

# Realizacja prawa do pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle Karty Praw Osób Niepełnosprawnych

## Streszczenie

W pracy przedstawiono analizę dokumentów rządowych dotyczących realizacji Karty Praw Osób Niepełnosprawnych w kontekście prawa do pracy. Zasadnicza część artykułu poświęcona jest kierunkom zmian prawa w zakresie zatrudnienia. W dalszej części zaprezentowano efekty tych działań w postaci zmian wskaźników zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym i chronionym rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** osoby z niepełnosprawnościami, Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, prawo do pracy, otwarty rynek pracy, chroniony rynek pracy

## **The right to work for with disabilities in the light Charter of Fundamental Rights of Persons with Disabilities**

### Summary

The paper presents an analysis of government documents relating to the implementation of the Charter of the Rights of Persons with Disabilities in the context of the right to work. The main part of the work is devoted to the directions of the changes in employment law. The following presents the effects of these operations in the form of changes in the employment rate of people with disabilities in the competitive and sheltered labour market.

**Key words:** people with disabilities, the Charter of Rights of Disabled People, law to work, competitive labour market, sheltered labour market

## Wstęp

Praca w życiu osób z niepełnosprawnościami odgrywa znaczącą rolę. Jest nie tylko źródłem dochodów gospodarstw domowych, ale stanowi instrument rehabilitacji i integracji społecznej. Praca jest jedną z kluczowych wartości i należy do podstawowych praw człowieka. Wagę praw człowieka, w szczególności praw osób z niepełnosprawnościami, potwierdziły różne organizacje międzynarodowe, jak np. ONZ (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, 1948; Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, 1966; Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych, 1975; Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych, 2006), Rada Europy (Europejska Konwencja Praw Człowieka, 1950; Europejska Karta Społeczna, 1961), Unia Europejska (Karta

Praw Podstawowych, 2000). W Polsce zostały one wyartykułowane w Konstytucji<sup>1</sup> oraz Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>2</sup> z 1997 r. Ustawa zasadnicza gwarantuje prawo do niedyskryminacji (art. 32 pkt 2), a także nakłada na władze publiczne obowiązek pomocy tym osobom w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69).

Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (dalej: Karta Praw) stwierdza, że osoby te mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji, a także podaje katalog dziesięciu szczegółowych uprawnień, obejmujących również „[...] prawo pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych” (§1).

Ponieważ Karta Praw jest uchwałą, czyli dokumentem o charakterze deklaracji, do jej realizacji wymagane są akty prawne wykonawcze w randze ustawy. Przykładowo, realizacja prawa do edukacji przebiega zgodnie z przepisami ustaw o systemie oświaty<sup>3</sup> i o szkolnictwie wyższym<sup>4</sup>, prawa do leczenia i opieki zdrowotnej – ustaw o świadczeniach zdrowotnych<sup>5</sup> i o ochronie zdrowia psychicznego<sup>6</sup>, a prawa do pracy – ustaw o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>7</sup> (zwana dalej ustawą o rehabilitacji), o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>8</sup> (zwana dalej ustawą o promocji zatrudnienia) oraz Kodeksu pracy<sup>9</sup>. Szczegółowe kwestie regulowane są na mocy rozporządzeń.

W Polsce obowiązuje model kwotowy zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Oznacza to, że na pracodawcach zatrudniających 25. pracowników i więcej spoczywa obowiązek zatrudniania przynajmniej 6% pracowników z niepełną sprawnością w przeliczeniu na pełne etaty. Jeżeli pracodawca nie spełnia tego kryterium, jest zobowiązany do wpłacania karnych odsetek z tego tytułu na specjalny fundusz – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) – w wysokości odpowiadającej liczbie nieobsadzonych przez niepełnosprawnych etatów. Fundusze pochodzące z wpłat pracodawców wykorzystywane są do celów rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami, w szczególności wspierania kształcenia zawodowego i aktywności zawodowej.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483

<sup>2</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M. P. 1997, Nr 50, poz. 475

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, tj. Dz. U. 2012, poz. 572 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2008, Nr 164, poz. 1027 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. 2011, Nr 231, poz. 1375 ze zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2011, Nr 127, poz. 721 ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415 ze zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tj. Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 ze zm.

Od 2003 r. premier rządu corocznie przedstawia Sejmowi informację o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji Karty Praw<sup>10</sup>. W dalszej części zostanie przedstawiona analiza części informacji poświęconej prawu do pracy, w szczególności zmianom legislacyjnym, a także efektom tych działań w postaci zmian wskaźników zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy (na podstawie danych GUS i PFRON). Analiza obejmuje zasadniczo lata 2002–2011, a w razie niedostępności danych – krótszy okres.

## Zmiany legislacyjne wpływające na realizację prawa do pracy osób z niepełnosprawnościami

Zmiany prawa w przedmiotowym zakresie, których inicjatorami w większości są urzędy centralne, dotyczą między innymi następujących zagadnień: zapobiegania dyskryminacji; dostosowania przepisów prawa krajowego do przepisów wspólnotowych (w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej); wprowadzenia nowego instrumentu polityki rynku pracy w postaci zatrudnienia socjalnego; zwiększenia wsparcia pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami; bezpieczeństwa i higieny pracy w kontekście niepełnosprawności pracownika oraz uporządkowania kwestii zbiegu bezrobocia i niepełnosprawności. W analizowanym okresie dokonano zmiany jednej z podstawowych dla rynku pracy ustaw: w miejsce dotychczasowej ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu wprowadzono ustawę o promocji zatrudnienia. Wspomnieć także należy o przyjęciu ustawy o języku migowym<sup>11</sup>, która może poprawić sytuację osób z dysfunkcją narządu słuchu. Z kolei na mocy nowelizacji ustawy o służbie cywilnej<sup>12</sup> przyznano osobom z niepełną sprawnością pierwszeństwo w zatrudnieniu.

## Zapobieganie dyskryminacji

Znaczący wpływ na poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnościami miało w 2002 r. uchwalenie przez Sejm RP nowelizacji Kodeksu pracy. Wprowadzono zakaz dyskryminacji w stosunkach pracy. Dotyczy to zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej formy dyskryminacji<sup>13</sup>. Kolejna nowelizacja z 2008 r. zaostrzyła przepisy antydyskryminacyjne: ustawa nakazuje wprost równe traktowanie pracowników oraz zakazuje dyskryminacji m.in. z powodu niepełnosprawności. W wyniku tej nowelizacji:

- rozszerzono definicję molestowania, w tym seksualnego,

<sup>10</sup> Informacje Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych” z lat 2003–2012

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, Dz. U. 2011, Nr 209, poz. 1243 ze zm.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 201, poz. 1183

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1405 ze zm.

- rozszerzono definicję dyskryminacji pośredniej,
- wzmożono ochronę pracownika, wobec którego doszło do molestowania (w tym seksualnego),
- doprecyzowano definicję dyskryminacji w zatrudnieniu oraz wprowadzono ochronę dla pracownika pomagającego dyskryminowanemu.

Charakter antidyskryminacyjny miało również wprowadzenie w 2007 r. zmian w ustawie o rehabilitacji oraz w 2009 r. o promocji zatrudnienia<sup>14</sup>. Podkreślono w nich, że osoby z niepełnosprawnościami mogą korzystać z usług rynku pracy na takich samych zasadach, jak inne osoby bezrobotne czy poszukujące pracy, będące w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy.

## Dostosowanie przepisów krajowych do prawa wspólnotowego

W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością dostosowania przepisów prawnych do przepisów wspólnotowych wprowadzono przepisy dotyczące korzystania z pomocy publicznej. Pomoc ta opiera się na zasadzie *de minimis*, pochodzącej z prawa rzymskiego „*de minimis non curat lex*” („prawo nie troszczy się o drobiazgi”). Jest to pomoc publiczna o niewielkich rozmiarach, nie naruszająca konkurencji na rynku<sup>15</sup>. Od 1 stycznia 2007 r. udzielona pomoc *de minimis* nie może przekroczyć kwoty 200 tys. euro w ciągu trzech lat<sup>16</sup>.

W 2004 r. pomocą *de minimis* objęto m.in. udzielenie wsparcia w zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Pomoc ta miała formę zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawców w związku z przystosowaniem tworzonych lub istniejących stanowisk pracy, adaptacji pomieszczeń zakładu pracy do specyficznych potrzeb tych osób, adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających niepełnosprawnemu pracownikowi funkcjonowanie w zakładzie pracy<sup>17</sup>. Można też było udzielać pożyczek na rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby z niepełnosprawnościami<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 791; Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 6, poz. 33

<sup>15</sup> *Pomoc de minimis*, <http://www.parp.gov.pl/index/index/764> [dostęp: 2013-02-08]

<sup>16</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 15 września 2004 r. w sprawie zwrotu kosztów przystosowania stanowisk pracy, adaptacji pomieszczeń i urządzeń do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu, Dz. U. 2004, Nr 215, poz. 2186

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 26 lipca 2004 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad udzielania, oprocentowania, spłaty, rozkładania na raty i umarzania pożyczek dla osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2004, Nr 174, poz. 1810; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1192

Zgodnie z tą zasadą możliwe stało się również wsparcie zakładów pracy chronionej (ZPCh) ze środków pochodzących ze zwolnień z podatków i opłat oraz odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON). Środki mogły być wydatkowane m.in.<sup>19</sup>:

- tworzenie, modernizację, remont i utrzymanie bazy rehabilitacyjnej, socjalnej oraz wypoczynkowej,
- przygotowanie stanowisk pracy, w tym: zakup i modernizację maszyn i urządzeń do indywidualnych potrzeb wynikających z psychofizycznych możliwości osób z niepełnosprawnościami; roboty budowlane dotyczące obiektów ZPCh, związane z poprawą warunków pracy i rehabilitacji; wyposażenie i dostosowanie pomieszczeń ZPCh; finansowanie części kosztów wprowadzania nowoczesnych technologii, prototypowych wzorów oraz programów organizacyjnych,
- dowożenie lub dojazdu do pracy i z pracy osób mających trudności w korzystaniu z publicznych środków transportu, w tym koszty zakupu samochodów do przewozu tych osób,
- wynagrodzenie osoby sprawującej opiekę nad uczestnikami programu rehabilitacji oraz członków komisji rehabilitacyjnej,
- wspólne zadania pracodawców prowadzących ZPCh z zakresu rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, na których realizację mogą oni przeznaczyć do 10% środków ZFRON (w tym na tworzenie i modernizację infrastruktury rehabilitacyjno-socjalnej oraz przedsięwzięcia inwestycyjne).

Przedsiębiorcom prowadzącym ZPCh umożliwiono skorzystanie z jednorazowej pożyczki w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób z niepełnosprawnościami<sup>20</sup>, na szkolenia pracowników niepełnosprawnych<sup>21</sup>, w tym m.in.:

- wynagrodzenia: osób prowadzących szkolenie, tłumacza języka migowego albo lektora dla niewidomych, opiekuna zatrudnionej osoby z niepełnosprawnością ruchową zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności,
- kosztów podróży osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia, przewodnika lub opiekuna zatrudnionej osoby z niepełnosprawnością zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności,
- kosztów zakwaterowania i żywienia osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia oraz tłumacza języka migowego albo lektora dla osób niewidomych,
- kosztów usług doradczych, związanych z danym szkoleniem.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej, Dz. U. 2004, Nr 98, poz. 989

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy *de minimis* w formie jednorazowej pożyczki przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej, Dz. U. 2004, Nr 98, poz. 990

<sup>21</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na szkolenia pracowników niepełnosprawnych, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1193

Kolejne zmiany w tym zakresie weszły w życie od 1 stycznia 2009 r. i wynikały ze zmiany przepisów unijnych<sup>22</sup>. Zmiany objęły w szczególności wprowadzenie nowych instrumentów w postaci możliwości rekompensaty pracodawcom prowadzącym ZPCh kosztów zakupu i autoryzacji oprogramowania i urządzeń technologii wspierających dla pracowników z niepełnosprawnościami oraz dodatkowych kosztów budowy (rozbudowy) zakładu, a także zmian zasad udzielania dofinansowania do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników<sup>23</sup>.

## Wsparcie pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami

Pracodawcy, którzy już zatrudniają niepełnosprawnych pracowników lub chcą ich zatrudnić, mogą liczyć na wsparcie ze środków PFRON. Obejmuje ono m.in. zwrot poniesionych kosztów przystosowania nowo tworzonych lub istniejących stanowisk pracy oraz rozpoznawania tych potrzeb przez służby medycyny pracy<sup>24</sup>. Pracodawcy mogli również skorzystać z możliwości finansowania części składek na ubezpieczenie społeczne z budżetu państwa w przypadku niepełnosprawnych absolwentów posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu i zamieszkujących w rejonach uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym<sup>25</sup>.

Od 2004 r. przedsiębiorcy mogą ubiegać się o refundację podwyższonych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych<sup>26</sup>, w skład których wchodzi<sup>27</sup>:

- a) obciążenia wynikające z niższej produktywności osób z niepełnosprawnościami, w tym: zwiększony czas wykonywania czynności pracy przez pracowników z niepełnosprawnościami; dodatkowy urlop wypoczynkowy i skrócony czas pracy; zwolnienia od pracy w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym; 15-minutowa przerwa w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek; zwolnienia 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); zwiększona absencja chorobowa; zwiększone zużycie materiałów i surowców,

<sup>22</sup> Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. WE L 214 z 9 sierpnia 2008 r.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2008, Nr 237, poz. 1652

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie zwrotu kosztów przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2003, Nr 115, poz. 1081

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół, Dz. U. 2001, Nr 122, poz. 1325 ze zm.

<sup>26</sup> Są to dodatkowe koszty względem tych, które przedsiębiorca poniósłby, jeżeli zatrudniałby pracowników niebędących osobami z niepełnosprawnościami przez każdy okres, przez który pracownicy niepełnosprawni są w rzeczywistości zatrudniani.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1194 ze zm.

- b) koszty zatrudniania pracowników dotyczące czasu przeznaczanego wyłącznie na pomoc w pracy niepełnosprawnym pracownikom,
- c) koszty adaptacji pomieszczeń,
- d) koszty adaptacji lub nabycia urządzeń przeznaczonych do użytku osób z niepełnosprawnościami.

Zakres możliwych do zrekompensowania pracodawcom dodatkowych kosztów zatrudniania osób z niepełnosprawnościami rozszerzono w 2009 r. o koszty zakupu i autoryzacji oprogramowania na użytek pracowników niepełnosprawnych oraz urządzeń technologii wspomagających lub przystosowanych do potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności<sup>28</sup>.

W 2006 r. wprowadzono wsparcie finansowe szkoleń dla pracodawców, którzy zatrudniają lub zamierzają zatrudnić osoby z niepełnosprawnościami, ich pracowników współpracujących z tymi osobami oraz organizatorów pracy w przedsiębiorstwach<sup>29</sup>.

W 2007 r. wprowadzono lub zmodyfikowano kilka instrumentów wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami<sup>30</sup>. Wprowadzono możliwość uzyskania przez pracodawcę zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla pracownika z niepełnosprawnością, przy czym warunkiem uzyskania zwrotu jest utrzymanie tej osoby w zatrudnieniu przez okres co najmniej 36. miesięcy. Z tego instrumentu mogą skorzystać także pracodawcy sektora finansów publicznych, którzy dotąd nie korzystali ze wsparcia w zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Zwiększono również wysokość refundacji pracodawcom (ze środków PFRON) kosztów szkolenia niepełnosprawnych pracowników z 75% do 90% tych kosztów.

Celem ułatwienia pracodawcom procesu rekrutacji pracowników ze zmniejszoną sprawnością, wprowadzono możliwości dofinansowania (przez okres jednego roku) 60% kosztów płacy oraz obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne osób z niepełnosprawnością zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne lub poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu. Fundusz refundował obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne następującym podmiotom: pracodawcom zatrudniającym osoby z niepełnosprawnościami, osobom z niepełnosprawnościami prowadzącym działalność gospodarczą, niepełnosprawnym rolnikom, a także rolnikom zobowiązanym do opłacenia składek za niepełnosprawnego domownika. Od 2009 r. z prawa do refundacji składek wykluczono pracodawców<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 września 2009 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów, związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, Dz. U. 2009, Nr 109, poz. 913

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 października 2004 r. w sprawie udzielania pomocy *de minimis* na szkolenia dla pracodawców zatrudniających lub zamierzających zatrudnić osoby niepełnosprawne, ich pracowników współpracujących z osobami niepełnosprawnymi oraz organizatorów pracy w przedsiębiorstwach, Dz. U. 2004, Nr 238, poz. 2398

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 791

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2009, Nr 9, poz. 42

Zmianom podlegały też maksymalne kwoty dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. W 2007 r. ustalono je na poziomie 130% najniższego wynagrodzenia na pracownika ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 110% – z umiarkowanym i 50% – z lekkim. Od 2009 r. wartości te wynoszą analogicznie 160%, 140% i 60%. Ponadto ulegają one podwyższeniu o 40% w przypadku pracowników ze specjalnymi schorzeniami (z chorobą psychiczną, upośledzeniem umysłowym, epilepsją, niesłyszący, niewidomi)<sup>32</sup>. W 2009 r. maksymalne dofinansowanie przysługiwało tylko pracodawcom prowadzącym ZPCh; pracodawcom z otwartego rynku pracy przysługiwało do wysokości 70% stawek dla ZPCh, a w przypadku schorzeń specjalnych – do 90%. Od 1 stycznia 2010 r. zniesiono zróżnicowanie stawek maksymalnych dofinansowań w zależności od rodzaju rynku pracy, na jakim funkcjonuje pracodawca.

W grudniu 2008 r. Sejm RP uchwalił zmiany, mające na celu podniesienie skuteczności funkcjonowania instrumentów wspierających zatrudnienie i rehabilitację zawodową. W ramach tych zmian zastąpiono pomoc w postaci miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń osób z niepełnosprawnościami oraz refundację składek na ubezpieczenia społeczne tych osób jednym instrumentem: dofinansowaniem do wynagrodzenia. Dofinansowanie to przysługuje pracodawcom wykonującym działalność gospodarczą do wysokości 75% kosztów płacy, a pracodawcom niewykonującym takiej działalności (np. organizacjom pozarządowym) – do 90% kosztów wynagrodzenia<sup>33</sup>.

Rozszerzono możliwości zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w zakładach aktywności zawodowej (ZAZ). Rehabilitacja w zakładach aktywności zawodowej stanowi etap przejściowy między warsztatami terapii zawodowej a zakładami pracy chronionej. Poza osobami zaliczonymi do znacznego stopnia niepełnosprawności, mogą w nich zostać zatrudnione osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, chorobę psychiczną lub upośledzenie umysłowe. Szczególnie dotyczy to osób, które osiągnęły postępy w rehabilitacji uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji w ZAZ.

Nowym instrumentem wsparcia pracodawców prowadzących ZPCh, u których wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wynosi co najmniej 50%, jest możliwość rekompensaty poniesionych dodatkowych kosztów budowy lub rozbudowy obiektów lub pomieszczeń zakładu, administracyjnych i transportowych, poniesionych w związku z zatrudnianiem osób ze zmniejszoną sprawnością.

## **Wsparcie działalności gospodarczej osób z niepełnosprawnościami**

Dla przedsiębiorczych osób z niepełnosprawnościami w ramach wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej dostępna była początkowo pożyczka na rozpoczęcie działalności. W 2007 r. dotychczasową pożyczkę zastąpiono jednorazową bezzwrotną

<sup>32</sup> Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 791; Dz. U. 2008, Nr 237, poz. 1652

<sup>33</sup> Dz. U. 2008, Nr 237, poz. 1652



pomocą na rozpoczęcie działalności gospodarczej w wysokości do 15-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Z tego instrumentu mogą skorzystać również osoby wnoszące wkład do spółdzielni socjalnej<sup>34</sup>. Osoby prowadzące już taką działalność mogą ubiegać się o dofinansowanie do wysokości 50% oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności, jeśli nie korzystały z pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej albo rolniczej lub pożyczka została spłacona albo w całości umorzona. Przysługuje im również refundacja składek na ubezpieczenie społeczne: emerytalne i rentowe<sup>35</sup>.

## Zatrudnienie socjalne

Znaczącym *novum* w zakresie polityki rynku pracy, poszerzającym możliwości zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, było przyjęcie w 2003 r. przez parlament ustawy o zatrudnieniu socjalnym<sup>36</sup>, która zdefiniowała ten rodzaj zatrudnienia i określiła jego zasady. Zatrudnienie socjalne jest formą pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych oraz znalazły się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Do tej grupy zaliczane są m.in. osoby chore psychicznie oraz osoby z niepełnosprawnościami, które posiadają orzeczenie o inwalidztwie, niepełnosprawności lub niezdolności do pracy. Analogiczny zapis znalazł się również w ustawie o promocji zatrudnienia z 2004 r., która wprowadziła możliwość pracy dla osób z niepełnosprawnościami w nowej formie prawno-organizacyjnej – spółdzielni socjalnej. W roku 2006 uchwalona została ustawa o spółdzielniach socjalnych<sup>37</sup>, która zaliczyła osoby z niepełnosprawnościami do kręgu podmiotów mogących założyć spółdzielnię socjalną. W 2007 r. prowadzono także możliwość udzielenia tym osobom pomocy na wniesienie udziału do spółdzielni socjalnej<sup>38</sup>.

## Bezpieczeństwo i higiena pracy

Przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy znajdują się w Kodeksie pracy. Nowelizacja tej ustawy<sup>39</sup> wprowadziła przepis nakładający wprost na pracodawcę obowiązek pracodawcy ochrony zdrowia i życia pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. Obowiązek ten powinien być realizowany w szczególności poprzez uwzględnianie ochrony

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 791; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, Dz. U. 2007, Nr 194, poz. 1403

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2009, Nr 9, poz. 42

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143 ze zm.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. 2006, Nr 94, poz. 651 ze zm.

<sup>38</sup> Dz. U. 2007, Nr 194, poz. 1403

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks Pracy, Dz. U. 2008, Nr 223, poz. 1460

zdrowia młodocianych, pracownic w ciąży lub karmiących dziecko piersią oraz pracowników niepełnosprawnych w ramach podejmowanych działań profilaktycznych. Ponadto przepisy nakładają na każdego pracodawcę odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy. Pracodawca jest obowiązany chronić zdrowie i życie pracowników, a wymagania dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy powinny spełniać obiekty, w których znajdują się stanowiska pracy, maszyny oraz narzędzia pracy.

Przepisy te uzupełnione są rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>40</sup>. Zgodnie z tym rozporządzeniem pracodawca musi dążyć do jak najlepszego przystosowania miejsca pracy dla niepełnosprawnego pracownika do potrzeb wynikających z jego niepełnosprawności. Stanowiska pracy powinny być urządzone adekwatnie do rodzaju wykonywanych na nich czynności oraz psychofizycznych właściwości pracowników. Wymiary wolnej powierzchni stanowiska pracy powinny zapewnić pracownikom swobodę ruchu wystarczającą do wykonywania pracy w sposób bezpieczny, w zgodzie z zasadami ergonomii. Pracodawca powinien zapewnić dostosowanie stanowisk pracy oraz dostępu do nich do potrzeb i możliwości tych pracowników, wynikających ze zmniejszonej sprawności. Dostosowaniu podlegają również urządzenia higieniczno-sanitarne oraz dojścia do nich.

## **Zbieg sytuacji bezrobocia i niepełnosprawności**

W 2004 r. na mocy ustawy o promocji zatrudnienia wprowadzono przepisy zapobiegające praktykom stosowanym przez powiatowe służby zatrudnienia, polegające na przeznaczaniu na szkolenia osób z niepełnosprawnościami wyłącznie środków z PFRON i odmawiania wysłania na szkolenia tych osób w przypadku braku tych środków, mimo że pozostawały do dyspozycji jeszcze środki Funduszu Pracy (swoistego rodzaju praktyka dyskryminująca dzielenia osób bezrobotnych na osoby niepełnosprawne, którym należą się wyłącznie środki PFRON i osoby pełnosprawne, które otrzymują środki z Funduszu Pracy).

W 2007 r. Sejm RP zatwierdził zmiany w ustawie o rehabilitacji zawodowej oraz ustawie o promocji zatrudnienia<sup>41</sup>. Na ich mocy doprecyzowano możliwości korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami, zarejestrowane jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu, z takich usług i instrumentów rynku pracy, jak: koszty badań lekarskich mające na celu stwierdzenie zdolności bezrobotnego do wykonywania pracy, zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca zatrudnienia, zwrot kosztów zakwaterowania i wyżywienia w przypadku skierowania na szkolenie odbywane poza miejscem zamieszkania. Koszty tych usług i instrumentów są finansowane ze środków PFRON.

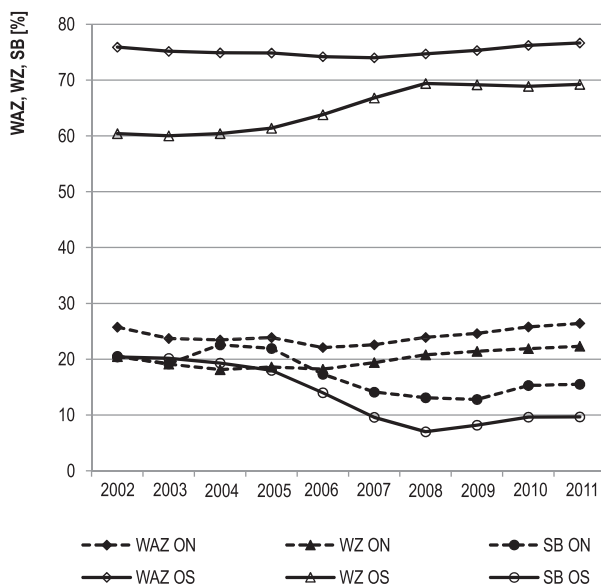
<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz. U. 1997, Nr 129, poz. 844

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 791

W 2009 r. weszła w życie kolejna nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia<sup>42</sup>, która umożliwiła osobom z niepełnosprawnościami w szczególności korzystanie ze staży oraz z usług szkoleniowych, w tym skierowania na szkolenie grupowe, pożyczki szkoleniowej, sfinansowania kosztów studiów podyplomowych, egzaminu i uzyskania licencji. Wprowadzono także „przygotowanie zawodowe dorosłych” – nowy instrument przeznaczony dla osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Osoby z niepełnosprawnościami mogą również korzystać z innych rodzajów usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy, w tym ze stypendiów dla uczestników szkoleń, stypendiów na kontynuowanie nauki dla bezrobotnych będących w trudnej sytuacji materialnej, dofinansowania kosztów dojazdu na szkolenia i badania lekarskie lub psychologiczne.

## Efekty działań podejmowanych w ramach realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy

Wskutek szeregu działań podejmowanych w latach 2002–2011 w ramach realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy, wskaźniki charakteryzujące aktywność zawodową tych osób uległy poprawie. Stopa bezrobocia (SB) – zarówno dla ludności ogółem, jak i dla osób z niepełnosprawnościami – wykazywała tendencję spadkową do 2008 r., po czym zaczęła nieco wzrastać (Rys. 1). Wzrost ten związany był z globalnym kryzysem gospodarczym. Stopa bezrobocia – poza początkowym okresem – była wyższa w przypadku osób z niepełnosprawnościami. Wartości współczynnika aktywności zawodowej (WAZ) oraz wskaźnika zatrudnienia (WZ) dla osób z niepełnosprawnościami były znacznie niższe niż dla sprawnej części ludności. W przypadku WAZ i WZ wartości te były około trzykrotnie niższe, natomiast stopa bezrobocia była początkowo taka sama, a później około 1,5-krotnie wyższa od stopy bezrobocia osób sprawnych.



**Rysunek 1. Wskaźniki aktywności ekonomicznej ludności Polski dla osób sprawnych (OS) i osób z niepełnosprawnościami (ON) w wieku produkcyjnym w latach 2002–2011**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne dane z BAEL za lata 1993-2012*, [http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/15iane7hW5Wxx6KZciDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdtrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL\\_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29\\_rQ6Dz/files/niepelnosprawnosci\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/roczne\\_dane\\_z\\_bael\\_1993-2012.xls](http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/15iane7hW5Wxx6KZciDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdtrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29_rQ6Dz/files/niepelnosprawnosci_w_liczbach/rynek_pracy/roczne_dane_z_bael_1993-2012.xls), [dostęp: 2013-05-24]

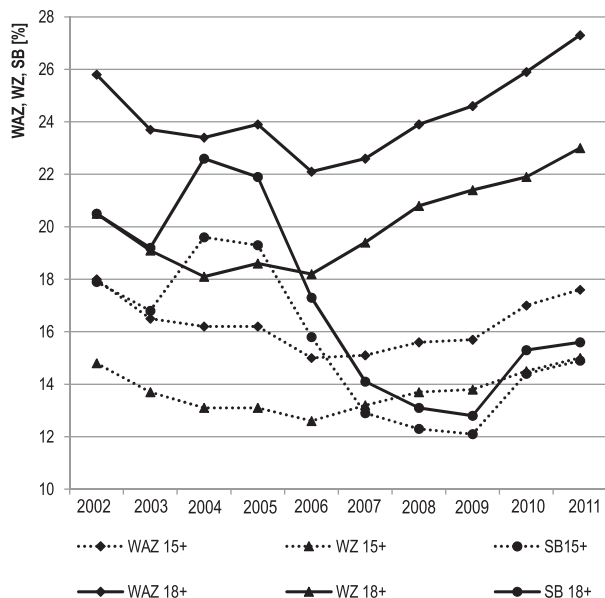
<sup>42</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 6, poz. 33

Analizując z kolei wskaźniki rynku pracy osób z niepełnosprawnościami w wieku aktywności zawodowej i w wieku produkcyjnym (Tab. 1, Rys. 2) można zauważyć, że generalnie do 2006 r. wartości WAZ i WZ wykazywały tendencję spadkową. Po 2006 r. nastąpiła widoczna poprawa, przy czym była ona wyraźniejsza dla osób w wieku produkcyjnym. W 2011 r. wskaźniki te dla osób w wieku 15+ były nieco niższe niż w 2002 r., natomiast dla osób w wieku 18+ nieco wyższe. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku WAZ i WZ, również wartości SB były wyższe dla osób w wieku produkcyjnym. Jednakże w szczytowym okresie, przypadającym na lata 2004–2005, stopa bezrobocia osób w wieku 15+ była wyższa nie tylko od WZ, ale i od WAZ. W przypadku osób w wieku 18+ stopa bezrobocia była co prawda wyższa niż WZ, ale nie przekroczyła WAZ.

**Tabela 1. Aktywność ekonomiczna osób z niepełnosprawnościami w latach 2002–2011 (dane średnioroczne)**

Rok	Ogółem	Aktywni zawodowo			Bierni zawodowo	WAZ	WZ	SB
		Razem	Pracujący	Bezrobotni				
w tys.						w %		
w wieku 15 lat i więcej								
2002	4 298	775	637	139	3 523	18,0	14,8	17,9
2003	4 175	690	574	116	3 485	16,5	13,7	16,8
2004	4 167	677	544	133	3 490	16,2	13,1	19,6
2005	4 085	663	535	128	3 422	16,2	13,1	19,3
2006	3 806	571	481	90	3 235	15,0	12,6	15,8
2007	3 753	566	494	73	3 187	15,1	13,2	12,9
2008	3 708	578	508	71	3 130	15,6	13,7	12,3
2009	3 506	552	485	67	2 954	15,7	13,8	12,1
2010	3 398	576	493	83	2 822	17,0	14,5	14,4
2011	3 384	581	495	86	2 803	17,2	14,6	14,8
w wieku produkcyjnym								
2002	2 555	658	523	135	1 897	25,8	20,5	20,5
2003	2 462	584	471	112	1 878	23,7	19,1	19,2
2004	2 458	576	446	130	1 882	23,4	18,1	22,6
2005	2 386	570	444	125	1 816	23,9	18,6	21,9
2006	2 280	503	416	87	1 777	22,1	18,2	17,3
2007	2 259	511	439	72	1 748	22,6	19,4	14,1
2008	2 213	528	460	69	1 685	23,9	20,8	13,1
2009	2 068	508	443	65	1 560	24,6	21,4	12,8
2010	2 054	531	449	81	1 523	25,9	21,9	15,3
2011	2 024	535	452	83	1 489	26,4	22,3	15,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne dane z BAEL za lata 1993-2012*, [http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/\(I5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdrWmdjUyNLcgtpBs-LGmL\\_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29\\_rQ6Dz\)/files/niepelnospawnosc\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/roczne\\_dane\\_z\\_bael\\_1993-2012.xls](http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/(I5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdrWmdjUyNLcgtpBs-LGmL_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29_rQ6Dz)/files/niepelnospawnosc_w_liczbach/rynek_pracy/roczne_dane_z_bael_1993-2012.xls), [dostęp: 2013-05-24]



**Rysunek 2. Wskaźniki aktywności ekonomicznej osób z niepełnosprawnościami w wieku 15+ oraz w wieku 18+ w latach 2002–2011**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roczne dane z BAEL za lata 1993-2012, [http://www.niepełnosprawni.gov.pl/download/\(15ian-e7hW5Wxx6KZclDWz5Wzlp-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdtrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL\\_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29\\_rQ6Dz\)/files/niepełnosprawność\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/roczne\\_dane\\_z\\_bael\\_1993-2012.xls](http://www.niepełnosprawni.gov.pl/download/(15ian-e7hW5Wxx6KZclDWz5Wzlp-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdtrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29_rQ6Dz)/files/niepełnosprawność_w_liczbach/rynek_pracy/roczne_dane_z_bael_1993-2012.xls), [dostęp: 2013-05-24]

Występujące od 2004 r. zmniejszanie się wielkości stopy bezrobocia może wiązać się z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Część osób skorzystała z otwarcia granic i znalazła pracę w krajach Wspólnoty. Zwolniły one miejsca pracy, umożliwiając znalezienie zatrudnienia innym obywatelom, w tym osobom z niepełnosprawnościami. Integracja europejska pozwoliła również na skorzystanie z funduszy unijnych, z których część przeznaczono na aktywizację zawodową, w szczególności grup zagrożonych wykluczeniem społecznym – w tym osób z niepełnosprawnościami. Częściowo może to wynikać ze wzmocnienia przepisów antydyskryminacyjnych, a częściowo z wprowadzenia nowej, skuteczniejszej radzącej sobie z zagadnieniami rynku pracy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w której przewidziano skuteczniejsze instrumenty wspierania aktywności zawodowej ludności. Z kolei obserwowany od 2006 r. wzrost wielkości WAZ i WZ może być związany m.in. z takimi zmianami prawnymi, jak wprowadzenie (a następnie rozszerzenie) zwrotu kosztów dostosowania stanowisk pracy oraz zwiększenie stawek dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami.

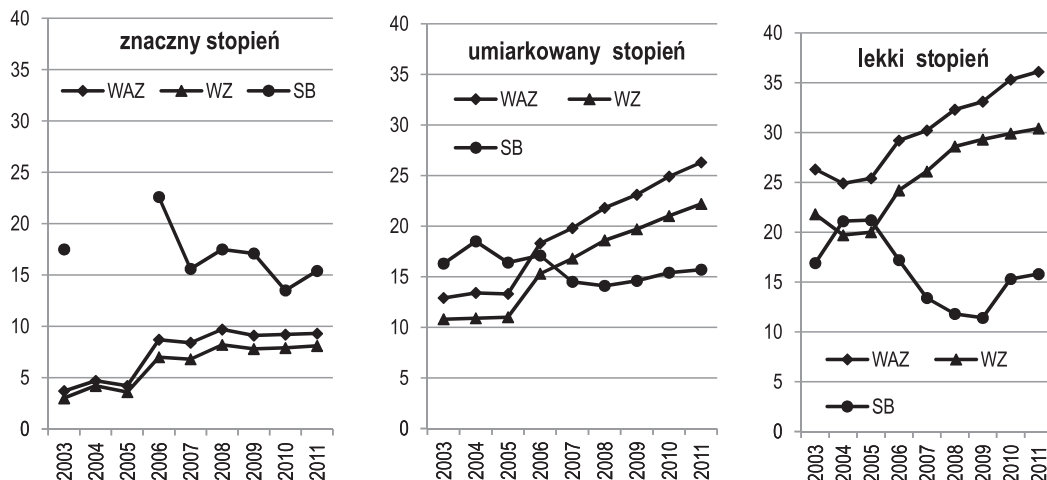
## Aktywność ekonomiczna osób z niepełnosprawnościami według stopnia niepełnej sprawności

Aktywność zawodową osób z niepełnosprawnością z natury rzeczy różnicuje stopień niepełnosprawności (Tab. 2). Wśród osób niepełnosprawnych ogółem i aktywnych zawodowo (w liczbach bezwzględnych) dominują osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, przy czym w przypadku aktywnych zawodowo od 2010 r. na pierwsze miejsce wysuwają się osoby z umiarkowanym stopniem. W obu przypadkach najmniej jest osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

**Tabela 2. Aktywność ekonomiczna osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym według stopnia niepełnosprawności w latach 2003–2011 (dane średnioroczne)**

Stopień niepełnosprawności	Ogółem	Aktywni zawodowo			WAZ	WZ	SB
		razem	pracujący	bezrobotni			
	w tysiącach				w %		
<b>2003</b>							
Ogółem	4 175	690	574	116	16,5	13,7	16,8
Znaczny	936	34	28	6	3,7	3,0	17,5
Umiarkowany	1 471	191	160	31	12,9	10,8	16,3
Lekki	1 768	465	386	79	26,3	21,8	16,9
<b>2004</b>							
Ogółem	4 167	677	544	133	16,2	13,1	19,6
Znaczny	938	44	40	.	4,7	4,2	.
Umiarkowany	1 488	199	162	37	13,4	10,9	18,5
Lekki	1 742	434	343	92	24,9	19,7	21,1
<b>2005</b>							
Ogółem	4 085	663	535	128	16,2	13,1	19,3
Znaczny	920	39	33	.	4,2	3,6	.
Umiarkowany	1 469	195	162	32	13,3	11,0	16,4
Lekki	1 696	430	339	91	25,4	20,0	21,2
<b>2006</b>							
Ogółem	2 280	503	416	87	22,1	18,2	17,3
Znaczny	355	31	25	7	8,7	7,0	22,6
Umiarkowany	830	152	127	26	18,3	15,3	17,1
Lekki	1 095	320	265	55	29,2	24,2	17,2
<b>2007</b>							
Ogółem	2 259	511	439	72	22,6	19,4	14,1
Znaczny	381	32	26	5	8,4	6,8	15,6
Umiarkowany	839	166	141	24	19,8	16,8	14,5
Lekki	1 040	314	271	42	30,2	26,1	13,4
<b>2008</b>							
Ogółem	2 213	528	460	69	23,9	20,8	13,1
Znaczny	414	40	34	7	9,7	8,2	17,5
Umiarkowany	881	192	164	27	21,8	18,6	14,1
Lekki	919	297	262	35	32,3	28,5	11,8
<b>2009</b>							
Ogółem	2 068	508	443	65	24,6	21,4	12,8
Znaczny	386	35	30	6	9,1	7,8	17,1
Umiarkowany	832	192	164	28	23,1	19,7	14,6
Lekki	850	281	249	32	33,1	29,3	11,4
<b>2010</b>							
Ogółem	2 054	531	449	81	25,9	21,9	15,3
Znaczny	404	37	32	5	9,2	7,9	13,5
Umiarkowany	837	208	176	32	24,9	21,0	15,4
Lekki	812	287	243	44	35,3	29,9	15,3
<b>2011</b>							
Ogółem	2 024	535	452	83	26,4	22,3	15,5
Znaczny	420	39	34	6	9,3	8,1	15,4
Umiarkowany	847	223	188	35	26,3	22,2	15,7
Lekki	757	273	230	43	36,1	30,4	15,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne dane z BAEL za lata 1993-2012*, [http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/\(I5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL\\_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29\\_rQ6Dz\)/files/niepelnospawnosc\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/roczne\\_dane\\_z\\_bael\\_1993-2012.xls](http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/(I5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL_Lz9KpWp6pgZqXZ5CU29_rQ6Dz)/files/niepelnospawnosc_w_liczbach/rynek_pracy/roczne_dane_z_bael_1993-2012.xls), [dostęp: 2013-05-24]



**Rysunek 3. Wskaźniki stanu rynku pracy (w %) w latach 2003–2011 według stopnia niepełnosprawności**

Źródło: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2011 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2012, s. 364

Pozytywnym trendem jest stopniowy wzrost WAZ i WZ – niezależnie od stopnia niepełnosprawności (Rys. 3). Jednakże między wysokością tych wskaźników występują znaczne różnice. W przypadku osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności rozrzut wielkości był najmniejszy i nie przekraczał 10. punktów procentowych, w pozostałych przypadkach wynosił on około 30. punktów procentowych dla umiarkowanej niepełnosprawności oraz 40. punktów dla lekkiej. Wzrost aktywności zawodowej między latami 2003 i 2011 był w przybliżeniu dwukrotny.

Wartości stopy bezrobocia zmieniały się w zakresie od niespełna 23% do nieco ponad 11%. Co ciekawe, w przypadku osób z umiarkowaną niepełnosprawnością zmiany te były mniejsze niż u osób z pozostałymi stopniami niepełnosprawności. Wartości SB dla osób ze znaczną niepełnosprawnością przekraczały wartości WAZ i WZ w całym analizowanym okresie. Z kolei w przypadku osób z umiarkowaną niepełnosprawnością SB była wyższa niż WAZ do 2005 r., a od 2007 r. przyjmowała wartości poniżej WZ. Natomiast u osób z lekką niepełnosprawnością w latach 2004–2005 wartości SB były nieco wyższe niż WZ, po czym znacznie spadły. Różnica między WZ a SB była większa niż w przypadku osób z umiarkowaną niepełnosprawnością. W ostatnich latach widoczny jest też wzrost stopy bezrobocia.

Powyższy rozkład wskaźników rynku pracy może świadczyć o tym, że wprowadzanie zmiany legislacyjnej miały największy wpływ na losy osób z lekkim stopniem niepełnosprawności, a najmniejsze – na osoby ze znaczną niepełnosprawnością; w przypadku tych ostatnich dynamika zmian WAZ i WZ jest niewielka w porównaniu z pozostałymi osobami. Ponadto znaczniejszy wpływ miały zmiany wprowadzone od 2006 r.

## Zmiany na otwartym i chronionym rynku pracy

W latach 2004–2011 zachodziły zarówno zmiany liczby pracodawców prowadzących zakłady otwartego i chronionego rynku pracy, jak i niepełnosprawnych pracowników w nich zatrudnionych (Tab. 3).

Liczba pracowników z niepełnosprawnościami ogółem wynosiła w 2011 r. o 1/4 więcej niż w 2004 r., przy czym wzrost ten był niewielki w przypadku pracowników zakładów pracy chronionej (ZPCh), natomiast w przypadku pracowników otwartego rynku pracy był około 2,5-krotny. O ile w 2004 r. zaledwie co siódma osoba pracowała w zwykłym zakładzie pracy, to w 2011 r. – już prawie co trzecia.

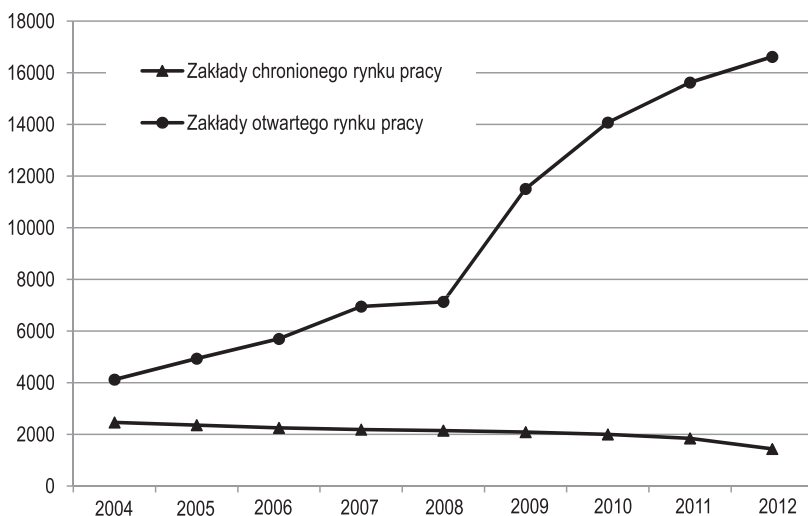
**Tabela 3. Pracodawcy i pracownicy z niepełnosprawnościami zarejestrowani w systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji PFRON w latach 2004–2011 (stan na grudzień)**

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	<b>w liczbach bezwzględnych</b>							
<b>Pracodawcy ogółem</b>	<b>6 585</b>	<b>7 290</b>	<b>7 949</b>	<b>9 135</b>	<b>9 281</b>	<b>13 596</b>	<b>16 086</b>	<b>17 475</b>
Zakłady pracy chronionej	2 463	2 356	2 251	2 185	2 146	2 087	2 003	1 846
Otwarty rynek pracy	4 122	4 934	5 698	6 950	7 134	11 507	14 075	15 625
	<b>w %</b>							
<b>Pracodawcy ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Zakłady pracy chronionej	37,4	32,3	28,3	23,9	23,1	15,4	12,5	10,6
Otwarty rynek pracy	62,6	67,7	71,7	76,1	76,9	84,6	87,5	89,4
	<b>w tysiącach</b>							
<b>Ogółem pracownicy z niepełnosprawnościami</b>	<b>200,7</b>	<b>206,8</b>	<b>212,1</b>	<b>221,0</b>	<b>203,0</b>	<b>247,2</b>	<b>267,2</b>	<b>245,3</b>
w zakładach pracy chronionej	172,6	173,9	174,1	178,8	163,8	188,7	198,2	173,9
na otwartym rynku pracy	28,1	32,9	38,0	42,2	39,2	58,4	68,7	71,3
	<b>w %</b>							
<b>Ogółem pracownicy z niepełnosprawnościami</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
w zakładach pracy chronionej	86,0	84,1	82,1	80,9	80,7	76,3	74,2	70,9
na otwartym rynku pracy	14,0	15,9	17,9	19,1	19,3	23,6	25,7	29,1

Źródło: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2011 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2012, s. 364

W analizowanym okresie liczba pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami wzrosła około 2,6-krotnie, przy czym przyrost liczby zakładów otwartego rynku pracy był czterokrotny, natomiast w przypadku ZPCh nastąpił spadek o 1/4. O ile w 2004 r. co trzeci podmiot zatrudniający osoby z niepełnosprawnościami miał status zakładu pracy chronionej, to w 2011 r. już tylko co dziesiąty. Spadek liczebności zakładów chronionego rynku pracy zachodził łagodnie, w stałym tempie. Zmniejszenie to wynika m.in. z rezygnacji przez część





**Rysunek 4. Pracodawcy otwartego i chronionego rynku pracy w latach 2004–2011**

Źródło: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2011 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2012, s. 364

pracodawców ze statusu ZPCh. W przypadku zwykłych zakładów pracy po 2008 r. przyrost ich liczby odbywał się szybciej niż w poprzednim okresie. Przyspieszenie to może sugerować silniejszy wpływ zmian prawnych wprowadzonych w ostatnich latach (m.in. zwrot kosztów dostosowania stanowisk pracy do specyficznych potrzeb pracowników, wzrost wysokości stawek dofinansowań do wynagrodzeń).

Warto też zwrócić uwagę na średnie zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami w zakładach pracy. W 2004 r. w ZPCh pracowało średnio około 70. pracowników z niepełnosprawnościami, a w 2011 r. już 94 osoby. Dla otwartego rynku pracy wielkości te wynosiły odpowiednio 6,8 i 4,6. Powyższe dane wydają się wspierać podnoszone niekiedy twierdzenie, że ZPCh stają się swoistymi „gettami” dla osób z niepełnosprawnościami. Zmniejszanie się średniego zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy może wynikać z przewagi zatrudnienia w małych zakładach pracy, chociaż dla tych zakładów relatywne koszty dostosowania infrastruktury do specjalnych potrzeb pracowników są wysokie (w dużych zakładach z jednego udogodnienia może potencjalnie korzystać więcej osób).

## **Prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej przez osoby z niepełnosprawnościami**

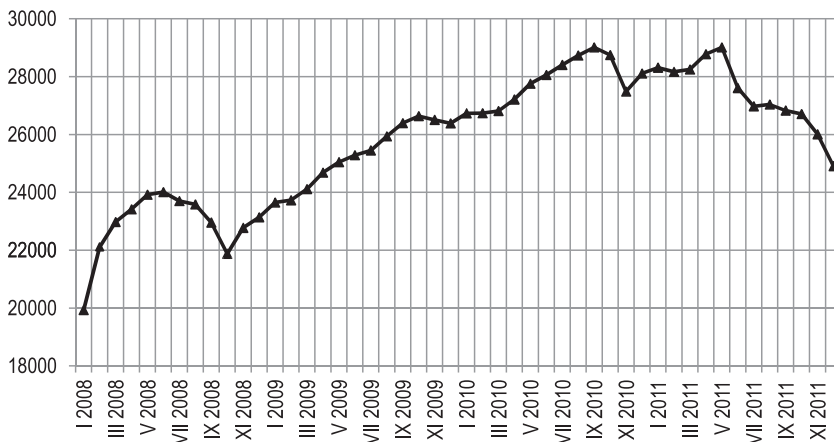
Na rynku pracy rośnie grono osób z niepełnosprawnościami, które zdecydowały się na zorganizowanie własnego miejsca pracy i rozpoczęły prowadzenie działalności gospodarczej. PFRON prowadzi rejestr niepełnosprawnych przedsiębiorców, którzy korzystają

z refundacji składek na ubezpieczenia społeczne (System Obsługi Dofinansowań i Refundacji, SODiR). Dane te dostępne są od 2008 r. (Tab. 4).

**Tabela 4. Liczba osób z niepełnosprawnościami prowadzących działalność gospodarczą, które wystąpiły do PFRON o wypłatę refundacji składek na ubezpieczenia społeczne**

Okres	Prowadzący działalność gospodarczą	Okres	Prowadzący działalność gospodarczą	Okres	Prowadzący działalność gospodarczą	Okres	Prowadzący działalność gospodarczą
I 2008	19 934	I 2009	23 650	I 2010	26 736	I 2011	28 312
II 2008	22 102	II 2009	23 728	II 2010	26 813	II 2011	28 167
III 2008	22 976	III 2009	24 114	III 2010	27 212	III 2011	28 248
IV 2008	23 414	IV 2009	24 683	IV 2010	27 759	IV 2011	28 780
V 2008	23 920	V 2009	25 047	V 2010	28 061	V 2011	29 011
VI 2008	24 009	VI 2009	25 285	VI 2010	28 407	VI 2011	27 608
VII 2008	23 701	VII 2009	25 451	VII 2010	28 732	VII 2011	26 976
VIII 2008	23 582	VIII 2009	25 937	VIII 2010	29 012	VIII 2010	27 039
IX 2008	22 958	IX 2009	26 393	IX 2010	28 748	IX 2011	26 830
X 2008	21 878	X 2009	26 638	X 2010	27 486	X 2011	26 709
XI 2008	22 774	XI 2009	26 507	XI 2010	28 110	XI 2011	26 009
XII 2008	23 139	XII 2009	26 385	XII 2010	28 312	XII 2011	24 908

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Dane SODiR PFRON (aktualizacja na dzień 7 stycznia 2013 roku)*, [http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/\(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKvT5WngpqXZ5GU29\\_rQ6Dz\)/files/niepelnospawnosc\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/dane\\_z\\_sodir\\_pfron\\_7.01.2013.xls](http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKvT5WngpqXZ5GU29_rQ6Dz)/files/niepelnospawnosc_w_liczbach/rynek_pracy/dane_z_sodir_pfron_7.01.2013.xls), [dostęp: 2013-05-24]



**Rysunek 5. Osoby z niepełnosprawnościami prowadzące działalność gospodarczą w latach 2008–2011**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Dane SODiR PFRON (aktualizacja na dzień 7 stycznia 2013 roku)*, [http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/\(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKvT5WngpqXZ5GU29\\_rQ6Dz\)/files/niepelnospawnosc\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/dane\\_z\\_sodir\\_pfron\\_7.01.2013.xls](http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKvT5WngpqXZ5GU29_rQ6Dz)/files/niepelnospawnosc_w_liczbach/rynek_pracy/dane_z_sodir_pfron_7.01.2013.xls), [dostęp: 2013-05-24]

W styczniu 2008 r. takich osób było niespełna 20 tysięcy, a na koniec 2011 r. – prawie 25 tysięcy. W szczytowych momentach – w sierpniu 2010 r. oraz w maju 2011 r. – było

ich prawie 30 tysięcy. W 2008 r. zaobserwować można znaczny wzrost, a następnie spadek liczebności przedsiębiorców (Rys. 5). Od listopada tego roku do września 2010 r. występował okres niemal ciągłego, systematycznego wzrostu, co może się wiązać z zamianą pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej na jednorazowe dofinansowanie, postrzegane jako korzystniejsze. W kolejnych latach nastąpiło pewne zachwianie, a od maja 2011 r. – spory spadek liczby niepełnosprawnych przedsiębiorców. Przyczyn tego spadku można z kolei upatrywać w ogólnie pogarszającej się sytuacji gospodarczej, która nie ominęła także działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby z niepełnosprawnościami.

## Wnioski

1. W analizowanym okresie generalnie nie występowały znaczące różnice trendów zmian wskaźników rynku pracy między osobami sprawnymi i niepełnosprawnymi. W całym przedziale czasowym (lata 2002–2011) współczynniki aktywności zawodowej i wskaźniki zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami były kilkakrotnie niższe niż analogiczne wskaźniki dla osób sprawnych, a stopa bezrobocia niepełnosprawnych była wyższa niż stopa bezrobocia sprawnych.
2. Widoczne jest zróżnicowanie wskaźników rynku pracy między osobami aktywnymi zawodowo ogółem i osobami w wieku produkcyjnym. Mimo że liczba osób w wieku 18+ jest mniejsza, WAZ i WZ przyjmowały prawie dwukrotnie wyższe wartości; mniejsze różnice występowały w przypadku stopy bezrobocia.
3. Aktywność ekonomiczną osób z niepełnosprawnościami zasadniczo różnicuje stopień niepełnej sprawności. Jak można się było spodziewać, najbardziej aktywne na rynku pracy były osoby z lekką niepełnosprawnością, najmniej – ze znaczną, aczkolwiek w każdym przypadku obserwuje się poprawę wskaźników rynku pracy.
4. W latach 2004–2011 systematycznie wzrastała ogólna liczba podmiotów zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami, przy czym liczba pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej systematycznie malała. Z kolei liczba pracujących osób z niepełnosprawnościami wykazywała pewne wahania przy ogólnej tendencji wzrostowej. Zdecydowana większość pracowała w ZPCh, aczkolwiek ich odsetek malał. Jednocześnie widoczny jest wzrost średniego zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w tych zakładach. Analogiczny wskaźnik dla otwartego rynku pracy wykazuje tendencję spadkową.
5. Osoby z niepełnosprawnościami coraz chętniej podejmują się prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Między początkiem 2008 r. i szczytowym okresem liczba takich osób wzrosła o 1/3. Widoczny jest też wpływ złej koniunktury w gospodarce, co skutkowało zmniejszaniem się liczby niepełnosprawnych przedsiębiorców w drugiej połowie 2011 r.

6. Pozytywnie należy ocenić zmiany przepisów dotyczących bezrobocia. Pierwotnie obowiązująca ustawa o przeciwdziałaniu bezrobociu została zastąpiona w 2004 r. ustawą o promocji zatrudnienia. Oznacza to jakościowe przejście świadomościowe – od ujęcia negatywnego (bezrobocie jako zło, z którym trzeba walczyć) do pozytywnego (promowanie zatrudnienia jako rzeczy dobrej – w wymiarze indywidualnym i społecznym).
7. Zmiany prawa w przedmiotowym zakresie, które miały miejsce w minionym okresie, generalnie należy ocenić pozytywnie. Były one ukierunkowane na ugruntowanie i doprecyzowanie kwestii niedyskryminacji (w szczególności ze względu na niepełnosprawność) oraz rozszerzenie wsparcia udzielanego przede wszystkim (potencjalnym) pracodawcom osób z niepełnosprawnościami, jak i samym niepełnosprawnym, chcącym podjąć się trudnego zadania prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Część zmian była uzasadniona koniecznością dostosowania prawa polskiego do standardów wspólnoty europejskiej, tak aby udzielanie tego wsparcia w nowej sytuacji politycznej było w ogóle możliwe. Nastąpiło również większe powiązanie wysokości wsparcia ze stopniem niepełnosprawności i jej uciążliwością (tzw. dysfunkcje specjalne).
8. Negatywnym aspektem tych zmian, co podkreśla wielu pracodawców, jest znaczna ich częstotliwość, powodująca, że trudno jest im za tymi zmianami nadążyć. Stanowi to jedną z najbardziej znaczących barier wzrostu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami<sup>43</sup>. T. Sienkiewicz wskazuje (za L. L. Fullerem) na częstość modyfikowania przepisów jako na jedną z przesłanek prawa złego moralnie: „Jest to bolesna choroba naszego systemu prawnego, dotycząca w szczególności prawa administracyjnego, uniemożliwiająca przeciętnemu obywatelowi na zorientowanie się w aktualnym stanie prawnym. Skutkuje to pogłębieniem nierównorzędności stron stosunku administracyjno-prawnego i pozostawia obywatela na łasce funkcjonariusza publicznego. Przykładem ustawy nowelizowanej wielokrotnie jest ustawa o rehabilitacji”<sup>44</sup>. W podobnym duchu wypowiada się A. Barczyński, zauważając, że zmiany prawa „[...] mają charakter ingerencji wywołanych bieżącymi potrzebami i możliwościami finansowymi państwa”<sup>45</sup>.
9. Wśród innych niedoskonałości należy wskazać brak mechanizmów przejścia pracowników z niepełnosprawnościami z chronionego rynku pracy na otwarty, konkurencyjny rynek pracy i (w razie konieczności) odwrotnie, a także alternatywy dla systemu zatrudnienia chronionego, dającej skuteczniejsze rozwiązanie kwestii dostępu osób z niepełnosprawnościami do konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do pracy<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> A. Barczyński, *Koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Warszawa, KIG-R, 2008, s. 108, 110

<sup>44</sup> T. Sienkiewicz, *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie publicznym*, Warszawa, KIG-R, 2007, s. 199

<sup>45</sup> A. Barczyński, *Skuteczność polskiego modelu aktywizacji zawodowej w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zatrudniając niepełnosprawnych: Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, red. B. Gąciarz, E. Giermanowska, Warszawa, ISP, 2009, s. 183

<sup>46</sup> Tamże

10. Trudno jest jednoznacznie określić, które z przedstawionych regulacji prawnych miały wpływ na aktywność zawodową osób z niepełnosprawnościami oraz siłę tego wpływu, gdyż zmiany w tej sferze zachodziły bardzo często, a zmianom ulegał zwykle więcej niż jeden przepis.
11. Należy zauważyć, że prawa do pracy nie da się odizolować od innych praw. Jego realizacja wymaga m.in. realizacji prawa do leczenia i wszechstronnej rehabilitacji, prawa do nauki, prawa do zabezpieczenia społecznego. Realizacja prawa do pracy sprzyja również realizacji innych praw, w tym prawa do leczenia i rehabilitacji, nauki i zabezpieczenia społecznego. Tak więc katalog praw wyartykułowanych w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych to zespół naczyń połączonych: zmiana w zakresie jednego z nich powoduje (większe lub mniejsze) zmiany w pozostałych.

Trudno jest porównywać dane obrazujące realizację prawa do pracy dla osób z niepełnosprawnościami w Polsce z danymi z innych państw. W znacznej mierze wynika to z ograniczonej porównywalności krajowych kryteriów zaliczenia do osób niepełnosprawnych prawnie. Jednakże generalnie można zauważyć ogólną prawidłowość, że wskaźnik zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami jest prawie dwukrotnie niższy niż dla osób pełnosprawnych oraz że zawiera się w przypadku większości państw w przedziale 20–40% – niezależnie od rodzaju polityki zatrudnienia prowadzonej wobec niepełnosprawnych (system kwotowy czy system oparty na prawach obywatelskich) i stopnia ich zamożności. Na tym tle Polska w 2011 r. znajdowała się w rankingu nieco powyżej średniej (44,7%); zbliżone wskaźniki miały takie państwa, jak Irlandia (44,5%) i Rosja (43,5%). Bezrobocie osób z niepełnosprawnościami utrzymywało się w większości państw w przedziale 10–20%. Pod względem bezrobocia Polska znajdowała się w środku przedziału; zbliżone wskaźniki miała również Hiszpania (15,3%), Austria (14,1%) i Łotwa (16,6%). Wysokości wskaźników rynku pracy w państwach europejskich sugerują znaczny zakres zniechęcenia osób z niepełnosprawnościami do pracy, powodujący wycofywanie się ich z rynku pracy<sup>47</sup>.

Wielość zachodzących w minionym okresie zmian prawnych wydaje się wskazywać, że władze nie mają precyzyjnej wizji docelowego systemu rehabilitacji zawodowej i zatrudniania osób z niepełnosprawnościami; system ten jest w fazie ciągłej transformacji. Wprowadzane zmiany wydają się sugerować stopniowe przechodzenie w kierunku systemu opartego na prawach obywatelskich. Obecny system można by nazwać hybrydowym: posiada on zarówno cechy systemu kwotowego, jak i pewne elementy systemu opartego na prawach obywatelskich. Koszty niestabilności systemu ponoszą zarówno sami niepełnosprawni, jak i ich pracodawcy, co powoduje zmniejszenie jego efektywności. Rząd prowadzi politykę reaktywną, polegającą na dostosowywaniu się do zmian indukowanych zewnątrz (np. dostosowywanie prawa krajowego do prawa wspólnotowego i jego zmian)

<sup>47</sup> M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2012, s. 54–60

i wewnątrz (np. zachowania pracodawców wykorzystujących istniejące luki prawne). Sta-je się wobec tego oczywiste, że należy w przyszłości zadbać o wyższą jakość stanowionego prawa, jego precyzję i jasność. Ze względu na znaczne rozproszenie przepisów, należało-by się zastanowić nad wprowadzeniem jednego aktu prawnego na wzór brytyjskiej ustawy Equality Act z 2010 r., odnoszącej się do kwestii niedyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn, w tym w szczególności z powodu niepełnosprawności. Dobrym pomysłem mogłoby być opracowywanie jednocześnie jednolitej wykładni prawa, tak aby ograniczyć dowolność jego interpretacji. Widoczna jest też potrzeba szerokiej debaty nad kształtem przyszłego systemu rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia, w której powinny wziąć udział wszystkie zainteresowane strony: organizacje pozarządowe reprezentujące osoby z niepełnosprawnościami i działające na rzecz realizacji ich prawa do pracy, przedstawiciele parlamentu i rządu, pracodawcy otwartego i chronionego rynku pracy oraz przedstawiciele instytucji rynku pracy, a także naukowcy.

## Bibliografia

- Barczyński A., *Koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Warszawa, KIG-R, 2008
- Barczyński A., *Skuteczność polskiego modelu aktywizacji zawodowej w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Zatrudniają niepełnosprawnych: Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, red. B. Gąciarz, E. Giermanowska, Warszawa, ISP, 2009
- Dane SODiR PFRON (aktualizacja na dzień 7 stycznia 2013 roku)*, [http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/\(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdszlPMPF3dLrk-MnfxfXnNDV0dKvT5WngpqXZ5GU29\\_rQ6Dz\)/files/niepelnospawnosc\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/dane\\_z\\_sodir\\_pfron\\_7.01.2013.xls](http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdszlPMPF3dLrk-MnfxfXnNDV0dKvT5WngpqXZ5GU29_rQ6Dz)/files/niepelnospawnosc_w_liczbach/rynek_pracy/dane_z_sodir_pfron_7.01.2013.xls) (dostęp: 2013-05-24).
- Garbat M., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2012
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2002 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2003
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2003 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2004
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2004 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2005
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2005 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2006
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2006 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2007
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2007 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2008
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2008 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2009

Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2009 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2010

Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2010 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2011

Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2011 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2012

*Pomoc de minimis*, <http://www.parp.gov.pl/index/index/764>, [dostęp: 2013-02-08]

*Roczne dane z BAEL za lata 1993-2012*, [http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/\(I5iane7hW-5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdtrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL\\_Lz9K-pWp6pgZqXZ5CU29\\_rQ6Dz\)/files/niepelnosprawnosc\\_w\\_liczbach/rynek\\_pracy/roczne\\_dane\\_z\\_bael\\_1993-2012.xls](http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/(I5iane7hW-5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSbntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJewdtrWmdjUyNLcgtPbs-LGmL_Lz9K-pWp6pgZqXZ5CU29_rQ6Dz)/files/niepelnosprawnosc_w_liczbach/rynek_pracy/roczne_dane_z_bael_1993-2012.xls) (dostęp: 2013-05-24).

Sienkiewicz T., *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie publicznym*, Warszawa, KIG-R, 2007

### Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M. P. 1997, Nr 50, poz. 475

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tj. Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 ze zm.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572, ze zm.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tj. Dz. U. 2011, Nr 231, poz. 1375 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tj. Dz. U. 2011, Nr 127, poz. 721 ze zm.

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół, Dz. U. 2001, Nr 122, poz. 1325 ze zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1405 ze zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143 ze zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tj. Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2008, Nr 164, poz. 1027 ze zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, tj. Dz. U. 2012, poz. 572 ze zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. 2006, Nr 94, poz. 651 ze zm.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 791

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks Pracy, Dz. U. 2008, Nr 223, poz. 1460

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2008, Nr 237, poz. 1652

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 6, poz. 33

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 201, poz. 1183

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, Dz. U. 2011, Nr 209, poz. 1243 ze zm.

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*

Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. WE L 214 z 9 sierpnia 2008 r.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie zwrotu kosztów przystosowania stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2003, Nr 115, poz. 1081

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 26 lipca 2004 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad udzielania, oprocentowania, spłaty, rozkładania na raty i umarzania pożyczek dla osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2004, Nr 174, poz. 1810

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 15 września 2004 r. w sprawie zwrotu kosztów przystosowania stanowisk pracy, adaptacji pomieszczeń i urządzeń do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu, Dz. U. 2004, Nr 215, poz. 2186

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, Dz. U. 2007, Nr 194, poz. 1403

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 września 2009 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów, związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, Dz. U. 2009, Nr 109, poz. 913

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2009, Nr 9, poz. 42

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 września 2009 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów, związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, Dz. U. 2009, Nr 109, poz. 913

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, Dz. U. 2007, Nr 194, poz. 1403

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2009, Nr 9, poz. 42

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz. U. 1997, Nr 129, poz. 844

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej, Dz. U. 2004, Nr 98, poz. 989

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1194 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1192

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na szkolenia pracowników niepełnosprawnych, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1193