizyczną parającą się produkcją roślinną lub zwierzęcą.

Przywołana w tym miejscu ustawa nakłada również określone obowiązki na powiatowe urzędy pracy. Powinny one osobom bezrobotnym

korzystającym ze świadczeń pomocy społecznej [...] w ciągu 6 miesięcy od utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania [...] przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych

lub mogą

na wniosek ośrodka pomocy społecznej [...] skierować [tę osobę — przyp. A.M.] do udziału w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub udziału w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym (tamże, s. 112).

Omawiana ustawa zwraca również uwagę na zasady realizowania przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy usług pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy oraz osób zatrudniających (pracodawców). Wynika z nich m.in. — co mocno zaznaczono w rządowym uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji (tamże, s. 113) — że powiatowy urząd pracy ma obowiązek odmowy przyjęcia oferty pracy w sytuacji, gdy zgłaszająca ją pracodawca określa takie wymaganie, które są wyrazem naruszenia zasady równości w zatrudnieniu w rozumieniu nadanym przez prawo pracy. Pracodawca ów może jednak w zgłoszonej ofercie pracy zamieścić informację, że jest ona przeznaczona dla osób z niepełnosprawnością, pod warunkiem, że nie określi rodzaju i stopnia tejże niepełnosprawności. Zasada równości obowiązuje również przy kierowaniu na szkolenia (tamże, s. 114). Do jej przestrzegania zobowiązane są także agencje zatrudnienia będące prywatnymi instytucjami rynku pracy; omawiana ustawa zakazuje im jakichkolwiek działań dyskryminujących w związku z niepełnosprawnością petentów (tamże, s. 114).

W analizowanym uzasadnieniu rządowym projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wiele uwagi poświęcono — o czym już wspomniano — zatrudnieniu socjalnemu. Zgodnie z zapisami ustawy regulującej tę kwestię, obejmują one między innymi osoby z niepełnosprawnością, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na sytuację w jakiej się znalazły nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb, co sprawia, że ich partycypacja w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym jest znacznie ograniczona lub wręcz niemożliwa (tamże, s. 122). Zatrudnienie socjalne w myśl Ustawy o zatrudnieniu socjalnym polega na uczestniczeniu w zajęciach prowadzonych przez centra i kluby integracji społecznej oraz zatrudnieniu wspieranym. Celem wspomnianego centrum integracji społecznej jest reintegracja społeczna i zawodowa realizowana poprzez oferowanie takich usług, jak:

rozwijanie umiejętności niezbędnych przy pełnieniu ról społecznych i osiągnięciu takich pozycji społecznych, które dostępne są osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, rozwijanie umiejętności zawodowych, przyuczenie do określonego zawodu lub podwyższenie już posiadanych kwalifikacji w tym zakresie albo ich zmiana, rozwijanie umiejętności w zakresie kreowania własnego życia i samodzielnego zaspokajania potrzeb życiowych, zwłaszcza na drodze zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej, a także rozwijanie umiejętności gospodarowania pieniędzmi w sposób odpowiadający zasadzie racjonalności (tamże, s. 122). Reintegracja zawodowa w ramach centrum integracji społecznej (CIS) możliwa jest dzięki możliwości prowadzenia przez nie działalności wytwórczej, w tym rolniczej, handlowej i usługowej (tamże, s. 122). Warto dodać — odwołując się bezpośrednio do zapisów Ustawy o zatrudnieniu socjalnym, że centra integracji społecznej mogą być powoływane przez różne podmioty, takie m.in., jak: jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe czy np. spółdzielnie socjalne (Dz. U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143, z późn. zm., art. 3 ust. 2 pkt. 1–3), kierowaniem zaś do uczestnictwa w zajęciach przez nie prowadzonych zajmują się ośrodki pomocy społecznej lub powiatowe urzędy pracy w tych przypadkach, gdy petentami są osoby długotrwale bezrobotne (art. 12 ust. 1).

Wspomniano już, że do form zatrudnienia socjalnego należy również uczestnictwo w klubach integracji społecznej. Mogą one — jak zaznaczono w uzasadnieniu rządowym projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji (2012, s. 123) — organizować pomoc w znalezieniu pracy lub przygotowanie do jej podjęcia, prace o charakterze społecznie użytecznym, różne roboty publiczne, a także poradnictwo prawne i działalność samopomocową obejmującą kwestie zatrudnienia, mieszkaniowe i socjalne. Odwołując się, podobnie jak wyżej, bezpośrednio do regulacji zawartej w Ustawie o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2003 r., nr 122, poz. 122, z późn. zm., art. 18 ust. 1) dodać należy, że kluby owe mogą być organizowane przez gminy, organizacje pozarządowe i inne podmioty wymienione przy okazji omawiania instytucji tworzących centra integracji społecznej.

Inną ze wspomnianych w analizowanym dokumencie rządowym (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012, s. 122) form zatrudnienia socjalnego jest zatrudnienie wspierane. Z uwagi na fakt, iż w dokumencie owym ograniczono się tylko do jej wymienienia warto wspomnieć — odwołując się bezpośrednio do przepisów Ustawy o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2003 r., nr 122, poz. 122, z późn. zm., art. 16 ust. 1), że powiatowy urząd pracy może skierować absolwenta klubu integracji społecznej, a także absolwenta centrum integracji społecznej (w ściśle określonych sytuacjach nawet jego uczestnika) do pracy u pracodawcy lub w centrum integracji społecznej. Wymienieni absolwenci mają także — zgodnie z art. 16 ust. 1a omawianej ustawy — możliwość podjęcia działalności gospodarczej w postaci spółdzielni socjalnej. Skierowanie do pracy u pracodawcy następuje w wyniku umowy między starostą i tymże pracodawcą, w ramach której ten pierwszy zobowiązuje się do refundowania ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia osoby zatrudnionej na zasadzie zatrudnienia wspieranego, ten drugi zaś do jej zatrudnienia, przy czym zarówno czas zatrudnienia, jak i wielkość refundacji są ściśle określone (art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 2 pkt 1–3). Refundacja obejmuje również koszty zatrudnienia w centrach integracji społecznej, zaś jej wielkość również określona została w stosow-

nym artykule (art. 16 ust. 3). Na koniec warto wskazać, iż omawiane obecnie zatrudnienie wspierane może przyjąć także postać prac społecznie użytecznych oraz rzecznictwa, poradnictwa zawodowego, psychologicznego czy społecznego „dla osób realizujących prace społecznie użyteczne [...] podejmujących zatrudnienie, działalność gospodarczą, zakładających lub przystępujących do spółdzielni socjalnej” (art. 15b ust. 1).

Zdaniem Rządu RP wyrażonym w analizowanym dokumencie (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012, s. 123) argumentów na rzecz zgodności naszego prawa z postanowieniami Konwencji dotyczącymi prawa do pracy dostarcza również działalność spółdzielni socjalnych. Przedmiotem swojej działalności czynią one bowiem prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków, a ponadto mogą prowadzić działalność o charakterze społecznym i oświatowo-kulturalnym ukierunkowaną na potrzeby członków, jak i środowiska lokalnego, oraz działalność społecznie użyteczną w obszarze zadań publicznych w rozumieniu nadanym przez stosowną ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wymienione tutaj formy działalności spółdzielni socjalnych, poza działalnością gospodarczą, służyć mają społecznej i zawodowej reintegracji jej członków. Warto — jak się wydaje — dodać, że zgodnie z przepisami zawartymi w Ustawie o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r., nr 94, poz. 651, z późn. zm.) spółdzielnię taką mogą założyć m.in. precyzyjnie określone grupy osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym posiadających pełną zdolność do czynności prawnych (art. 4 ust. 1), w tym osoby z niepełnosprawnością. W przypadku, gdy założycielem spółdzielni są organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne czy jednostki samorządu terytorialnego, to w ściśle określonym w Ustawie czasie, który upłynął od wpisania takiej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego musi zatrudnić ona określoną liczbę osób z grupy wykluczonych lub zagrożonych tymże wykluczeniem spełniających kryteria bycia założycielem (art. 5a ust. 1), te zaś po określonym czasie (art. 5a ust. 2) mają prawo do uzyskania członkostwa spółdzielni. Prawo takie mają także — co szczególnie ważne — osoby wykluczone lub zagrożone wykluczeniem społecznym posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 5 ust. 4). Informacje powyższe nabierają szczególnego znaczenia w kontekście zapisu art. 12 ust. 1 Ustawy o spółdzielniach socjalnych, według którego między spółdzielnią socjalną a jej członkiem nawiązuje się stosunek pracy na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz w formach określonych w ustawie — Prawo spółdzielcze.

Do tej pory rozważania o zgodności krajowych regulacji prawnych z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w obszarze prawa do pracy odnosiły się do tej części naszego ustawodawstwa, która dotyczy wszystkich obywateli, w tym tych, którzy należą do różnych grup osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, a więc i osób z niepełnosprawnością. Wydaje się jednak, że na rzecz gotowości Polski do formalnego związania się z postanowieniami Konwencji miały w tamtym czasie, tj. w 2012 roku, przemawiać przede wszystkim — jak już wspomniano — uregulowania zawarte w obowiązującej od 1997 roku Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 776, z późn. zm.). Z uwagi na fakt, iż postanowienia zawarte w niniejszym akcie prawnym są szeroko znane wśród osób zainteresowanych problematyką pracy i zatrudnienia

omawianej kategorii osób, w tym miejscu argumenty zgłoszone przez Rząd RP (Uzasadnienie projektu ustawy..., 2012, s. 117) zostaną podane jedynie w formie punktów wskazujących na przyjęte w tej ustawie rozwiązania. Należą do nich rozstrzygnięcia:

- zachęcające do zatrudniania osób z niepełnosprawnością;
- zachęcające osoby z niepełnosprawnością do podjęcia działalności gospodarczej, rolniczej albo w formie wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej;
- ułatwiające osobom z niepełnosprawnością podjęcie zatrudnienia na otwartym rynku pracy;
- dotyczące takich form aktywności wspomagającej rehabilitację społeczną i zawodową osób z niepełnosprawnością, jak warsztaty terapii zajęciowej oraz turnusy rehabilitacyjne;
- dotyczące tworzenia i funkcjonowania zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej jako elementów chronionego rynku pracy;
- dotyczące Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i wykorzystania jego środków.

Optymistyczny wydźwięk opinii rządowej na temat zgodności polskich uregulowań z postanowieniami Konwencji nie był podzielany przez inne gremia. W 2008 roku ukazała się publikacja pt. *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, opracowana przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego i Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych w ramach projektu dofinansowanego ze środków PFRON (<http://firr.org.pl> — dostęp: 10.10.2018). W jej ramach zamieszczona została m.in. analiza zgodności obowiązujących w Polsce aktów normatywnych w zakresie prawa do pracy z Konwencją. Już na samym wstępie autor analizy, Piotr W. Zawadzki (2008, s. 158), wskazał, że wśród wielu uwarunkowań złej sytuacji osób z niepełnosprawnością na rynku pracy poczesne miejsce zajmują kwestie leżące poza ściśle pojmowanym systemem przepisów prawa, a więc — jak wyjaśnia — poza niekompatybilnością owych przepisów z postanowieniami Konwencji. Wśród owych barier i przeszkód wymienia on bariery związane ze służbami zatrudnienia (zwłaszcza publicznymi), z publicznymi i prywatnymi pracodawcami i wreszcie z samymi osobami z niepełnosprawnością. Do pierwszej grupy przeszkód zaliczył m.in. niezajomość prawa odnoszącego się do osób z niepełnosprawnością ze strony pracowników tych instytucji oraz brak ich przygotowania i doświadczenia w zakresie kontaktowania się i pracy z osobami z niepełnosprawnością. Do drugiej zaś — oprócz braku wspomnianego doświadczenia i braku znajomości przepisów ułatwiających zatrudnienie tej kategorii pracowników, brak zachęty ze strony państwa ukierunkowanej na ich zatrudnianie. Czynniki leżące po stronie samych pracowników to również niezajomość stosownych przepisów, bierność wynikająca z samej niepełnosprawności, pewna niezadradność i jej konsekwencje w postaci nieumiejętności poszukiwania pracy oraz negatywne doświadczenia wynikające z kontaktów z pracownikami służb zatrudnienia, jak i samymi pracodawcami. Kwestie prawne stanowią również przeszkodę na drodze poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnością na rynku pracy w tym sensie — jak autor wyjaśnia — że, po pierwsze, wszystkie potencjalnie zainteresowane strony wykazują jego niezajomość, po drugie, jest niejednoznaczne, a więc wykazuje niską jakość, po trzecie wreszcie — niezbyt mocno akcentuje problem dyskryminacji tej kategorii pracowników.

Odnośnie do ostatniej kwestii, sam fakt — zdaniem Zawadzkiego (tamże, s. 160) — iż na jednego pracownika służb zatrudnienia przypada znaczna liczba osób bezrobotnych i poszukujących pracy przy jednocześnie rozbudowanej biurokracji sprawia, że nie mają oni dostatecznie wiele czasu na obsługę osób z niepełnosprawnością, co skutkuje — chociaż autor formułuje ten wniosek z pewną ostrożnością — kierowaniem do pracy w pierwszej kolejności osób pełnosprawnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Drugą stroną tego zjawiska jest to — co autor akcentuje — że pracodawcy z różnych przyczyn niechętnie zatrudniają osoby z niepełnosprawnością, bowiem w praktyce nie mogą oni być zobowiązani do takiej decyzji. W myśl art. 36 ust. 5 Ustawy o promocji zatrudnienia nie mogą oni jedynie w zgłoszeniach wolnych miejsc pracy formułować pod tym względem żadnych ograniczeń.

Przejawem dyskryminacji osób z niepełnosprawnością na rynku pracy jest również — zdaniem cytowanego autora (tamże, s. 162) — system zatrudnienia chronionego. Wspomniano już w tym opracowaniu, że zgodnie z art. 27 ust. 1 Konwencji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) osoby z niepełnosprawnością mają prawo do „zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym [dla nich — przyp. A.M.] środowisku pracy”, tymczasem zatrudnienie tego rodzaju tworzy — jak słusznie autor zauważa (Zawadzki, 2008, s. 162) — pewne enklawy pracy dla osób z niepełnosprawnością wyraźnie odizolowane od całego rynku pracy.

Za formę dyskryminacji — chociaż w nieco innym znaczeniu, bowiem również w stosunku do innych osób z niepełnosprawnością — należy uznać też przypisy dające określone profity jedynie tym osobom z niepełnosprawnością, które są zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne lub poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu. Przykładem jest treść art. 11 ust. 1 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych³, z którego wynika, że tylko osoby spełniające powyższy warunek mogą korzystać z szeregu usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co oznacza — jak podkreśla autor (Zawadzki, 2008, s. 163) — że nie mogą z nich korzystać osoby z niepełnosprawnością, które już pracują. Tego rodzaju ograniczenie odnosi się do całej gamy rozmaitych ulg i usług oferowanych nie tylko na podstawie wymienionego wyżej artykułu odwołującego się do ustawy o promocji zatrudnienia, ale także wymienionych bezpośrednio w Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Niektóre z nich wskazane były jako argumenty poświadczające zgodność krajowych uregulowań z postanowieniami Konwencji. Można tutaj wymienić chociażby możliwość otrzymania przez osoby z niepełnosprawnością środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. Innymi przykładami są zwroty kosztów wyposażenia stanowiska pracy czy przystosowania miejsca pracy przysługujące jedynie tym pracodawcom, którzy zatrudnili zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy osoby z niepełnosprawnością bezrobotne lub poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu. Należy wspomnieć tu-

³ Autor odwoływał się do tekstu jednolitego z 2008 roku Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r., nr 14, poz. 92).

taj, iż dyskryminacja pracujących osób z niepełnosprawnością wyraża się — zdaniem cytowanego autora (Zawadzki, 2008, s. 165) — również w tym, że w razie chęci zmiany pracy stają się mniej atrakcyjne dla następnego pracodawcy, bo nie może on skorzystać z przywilejów wynikających z zatrudnienia osoby spełniającej omawiane warunki. Poza tym — co również ważne w kontekście rozpatrywanych teraz kwestii — sama decyzja o zmianie pracy wiąże się w wielu przypadkach z koniecznością podwyższenia kwalifikacji. Taką szansę — w myśl art. 33 ust. 1 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych — dają między innymi szkolenia inicjowane i organizowane przez kierownika powiatowego urzędu pracy, ale znowu tylko tym osobom z niepełnosprawnością, które w owym urzędzie są zarejestrowane jako bezrobotne lub poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu.

W przedstawionej tutaj — z konieczności skrótowo — analizie krajowych uregulowań mających świadczyć o ich zgodności z zapisami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych dotyczących prawa do pracy, jej autor (Zawadzki, 2008, s. 166–167) zwrócił uwagę na kolejną kwestię, a mianowicie „na monopol publicznych służb zatrudnienia w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym na rynku pracy”. Wyrazem owego monopolu jest konieczność zarejestrowania się tychże osób w powiatowym urzędzie pracy, stanowiąca warunek skorzystania z różnych form wsparcia w sytuacji poszukiwania pracy, jej trwania czy kontynuowania (świadczą o tym chociażby przytoczone wyżej przykłady usług czy ulg). Wsparcia takiego pozbawione są osoby z niepełnosprawnością samodzielnie poszukujące pracy lub korzystające z pośrednictwa agencji zatrudnienia, czyli podmiotów niepublicznych. Rozwiązanie takie stoi w jawnej sprzeczności z wymogami prawa do pracy zapisanymi w Konwencji. Jednym z zobowiązań Państwa-Strony zapisanym w art. 27 ust. 1 lit. e tego aktu prawa międzynarodowego jest — o czym była już mowa w tym opracowaniu — „popieranie możliwości zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz pomocy w znalezieniu, uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia oraz powrocie do zatrudnienia”. Nie ulega żadnej wątpliwości, że uzależnienie skorzystania z tego rodzaju wsparcia i pomocy od formalnego związania się z publicznymi służbami zatrudnienia jest wyraźnym ograniczeniem prawa do pracy i „godzi w ogólną skuteczność działań podejmowanych na rzecz zatrudnienia tej grupy społecznej” (Zawadzki, 2008, s. 167).

Rodzi się pytanie, czy kolejne lata przyniosły jakieś zmiany w spostrzeganiu krajowych uregulowań prawnych i praktycznej polityki społecznej ukierunkowanych na popieranie, ochronę i urzeczywistnianie prawa do pracy osób z niepełnosprawnością? Odpowiedź na to pytanie umożliwiała lektura publikacji pt. *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012–2014* (<https://www.rpo.gov.pl> — dostęp: 10.10.2018). Publikacja owa stanowi realizację uprawnień RPO jako niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania procesu wdrażania Konwencji ustanowionego w myśl art. 33 ust. 2 tego dokumentu. Mówi on mianowicie, że:

Państwa-Strony [...] utrzymywać będą, wzmocnią, wyznaczą lub ustanowią strukturę, obejmującą jeden lub więcej niezależnych mechanizmów, tam, gdzie to właściwe, w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania niniejszej konwencji. Wyznaczając lub ustanawiając

taki mechanizm, Państwa-Strony uwzględnią zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji ochrony i popierania praw człowieka.

Publikację tę traktować należy jako raport alternatywny w stosunku do sprawozdania opracowanego przez Rząd RP. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż art. 35 ust. 1 Konwencji zobowiązuje władze państw formalnie wiążących się z jej postanowieniami do przedkładania Komitetowi do spraw praw osób niepełnosprawnych, powołanemu na mocy art. 34 ust. 1, szczegółowych sprawozdań odnoszących się do środków powziętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z jej postanowień oraz z postępu w tym zakresie. Pierwsze takie sprawozdanie powinno być opracowane w terminie dwóch lat od daty wejścia w życie Konwencji w danym kraju, następnie zaś co cztery lata oraz zawsze, gdy zażyczy sobie tego wspomniany Komitet (art. 35 ust. 2).

Wracając do treści sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich sporządzonego — co wydaje się ważne — po dwóch latach funkcjonowania w naszym kraju Konwencji wskazać należy, iż już na jego początku, w ramach fragmentu zatytułowanego *Streszczenie najważniejszych wniosków i rekomendacji* pojawiły się uwagi na temat realizacji prawa do pracy i zatrudnienia. Otóż — zdaniem Rzecznika (*Realizacja przez Polskę...*, 2015, s. 8) — niezbędne jest

takie zaprojektowanie systemu zabezpieczenia społecznego, aby [...] usunąć lub znacznie zmniejszyć bariery w podejmowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Kwestie te w sposób szczegółowy podjęte zostały natomiast w jednym z rozdziałów sprawozdania (tamże, s. 85–95). Z jego treści wynika m.in., że:

- szczegółowa analiza systemu wsparcia aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością pozwala przyjąć, iż pod względem prawnym i praktycznych inicjatyw w tym zakresie nie odbiega on od standardów obserwowanych na arenie międzynarodowej. Oznacza to, że z formalnego punktu widzenia przyjęte rozwiązania dają podstawę, aby sądzić, iż osoby tej kategorii mają u nas w pełni zagwarantowane podstawowe prawa dotyczące zatrudnienia (tamże, s. 88);
- w naszym kraju, będącym członkiem Unii Europejskiej, systematycznie wdraża się rozwiązania promowane przez ustawodawstwo o charakterze międzynarodowym odnoszące się do zasady równości w zatrudnieniu i zakazu dyskryminacji osób z niepełnosprawnością. Przykładem w tym względzie jest przyjęcie w ostatnich latach zmian dotyczących dostępności tej kategorii osób do otwartego rynku pracy polegających na zrównaniu wysokości comiesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością otrzymywanego przez pracodawców tego rynku z wysokością dofinansowania przysługująca na rynku chronionym. Wprowadzono również rozwiązania promujące zatrudnienie tychże osób w administracji rządowej oraz samorządowej polegające na przyznaniu im pierwszeństwa zatrudnienia w tych organach, w których wskaźnik zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnością nie przekracza ustawowych 6%, pod warunkiem, że spełniają one wymagania kwalifikacyjne w tym samym stopniu, co inni wyłonieni kandydaci. Po-

- nadto instytucje rządowe prowadzą bądź wspierają długą listę programów i projektów finansowanych ze środków publicznych, chociaż — zdaniem Rzecznika — nie wszystkie z nich są na tyle efektywne, aby wprowadzały trwale zmiany i znacząco poprawiały sytuację tej kategorii osób na rynku pracy. Dużą nadzieję wiąże on jednak z projektem pt. „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”;
- mimo szeregu rozmaitych rozwiązań w zakresie finansowego wsparcia zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w naszym kraju wskaźnik ich zatrudnienia należy do najniższych w Europie. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być zjawisko tzw. pułapki świadczeniowej sprawiającej, iż osoby pobierające świadczenia rentowe niechętnie podejmują aktywność zawodową. Oczekiwanym rezultatem nie przynosi również zatrudnienie subsydiowane, bowiem — jak się okazuje — około połowa aktywnych zawodowo osób z niepełnosprawnością funkcjonuje poza rynkiem o tym charakterze, zatem nie mają one gwarancji skorzystania z form wsparcia wynikających z tych rozwiązań. Chodzi tutaj o osoby zatrudnione w ramach umów prawno-cywilnych czy prowadzące własną działalność gospodarczą, odbywające staże lub biorące udział w innych formach aktywizacji, ale także o te, które są „ofiarą” nadmiernej biurokratyzacji procedury ubiegania się przez pracodawców o środki wspierające zatrudnienie tej kategorii pracowników w systemie pracowniczym (tamże, s. 90). Ogólnie rzecz biorąc — w opinii Rzecznika — kluczowe znaczenie mają u nas rozwiązania zmierzające do utrzymania wskaźnika zatrudnienia pracowniczego — które, jak się okazuje, nie są zbyt efektywne w sensie utrzymania tej pracy — kosztem działań sprzyjających podnoszeniu poziomu umiejętności i kwalifikacji zawodowych;
 - wyniki kontroli przeprowadzonej w 2013 roku wykazały, że formalne wzmocnienie osób z niepełnosprawnością w zakresie dostępności do stanowisk w administracji rządowej i samorządowej nie przynosi spektakularnych efektów. Wymowny w tym względzie jest fakt, iż w okresie owej kontroli żadne z ministerstw nie przekroczyło w tym zakresie ustawowego poziomu 6% (tamże, s. 90);
 - wynikający z przepisów Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych system aktywizacji zawodowej mający według tkwiących w nim założeń sprzyjać przechodzeniu osób z niepełnosprawnością z chronionego do otwartego rynku pracy jest mało skuteczny z uwagi na fakt, iż podmioty prowadzące warsztaty terapii zajęciowej lub zakłady aktywizacji zawodowej nie są motywowane do kierowania uczestników tych form rehabilitacji na wspomniany otwarty rynek pracy;
 - istniejąca u nas instytucja pracownika pomagającego w pracy osobie z niepełnosprawnej w zakresie komunikowania się i wykonywania złożonych bądź niemożliwych do samodzielnego wykonania przez nie czynności jest w praktyce wykorzystywana w marginalnym zakresie, co stawia pod znakiem zapytania możliwość zaspokojenia w miejscu pracy podstawowych potrzeb wynikających z faktu niepełnosprawności i realizacji zasady indywidualnego podejścia do osób owej niepełnosprawności doświadczających;

- wymienione wyżej, i inne jeszcze, przyczyny sprawiły, iż w 2013 roku z populacji osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym wynoszącej 1 mln 914 tysięcy osób, aktywnych zawodowo było 527 tys. osób, a spośród nich pracowało 432 tysiące. Liczba osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym będących biernymi zawodowo sięgała wówczas — jak wynika z tych danych — 1 mln 388 tysięcy (tamże, s. 92).

Jak wspomniano powyższe sprawozdanie ma charakter niejako alternatywny do rządowego. To ostatnie, zatytułowany *Sprawozdanie przedstawione przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 35 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień* (2014), przedstawione — jak już wiadomo — Komitetowi do spraw praw osób niepełnosprawnych ONZ zamieszczone zostało na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, obejmuje lata 2012–2013, a także w możliwym zakresie rok 2014 (<http://www.niepelnosprawni.gov.pl> — dostęp: 10.05.2018). Zawarte w nim informacje z zakresu promowania, ochrony i urzeczywistniania prawa do pracy są — podobnie jak w analizowanym wcześniej uzasadnieniu rządowym projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji — szczegółową i obszerną charakterystyką rozwiązań prawnych obowiązujących w okresie sprawozdawczym. W odniesieniu do niektórych kwestii ich efektywność udokumentowana została wynikami badań i kontroli. Co ciekawe, spotkać można przykłady świadczące o tym, że interpretacja owych wyników skutkowałą innymi wnioskami, niż te podane w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich. O ile w dokumencie opracowanym przez Rzecznika wyniki kontroli z 2013 roku dotyczącej zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w administracji rządowej i samorządowej wskazywały na małą skuteczność wprowadzonych w tym zakresie rozwiązań, czego przykładem — jak wykazano — jest fakt, że w żadnym z ministerstw nie osiągnięto 6% wskaźnika zatrudnienia tej kategorii pracowników, to w sprawozdaniu rządowym pojawia się zapis, że „wskazują [one — przyp. A.M.] na prawidłowe stosowanie w procesach naboru wymogów dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych, a także znaczny postęp w zakresie dostosowania siedzib urzędów do potrzeb niepełnosprawnych urzędników” (Sprawozdanie..., 2014, s. 64). W sprawozdaniu tym zwrócono m.in. uwagę, iż od 1 kwietnia 2014 roku weszły w życie nowe regulacje w zakresie dofinansowania do wynagrodzenia pracownika z niepełnosprawnością zrównujące wielkość tego dofinansowania między pracodawcami otwartego rynku pracy i pracodawcami prowadzącymi zakłady pracy chronionej, co w konsekwencji powinno sprzyjać przechodzeniu pracowników z systemu chronionego do otwartego (tamże, s. 65). Pokazną część omawianego sprawozdania zajmuje lista programów współfinansowanych przez PFRON w latach bezpośrednio poprzedzających datę ratyfikacji Konwencji i po tym fakcie, już opublikowanych i planowanych do publikacji podręczników dobrych praktyk oraz wykaz rozmaitych kampanii na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnością. Ważną — jak się wydaje — częścią owego sprawozdania są treści dotyczące rozwiązań w zakresie racjonalnego usprawniania w miejscu pracy tych pracowników.

ZAMIĄST ZAKOŃCZENIA

Na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakładce aktualności zamieszczona została informacja, iż w dniach 4–5 września 2018 roku „polska delegacja rządowa przedstawiła w Genewie, przed Komitetem do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, I sprawozdanie Polski z wykonania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych” (<https://www.mpips.gov.pl> — dostęp: 17.10.2018) oraz, że członkowie Komitetu zadawali członkom owej delegacji pytania dotyczące wielu obszarów prawa i polityki społecznej, podkreślając, że na działania w tych obszarach Polska powinna zwrócić szczególną uwagę. Wśród tych obszarów — jak wynika z cytowanych informacji — znalazła się także kwestia poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnych. W oparciu o treść sprawozdania i uzyskane odpowiedzi Komitet sformułuje końcowe uwagi o charakterze zaleceń (według informacji ministerstwa do 24 września br.). Procedura taka wynika z treści art. 36 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, według której oficjalne sprawozdania poszczególnych państw rozpatrywane są przez Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych, który czyni „takie uwagi i zalecenia ogólne w stosunku do sprawozdania, jakie uzna za właściwe i przekaże je zainteresowanemu Państwu-Stronie”.

Na koniec warto wspomnieć, iż na stronie Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych (<https://tbinternet.ohchr.org> — dostęp: 17.10.2018) pierwsze sprawozdanie Rządu RP w kilku językach zamieszczone zostało już 3 listopada 2015 roku.

BIBLIOGRAFIA

- Dyduch Ewa, Mikrut Adam (w druku), *Przygotowanie do zawodu i zatrudnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną. Rozważania na kanwie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków.
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=29 [dostęp: 17.10.2018].
<https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5528,10205,sprawozdanie-z-wykonywania-konwencji-o-prawach-osob-niepelnosprawnych-html> [dostęp: 17.10.2018].
Jankowska Maria (2011/2012). *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, „Niepełnosprawność — zagadnienia, problemy, rozwiązania” 1 (1), s. 24–45.
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78 poz. 483.
Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.
Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Poradnik RPO. http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN_RPO — Materiały nr 82 KPON.pdf [dostęp: 18.08.2018].
Mazurek Kaz, Winzer Margret (2014), *Prawa osób niepełnosprawnych w miejscu pracy. Prawodawstwo i perspektywy zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych w świetle Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (CRPD) ONZ oraz Americans with Disabilities Act (ADA)*, [w:] *Osoby niepełnosprawne w drodze ku dorosłości*, red. Danuta Wolska, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków, s. 282–289.

- Oświadczenie rządowe z dnia 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.* Dz. U. z 2012 r., poz. 1170.
- Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ* (2008), Kraków: Fundacja Rozwoju Regionalnego, s. 158–168, http://firr.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/Czarna_ksiega_www.pdf [dostęp: 10.10.2018].
- Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012–2014.* (2015), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/PROJEKT%20sprawozdania%20RPO%20z%20realizacji%20KPON_0.pdf [dostęp: 10.10.2018].
- Sprawozdanie przedstawiane przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 35 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień.* (2014), <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/art400,pierwsze-sprawozdanie-dla-onz.html> [dostęp: 10.05.2018].
- Styk K. (2014), *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce w świetle realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Ekspertyza opracowana na potrzeby projektu „W stronę skutecznego modelu partycypacji obywatelskiej”, realizowanego w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.* Pobrano z: http://wrzoz.org.pl/download/opracowanie_konwencja.pdf [dostęp: 21.08.2018].
- Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 roku.* Dz. U. z 1982 r., nr 31, poz. 214, z późn. zm. Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r.* Dz. U. z 2018 r., poz. 1915.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.* Dz. U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143, z późn. zm. Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2016 r.* Dz. U. z 2016 r., poz. 1828.
- Ustawy o spółdzielniach socjalnych.* Dz. U. z 2006 r., nr 94, poz. 6510, z późn. zm. Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 czerwca 2018 r.* Dz. U. z 2018 r., poz. 1205.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.* Dz. U. z 2012 r., poz. 882.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.* Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505, z późn. zm. Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2018 r.* Dz. U. z 2018 r., poz. 1159.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy.* Dz. U. z 1974 r., nr 42 poz. 141, z późn. zm. Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 kwietnia 2018 r.* Dz. U. z 2018 r., poz. 917.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.* Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 776, z późn. zm.. Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 2018 r.* Dz. U. z 2018 r., poz. 511.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej.* Dz. U. z 2001 r., nr 128, poz. 1403, z późn. zm. Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 stycznia 2017 r.* Dz. U. z 2017 r., poz. 161.
- Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001, z późn. zm.). Ustawa posiada tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 czerwca 2018 r.* Dz. U. z 2018 r., poz. 1265.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz. U. z 1991 r., nr 55, poz. 234, z późn. zm.).

Uzasadnienie projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM 10-26-12., Druk nr 408 z dnia 27 kwietnia 2012 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=A25E942EAA7F8651C1257A0100356633> [dostęp: 29.08.2018].

Wieruszewski Roman (2008), *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w polskim porządku prawnym*, [w:] *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków, s. 10–11.

Zawadzki Piotr W. (2008), *Praca i zatrudnienie*, [w:] *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Rozwoju Regionalnego, Kraków, s. 158–168. http://firr.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/Czarna_ksiega_www.pdf [dostęp: 10.10.2018].

Adam Mikrut

REALIZING THE RIGHT TO WORK. REFLECTIONS BASED ON THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

Summary

By ratifying the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, our state authorities have assured the international community, that Polish law is consistent with the provisions of this document on all matters, including the right to work of people with disabilities. The provisions of our law presented in the article, which are to confirm this compliance, were discussed by various independent bodies, including the Ombudsman. These polemics were conducted both – before the formal adoption of the Convention and after its ratification, and their content is far from the optimistic opinions of the government.