

**Wolność pracy osób
z niepełnosprawnościami
jako wartość prawnie
chroniona**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami jako wartość prawnie chroniona

Magdalena Paluszkiewicz

Magdalena Paluszkiewicz – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT
Piotr Prusinowski

REDAKTOR INICJUJĄCY
Monika Borowczyk

REDAKTOR
Monika Poradecka

SKŁAD I ŁAMANIE
Mateusz Poradecki

KOREKTA TECHNICZNA
Anna Sońta

PROJEKT OKŁADKI
Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/maxkabakov

Wydrukowano z gotowych materiałów dostarczonych do Wydawnictwa UŁ

© Copyright by Magdalena Paluszkiewicz, Łódź 2019
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019
<https://doi.org/10.18778/8142-539-1>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.09206.19.0.M

Ark. druk. 25,75

ISBN 978-83-8142-539-1
e-ISBN 978-83-8142-540-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58

Spis treści

Wstęp	7
Część I. Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami	
1. Niepełnosprawność a praca	15
1.1. Uwagi wprowadzające	15
1.2. Praca osób z niepełnosprawnościami na przestrzeni dziejów	16
1.3. Modele niepełnosprawności	31
1.4. Osoba z niepełnosprawnością – uwagi terminologiczne	35
1.5. Pojęcie niepełnosprawności	38
1.6. Prawne pojęcie niepełnosprawności	41
1.7. Rodzaje niepełnosprawności	50
1.8. Zdolność do pracy osób z niepełnosprawnościami	53
1.9. Podsumowanie	57
2. Wolność pracy	59
2.1. Uwagi wprowadzające	59
2.2. Wolność pracy jako szczególny aspekt wolności	59
2.3. Wolność pracy jako wartość	63
2.4. Treść wolności pracy	73
2.5. Ograniczenia wolności pracy	76
2.6. Bariery realizacji wolności pracy i ich usuwanie	78
2.7. Wolność pracy jako wartość prawnie chroniona	96
2.8. Podsumowanie	114
Część II. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	
3. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w porządku międzynarodowym	119
3.1. Uwagi wprowadzające	119
3.2. Ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w działalności normatywnej ONZ i MOP	121
3.2.1. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	121
3.2.2. Prawna ochrona negatywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	127
3.2.3. Prawna ochrona pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	130
3.3. Ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w dorobku normatywnym Rady Europy	153
3.3.1. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	153
3.3.2. Prawna ochrona negatywnego i pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	154

6 Spis treści

3.4. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w porządku prawnym Unii Europejskiej	160
3.4.1. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	160
3.4.2. Prawna ochrona negatywnego i pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	162
3.5. Podsumowanie	178
4. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w polskim ustawodawstwie w ujęciu ewolucyjnym	181
4.1. Uwagi wprowadzające	181
4.2. Okres międzywojenny	182
4.3. Okres II wojny światowej	190
4.4. Okres powojenny	191
4.5. Okres transformacji ustrojowej	221
5. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle obowiązującego ustawodawstwa polskiego	233
5.1. Uwagi wprowadzające	233
5.2. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami	234
5.3. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle Konstytucji	244
5.4. Prawna ochrona negatywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w ustawodawstwie zwykłym	256
5.5. Prawna ochrona pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w ustawodawstwie zwykłym	260
5.5.1. Ochrona swobody dostępu do pracy	260
5.5.2. Ochrona swobody wyboru pracy	281
5.5.2.1. Ochrona swobody wyboru rodzaju pracy	281
5.5.2.1.1. Uwagi wstępne	281
5.5.2.1.2. Swobodny dostęp do rehabilitacji	282
5.5.2.1.3. Swobodny dostęp do poradnictwa zawodowego	288
5.5.2.1.4. Swoboda kształcenia się	294
5.5.2.1.5. Swobodny dostęp do pracy lub zawodu	302
5.5.2.1.6. Swobodny wybór formy wykonywania pracy	307
5.5.2.1.7. Odpowiednie warunki pracy jako czynnik determinujący jakość swobodnego wyboru pracy	311
5.5.2.2. Ochrona swobody wyboru podmiotu zatrudniającego	326
5.5.2.2.1. Uwagi wprowadzające	326
5.5.2.2.2. Swoboda wyboru podmiotu zatrudniającego	327
5.5.2.2.3. Swoboda nawiązania zatrudnienia z wybranym podmiotem	337
5.5.2.2.4. Swoboda kontynuowania zatrudnienia z wybranym podmiotem	350
5.5.2.3. Ochrona swobody wyboru miejsca wykonywania pracy	361
Zakończenie	365
Bibliografia	373
Abstract	409
Od Redakcji	411

Wstęp

Niepełnosprawność jest poważnym problemem występującym na znaczną skalę w każdym współczesnym społeczeństwie – cechę tę posiada 15% światowej populacji¹, w tym 12% polskich obywateli². Wiąże się ona z powstawaniem różnorodnych barier utrudniających człowiekowi samodzielne zaspokajanie potrzeb, potęgujących ryzyko marginalizacji społecznej. Staje się to szczególnie jaskrawo widoczne w czasach gwałtownego postępu technicznego, który może być wykorzystywany do poprawy jakości życia wszystkich członków społeczeństwa.

Pomimo że problematyka niepełnosprawności jest przedmiotem regulacji prawa pracy od dłuższego czasu, poziom aktywności zawodowej osób posiadających tę cechę jest niski³. Powstaje zatem pytanie o przyczyny tego stanu rzeczy, zwłaszcza o to, czy nie stanowi jej nadmiernie rozbudowana regulacja ochronna, która – niekiedy zamiast usuwać bariery wynikające z niepełnosprawności – sama może stawać się przeszkodą w podejmowaniu zatrudnienia przez te osoby, co nieśie ze sobą nie tylko negatywne skutki jednostkowe i społeczne, ale stoi na przeszkodzie wdrożenia nowoczesnych standardów międzynarodowych, przewidujących konieczność włączania osób z niepełnosprawnościami do społeczeństwa i umożliwienia im funkcjonowania w nim na równi z pozostałymi jego członkami. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, warto podjąć próbę przeprowadzenia niestandardowej analizy regulacji zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami – z perspektywy wartości, jaką w życiu każdego człowieka stanowi swobodny wybór pracy i którą prawo powinno chronić w relacjach związanych z zatrudnieniem. Podejście takie umożliwia zidentyfikowanie barier w realizacji wolności

1 Oznacza to, że niepełnosprawność dotyczy co siódmej osoby na świecie – WHO, *Global disability action plan 2014–2021, Better life for all people with disability*, Geneva 2015, s. 2.

2 Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. ponad 3 miliony obywateli to osoby z niepełnosprawnościami – Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań*, Warszawa 2012, s. 64–65.

3 Według danych BAEL GUS w 2017 r. współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym wyniósł 28,9%, wskaźnik zatrudnienia 26,3%, a stopa bezrobocia 9,3%. Między rokiem 2008 a 2017 współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym wzrósł o 5 pkt. procentowych, wskaźnik zatrudnienia o 5,5 pkt. procentowego, a stopa bezrobocia spadła o 3,8 pkt. procentowego – za: Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, Warszawa 2018, s. 4–5.

pracy i zaproponowanie środków umożliwiających ich usunięcie. Zaletą takiego ujęcia jest możliwość dokonania oceny funkcjonujących rozwiązań z perspektywy różnych innych wartości życia społecznego, chronionych z wykorzystaniem zasady proporcjonalności, która umożliwia w relacjach związanych z wykonywaniem pracy uwzględnienie interesów innych podmiotów, zwłaszcza zaś podmiotów zatrudniających. Zasadniczym celem rozprawy jest więc uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu funkcjonujące obecnie rozwiązania prawne, zarówno o charakterze międzynarodowym, jak również krajowym, wspierają usuwanie barier związanych z niepełnosprawnością i przez to gwarantują tym osobom rzeczywistą realizację wolności pracy, przy jednoczesnym poszanowaniu innych wartości zasługujących na ochronę, a w jakim wymagają zmiany. Będzie to stanowić podstawę do sformułowania ewentualnych propozycji *de lege ferenda*.

Praca zarobkowa jawi się jako szczególnie środek umożliwiający osobom z niepełnosprawnościami nie tylko zaspokajanie potrzeb materialnych i niematerialnych, ale również stanowiący ważny element ich skutecznej rehabilitacji oraz ułatwiający im integrację społeczną. Praca ta może więc stać się instrumentem stymulującym rozwój każdej jednostki, z tym jednak zastrzeżeniem, że jest ona swobodnie wybierana, bo tylko taka stwarza człowiekowi możliwość samorealizacji. Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami jest zatem ważnym warunkiem poszerzania pola ich życiowych możliwości, a więc realizacji wolności w najbardziej ogólnym tego słowa znaczeniu. Dlatego właśnie swobodnie wybrana i wykonywana praca stanowi wartość i z tego względu należy ją chronić przed różnorodnymi barierami, na które dodatkowo nakłada się niekiedy także niepełnosprawność. Ochrona ta jest zapewniana w szczególności za pomocą instrumentów prawnych, które ustalają zasady korzystania z wolności pracy przez jednostki, dążące do realizacji swobodnie wybranych życiowych celów w ramach złożonej struktury społecznej. Z powyższych względów przyjęta w pracy koncepcja badawcza będzie opierać się na analizie rozwiązań prawnych, które służą ochronie wartości, jaką dla osób z niepełnosprawnościami stanowi swobodne wykonywanie pracy zarobkowej. Wspomniana koncepcja będzie realizowana w ramach dwóch części pracy, z których pierwsza, o charakterze teoretycznoprawnym, ma na celu ustalenie okoliczności, które doprowadziły do powstania modelowych rozwiązań w zakresie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, zaś druga służyć będzie ukazaniu sposobów realizacji tej ochrony w zmiennej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Aktualny model prawnej ochrony tej wartości jest wynikiem ewolucyjnego rozwoju. Z tego powodu pierwszym szczegółowym celem badawczym w niniejszej pracy będzie ustalenie okoliczności, które doprowadziły do uznania przez społeczeństwa, że swobodnie wybrana praca stanowi powszechnie uznawaną wartość

w życiu człowieka, także wśród osób z niepełnosprawnościami, i wskazanie czynników, które wpłynęły na objęcie tej wartości prawną ochroną. W celu realizacji tego zamierzenia badawczego w pierwszej kolejności konieczne będzie ustalenie relacji, jaka zachodzi między niepełnosprawnością a możliwością wykonywania pracy. Kwestia ta kształtowała się różnorodnie na przestrzeni dziejów, co miało związek z różnymi sposobami postrzegania niepełnosprawności, które znalazły odzwierciedlenie w budowanych modelach tego zjawiska. Wspomniane modele współcześnie determinują rodzaj używanej terminologii i sposób definiowania niepełnosprawności, wpływają na jej klasyfikację, również w regulacjach prawnych, a także oddziałują na określanie zdolności osób mających tę cechę do wykonywania pracy zarobkowej. Wspomniane kwestie będą przedmiotem rozważań w rozdziale I. W rozdziale II słuszne wydaje się dokonanie niezbędnych ustaleń dotyczących samej wolności pracy, zaś w szczególności podjęcie próby określenia jej relacji do ogólnej kategorii wolności, a także sposobów jej możliwego wykorzystania przez człowieka, co będzie stanowiło podstawę do jej oceny jako wartości dla jednostki i całego społeczeństwa. W ramach tych rozważań niezbędne wydaje się skorzystanie z dorobku nauk ekonomicznych i społecznej nauki Kościoła katolickiego – ze względu na szczególne miejsce, jakie zajmuje w nich problematyka swobodnie wykonywanej przez człowieka pracy. Następnie, poprzez określenie decyzji, jakie jednostka powinna móc swobodnie podejmować, by wykonywana przez nią praca umożliwiła zaspokojenie jej różnorodnych życiowych potrzeb, należy spróbować też ustalić treść wolności pracy. Korzystanie z tej wolności w społeczeństwie złożonym z wolnych jednostek wiąże się z kolei z koniecznością wyznaczenia jej granic, a równocześnie – z występowaniem różnorodnych barier realizacyjnych, w tym niepełnosprawności, które zawężają pole aktywności życiowej i które powinny być usuwane. Ponieważ według najnowszego modelu niepełnosprawności w proces znoszenia barier z nią związanych powinni zostać zaangażowani w zasadzie wszyscy członkowie społeczeństwa, ważne wydaje się podjęcie próby sformułowania aksjologicznego uzasadnienia dla podejmowania takich działań, a w dalszej kolejności – ustalenia wykorzystywanych w tym celu mechanizmów i zasad. W relacjach związanych z wykonywaniem pracy zarobkowej przez osoby z niepełnosprawnościami uzasadnienie to wydaje się niezbędnym warunkiem formułowania określonych obowiązków podmiotów zatrudniających i innych instytucji oddziałujących na stosunki zatrudnienia. Warto również zauważyć, że postrzeganie wolności pracy, podobnie jak sposobów jej ochrony, zmieniało się wraz z rozwojem cywilizacyjnym. Z tego powodu uzasadnione wydaje się uwzględnienie, w niezbędnym zakresie, historycznych uwarunkowań kształtowania się tej ochrony. Analiza ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących ochrony wolności pracy powinna umożliwić ustalenie kierunku rozwoju poszczególnych instytucji

prawnych, a przez to posłużyć do poprawniejszego rozumienia konstrukcji tworzących aktualny model jej ochrony. Rozważania przeprowadzone w tej części pracy zostaną zwieńczone ustaleniami w zakresie modelowych rozwiązań składających się na prawną ochronę wolności pracy z uwzględnieniem specyficznych mechanizmów zapewniania jej osobom z niepełnosprawnościami.

Kolejnym szczegółowym celem badawczym jest ustalenie sposobów, za pomocą których ochronę tytułowej wartości, w oparciu o wyodrębniony wcześniej model, można realizować w życiu społeczno-gospodarczym i do tego zmierzać będą analizy prawne prowadzone w części drugiej niniejszej pracy. Sposoby te zmieniają się w czasie pod wpływem wydarzeń politycznych, wywołujących przemiany ustrojowe i, stanowiąc wyraz dążeń do ulepszania rozwiązań, umożliwiają zapewnianie coraz bardziej skutecznej prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Poczynione zamierzenie badawcze będzie realizowane w rozdziale III, poprzez analizę uregulowań międzynarodowych, tworzonych z jednej strony pod wpływem doświadczeń różnych państw świata, z drugiej zaś – pod wpływem przyjmowanych modeli niepełnosprawności. Rozważania przeprowadzone w tej części pracy mają za zadanie umożliwić ustalenie rozwiązań składających się na prawną ochronę wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w prawie międzynarodowym. Ewolucja tych regulacji doprowadziła do stworzenia wspólnych, przyjętych również przez naszego ustawodawcę standardów, opartych na koncepcji autonomii jednostek z niepełnosprawnościami, które mają, jak każdy człowiek, prawo do samodzielnego i swobodnego decydowania o własnym życiu, w tym również w odniesieniu do tego jego aspektu, który wiąże się z podejmowaniem i wykonywaniem aktywności zarobkowej. Przeprowadzona analiza powinna więc sprzyjać identyfikacji standardów przyjmowanych w zakresie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, które oddziałują na kształt rozwiązań funkcjonujących w polskim systemie prawnym i równocześnie stanowią kryterium oceny ich zgodności z prawem międzynarodowym.

W dalszej kolejności ważne wydaje się podjęcie rozważań dotyczących polskich uregulowań, które gwarantują prawną ochronę wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. W tym zakresie, w rozdziale IV, potrzebne będzie przeprowadzenie analizy ewolucji rozwiązań prawnych, które kształtowały się pod wpływem przemian społeczno-ekonomicznych, stymulowanych z kolei dynamicznymi uwarunkowaniami ustroju politycznego. Rozwiązania te zdeterminowały bowiem w znacznym stopniu współczesną politykę ochrony prawnej, która, obok gwarancji formalnych, wykorzystuje środki prawne mające zapewnić materialną ochronę realizacji wolności i praw osobom z niepełnosprawnościami. Kontekst historyczny analizy jest również przydatnym narzędziem weryfikacji adekwatności rozwiązań prawnych w obliczu nieustannie zmieniającej się rzeczywistości

społeczno-gospodarczej. Analiza taka może więc okazać się pomocna w celu identyfikacji tych środków prawnych, które były ukształtowane pod wpływem starszych modeli niepełnosprawności i mogą współcześnie stanowić barierę swobodnego wykonywania pracy przez osoby z tą cechą.

W ostatnim, V rozdziale, należy podjąć próbę ustalenia sposobu ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle współczesnych polskich rozwiązań prawnych. Do wykonania tego zadania prowadzić będą analizy środków realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami jako wartości chronionej przez ustawę zasadniczą, a także przez ustawodawstwo zwykłe. Jako istotne kryterium oceny adekwatności przyjętych rozwiązań zostaną wykorzystane obowiązujące w tej mierze standardy międzynarodowe oraz polskie długoletnie doświadczenia w regulowaniu tytułowej problematyki. Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy posłużą jako podstawa do sformułowania w zakończeniu niniejszej pracy postulatów *de lege ferenda*.

Niepełnosprawność jest zjawiskiem wielowymiarowym, ponieważ może ujawniać się we wszystkich aspektach życia człowieka. Z tego powodu od jej badaczy wymagane jest spojrzenie interdyscyplinarne na problematykę z nią związaną. Z powyższych względów nie przyjęto jak dotąd uniwersalnej definicji niepełnosprawności, co utrudnia wypracowanie spójnej koncepcji umożliwiającej podejmowanie kompleksowych i skutecznych działań w celu łagodzenia jej skutków indywidualnych oraz społecznych. Pomimo zarysowanych trudności badawczych i aplikacyjnych, w niniejszej pracy niezbędne będzie dokonanie analizy problematyki niepełnosprawności w tytułowym ujęciu, z wykorzystaniem dorobku różnych nauk, choć podstawę prowadzenia rozważań stanowić będą przede wszystkim regulacje prawne oraz wypracowany na ich podstawie dorobek doktryny prawniczej i judykatury. W zakresie nauk prawnych zjawisko niepełnosprawności wymaga z kolei podejścia intradyscyplinarnego. Ponieważ rozważania podjęte w rozprawie będą odnosić się do jednej tylko sfery aktywności człowieka, która związana jest z wykonywaniem pracy zarobkowej, podstawą ich przeprowadzania będzie przede wszystkim dorobek nauki prawa pracy, natomiast w niezbędnym zakresie zostaną uwzględnione również regulacje i ustalenia doktryny innych dziedzin prawa, w szczególności zaś prawa ubezpieczeń społecznych, prawa cywilnego, administracyjnego i konstytucyjnego.

Ze względu na wspomnianą złożoność problematyki niepełnosprawności, dla zachowania przejrzystości wywodu konieczne jest dokonanie selekcji poruszanych w pracy zagadnień. Z tych powodów zdecydowano się nie podejmować analiz prawnoporównawczych. Choć stanowią one źródło cennej wiedzy na temat innych możliwych rozwiązań prawnych wykorzystywanych w celu zapewniania prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami oraz doświadczeń państw

w ich stosowaniu, rzetelne ustalenia w tym zakresie wymagają przeprowadzenia odrębnych badań, w których powinien zostać uwzględniony istniejący już dorobek polskiej doktryny⁴. Na bazie doświadczeń innych krajów mogą zostać sformułowane ważne wnioski dotyczące w szczególności rozwiązań w zakresie zbiorowego prawa pracy, służących ochronie wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Ten wątek również nie zostanie szerzej podjęty, choć urządzenia zbiorowego prawa pracy niewątpliwie sprzyjają tworzeniu skutecznych gwarancji wolności pracy wspomnianej grupy osób – w tym jednak przypadku dorobek doktryny polskiej jest relatywnie skromny, co powoduje, że analizy te w ograniczonym zakresie mogłyby zostać wykorzystane do celów badawczych stawianych w niniejszej pracy.

4 W szczególności: G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014; M. Garbat, *Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra 2012; T. Majewski, *Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

Część I

Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami

1. Niepełnosprawność a praca

1.1. Uwagi wprowadzające

Celem niniejszego rozdziału jest ogólna charakterystyka zjawiska niepełnosprawności oraz jej wpływu na możliwość wykonywania przez człowieka aktywności zarobkowej. Dokonanie niezbędnych uwag porządkujących w tym zakresie wydaje się ważne z punktu widzenia szczegółowych analiz prowadzonych w dalszej części pracy.

Wykonywanie pracy wiąże się z koniecznością wchodzenia w różnorodne interakcje społeczne. W związku z tym na możliwość jej świadczenia wpływają postawy innych jednostek wobec osób, które posiadają nieprzeciętne cechy psychofizyczne, ewentualnie szczególne potrzeby życiowe i zawodowe. Wrogość i uprzedzenie stanowią poważną przeszkodę w podejmowaniu zatrudnienia, natomiast akceptacja sprzyja aktywności w tym zakresie¹. Wyobrażenia na temat tego, czym jest niepełnosprawność, zmieniły się w czasie i skutkowały określonymi postawami społecznymi w odniesieniu do osób z tą cechą. Postawy te bezpośrednio przekładały się na możliwość uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w sferze życia związanej z wykonywaniem pracy zarobkowej. Z powyższych względów ważne wydaje się zaprezentowanie zmieniających się na przestrzeni dziejów postaw wobec niepełnosprawności, które sprzyjały kształtowaniu się różnych modeli niepełnosprawności, determinujących rodzaj i zakres działań podejmowanych w celu łagodzenia jej skutków. Przemiany, jakie następowały w tym zakresie, wpłynęły również na zmianę używanej terminologii odnoszącej się do cechy niepełnosprawności, oraz na sposób jej definiowania, również w regulacjach prawnych. Z tych względów uzasadnione wydaje się dokonanie krótkiej charakterystyki wspomnianych zagadnień. Z kolei różny wpływ niepełnosprawności na możliwości funkcjonowania człowieka, w tym również w zakresie aktywności zarobkowej, znajduje odzwierciedlenie w różnorodnych klasyfikacjach tego zjawiska, stąd też analizy prowadzone w tym rozdziale będą zwieńczone rozważaniami na temat rodzajów niepełnosprawności, jak również zdolności do pracy osób posiadających tę cechę.

1 Por.: J. Śliwak, *Psychospołeczne problemy niepełnosprawności*, [w:] E. Rutkowska (red.), *Pracownik z niepełnosprawnością*, Lublin 2007, s. 23–24.

1.2. Praca osób z niepełnosprawnościami na przestrzeni dziejów

W czasach starożytnych panowało powszechne przekonanie o nadprzyrodzonym pochodzeniu niepełnosprawności. Jej występowanie traktowano przeważnie jako karę zesłaną za grzechy jednostki lub członków jej rodziny, a także za przejaw obecności w ciele człowieka złych mocy lub świadectwo specyficznych powiązań z czczonymi wówczas bóstwami². Z tych względów osoby z niepełnosprawnościami zazwyczaj spotykały się z brakiem zrozumienia, budziły lęk czy strach, i w rezultacie były izolowane od reszty społeczeństwa w specjalnych kastach. Przekonanie o ich nieprzydatności dla społeczeństwa stanowiło uzasadnienie ograniczania praw i przestrzeni życiowej, co przekładało się także na trudności, jakie napotykały w podejmowaniu pracy zarobkowej. W starożytnych krajach bliskowschodnich osoby z niepełnosprawnościami były wykluczane ze wspólnot religijnych jako niezdolne do składania ofiar, a także często były pozbawiane praw majątkowych i osobistych³. Przykłady najbardziej radykalnych postaw wobec nich pochodzą m.in. ze starożytnej Grecji. Panujący tam ideał *kalokagatii*, zgodnie z którym piękne ciało stanowi odzwierciedlenie człowieka dobrego i moralnego⁴, oraz powiązany z nim biologiczny determinizm, stanowiły uzasadnienie dla eksterminacji osób „niedoskonałych fizycznie” jako grzesznych⁵. Co więcej, przyjęty wówczas ustrój społeczny, podporządkowujący jednostkę celom realizowanym przez greckie *polis*, umożliwiał legalne uśmiercanie dzieci z niepełnosprawnościami jako w przyszłości nieprzydatnych i niesamodzielnych członków społeczeństwa⁶. Porzucanie na pustyni, w lesie lub

2 Szerzej: M. Garbat, *Postawy społeczne wobec osób z niepełnosprawnościami w epoce starożytnej*, „Rozprawy Społeczne” 2013, nr 1 (VII), s. 19–20; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności. Geneza i rozwój rehabilitacji, pomocy technicznych oraz wsparcia osób z niepełnosprawnościami*, Gdynia 2015, s. 26–33 oraz 90–91; G. Nowińska, J. Nowiński, *Niepełnosprawność w czasach starożytnych*, „Przegląd Medyczny Uniwersytetu Rzeszowskiego i Narodowego Instytutu Leków w Warszawie” 2014, nr 1, s. 119–120; H. Żuraw, *Ewolucja podejścia do niepełnosprawności w kulturze zachodu – perspektywa antropologii*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2016, t. XXVIII, s. 28.

3 M. Kolwitz, S. Dąbrowski, *Postawy wobec niepełnosprawności fizycznej w okresie średniowiecza*, „Roczniki Pomorskiej Akademii Medycznej w Szczecinie” 2014, nr 60 (1), s. 104; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 38.

4 Por.: J. Sprutta, *Idea kalokagatii w starogreckim wychowaniu*, „Nauczyciel i Szkoła” 2007, nr 3–4 (36–37), s. 13. Idea ta zawarta jest również w paremii „*Mens sana in corpore sano*”.

5 H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 28.

6 Por. M. Balcerek, *Rozwój wychowania i kształcenia dzieci upośledzonych umysłowo. Zarys historyczny*, Warszawa 1981, s. 24; M. Gazdulska, *Postawy społeczeństwa wobec osób z niepełnosprawnościami w ujęciu historycznym i współczesnym*, „Seminare” 2008, nr 25, s. 282; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 40; G. Nowińska, J. Nowiński, *Niepełnosprawność w czasach...*, s. 121. Podobne praktyki stosowano także w Starożytnym Rzymie – patrz: M. Kolwitz, S. Dąbrowski, *Postawy wobec...*, s. 104.

zrzucanie z wierzchołków gór osób chorych i słabych praktykowano zresztą także w ówczesnej Mezopotamii⁷. W Grecji zachowania tego typu dodatkowo wspierane były ideą *paidei* – tworzącą podwaliny dla późniejszej eugeniki społecznej – w oparciu o którą dążono do ukształtowania społeczeństwa składającego się z jednostek o najlepszych wyselekcjonowanych i wykształconych cechach psychofizycznych⁸. Wsparciem i względną akceptacją społeczną cieszyły się wówczas tylko nieliczne osoby z niepełnosprawnościami – zamożne lub takie, których dysfunkcja powstała na skutek wypadków, zwłaszcza przy pracach wykonywanych na rzecz społeczności lub uczestnictwa w działaniach wojennych⁹. Warto przy tym dodać, że już wówczas w celu przywracania sprawności wybranym jednostkom wykorzystywano leki¹⁰, znane były prymitywne sposoby protezowania utraconych kończyn, a także wykonywano proste zabiegi chirurgiczne¹¹. Odmienny był los niewolników, którzy w obliczu nieprzydatności do pracy byli najczęściej zabijani przez swoich właścicieli, znacznie rzadziej zaś przenoszani do wykonywania łżejszych obowiązków. Pozostawieni przy życiu niewolnicy posiadający dysfunkcje wrodzone byli przeznaczani przez swoich właścicieli do żebractwa, znane były również przypadki celowego okaleczania niewolników, którzy mieli wzbudzać litość darczyńców i przynosić większe zyski. Starszych niepełnosprawnych niewolników wykorzystywano natomiast do ciężkich prac fizycznych w kopalniach, kamieniołomach, przy obracaniu kół młyńskich i na galerach, do których byli przykuwani łańcuchami¹².

Sytuacja społeczno-zawodowa tych osób była pochodną przynależności do określonych warstw społecznych, różniących się między sobą m.in. stosunkiem do pracy zarobkowej¹³. Osoby z niepełnosprawnościami pochodzące z rodzin bogatych lub szlacheckich były otaczane opieką oraz pomocą krewnych i służby, zaś osoby przynależące do niższych warstw społecznych początkowo nie mogły liczyć na instytucjonalną pomoc państwa ani społeczeństwa, wobec czego zmuszane były

7 Szerzej: M. Garbat, *Postawy...*, s. 20–35; A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne. Diagnoza potrzeb i ewaluacja wsparcia wśród osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010, s. 13 i powołana tam literatura.

8 Por. M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 28–29 i powołana tam literatura; G. Nowińska, J. Nowiński, *Niepełnosprawność w czasach...*, s. 121–122.

9 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 30.

10 G. Nowińska, J. Nowiński, *Niepełnosprawność w czasach...*, s. 124.

11 G. Borowski, *Sposoby wspierania osób niepełnosprawnych na przestrzeni dziejów – wybrane przykłady*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2012(5), nr IV, s. 101–104; G. Nowińska, J. Nowiński, *Niepełnosprawność w czasach...*, s. 124 i powołana tam literatura; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 242–246.

12 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 35 oraz 715–716 i powołana tam literatura.

13 Szerzej na temat stosunku społeczeństw starożytnych do pracy – Z. Góral, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994, s. 5–6.

do podejmowania różnorodnych zajęć, głównie artystycznych i rzemieślniczych, umożliwiających pozyskanie środków utrzymania. Jednostki mające różne dysfunkcje fizyczne i psychiczne najmowane były przeważnie do zapewniania „rozrywki” w czasie posiłków domownikom i ich gościom, znajdowały także zajęcie w teatrach, trudniły się poezją, pisarstwem, śpiewem i wykonywaniem muzyki oraz wytwarzaniem instrumentów muzycznych, garncarstwem, garbarstwem oraz kowalstwem¹⁴. Pełniły funkcje prywatnych powierników dostojników państwowych, szpiegów i donosicieli¹⁵, znacznie rzadziej zaś zajmowały odpowiedzialne stanowiska państwowe, w tym w zawodach prawniczych¹⁶. Jednostki niezdolne do wykonywania żadnej pracy, bądź niemogące utrzymać się z jej wykonywania, środki niezbędne do przeżycia pozyskiwały od rodziny lub z żebractwa¹⁷. Poza nielicznymi przypadkami, kult piękna i brak jednakowego poszanowania dla wartości życia ludzkiego sprzyjały w okresie starożytności przyjmowaniu postaw antagonyzujących wobec niepełnosprawności¹⁸, które prowadziły do jaskrawej dyskryminacji tych osób w życiu społecznym i zawodowym.

Postrzeganie niepełnosprawności przez pryzmat kary za grzechy było również charakterystyczne w okresie średniowiecza¹⁹. Osoby z dysfunkcjami psychicznymi i fizycznymi wystawiano na widok publiczny „ku przestrodze”, jako „żywą ilustrację” niemoralnego postępowania²⁰. Przedsięwzięcia tego typu, bazując na niewiedzy, niezrozumieniu i przesadach, potęgowały strach pozostałych członków społeczeństwa przed niepełnosprawnością i były wykorzystywane do uzasadniania izolacji, a nawet eksterminacji osób z niepełnosprawnościami²¹. Obok postawy lęku, społeczeństwa średniowieczne wykazywały także zaciekawienie niepełnosprawnością, które można było zaspokoić poprzez udział w publicznych pokazach

14 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 36–37 oraz 716–717; H. Żuraw, *Ewolucja postaw...*, s. 28.

15 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 36–37 oraz 715, 717.

16 M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 34.

17 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 35.

18 M. Gazdulska, *Postawy społeczeństwa...*, s. 282; M. Kolwicz, S. Dąbrowski, *Postawy wobec...*, s. 103–104.

19 Potwierdzają to biblijne przykłady – ludzie odwiedzający Hioba spekulowali, że choroba została na niego zesłana na skutek popełnionych grzechów, podobnie w Ewangelii według św. Jana uczniowie pytają Jezusa, kto w rodzinie niewidomego człowieka zgrzeszył, skoro urodził się z dysfunkcją – trafnie zwraca na to uwagę G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 105, podobnie: A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 13.

20 Por.: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 42.

21 Psychozy, paraliże, zaniki pamięci, schizofrenia i epilepsja były uznawane za dowód na obecność sił nieczystych. Osoby z dysfunkcjami tego typu oskarżano o uprawianie czarów i często palono na stosach albo uznawano za opętane i leczono egzorcyzmami – szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 47 oraz 428–429.

„osobliwości”²². Ze względu na występujące w tym okresie odrzucenie dorobku kultury klasycznej i związany z tym regres nauki, zmianę postaw społecznych wobec niepełnosprawności niewątpliwie stymulował wzrost popularności systemów filozoficzno-religijnych, propagujących ideę niesienia pomocy osobom słabym i chorym²³. W szczególności chrześcijaństwo nawoływało do poszanowania godności każdej jednostki ludzkiej, w tym także tej posiadającej cechę niepełnosprawności²⁴. Niewątpliwie wpłynęło ono również na zmianę postrzegania pracy – jako życiowej konieczności każdego człowieka²⁵. Co więcej, sama niepełnosprawność pod wpływem nauk Chrystusa przestała być traktowana jako boże przekleństwo, a zaczęła być postrzegana jako element planu zbawienia człowieka²⁶. Poglądy te były następnie rozwijane w ramach augustynizmu i franciszkanizmu²⁷, wpływając na umocnienie się idei miłosierdzia wobec bliźniego, z której płynął moralny imperatyw niesienia pomocy słabszym członkom społeczeństwa, nie mogącym pozyskać środków utrzymania własną pracą. Czynniki ten, wraz z rozprzestrzenianiem się na masową skalę różnych chorób zakaźnych, spowodował zapoczątkowanie działań w kierunku zapewnienia pierwszych instytucjonalnych form opieki nad osobami chorymi oraz kalekami w postaci schronisk i przytułków, prowadzonych początkowo przez zamożniejsze jednostki, zaś z czasem przez instytucje kościelne²⁸. Ich działalność w zakresie opieki nad osobami z niepełnosprawnościami uzupełniała funkcje wielopokoleniowych rodzin. Warto podkreślić, że w przytułkach prowadzonych przez Kościół troszczono się o zbawienie przebywających tam osób, zatem, oprócz modlitwy, w ramach moralnej odnowy i odkupienia grzechów powszechną praktyką było powierzanie im pracy do wykonania, polegającej m.in. na opiece nad trzodą,

22 G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 106; M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 36. Pokazy tego typu odbywały się aż do początków XIX w. W rezultacie w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych wprowadzano regulacje (tzw. *Ugly Laws*), które m.in. pod groźbą kary zabraniały publicznego pojawiania się osobom, których wygląd mógł wystraszyć lub zgorzyszyć innych użytkowników przestrzeni publicznej – szerzej: S.M. Schweik, *The Ugly Laws: Disability in Public*, New York–London 2009, *passim*.

23 Wzmianki na ten temat można znaleźć m.in. w buddyzmie oraz w Talmudzie – szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 38 oraz 90.

24 G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 105.

25 Szerzej: Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 7.

26 M. Kolwicz, S. Dąbrowski, *Postawy wobec...*, s. 105; A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 13.

27 Według poglądów głoszonych przez św. Augustyna egzystencja osób z niepełnosprawnościami jest częścią planu Bożego, w związku z powyższym ich eksterminacja jest wykluczona. Z kolei św. Franciszek nawoływał do porzucenia dóbr doczesnych i do życia wśród osób ubogich, chorych i niepełnosprawnych oraz niesienia im pomocy. Por.: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 42–48; H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 28.

28 M. Gazdulska, *Postawy społeczeństwa...*, s. 282; G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 106–107; M. Kolwicz, S. Dąbrowski, *Postawy wobec...*, s. 105–106.

uprawie roślin leczniczych, produkcji opatrunków i leków. Przytulki takie przekształciły się później w warsztaty pracy dla osób z niepełnosprawnościami, które postrzegane są współcześnie jako archetyp zakładów pracy chronionej²⁹.

Ówczesne stosunki ekonomiczne opierające się na systemie feudalnym motywowały członków społeczeństwa do aktywności zarobkowej. Stawiany każdej jednostce wymóg produktywności wymuszał niejako akceptację występujących dysfunkcji przez pozostałych członków społeczeństwa³⁰. Z tych względów osoby z niepełnosprawnościami podejmowały się zajęć zarobkowych w przydomowych warsztatach oraz na roli³¹, część z nich trudniła się rzemiosłem³² i handlem. W tym ostatnim przypadku częściową pomoc w razie niezdolności do wykonywania pracy zapewniały cechy oraz pierwsze towarzystwa pomocy wzajemnej³³. Osoby z niepełnosprawnościami urodzone w wyższych sferach społecznych trudniły się poezją, muzyką, uprawianiem filozofii, często oddawano je także do klasztorów, łóżąc na ich utrzymanie. Natomiast niepełnosprawność, która powstawała w trakcie życia, nie stanowiła zazwyczaj przeszkody do piastowania dożywotnich urzędów oraz funkcji publicznych i kościelnych³⁴.

Osoby, które nie mogły pracować, pozostawały na łasce rodziny, często w ramach tzw. „wycugu”³⁵, a także utrzymywały się z jałmużny, która traktowana była przez darczyńców jako sposób na odpuszczenie grzechów i na zapewnienie sobie życia po śmierci³⁶. Specyficzny średniowieczny stosunek pogardy do życia doczesnego, w tym do pracy, czynił jałmużnę drogą do zbawienia, jednocześnie uzależniając od niej osoby z niepełnosprawnościami oraz sprawiając, że żebractwo stało się szczególną formą aktywności zarobkowej osób niezdolnych do wykonywania pracy³⁷. W ten sposób zapoczątkowano takie formy przedsiębiorczości jak zakony żebracze, stanowiące swoistą wspólnotę jednostek zaspokajającą potrzeby z zebrałych datków³⁸. Jeśli chodzi o możliwości przywracania sprawności psychofizycznej

29 Szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 713–714.

30 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 718–719 i powołana tam literatura.

31 G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 106; M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 37–38 i powołana tam literatura.

32 M. Kolwicz, S. Dąbrowski, *Postawy wobec...*, s. 106.

33 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 430.

34 Por. M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 36; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 435.

35 Równoznacznym z oczekiwaniem na śmierć w biedzie i poniżeniu – szerzej: A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 13–14 i powołana tam literatura.

36 G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 106; M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 37–38 i powołana tam literatura.

37 M. Kolwicz, S. Dąbrowski, *Postawy wobec...*, s. 106.

38 M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 37–38 i powołana tam literatura; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 720.

w tamtym okresie – brak zorganizowanych działań w tym względzie wynikał z postrzegania niepełnosprawności w kategoriach przejawu woli boskiej, której nie należy się sprzeciwiać³⁹. Reasumując, można więc powiedzieć, że z powodów ekonomicznych w okresie feudalizmu osoby z niepełnosprawnościami funkcjonowały w głównym nurcie życia społecznego.

Rola pracy w życiu człowieka uległa zmianie pod wpływem ruchów reformacyjnych, zwłaszcza zaś poglądów głoszonych przez luteranizm, zgodnie z którymi poprzez pracę człowiek służy Bogu⁴⁰, zatem jej wykonywanie jest gwarancją zapewnienia sobie życia wiecznego. Niezależnie od tego pozycja pracy zarobkowej jako głównego źródła utrzymania uległa wzmocnieniu dzięki rozwojowi gospodarki towarowo-pieniężnej. W tym okresie osoby z niepełnosprawnościami znajdowały zatrudnienie w rozwijających się w całej Europie warsztatach pracy chronionej, a także trudniły się chałupnictwem, rzemiosłem lub działalnością artystyczną⁴¹. Część osób z niepełnosprawnościami ze względu na bariery w dostępie do edukacji, nadal zmuszona była do pozyskiwania środków utrzymania z żebractwa, które stało się w wielu miastach aktywnością zakazaną pod groźbą kary. Zaczęto je eliminować poprzez ustanawianie zorganizowanych form opieki nad osobami z niepełnosprawnościami⁴². Były to szpitale i przytułki przyklasztorne, organizowane m.in. przez założony przez Jana Bożego zakon ojców Bonifratrów oraz Zgromadzenie Sióstr Miłosierdzia (Szarytki), utworzone przez św. Wincentego á Paulo⁴³, a także szpitale, działające pod auspicjami Kościoła, jak również stowarzyszeń charytatywnych i osób prywatnych⁴⁴. Ze względu na stopniowe ograniczanie żebractwa, część przytułków świadczących pomoc m.in. osobom z niepełnosprawnościami przekształcono w domy pracy przymusowej⁴⁵. Innym sposobem zapewnienia środków do życia osobom utrzymującym się dotąd z jałmużny było tworzenie wolnych bractw, które legalnie działały pod opieką gmin wyznaniowych. Ich członkowie trudnili się grą na instrumentach muzycznych i śpiewem, a z opodatkowanych dochodów tworzyli fundusze zapomogowe, z których wypłacano świadczenia w przypadku chorób uniemożliwiających wykonywanie pracy⁴⁶.

39 Szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 433–434 i powołana tam literatura.

40 Por. Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 8.

41 Szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 721–724.

42 Szerzej: A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 14; M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 39–40.

43 G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 110 i powołana tam literatura; M.Z. Stepulak, *Kościół katolicki wobec osób niepełnosprawnych intelektualnie*, [w:] M.Z. Stepulak, J. Łukasiewicz (red.), *Wielowymiarowe ujęcie niepełnosprawności*, Lublin 2017, s. 20.

44 Szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 61–62.

45 *Ibidem*, s. 714.

46 *Ibidem*, s. 440.

Ważną rolę w postrzeganiu społecznym osób z niepełnosprawnościami odegrali w tym okresie także Jan Amos Komeński i John Locke, którzy nawoływali do normalnego traktowania tych osób⁴⁷. Zwłaszcza pierwszy z wymienionych autorów propagował w swej twórczości ideę integracyjnego nauczania dzieci i młodzieży⁴⁸. Na zmianę postaw społecznych wobec niepełnosprawności miał wówczas wpływ rozwój nauk przyrodniczych, zwłaszcza medycyny, który umożliwił sformułowanie pierwszych teorii na temat przyczyn dysfunkcji organizmu ludzkiego⁴⁹, zwłaszcza w sferze psychicznej, oraz wypracowanie pierwszych metod ich leczenia⁵⁰, które były stosowane w praktyce w ośrodkach przeznaczonych dla osób z określonymi dysfunkcjami. Znalazło to odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, w których stopniowo wyłączano odpowiedzialność karną w przypadku stwierdzenia choroby psychicznej, a także przewidywano szczególne rozwiązania w odniesieniu do osób o ograniczonych możliwościach wyrażenia swej woli z powodu dysfunkcji narządu wzroku lub słuchu⁵¹. Przypadający na czasy Oświecenia rozwój idei humanizmu, a także ruch reformacyjny destabilizujący kościelną infrastrukturę pomocową, spowodowały powstawanie pierwszych ram prawnych instytucjonalnej opieki nad osobami z niepełnosprawnościami⁵². W tym zakresie ważnym krokiem było uchwalenie w 1601 r. w Anglii Prawa ubogich, które formy udzielanej przez władze lokalne pomocy uzależniło od wpływu jednostki na sytuację życiową, w której się znalazła. Osoby z niepełnosprawnościami zaliczano do grupy, która nie ponosi winy za swój los, w rezultacie czego nie były one kierowane do domów pracy przymusowej, a środki do życia zapewniało im z podatków. Rozwój tego typu rozwiązań, zdejmujących z jednostki odpowiedzialność za własny los, stanowił zapowiedź rodzącej się idei państwa opiekuńczego, co w rezultacie spowodowało stopniowe wyłączanie osób z niepełnosprawnościami z głównego nurtu życia społecznego⁵³. Jednocześnie w omawianym okresie po raz pierwszy zaprezentowano koncepcję zatrudnienia, polegającego na połączeniu edukacji, leczenia oraz zapewnienia specjalistycznej ochrony w czasie świadczenia pracy⁵⁴. Warto jeszcze wspomnieć, że zapoczątkowana Rewolucją Francuską zmiana sposobu

47 M. Gazdulska, *Postawy społeczeństwa...*, s. 283.

48 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 45 oraz 61–62.

49 Początkowo przez ewolucjonistów osoby z wadami wrodzonymi były postrzegane jako wczesne stadia rozwoju człowieka – szerzej: H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 29–30 i powołana tam literatura.

50 G. Borowski, *Sposoby wspierania...*, s. 110–111 i powołana tam literatura.

51 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 63.

52 Szerzej: M. Balcerek, *Rozwój wychowania...*, Warszawa 1981, s. 45–51.

53 H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 30. Zob. też: A. I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 14; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 445.

54 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 724–733.

postrzegania pozycji jednostki w społeczeństwie, ukształtowana w oparciu o ideały braterstwa, wolności i równości, wpłynęła na powstanie i rozwój szkolnictwa specjalnego dla osób z różnymi dysfunkcjami⁵⁵.

Pozycja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami znacznie pogorszyła się wraz z nastaniem rewolucji przemysłowej i rozwojem kapitalizmu wolnokonkurencyjnego. Głównym sposobem pozyskiwania środków do życia stała się wówczas praca w manufakturach, a później w fabrykach. Wprawdzie obsługa maszyn wykorzystywanych w procesie produkcji nie wymagała wysokich kwalifikacji i była możliwa po krótkim przyuczeniu, to jednak praca tego typu wykonywana była często w ekstremalnych dla zdrowia i życia warunkach. Stanowiło to przeszkodę podejmowania aktywności zarobkowej dla osób z niepełnosprawnościami, a niejednokrotnie stawało się dla wielu robotników przyczyną niepełnosprawności. Warto podkreślić, że skala wypadków w zatrudnieniu i chorób wywołanych warunkami wykonywania pracy przyczyniła się znacząco do powstania palącej kwestii robotniczej, która w rezultacie wymusiła na państwach wydanie ustawodawstwa fabrycznego oraz stopniowe organizowanie systemów ubezpieczeń społecznych, wzorowanych na ustawodawstwie niemieckim albo angielskim, które zabezpieczały wypłatę świadczeń w razie niezdolności do pracy z powodu choroby czy kalectwa⁵⁶.

Dążenie do osiągnięcia jak najwyższej wydajności procesów produkcji przyczyniło się do stopniowego eliminowania osób z niepełnosprawnościami z wielu rodzajów zawodów. Co więcej, zmiana stosunków ekonomicznych, napływ ludności do powstających miast, sprzyjały zanikowi wielopokoleniowych rodzin, zapewniających dotąd potrzebne wsparcie osobom z niepełnosprawnościami. Skromna infrastruktura społeczna w powstających wokół przemysłu wielofabrycznego ośrodkach miejskich nie uwzględniała potrzeb mieszkaniowych, zdrowotnych czy socjalnych wywołanych przez niepełnosprawność. Czynniki te wpłynęły na stopniowe kurczenie się rynku pracy dostępnego dla osób z niepełnosprawnościami. Ich aktywność zarobkowa ograniczała się w tym okresie w zasadzie do chałupnictwa, rękodzielnictwa lub handlu ulicznego⁵⁷.

W XIX wieku dzięki zdobyczom naukowo-technicznym nastąpiła jednak gwałtowna ekspansja rehabilitacji medycznej⁵⁸. Jednocześnie rozwój medycyny i jej

55 *Ibidem*, s. 455.

56 Por. B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2010, s. 27–28 i powołana tam literatura.

57 Por. M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 44–45 i powołana tam literatura; E. Giermanowska, *Niepełnosprawni. Ukryty segment polskiego rynku pracy*, „Prakseologia” 2016, t. 1, nr 158, s. 278.

58 Szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 210–236.

rosnący autorytet doprowadziły do przejęcia opieki nad osobami z niepełnosprawnościami przez specjalistów, nie tylko w obszarze zdrowotnym, ale także w sferach życia związanych z edukacją, zatrudnieniem, czy zabezpieczeniem środków do życia. Z ich perspektywy niepełnosprawność była postrzegana w kategoriach jednostki chorobowej, indywidualnego problemu osoby nią dotkniętej, osobistej tragedii, której skutki mogą być łagodzone lub eliminowane w zasadzie wyłącznie przez posiadających specjalistyczną wiedzę fachowców⁵⁹. Zwracano już wtedy uwagę na społeczne skutki niepełnosprawności, przy czym rozumiano je specyficznie, w kategoriach ciężaru, który społeczeństwo ponosi w związku z koniecznością zapewniania opieki⁶⁰. Z tych powodów polityka prowadzona wobec osób z niepełnosprawnościami polegała na umieszczaniu ich, stosownie do ustalonej dysfunkcji, w specjalnych zakładach opieki zdrowotnej oraz w specjalnych szkołach, a następnie w zamkniętych placówkach, organizujących ich zatrudnienie pod kontrolą profesjonalistów. Jednocześnie, głównie ze względu na ochronę własnych interesów ekonomicznych, specjaliści zajmujący się osobami z niepełnosprawnościami deprecjonowali skuteczność i zasadność rehabilitacji prowadzonej w otwartym środowisku, wśród pozostałych członków społeczeństwa⁶¹. Niezależnie od pozytywnych wyników tego typu działań przejawiających się poprawą stanu zdrowia, warto szczególnie podkreślić te negatywne, w postaci uzależnienia osób z niepełnosprawnościami od świadczonej specjalistycznej pomocy, podpartego rosnącym przekonaniem o własnej słabości i niezdolności do samodzielnego funkcjonowania wśród pozostałych członków społeczeństwa⁶². Przyjęty model rehabilitacji leczniczej już wówczas skłaniał wielu do refleksji dotyczącej potrzeby ograniczania zakresu specjalistycznych usług i opieki wobec osób z niepełnosprawnościami oraz zwiększenia ich wpływu na kształt i przebieg tego procesu⁶³. Specjalistyczna opieka nie tylko zabezpieczała osoby z niepełnosprawnościami przed trudami życia w otwartym społeczeństwie, ale również „chroniła” społeczeństwo przed życiem z osobami z niepełnosprawnościami⁶⁴. W rezultacie zaczęły pojawiać się, wynikające często z narosłych stereotypów, dyskryminujące postawy społeczne, przejawem których było zwłaszcza projektowanie przestrzeni użyteczności publicznej i kształtowanie warunków zatrudnienia

59 H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 30–31 i powołana tam literatura; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 74–75.

60 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 85.

61 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 456, podobnie: A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, Warszawa 2010, s. 16.

62 H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 30–31 i powołana tam literatura; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 74–75.

63 *Ibidem*, s. 70–71; 456–457.

64 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 76.

z pominięciem potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Przez długi czas nie uważano bowiem, że wpływ na jakość życia tych osób mają również postawy pozostałych członków społeczeństwa.

Postrzeganie aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami uległo zmianie po I wojnie światowej. Niespotykana dotąd skala ofiar działań wojennych spowodowała silne zapotrzebowanie w gospodarce na pracowników. Sprzyjało to zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami, które dotąd postrzegano raczej jako rezerwowe zasoby siły roboczej. Stanowiło to również czynnik stymulujący rozwój rehabilitacji zawodowej, mającej umożliwić podjęcie produktywnego zatrudnienia jak największej liczbie osób z niepełnosprawnościami. W jej świadczenie włączyły się wówczas samopomocowe organizacje osób z niepełnosprawnościami. Co ważne, jednostki, które na skutek działań wojennych stały się inwalidami, zaczęto postrzegać przez pryzmat ofiarności dla społeczeństwa, co znalazło odzwierciedlenie w tworzeniu publicznego systemu rehabilitacji zawodowej i zabezpieczenia społecznego tej grupy społecznej⁶⁵. Zaczęto wówczas dostrzegać, że o pozycji społecznej jednostki z niepełnosprawnościami decyduje możliwość podjęcia przez nią zatrudnienia. Inicjatywy w tym zakresie wspierane były zobowiązaniami Traktatu Wersalskiego, który przewidywał konieczność zapewnienia uczestnikom I wojny światowej świadczeń, jak również stworzenie możliwości powrotu do pracy. Specjalne programy rehabilitacji zawodowej opracowano wówczas w Stanach Zjednoczonych. Polegały one m.in. na wprowadzeniu obowiązkowego zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w sektorze publicznym, stworzeniu podstaw prawno-organizacyjnych dla działania chronionego rynku pracy, jak również rezerwowaniu niektórych rodzajów działalności dla osób z określonymi dysfunkcjami⁶⁶. Na marginesie można dodać, że we wspomnianym kraju na społeczne postrzeganie niepełnosprawności silnie wpływał aktywną postawą życiową Franklin Delano Roosevelt⁶⁷, który – mimo dysfunkcji – efektywnie sprawował przez kilka kadencji z rzędu urząd prezydenta w niezwykle trudnym ekonomicznie

65 Por.: M. Garbat, *Przedsiębiorczość osób...*, s. 45–47 oraz A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 15; B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec...*, s. 28–29.

66 Przykładowo dla osób z dysfunkcją narządu wzroku zapewniono możliwość podjęcia zatrudnienia w kioskach oraz przy obsłudze urządzeń cateringowych stanowiących własność federalną – szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 749 i powołana tam literatura.

67 W pewnym sensie nieformalnie, gdyż ze względu na panujące stereotypy społeczne obawiał się o wizerunek polityczny. Z tych powodów nie fotografowano go w czasie korzystania z orzeź ani z wózka inwalidzkiego, zaś podczas publicznych wystąpień infrastruktura była tak zaprojektowana (np. w specjalne uchwyty przy mównicy), by w maksymalnym stopniu ukryć fizyczne dysfunkcje prezydenta – por.: np. L. Pastusiak, *Prezydenci, Stany Zjednoczone od Andrew Johnsona do Franklina D. Roosevelta*, t. II, Warszawa 1987, s. 509.

i politycznie okresie, jednocześnie prowadząc osobiście działalność rehabilitacyjną⁶⁸. Z kolei w krajach europejskich wprowadzono specjalne kontyngenty zatrudnienia, w ramach których pracodawcy zostali zobowiązani do zatrudniania określonej liczby pracowników z niepełnosprawnościami. Początkowo kontyngentem tym obejmowani byli wyłącznie weterani wojenni, ponieważ środek ten traktowano jako sposób rekompensowania ofiary poniesionej na rzecz ojczyzny, z czasem, w miarę rozpowszechniania się tego rozwiązania w wielu krajach europejskich, zaczęto go adresować do innych osób z niepełnosprawnościami⁶⁹.

W latach 30. XX w. pozycja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami kształtowała się niekorzystnie nie tylko ze względu na napiętą sytuację gospodarczo-polityczną, ale również w wyniku splotu popularności teorii ewolucji Karola Darwina z koncepcją eugeniki społecznej Francisa Galtona, oficjalnie umożliwiającą ograniczanie wad rozwojowych u ludzi, a także z wizją nadczłowieka, bazującą na filozoficznych poglądach Fryderyka Nietzschego⁷⁰. W czasie drugiej wojny światowej nie tylko nadano tragiczny wydźwięk idei wolności poprzez pracę⁷¹, ale ze względu na potrzebę zapewnienia „czystości rasy” dokonano eksterminacji osób z różnymi niepełnosprawnościami, uznanych za bezużyteczne i niezdolne do jakiegokolwiek pracy⁷². W III Rzeszy i innych krajach europejskich stosowano również przymusową sterylizację osób „niepełnowartościowych”, w tym m.in. z niepełnosprawnością intelektualną⁷³.

Drastyczne skutki działań wojennych w obszarze zdrowia wpłynęły silnie na dalszy rozwój rehabilitacji medycznej, która została oficjalnie uznana za tzw. trzeci

68 W Warm Springs ustanowił fundację dla ofiar wirusa polio. Szerzej: L. Pastusiak, *Prezydent...*, s. 493–554.

69 Szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 736–739.

70 M. Zaremba Bielawski, *Higienisci. Z dziejów eugeniki*, Warszawa 2011, s. 45–65; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 79–81; M. Kolwicz, I. Radlińska, *Kształtowanie się współczesnego paradygmatu niepełnosprawności*, „Pomeranian Journal of Life Sciences” 2015, vol. 61, nr 3, s. 272.

71 Na temat genezy wyrażenia „praca czyni wolnym” – A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 40, przypis 28.

72 W szczególności chodzi o martyrologię osób z niepełnosprawnościami, której dokonano w zamku Hartheim (szerzej: T. Matzek, *Zamek śmierci w Hartheim. Eutanazja w III Rzeszy*, tłum. E. Borg, Warszawa 2004, *passim*), a także o program realizowany w latach 1939–1944, który polegał na „eliminacji życia niewartego życia”, pod kryptonimem T4 (szerzej np.: G. Gajewska, „Nagie życie” w zakładach dla psychicznie i nerwowo chorych pod rządami nazistów, „Studia Europaea Gnesnensia” 2014, nr 10, s. 313–332; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 81–84 i podana tam literatura); M. Kolwicz, I. Radlińska, *Kształtowanie się...*, s. 272.

73 Również z dysfunkcjami psychicznymi (depresja, schizofrenia), neurologicznymi (płaskawica, epilepsja), narządu wzroku i słuchu – szerzej: M. Zaremba Bielawski, *Higienisci...*, s. 41 oraz 60–65. Na ten temat także: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 73 i powołana tam literatura; M. Kolwicz, I. Radlińska, *Kształtowanie się...*, s. 272.

etap leczenia, zaraz po diagnozie i leczeniu podstawowym⁷⁴. W tym miejscu warto wspomnieć również o tym, że do pionierów nowoczesnej rehabilitacji zalicza się polskich przedstawicieli tej dyscypliny naukowej – Ireneusza Wierzejewskiego oraz Wiktora Degę – twórców tzw. polskiego modelu rehabilitacji medycznej, uwzględniającego jej powszechną dostępność, wczesną aplikację, kompleksowość oraz ciągłość⁷⁵. Podejmowane w ramach rehabilitacji medycznej działania nie gwarantowały jednak powrotu do życia społecznego, ponieważ po zakończeniu leczenia i rehabilitacji jednostki przenoszono do specjalnych placówek opiekuńczych, w których niekiedy pozostawały do końca życia. Dodatkowo skala osób poszkodowanych na skutek działań wojennych sprowokowała międzynarodową dyskusję nad sposobami ponownego ich włączania do życia społecznego, zwłaszcza zaś zapewnienia im możliwości podejmowania pracy zarobkowej. Dostrzeżono wówczas potrzebę uzupełniania rehabilitacji medycznej o rehabilitację społeczną, w tym zawodową, w której proces należy zaangażować nie tylko lekarzy, ale również przedstawicieli innych nauk, a także zwykłych ludzi⁷⁶. Początkowo rehabilitacja społeczna obejmowała wyłącznie kwestie związane z socjalno-bytowymi warunkami funkcjonowania jednostki⁷⁷. Zakres podmiotowy osób objętych rehabilitacją stopniowo rozszerzał się – najpierw obejmował inwalidów wojennych i wojskowych, później dzieci i młodzież, zaś z czasem objął dorosłych robotników i osoby starsze⁷⁸. Stopniowo głównym zadaniem rehabilitacji stało się włączanie osób z niepełnosprawnościami do codziennego życia, poprzez umożliwienie im aktywnej realizacji ról wyznaczanych tradycyjnie jednostce przez społeczeństwo, w tym pracownika. Wymagało to stopniowej eliminacji barier uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym związanych z niepełnosprawnością – w zakresie komunikowania się, przemieszczania się czy korzystania ze środków użyteczności publicznej⁷⁹. Współcześnie nie ulega już wątpliwości, że rehabilitacja powinna uwzględniać oddziaływanie na całe środowisko życia jednostki⁸⁰. Różnorodne działania tego typu są realizowane pod

74 Por.: A. Hulek, *Rozwój rehabilitacji*, [w:] A. Hulek (red.), *Pedagogika rewalidacyjna*, wyd. III, Warszawa 1988, s. 541.

75 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 237–238.

76 *Ibidem*, s. 91–92.

77 *Ibidem*, s. 472.

78 M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 63.

79 Obowiązek likwidacji barier oraz zapewnienia dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami po raz pierwszy wprowadzono w Stanach Zjednoczonych – *The Architectural Barriers Act of August 12th 1968*, obecnie włączony do Kodeksu Prawa Stanów Zjednoczonych – chapter 42 U.S.C. § 4151–4157, Pub. L. 90–480, §1, Aug. 12, 1968, 82 Stat. 718, <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title42-section4151&num=0&edition=prelim> (dostęp: 14.11.2018).

80 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...* s. 472.

wspólnym hasłem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Ze względu na podobny cel zaliczyć do nich można również koncepcję projektowania uniwersalnego, która polega na kształtowaniu przestrzeni życia dostępnej dla wszystkich ludzi w tym samym stopniu, bez względu na występujące między nimi różnice na płaszczyźnie sprawności psychofizycznej. Skutkiem wdrażania w życie wspomnianej koncepcji ma być wyrównywanie dostępu do dóbr i usług tych uczestników życia społecznego, których funkcjonowanie w pewnym aspekcie życia może być utrudnione. W opozycji do projektowania uniwersalnego stoją więc wszelkie rozwiązania specjalnie zaprojektowane z myślą o szczególnych potrzebach osób z niepełnosprawnościami. Docelowo projektowanie uniwersalne powinno odnosić się do całego otoczenia człowieka, a więc do kształtowania przestrzeni wokół niego, wytwarzanych dla niego produktów czy świadczonych mu usług⁸¹.

Jeśli chodzi o politykę zatrudniania wobec osób z niepełnosprawnościami w omawianym okresie wprowadzono tzw. drugą generację kwot, obejmując nimi początkowo weteranów wojennych, z czasem zaś również ludność cywilną. Wraz z rozwojem i rozpowszechnianiem rehabilitacji zawodowej, dostęp do niej zaczął być stopniowo gwarantowany prawnie w kolejnych ustawodawstwach⁸², co nastąpiło również pod wpływem działalności normotwórczej Międzynarodowej Organizacji Pracy⁸³. Zwróciła ona uwagę społeczności międzynarodowej na potrzebę tworzenia systemów rehabilitacji zawodowej dla osób z niepełnosprawnościami, a także wpłynęła na rozpowszechnienie nowej formy ich zatrudniania – pracy chronionej, stanowiącej połączenie pracy zarobkowej z rehabilitacją⁸⁴. Począwszy od lat 60. XX w. w krajach europejskich zaczęto zakładać pierwsze zakłady pracy chronionej, z czasem wprowadzano ustawodawstwo regulujące ich działalność i przewidujące różne instrumenty ją wspierające⁸⁵.

Smutne doświadczenia wojenne, stanowiące najbardziej jaskrawe przykłady dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami⁸⁶, stały się silnym impulsem do podkreślania w tworzonych począwszy od połowy XX wieku katalogach praw człowieka, że wszyscy ludzie są wolni i równi pod względem swej godności i swych praw⁸⁷.

81 *Ibidem*, s. 705–707 i powołana tam literatura.

82 *Ibidem*, s. 751–753.

83 Zalecenie nr 99 MOP z 22 czerwca 1955 r. dotyczące przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z099.html> (dostęp: 15.01.2019).

84 Szerzej: A. O'Reilly, *The Right to Decent Work of Persons With Disabilities*, ILO, Geneva 2007, s. 20–21.

85 Szerzej: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 760–762 i powołana tam literatura.

86 Por.: A. Nowak, *Dyskryminacja osób niepełnosprawnych*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 10, s. 13 i powołana tam literatura.

87 Por.: art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r., A/RES/3/217, [http://undocs.org/A/RES/217\(III\)](http://undocs.org/A/RES/217(III)) (dostęp: 28.11.2018).

Na rozwój dokumentów, zarówno o walorze politycznym⁸⁸, jak i normatywnym, poświęconych prawom i wolnościom osób z niepełnosprawnościami⁸⁹, znaczący wpływ miały także ruchy emancypacyjne tych osób, które zaczęły zwracać uwagę, że stały się ofiarami opresji ze strony społeczeństwa⁹⁰. Opresja ta polegała na przyjmowaniu przez członków społeczeństwa postaw dyskryminacyjnych, nieuwzględnianiu potrzeb osób z niepełnosprawnościami w przestrzeni publicznej, w sferze zatrudnienia, komunikacji, edukacji, etc.⁹¹, ale również na przejmowaniu kontroli nad ich życiem, narzucaniu im sposobu postępowania⁹². Wpłynęło to na rozwój nowego modelu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, który nie opierał się już na systemie kwot, ale na ustawodawstwie antydyskryminacyjnym. W państwach takich jak Dania, Finlandia, Portugalia, Szwecja czy Wielka Brytania stymulowanie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami opierało się na uświadamianiu pracodawcom konieczności solidaryzowania się z osobami z dysfunkcjami oraz na określonej polityce państwa, zmierzającej do eliminacji zjawiska bezrobocia wśród osób z niepełnosprawnościami. Szczegółowe rozwiązania realizujące te ogólne zamierzenia koncentrowały się na odpowiednim przygotowaniu osób z niepełnosprawnościami do pracy, w tym na umożliwieniu im zdobycia wysokich kwalifikacji zawodowych, by mogły konkurować z pozostałymi kandydatami do zatrudnienia na otwartym rynku pracy, a także na upowszechnieniu dostępu tych osób do systemu rehabilitacji kompleksowej oraz zaopatrzenia technicznego⁹³.

Zob. też art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

88 Rezolucja ONZ 2856 (XXVI) z 20 grudnia 1971 r. dotycząca Praw Osób Upośledzonych Umysłowo A/RES/26/2856, <http://www.un-documents.net/a26r2856.htm> (dostęp: 28.11.2018); Rezolucja ONZ 3447 (XXX) z 9 grudnia 1975 r. dotycząca Praw Osób Niepełnosprawnych, A/RES/30/3447, <http://www.un-documents.net/a30r3447.htm> (dostęp: 28.11.2018); Rezolucja ONZ 48/96 z 20 grudnia 1993 r. dotycząca Standardowych zasad wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, A/RES/48/96, <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm> (dostęp: 28.11.2018).

89 Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

90 Ruchy takie powstawały niezależnie od siebie w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii (*The Union of Physically Impaired Against Segregation*, UPIAS; *Sisters Against Disability*, SAD). Szerzej: M. Kolwicz, I. Radlińska, *Kształtowanie się...*, s. 274–275; M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności: indywidualny – funkcjonalny – społeczny*, [w:] A.I. Brzezińska, R. Kaczan, K. Smoczyńska (red.), *Diagnoza potrzeb i modele pomocy dla osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010, s. 50–52 i powołana tam literatura.

91 Por. M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 85.

92 M. Kolwicz, I. Radlińska, *Kształtowanie się...*, s. 273 i powołana tam literatura.

93 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 758–759.

Równocześnie rozwój ruchów emancypacyjnych zwrócił uwagę na aspekt podmiotowego traktowania osób z niepełnosprawnościami, którego przejawem w szczególności powinno być włączanie ich do udziału i decydowania w sprawach, które dotyczą ich interesów⁹⁴, czego odzwierciedleniem jest motto działania Międzynarodowej Organizacji Osób z Niepełnosprawnościami – „nic o nas bez nas”⁹⁵.

W społeczeństwach postindustrialnych, które wykorzystują nowoczesne technologie do świadczenia pracy, powstało więcej możliwości wykonywania aktywności zarobkowej przez osoby z niepełnosprawnościami⁹⁶ oraz formy zatrudnienia uwzględniające ich zróżnicowane potrzeby. Negatywne doświadczenia płynące z funkcjonowania zakładów pracy chronionej w postaci izolacji i stygmatyzacji osób z niepełnosprawnościami wpłynęły na rozpowszechnienie nowej formy zatrudniania osób napotykających poważne ograniczenia w podejmowaniu aktywności zarobkowej w postaci zatrudnienia wspomagane. Umożliwia ono świadczenie pracy na otwartym rynku pracy ze wsparciem udzielanym ze strony osobistego asystenta (trenera pracy), którego zakres zadań zmniejsza się wraz z usamodzielnianiem się pracownika z niepełnosprawnością w procesie wykonywania pracy⁹⁷. Wykorzystywanie w tymże procesie środków porozumiewania się na odległość umożliwiło z kolei specyficzną organizację pracy, polegającą na jej regularnym wykonywaniu poza tradycyjnym zakładem pracy i przyczyniło się do wykształcenia telepracy⁹⁸. Niezależnie od tych nowych form zatrudnienia, współczesna polityka zatrudniania osób z niepełnosprawnościami zakłada konieczność włączania ich do zatrudnienia organizowanego na otwartym rynku pracy, na zasadzie konkurencyjności z pozostałymi jednostkami. Wymaga to podejmowania działań, które usuwają bariery wynikające z niepełnosprawności, zarówno te o charakterze indywidualnym, jak i te o charakterze społecznym i technicznym.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że warunki podejmowania zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami rozszerzały się wraz z postępem cywilizacyjnym. Początkowo o możliwości zarobkowania

94 T. Gałkowski, *Nowe podejścia do niepełnosprawności*, „Audiofonologia” 1997, t. X, s. 161.

95 „Nothing About Us Without Us”, Disabled Peoples’ International (DPI), <http://www.disabled-peoplesinternational.org/> (dostęp: 28.11.2018).

96 E. Giermanowska, *Niepełnosprawni...*, s. 278.

97 Szerzej: np. T. Majewski, *Zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2006, *passim*; D. Piechowicz-Witoń, *Trener pracy jako skuteczna metoda aktywizacji osób z niepełnosprawnością*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2015 (15), nr II, s. 95–106; P. Kawka, *Trener pracy osoby niepełnosprawnej jako podstawowa instytucja systemu zatrudnienia wspomagane*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 3, s. 13–17.

98 Powstanie telepracy wiąże się z kryzysami naftowymi, które wystąpiły w latach 70. XX w. Amerykański astrofizyk J. Nilles zaproponował taki specyficzny sposób organizowania pracy niejako w odpowiedzi na rosnące ceny paliw i związane z tym koszty codziennych dojazdów do i z pracy.

na życie własną pracą decydował talent, odpowiednie urodzenie, ewentualnie przypadek czy dobra wola innego podmiotu. W pewnym okresie społecznie akceptowanym sposobem pozyskiwania środków do życia było również żebractwo. Pierwsze instytucjonalne formy wsparcia koncentrowały się na leczeniu i opiece; wspieranie aktywności zawodowej nie było wówczas możliwe ze względów technicznych i finansowych. Dodatkowo brak naukowego wyjaśnienia istoty niepełnosprawności sprzyjał narastaniu społecznych stereotypów i stopniowej eliminacji jednostek mających tę cechę z głównego nurtu życia społecznego, co dodatkowo utrudniało podejmowanie zatrudnienia. Rozwój medycyny umożliwiał wprawdzie stopniowe przywracanie i utrzymywanie kondycji zdrowotnej niezbędnej do podejmowania pracy, jednak była ona organizowana w specjalnych warunkach, w otoczeniu specjalistów, a zatem nadal w izolacji społecznej. Rewolucja przemysłowa i związany z nią postęp techniczny wpłynęły na rozwój rehabilitacji i zaopatrzenia technicznego, których zdobycze były szczególnie potrzebne w łagodzeniu zdrowotnych skutków wywołanych przez wojny światowe, a także w przywracaniu możliwości funkcjonowania w społeczeństwie i podejmowania zatrudnienia. Jednocześnie jednak rozwój instytucjonalnych form wsparcia osób z niepełnosprawnościami spowodował stopniowe przejmowanie odpowiedzialności przez państwo za los jednostki. Ogólna poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej trwająca od zakończenia wojny aż do lat 70. XX w., nie przełożyła się jednak równomiernie na poprawę jakości życia wszystkich członków społeczeństwa. Dało to asumpt dla polityki wyrównywania szans życiowych, prowadzonej m.in. w stosunku jednostek posiadających cechę niepełnosprawności. Jej odzwierciedlenie stanowi zobowiązywanie państw w różnej rangi aktach międzynarodowych do umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwa w życiu społecznym na zasadzie równości z pozostałymi członkami społeczeństwa.

1.3. Modele niepełnosprawności

Wyjaśnieniom istoty i przyczyn niepełnosprawności towarzyszyło tworzenie pewnych konstrukcji myślowych, zwanych modelami niepełnosprawności⁹⁹. Modele te wpływają na sposób postrzegania i, co za tym idzie, definiowania niepełnosprawności. Determinują także działania podejmowane wobec jednostek z niepełnosprawnościami, również w obszarze zatrudnienia – z tych względów celowe wydaje się ich ogólne zaprezentowanie.

99 Szerzej: M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 15–24.

W historycznie najstarszym modelu – moralnym – niepełnosprawność postrzegana była jako kara boska za złe, niemoralne postępowanie samej jednostki lub członków jej rodziny¹⁰⁰. Skoro niepełnosprawność stanowiła przejaw woli sił nadprzyrodzonych, należało ją zaakceptować. Jednostkom nie udzielano więc wsparcia, umożliwiającego powrót do normalnego życia, ale otaczano je opieką. W czasach nowożytnych koncepcja ta była recypowana w ramach idei eugeniki społecznej, zakładającej konieczność eliminowania ze społeczeństwa słabych jednostek, których rodziców obarczano winą za przekazywanie wadliwych genów. Współcześnie postrzeganie niepełnosprawności przez pryzmat tego modelu związane jest najczęściej z przypisywaniem odpowiedzialności jednostkom z niepełnosprawnością za swój stan w związku z ich lekkomyślnym postępowaniem – np. porażenie czterokończynowe spowodowane skokiem „na główkę” do zbyt płytkiego zbiornika wodnego czy urazy powstałe na skutek nadmiernego spożycia substancji odurzających¹⁰¹.

Rozwój medycyny, odkrycie nowych chorób, zaburzeń i wad rozwojowych wpłynęły na utożsamianie niepełnosprawności ze stanem chorobowym. W modelu medycznym niepełnosprawności¹⁰² jest ona postrzegana wyłącznie w kategoriach biologicznych, jako brak lub utrata przez organizm ludzki zdolności do wypełniania określonych funkcji życiowych. Taki sposób pojmowania niepełnosprawności uzasadnia koncentrowanie się na deficytach, uszkodzeniach i nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organizmu ludzkiego w odniesieniu do przyjętej normy medycznej¹⁰³, co w rezultacie prowadzi do postrzegania osoby z niepełnosprawnością jako pacjenta¹⁰⁴. Działania w tym modelu są adresowane wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami i koncentrują się na leczeniu stwierdzonych dysfunkcji

100 Por.: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 37–38 i powołana tam literatura; M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 26 i powołana tam literatura.

101 M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 26–27 i powołana tam literatura.

102 Nazywanym również modelem profesjonalnym lub rehabilitacyjnym – szerzej: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 38–39, a także biomedycznym i indywidualnym: M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 39.

103 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Zielona Góra 2013, s. 20. Na ten temat także: E. Rutkowska, *Wstęp*, [w:] eadem (red.), *Pracownik z niepełnosprawnością*, Lublin 2007, s. 5; B. Szluz, *Osoby niepełnosprawne w UE – sytuacja i perspektywy*, „Seminare” 2007, nr 24, s. 327; A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 19–20; K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności*, [w:] A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10, s. 8.

104 M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 36–37; I. Poliwcak, *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Warszawa 2007, s. 24–25; M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 17–18.

organizmu oraz poddawaniu zabiegom usprawniającym w ramach rehabilitacji medycznej¹⁰⁵, ponieważ problemy funkcjonowania jednostki dostrzega się wyłącznie na płaszczyźnie psychofizycznej. Celem podejmowanych działań jest zaadaptowanie się przez jednostkę do nowej sytuacji i dopasowanie się do utrwalonych w społeczeństwie norm¹⁰⁶. Mechanizm ten teoretycznie stwarza możliwości włączenia do życia społecznego, lecz za cenę ograniczenia wolności jednostki i jej całkowitego podporządkowania podmiotom wyspecjalizowanym w problematyce niepełnosprawności. W rezultacie jednostka z niepełnosprawnością nie nabywa umiejętności niezbędnych do względnie samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie, pozostając uzależniona od pomocy, a także często od woli innych podmiotów¹⁰⁷.

Dwa kolejne modele – społeczny i biopsychospołeczny – czerpią swe uzasadnienie aksjologiczne z koncepcji praw człowieka, ponieważ ich powstanie przypada na okres tworzenia uniwersalnego systemu ochrony tych praw. Deficyty medycznego postrzegania niepełnosprawności miał usunąć społeczny model niepełnosprawności. Z jego perspektywy niepełnosprawność to całokształt uwarunkowań społecznych i fizycznych uniemożliwiających jednostce normalne funkcjonowanie w społeczeństwie¹⁰⁸. To zatem od środowiska, w którym żyje jednostka, zależy, czy będzie ona mniej czy bardziej ograniczona w realizacji swych potrzeb i aspiracji życiowych¹⁰⁹. Osoba z niepełnosprawnością jest traktowana podmiotowo, jako konsument mający równe z innymi prawa uczestnictwa w życiu społecznym, w tym prawo do samodzielnego decydowania o własnym życiu i możliwość realizowania dokonywanych wyborów. Z tego powodu w działania polegające na znoszeniu barier należy włączyć całe społeczeństwo, ponieważ to w mechanizmach dotyczących jego funkcjonowania, a nie w jednostce, tkwi źródło niepełnosprawności. Działania podejmowane wobec tych osób oparte są na ich akceptacji i skupiają się zatem na usuwaniu barier i paternalistycznych postaw oraz zapewnianiu integracji w życiu społecznym, ale również na samopomocy i wzmocnieniu ich zdolności (*empowerment*)¹¹⁰. Ostatecznym celem tych działań jest pełna integracja, poprzedzona akceptacją

105 Por.: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 91–92; M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 18, 33 i 40.

106 I. Poliwczyk, *Wyrównywanie szans...*, s. 25.

107 Por.: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 86–87; H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 37; M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 41.

108 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 20; B. Szluz, *Osoby niepełnosprawne w UE...*, s. 327; M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 17.

109 T. Gałkowski, *Nowe podejścia...*, s. 162.

110 Por.: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 37; M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 17–18; *idem*, *Modelowe strategie pomocy osobom z ograniczeniami sprawności: medykalizacja-usprawnienie-włączenie*, [w:] A.I. Brzezińska, R. Kaczan, K. Smoczyńska

społeczeństwa¹¹¹. Zwraca się tutaj uwagę na jednostronne, podobnie jak w modelu medycznym, postrzeganie niepełnosprawności przez redukcję jej biologicznego aspektu i jednocześnie utożsamianie tego zjawiska wyłącznie z dyskryminującymi postawami i strukturami społecznymi¹¹². Ze względu na złożoność i wielowymiarowość niepełnosprawności modelom tym wymykają się inne ważne jej aspekty, dlatego podjęto próbę połączenia oraz uzupełnienia skrajnego ujęcia medycznego i społecznego tego zjawiska w postaci kolejnego modelu.

Jest on określany mianem modelu biopsychospołecznego (funkcjonalnego, interakcyjnego¹¹³). Niepełnosprawność, stanowiąca naturalny aspekt życia każdego człowieka, jest w nim ujmowana jako dynamiczna interakcja między człowiekiem a środowiskiem, w którym żyje, ujawniająca różnorodne bariery w codziennym funkcjonowaniu. W tym modelu niepełnosprawność jest cechą silnie zindywidualizowaną i względną, gdyż jej wystąpienie jest uzależnione od konkretnych czynników kontekstowych – środowiskowych i osobowych. Taka szeroka perspektywa ujmowania tego zjawiska pozwala zauważyć, że nie każde naruszenie sprawności organizmu prowadzi do niepełnosprawności i związanych z nią ograniczeń funkcjonalnych, że podobne naruszenia mogą wywołać różne rodzaje niepełnosprawności oraz że podobne rodzaje niepełnosprawności mogą być wywołane różnymi naruszeniami sprawności organizmu¹¹⁴. Takie postrzeganie niepełnosprawności uświadamia konieczność usuwania barier ze względu na potrzebę zapewnienia równego udziału i równych praw wszystkim ludzi w życiu społecznym oraz zawodowym. Główną rolę w tym procesie odgrywa koncepcja wyrównywania szans, tkwiąca u źródła przyjmowanych rozwiązań indywidualnych i społecznych¹¹⁵. Opisywany model niepełnosprawności determinuje określone działania – te o charakterze medycznym i profilaktycznym są ściśle powiązane z naruszoną sprawnością organizmu, szeroko rozumiana rehabilitacja i zaopatrzenie w odpowiedni sprzęt mają znosić ograniczenia indywidualnego działania, zaś odpowiednie ukształtowanie środowiska fizycznego i społecznego ma umożliwić jednostce pełne uczestnictwo w życiu społecznym¹¹⁶. Istotna rola przypada tu samej jednostce z niepełnosprawnością, która jest odpowiedzialna za siebie, w tym za korzystanie

(red.), *Diagnoza potrzeb i modele pomocy dla osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010, s. 83–85 i powołana tam literatura.

111 I. Poliwczyk, *Wyrównywanie szans...*, s. 25.

112 M. Wiliński, *Modele niepełnosprawności...*, s. 53 oraz *idem*, *Modelowe strategie pomocy...*, s. 79–80 i powołana tam literatura.

113 Por.: *idem*, *Modelowe strategie pomocy...*, s. 60.

114 Por.: *idem*, *Modele niepełnosprawności...*, s. 42–43.

115 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 21; B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec...*, s. 45.

116 Por.: M. Wiliński, *Modelowe strategie pomocy...*, s. 18.

z możliwości leczenia, rehabilitacji i dostosowania otaczającego ją środowiska, której samodzielne starania należy odpowiednio wspomagać¹¹⁷. Realizowany w ramach tego modelu proces usprawniania wymaga z jednej strony zwiększania zdolności jednostki, również poprzez wykorzystanie różnych nowoczesnych technologii wspierających jej funkcjonowanie, zaś z drugiej – stwarzania szerokiego wachlarza realnych możliwości działania poprzez uwzględnianie jej potrzeb¹¹⁸.

Modele te¹¹⁹ wpływają na sposób definiowania niepełnosprawności w poszczególnych krajach europejskich. W literaturze wskazuje się, że w państwach najbardziej rozwiniętych gospodarczo dominuje charakteryzowanie niepełnosprawności w oparciu o model biopsychospołeczny, zaś w krajach średniorozwiniętych, w tym w Polsce, najczęściej przyjmuje się społeczną perspektywę postrzegania niepełnosprawności, z wykorzystaniem pewnych elementów modelu medycznego. Z kolei w krajach europejskich najslabiej rozwiniętych pod względem społeczno-gospodarczym popularnością nadal cieszy się model medyczny¹²⁰.

Ewolucja percepcji niepełnosprawności polegała na odejściu od postrzegania jednostek mających tę cechę jako innych, słabych, niesamodzielnych życiowo, wymagających wsparcia i pomocy na rzecz wizji, w której są to osoby napotykające różnorodne bariery, które utrudniają funkcjonowanie w społeczeństwie i które wymagają usunięcia. W związku z różnorodnością tych barier nie jest uprawnione utożsamianie niepełnosprawności z chorobą, ponieważ obejmuje ona ogół czynników o charakterze biologicznym, liczne uwarunkowania społeczne i środowiskowe¹²¹. Nowoczesne podejście do niepełnosprawności polega na traktowaniu osób znajdujących się w sytuacji niepełnosprawności jak zwykłych obywateli, których tylko w niektórych sferach życia należy zgodnie z ich wolą w indywidualny sposób wspomagać¹²².

1.4. Osoba z niepełnosprawnością – uwagi terminologiczne

Opisanej ewolucji społecznego postrzegania niepełnosprawności towarzyszą procesy, które zachodzą w używanym na co dzień języku. Ze względu na zmiany systemów wartości pewne określenia zaczynają być oceniane jako nie stosowne,

117 *Ibidem*.

118 *Ibidem*, s. 89–90 i powołana tam literatura.

119 Na temat innych jeszcze modeli niepełnosprawności, których znaczenie praktyczne jest mniejsze od wymienionych – szerzej: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 39–40.

120 *Ibidem*, s. 40.

121 Por. M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 15.

122 Por.: *idem*, *Historia niepełnosprawności...*, s. 86–87; H. Żuraw, *Ewolucja podejścia...*, s. 37.

stygmatyzujące czy wręcz obraźliwe, i w konsekwencji ustępują miejsca innym. Można więc powiedzieć, że język odzwierciedla pewne konteksty społeczne, ale równocześnie jest z nimi połączony sprzężeniem zwrotnym¹²³. Bogactwo języka umożliwia nam dobór właściwego słowa, w zależności od tego, którą cechę jednostki chcemy podkreślić w naszych wypowiedziach. Ważne jest więc, by świadomie operować używanymi określeniami.

Eksponowanie niepełnosprawności w języku występowało już w czasach starożytnych. Nadawano wówczas ludziom przydomki związane z ich indywidualnymi cechami psychofizycznymi, np. Brutus oznaczał głupka, Mancinus – ułomnego¹²⁴. Przykładów tego typu dostarcza również przegląd przydomków nadawanych polskim średniowiecznym władcom – Bolesław Krzywousty, Mieszko Płatonogi czy Władysław Laskonogi. W tej samej epoce niezdolność do zarobkowania i pozyskiwanie środków do życia z jałmużny wpłynęły na rozpowszechnienie się angielskiego terminu związanego z niepełnosprawnością, czyli *handicap* (od ang. *hand* – ręka i *cap* – czapka)¹²⁵. Medyczny model niepełnosprawności spowodował z kolei utrwalenie w języku potocznym, ale i naukowym, określeń typu „paralitik”, „idiota”, „imbecyl”, „debil”, „kaleka”. Podobnych przykładów dostarcza również dawniejsze ustawodawstwo. W okresie międzywojennym wprowadzono do języka prawnego na długi czas takie terminy jak „dziecko anormalne”¹²⁶, a także „inwalida”¹²⁷. Wszystkie powyższe określenia koncentrują się na deficytach jednostki, jej słabości i niesamodzielności, podkreślają jej odmienność od reszty „pełnosprawnego”¹²⁸ społeczeństwa, co znajdowało bezpośrednie przełożenie na ograniczone możliwości ich społecznej integracji¹²⁹. Charakterystyczne dla tych

123 Por.: D. Gałasiński, *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnościami?*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013(9), nr IV, s. 2–3.

124 J.A. Ostrowski, *Rozwój i upadek Imperium Romanum*, [w:] J.A. Gierowski, S. Grodziski, J. Wyrozumski (red.), *Wielka historia świata*, A. Krawczuk (red.), *Świat okresu cywilizacji klasycznych*, t. III, Warszawa–Kraków 2005, s. 219.

125 Por.: M. Garbat, *Rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami do końca XIX wieku*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013(9), Nr IV, s. 69.

126 Art. 8 ustawy z 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa, Dz.U. Nr 38, poz. 389.

127 Por.: art. 2 ustawy z 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową, Dz.U. Nr 32, poz. 195; art. 154 ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz.U. Nr 51, poz. 396, dalej: ustawa scaleniowa.

128 Pełna sprawność, podobnie jak niepełna sprawność, są pojęciami względnymi. Przykładowo każda osoba mająca wadę wzroku jest nie w pełni sprawna, co nie znaczy w każdym przypadku, że jest niepełnosprawna. Z powyższych względów dychotomiczny podział na osoby pełnosprawne i niepełnosprawne nie odzwierciedla rzeczywistości. Podobnie: J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 534.

129 Por.: A. Trzyna, *Ewolucja pojęcia niepełnosprawności*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 79–80.

określeń koncentrowanie się na deficytach wynika z faktu, że są one konstruowane przez osoby „pełnosprawne”, co z natury rzeczy skupia ich uwagę na różnicach w odniesieniu do „normalnego” sposobu egzystowania w społeczeństwie¹³⁰.

Dopiero społeczny model postrzegania niepełnosprawności przeniósł uwagę z medycznych aspektów funkcjonowania organizmu człowieka na jego uczestnictwo w życiu społecznym. Wpłynęło to na sformułowanie nowego określenia tego zjawiska, którym jest „niepełnosprawność”. Zostało ono spopularyzowane po II wojnie światowej – jako miejsce pochodzenia tego terminu podaje się Stany Zjednoczone, skąd został on następnie „przeszczepiony” do Wielkiej Brytanii, a stamtąd na cały kontynent europejski¹³¹. Przez polskiego ustawodawcę określenie to zostało użyte po raz pierwszy w 1982 r.¹³², a następnie zdefiniowano je w aktach normatywnych dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych z 1991 r. i 1997 r. Pod koniec lat 90. termin „inwalidztwo” został zastąpiony określeniem „niezdolność do pracy”, a równocześnie funkcjonujące określenie „niepełnosprawność” zyskało szerszy kontekst znaczeniowy. Zwraca ono uwagę na całokształt funkcjonowania jednostki, nie koncentrując się wyłącznie na jej produktywności¹³³.

Zasadniczą słabością wszystkich wspomnianych określeń jest to, że opisują człowieka, sprowadzając go do jednej, akcentowanej w naszej wypowiedzi cechy. Zazwyczaj niepełnosprawność wiąże się z występowaniem barier w pewnych określonych sferach życia człowieka, rzadziej zaś wpływa na każdy aspekt jego funkcjonowania. Aby przeciwdziałać do pewnego stopnia tendencyjnemu postrzeganiu całej jednostki przez pryzmat jej niepełnosprawności, zaproponowano używanie określenia „osoba z określoną dysfunkcją”, „osoba z niepełnosprawnością”, czy też – akcentując problem niepełnosprawności sprzężonej – „osoba z niepełnosprawnościami”. W tym ujęciu niepełnosprawność jest jedną z wielu cech jednostki, takich np. jak jej płeć, wiek, wzrost, kolor oczu, zawód, itp., która jednak charakteryzuje się tym, że w życiu społecznym można ją od człowieka odłączyć¹³⁴, podejmując stosowne działania. W rezultacie więc z określenia „osoba z niepełnosprawnością” płynie informacja, że po pierwsze – mamy do czynienia z osobą, po drugie zaś, może ona w niektórych aspektach funkcjonowania potrzebować wsparcia w usuwaniu różnej natury barier. Akcentowanie braku sprawności nadal zwraca uwagę na pewien deficyt¹³⁵, jednak już nie po to,

130 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 94.

131 *Ibidem*, s. 95.

132 Uchwała Sejmu PRL z 16 września 1982 r. w sprawie inwalidów i osób niepełnosprawnych, M.P. Nr 22, poz. 188.

133 Por.: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 23.

134 Por.: D. Gałasiński, *Osoby niepełnosprawne...*, s. 4–5.

135 Zwraca na to uwagę M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 89.

by stygmatyzować z tego powodu jednostkę, lecz stwarzać warunki, w których zostanie on wyrównany. Problem właściwej terminologii używanej na określenie cechy niepełnosprawności pozostaje nadal otwarty. Przede wszystkim słabością używanych współcześnie określeń jest obejmowanie jedną kategorią bardzo niejednorodnej populacji społecznej, o silnie zróżnicowanych możliwościach i potrzebach. Prowadzi to do licznych nieporozumień i poważnych trudności w ustanawianiu środków, w tym również prawnych, mających usuwać bariery funkcjonowania w życiu społecznym.

W ustawie ratyfikującej najnowszą konwencję ONZ z 2006 r., podobnie jak w pozostałych przepisach prawa, polski ustawodawca posługuje się nadal określeniem „osoba niepełnosprawna”, co nasuwa uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do ich merytorycznej poprawności¹³⁶. W oficjalnym tekście konwencji sporządzonym w języku angielskim używa się natomiast określenia „konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami”¹³⁷. W celu odzwierciedlenia współcześnie przyjmowanego, również w ponadnarodowych porządkach prawnych, biopsychospołecznego modelu niepełnosprawności, w poniższych rozważaniach uzasadnione wydaje się używanie sformułowania „osoba z niepełnosprawnością”.

1.5. Pojęcie niepełnosprawności

Niepełnosprawność jest pojęciem wieloznacznym. Kategoria ta obejmuje jednostki o bardzo zróżnicowanych potrzebach i od początku rysowała się mgliście. Osoby z niepełnosprawnościami były najczęściej pojmowane jako te, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej nie z własnej winy i z tego powodu zasługują na pomoc oraz wsparcie. Wraz z rozwojem nauk przyrodniczych pojęcie to starano się uściślać, obejmując nim osoby chore, upośledzone umysłowo, a także starsze i niedołążne. Wzrost ofiar działań wojennych rozszerzył wspomniany katalog o inwalidów wojennych, a z czasem także o ludność cywilną. Mechanizacja procesów pracy, a także warunki jej wykonywania skutkujące dużą liczbą osób poszkodowanych, spowodowały włączenie do pojęcia niepełnosprawności skutków wypadków i chorób pozostających w związku z zatrudnieniem¹³⁸.

136 Por.: A. Wilmowska-Pietruszyńska, D. Bilski, *O potrzebie jednoznacznego i jasnego precyzowania określeń stosowanych w polityce zabezpieczenia społecznego*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013(9), Nr IV, s. 15.

137 Por.: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/106&Lang=E (dostęp: 13.12.2018).

138 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 94.

Pojęcie niepełnosprawności dotyczy funkcjonowania człowieka w wielu obszarach życia. Z powyższych względów jest ona przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, które tworzą definicje tego zjawiska dla własnych potrzeb badawczych. Uniemożliwia to stworzenie uniwersalnej definicji niepełnosprawności¹³⁹. W medycynie przy definiowaniu niepełnosprawności znaczenie pierwszoplanowe ma odstępstwo parametrów zdrowotnych organizmu od ustalonej normy¹⁴⁰; w socjologii oznacza ona najczęściej niemożność wypełniania ról społecznych przypisanych jednostce ze względu na jej cechy osobnicze; w ekonomii jest wiązana z zależnością stanowiącą konsekwencję nieproduktywności; w naukach prawnych niepełnosprawność jest natomiast sytuacją społeczną związaną ze specyficznymi uprawnieniami i obowiązkami¹⁴¹. Brak wspólnych kryteriów pojmowania niepełnosprawności utrudnia przyjęcie spójnej i skutecznej polityki wobec łagodzenia i usuwania jej skutków dla jednostki oraz społeczeństwa. Są jednak pewne elementy niepełnosprawności rozumiane jednakowo na gruncie większości nauk. Zgoda panuje w szczególności co do tego, że niepełnosprawność dotyczy wzajemnej relacji między zdrowiem człowieka a społeczeństwem i środowiskiem, które go otacza¹⁴², a także, że jest stanem, który skutkuje utratą lub zubożeniem wartości życia społecznego¹⁴³. Jest to również cecha względna, ujawniająca się w określonym kontekście życia¹⁴⁴, gdy nie są brane pod uwagę szczególne potrzeby jednostki, a w konsekwencji nie są podejmowane działania znoszące bariery jej funkcjonowania. Niepełnosprawność stanowi zatem desygnat silnie zróżnicowanych i zmiennych uwarunkowań, które w konkretnych okolicznościach utrudniają bądź uniemożliwiają człowiekowi codzienne funkcjonowanie w życiu społecznym. Jest to sytuacja, w której jednostka nie ma możliwości zaspokajania potrzeb typowych dla swojego

139 Por.: I. Poliwczak, *Wyrównywanie szans...*, s. 14; Z. Urbanowicz, *Od interdyscyplinarnego do transdyscyplinarnego spojrzenia na niepełnosprawność*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2012, nr 2, s. 443; A. Wilmowska-Pietruszyńska, D. Bilski, *O potrzebie jednoznacznego...*, s. 12–13.

140 W piśmiennictwie medycznym funkcjonuje ok. 80 definicji niepełnosprawności – I.D. Karwat, M. Jędrych, D. Skawiński, H. Pieciewicz-Szczęśna, J. Sobieszczański, W. Żukow, M. Fronczek, P. Borzęcki, *Zdrowie i niepełnosprawność – problemy w definiowaniu, Cz. 1. Cechy wykorzystywane w ocenie stanu zdrowia*, „Journal of Health Sciences” 2012, nr (2)5, s. 89.

141 Por. np.: I. Poliwczak, *Wyrównywanie szans...*, s. 14–15 i powołana tam literatura; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 99 i powołana tam literatura; *idem*, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 16–17, M. Kolwicz, I. Radlińska, *Kształtowanie się...*, s. 271 i powołana tam literatura; B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec...*, s. 44–45.

142 Z. Urbanowicz, *Od interdyscyplinarnego do transdyscyplinarnego...*, s. 443.

143 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 95.

144 Podobnie: J. Mikulski, *O nową politykę rehabilitacyjną wobec osób niepełnosprawnych*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 2, s. 7; D. Gorajewska, *Fakty i mity o osobach z niepełnosprawnością*, Warszawa 2006, s. 14; A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 20–21.

wieku, płci i innych cech osobniczych. Z tego punktu widzenia samą niepełnosprawność można postrzegać jako czynnik kumulujący bariery, co potwierdza traktowanie jej jako przyczyny socjalnego ryzyka trudnych sytuacji życiowych¹⁴⁵.

Definicje niepełnosprawności budowane w oparciu o model medyczny jako przyczyny ograniczeń w funkcjonowaniu podają zaburzenia sprawności organizmu, które w rezultacie utrudniają lub uniemożliwiają normalne funkcjonowanie. Diagnoza medyczna wywołuje określone skutki w sferze społecznej i prawnej. Uzasadnione z medycznego punktu widzenia koncentrowanie uwagi na deficytach i odstępstwach parametrów organizmu od przyjętej normy wywołuje negatywny obraz społeczny jednostki jako ograniczonej lub niezdolnej do samodzielnego funkcjonowania¹⁴⁶. Przykładem definicji tego rodzaju są dwie, sformułowane przez Światową Organizację Zdrowia w 1969 r.¹⁴⁷ i w 1980 r. (ICIDH)¹⁴⁸. Ta ostatnia upatruje istoty niepełnosprawności w odstępstwach od przyjętych norm w zakresie psychicznego i fizycznego funkcjonowania człowieka¹⁴⁹. Z kolei definicje oparte na modelu społecznym koncentrują się na przeszkodach w procesie włączania jednostek do życia społecznego. Zgodnie z definicją zaproponowaną w 1975 r. przez UPIAS¹⁵⁰, niepełnosprawność jest czymś, co nakłada się na dysfunkcje poprzez niepotrzebną izolację i wykluczenie z pełnego uczestnictwa w życiu społecznym¹⁵¹. W definicjach uwzględniających model biopsychospołeczny (funkcjonalny) podkreśla się natomiast, że niepełnosprawność to wzajemne oddziaływanie między warunkami zdrowotnymi, czynnikami środowiskowymi (postawy społeczeństwa, cechy architektury budynków, system prawny) oraz osobistymi (płeć, rasa, wiek,

145 Por.: J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 19–20 oraz 323–326; B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec...*, s. 29 i powołana tam literatura.

146 S. Waszczak, *Stosunek społeczeństwa do osób niepełnosprawnych*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje” 2000, nr 2, s. 92.

147 Szerzej: I. Poliwczyk, *Wyrównywanie szans...*, s. 13–14 i powołana tam literatura.

148 Obejmuje ona trzy zasadnicze elementy: uszkodzenie (*impairment*) organizmu na skutek wady wrodzonej, choroby lub urazu; niepełnosprawność funkcjonalną (*disability*) przejawiającą się w ograniczeniu lub braku możliwości wykonywania czynności w sposób uznany za normalny dla człowieka; oraz upośledzenie (*handicap*) w wykonywaniu ról społecznych normalnych dla jednostki – z uwzględnieniem jej cech osobniczych, które wynikają z uszkodzenia lub niepełnosprawności funkcjonalnej – *International Classification of Impairment, Disabilities and Handicaps*, Geneva 1980, s. 27–29, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41003/9241541261_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 16.11.2018).

149 Szerzej: S. Waszczak, *Stosunek społeczeństwa...*, s. 90–91 i powołana tam literatura; K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna...*, s. 9.

150 *The Union of Physically Impaired against Segregation and The Disability Alliance*.

151 Por.: *The Union of Physically Impaired against Segregation and The Disability Alliance, Fundamental Principles of Disability*, s. 4, <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf> (dostęp: 16.11.2018); S. Waszczak, *Stosunek społeczeństwa...*, s. 92.

sprawność fizyczna, styl życia, nawyki, sposób radzenia sobie z trudnościami)¹⁵². Definicja ta w określonych proporcjach uwzględnia biologiczną, jednostkową i społeczną płaszczyznę funkcjonowania każdego człowieka¹⁵³, istoty niepełnosprawności upatrując w ograniczeniach występujących w dwóch ostatnich z wymienionych. Zaletą tej definicji jest uwzględnienie różnorodności jednostek, obejmowanych wspólnym określeniem niepełnosprawności, ponieważ zmiany w strukturach ich organizmów w bardzo różny sposób wpływają na ich codzienne funkcjonowanie. Omawiana definicja pozwala również zauważyć, że nieznoszenie barier może pogłębiać dysfunkcje psychofizyczne, a także społeczne¹⁵⁴, a więc przyczyniać się do utrwalania lub pogłębiania samej niepełnosprawności.

1.6. Prawne pojęcie niepełnosprawności

W porządku międzynarodowym uwaga prawodawcy skupia się na szczególnym statusie przysługującym osobom z niepełnosprawnościami, toteż pojawiają się w nim zarówno definicje osoby niepełnosprawnej, jak i samej niepełnosprawności. Definicja osoby niepełnosprawnej została sformułowana w wąskim zakresie, bo dla celów związanych z zatrudnieniem, i zawarta w Konwencji MOP nr 159 dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych¹⁵⁵. Zwraca się w niej uwagę na znaczne ograniczenie możliwości uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia oraz awansu zawodowego z powodu ubytku zdolności fizycznych lub umysłowych, który powinien zostać odpowiednio potwierdzony. Definicja ta osadzona jest w medycznym modelu niepełnosprawności¹⁵⁶, toteż podstawowym instrumentem włączania osób z niepełnosprawnościami do społeczeństwa jest zapewnienie szerokiego dostępu do rehabilitacji zawodowej i do zatrudnienia¹⁵⁷.

152 WHO, *International classification of functioning, disability and health (ICF)*, Geneva 2001; Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia, s. 19, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42407/9241545429_pol.pdf?sequence=67&isAllowed=y (dostęp: 16.11.2018).

153 Por.: A. Tyśkiewicz-Mazur, *Definicje niepełnosprawności na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2014, s. 39 i powołana tam literatura.

154 WHO, *International classification of functioning, disability and health (ICF)*, Geneva 2001, s. 19.

155 Z 20 czerwca 1983 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 43, poz. 412.

156 Podobne wnioski nasuwają się w odniesieniu do definicji osoby niepełnosprawnej sformułowanej przez Zalecenie nr 99 MOP. Por.: M. Szabłowska-Juckiewicz, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 218.

157 Por. art. 1 Konwencji nr 159 MOP.

Zmianę podejścia prawodawcy międzynarodowego do problematyki niepełnosprawności widać już wyraźnie w nowszych aktach normatywnych. W świetle preambuły Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami¹⁵⁸ niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym, co potwierdza także dokonana wcześniej analiza modeli tego zjawiska. Co więcej, wynika ona z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i barierami środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa na zasadzie równości z innymi osobami. Natomiast za niepełnosprawną Konwencja ta uznaje osobę, która ma długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może w oddziaływaniu z różnymi barierami utrudniać jej pełny i skuteczny udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami¹⁵⁹. W definicji tej wyraźnie więc przeniesiono uwagę z jednostki na występujące w jej otoczeniu przeszkody utrudniające pełne uczestnictwo w życiu społecznym¹⁶⁰. W konsekwencji w literaturze podkreśla się, że włączenie jednostki do życia społecznego nie oznacza dostosowywania się przez nią do zasad wypracowanych przez i dla osób nieposiadających tej cechy, ale konieczność ustalenia nowych zasad, uwzględniających potrzeby wynikające z niepełnosprawności¹⁶¹, i to z udziałem tych osób. Ponadto, w końcowej części tej definicji wyraźnie widać również inspirację koncepcją praw człowieka, która spełnia tutaj dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze stanowi uzasadnienie dla działań podejmowanych wobec niepełnosprawności, po drugie zaś – określa ich zakres. Ponieważ wszyscy ludzie są równi, w odniesieniu do tych, którzy nie mogą w pełni uczestniczyć w życiu społecznym z powodu napotykaných barier, należy podejmować działania służące usuwaniu tychże barier. Niepełnosprawność nie jest bowiem cechą usprawiedliwiającą takie różnicowanie jednostek, które prowadziłyby do ich gorszego traktowania w porównaniu do pozostałych osób. Można zatem spojrzeć na usuwanie tych barier jako na poszerzanie możliwości działania jednostek z niepełnosprawnościami, co oznacza zwiększanie ich wolności¹⁶². Równocześnie-

158 Tytuł ang. „*Persons with disabilities*”. Polski ustawodawca posługuje się jednak określeniem Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), dalej KPON.

159 Art. 1 zd. 2 KPON.

160 Por.: A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5, s. 5 i powołana tam literatura; K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna...*, s. 10; M. Szabłowska-Juckiewicz, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych...*, s. 281; E. Albin, *Universalising the Right to Work of Persons with Disabilities: An Equality and Dignity Based Approach*, [w:] V. Mantouvalou (ed.), *The Right to Work. Legal and Philosophical Perspectives*, Oxford and Portland, Oregon 2017, s. 62.

161 Por.: A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie...*, s. 6.

162 E. Albin, *Universalising the Right to Work...*, s. 75.

nie zakres tych działań powinien być taki, by umożliwić jednostce napotykającej bariery pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Jednocześnie ważny jest kontekst ustalania tego pełnego uczestnictwa – jest on zrelatywizowany względem reszty społeczeństwa, co powoduje, że środki podejmowane wobec niepełnosprawności powinny docelowo w całości zniwelować jej negatywny wpływ na życie jednostki. W literaturze podkreśla się, że zmiana w podejściu do niepełnosprawności ma doprowadzić do uniezależnienia osób niepełnosprawnych od pomocy państwa, a w konsekwencji przenieść na społeczeństwo odpowiedzialność za pełne włączanie tych osób do życia społecznego. W kontekście zatrudnienia szczególna rola przypada w tym zakresie pracodawcom, organizacjom związkowym oraz instytucjom rynku pracy¹⁶³.

Niepełnosprawność stanowi również autonomiczne pojęcie, wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości, w prawie Unii Europejskiej¹⁶⁴. Odnosi się ono jednak wyłącznie do zawodowej sfery życia¹⁶⁵, ponieważ jego interpretacja następuje w oparciu o przepisy dyrektywy Rady WE 2000/78 z 21 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹⁶⁶. Początkowo pojęcie to postrzegane było przez Trybunał przez

163 A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie...*, s. 6; E. Albin, *Universalising the Right to Work...*, s. 77.

164 W szczególności Trybunał zwrócił na to uwagę w motywach 32–33 uzasadnienia wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie C-270/16 C.E.R. Conejero, ECLI: EU: C: 2018: 17, wskazując, że fakt, że powód został uznany za osobę niepełnosprawną w rozumieniu prawa krajowego, nie przesądza o tym, że jest niepełnosprawny w rozumieniu dyrektywy 2000/78/WE. Na problem różnego rozumienia tego pojęcia w krajach członkowskich i w prawie UE zwrócono już uwagę wcześniej – w pkt. 13 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 20 maja 2008 r. w sprawie postępów osiągniętych w zakresie równych szans i niedyskryminacji w UE (Dz. Urz. UE C 279 z dnia 19.11.2009 r., s. 23–30) wskazano, że brak w dyrektywie przepisu dotyczącego konieczności szerokiego zdefiniowania niepełnosprawności wykluczył niektóre kategorie osób niepełnosprawnych z prawnej ochrony w niej przewidzianej. W związku z powyższym zwrócono się do Komisji i państw członkowskich o pilne ustalenie takiej szerokiej definicji niepełnosprawności w celu ułatwienia harmonizacji prawodawstwa przeciwdziałającego dyskryminacji.

165 Negatywne skutki wąskiego zakresu znaczeniowego tego pojęcia obrazują wyroki z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-363/12 Z., ECLI: EU: C: 2014: 159 oraz z dnia 22 maja 2014 r., w sprawie C-356/12 Glatzel, ECLI: EU: C: 2014: 350, na ten temat także: J. Maliszewska-Niehartowicz, *Dyskryminacja pracownika ze względu na otyłość stanowiącą niepełnosprawność – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 18.12.2014 r. w sprawie C-354/13 Fag og Arbejde (FOA) przeciwko Kommunernes Landsforening*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 11, s. 49. Rozszerzenie zakresu zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność poza obszar zatrudnienia zaproponowano w projekcie tzw. dyrektywy horyzontalnej – COM(2008) 426 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF> (dostęp: 10.10.2018).

166 Dz.Urz. UE L 303 z 2.12.2000, s. 79–85.

pryzmat modelu medycznego¹⁶⁷, jednak ratyfikacja przez Unię Europejską Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami¹⁶⁸ spowodowała zmianę tej optyki. Trybunał Sprawiedliwości zaczął interpretować występujące w dyrektywie pojęcie niepełnosprawności przez pryzmat biopsychospołeczny, obejmując nim stan patologiczny wywołany chorobą, jeśli powoduje on długotrwałe ograniczenie wynikające z osłabienia funkcji organizmu, które w oddziaływaniu z innymi barierami może utrudniać osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym na równych prawach z innymi pracownikami¹⁶⁹. Trybunał dodatkowo podkreślił, że niepełnosprawność powinna być rozumiana jako przeszkoda w wykonywaniu działalności zawodowej, nie zaś jako jej uniemożliwienie¹⁷⁰. Innej interpretacji nie dałoby się pogodzić z celem dyrektywy 2000/78/WE, która dąży w szczególności do tego, by osoby z niepełnosprawnościami miały dostęp do zatrudnienia i mogły świadczyć pracę¹⁷¹. Z tego względu Trybunał podkreślił, że stan zdrowia pozwalający na wykonywanie pracy, choćby w niepełnym czasie pracy, może mieścić się w pojęciu niepełnosprawności¹⁷².

167 Por.: motyw 43 uzasadnienia wyroku TS z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 S. Chacón Navas, Zb. Orz. 2006, I-6467. Podobnie: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Długotrwałe ograniczenie zdolności do pracy a pojęcie niepełnosprawności – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1.12.2016 r. w sprawie C-395/15 Mohamed Daoudi przeciwko Bootes Plus SL, Fondo de Garantía Salarial, Ministro Fiscal*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 4, s. 32–33 i powołana tam literatura.

168 Decyzja Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. L 23 z 27.1.2010, s. 35–36.

169 Por.: motywy 38–39 oraz 41 uzasadnienia wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11 J. Ring i L. Skouboe Werge, Zb. Orz. 2013, I-222 z glosą M. Derlacz-Wawrowskiej – M. Derlacz-Wawrowska, Glosa do wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r., C-335/11 i C-337/11, LEX, <https://sip.lex.pl/#/publication/386050765> (dostęp: 30.11.2018); a także wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-354/13, Fag og Arbejde (FOA), ECLI: EU: C: 2014: 2463; motyw 76 uzasadnienia wyroku z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-363/12 Z.; motyw 45 uzasadnienia wyroku z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie C356/12 Glatzel.

170 Por.: motywy 43–44 uzasadnienia wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11 J. Ring i L. Skouboe Werge. Warto na marginesie odnotować, że ochrona przewidziana dyrektywą 2000/78/WE nie jest ograniczona tylko do sytuacji, w której pracownik posiada cechę niepełnosprawności, ale obejmuje również te, w których niepełnosprawność członka rodziny powoduje mniej korzystne traktowanie w zatrudnieniu – por. wyrok TS z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-303/06 S. Coleman, Zb. Orz. 2008 I-05603.

171 Motyw 77 uzasadnienia wyroku z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-363/12 Z.; motyw 44 uzasadnienia wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11 J. Ring i L. Skouboe Werge.

172 Por.: motywy 43–44 uzasadnienia wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11 J. Ring i L. Skouboe Werge.

Orzecznictwo TSUE umożliwia także ustalenie relacji między pojęciami niepełnosprawności i choroby. W świetle dokonanych przez Trybunał ustaleń, proste zrównanie tych pojęć jest wykluczone i z tego powodu nie można uznać, że choroba wchodzi jako taka w ramy ustanowione w celu walki z dyskryminacją¹⁷³. Przeszkody uczestnictwa w życiu zawodowym, powiązane ze stanem chorobowym, będą objęte zakresem pojęcia niepełnosprawności, jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że mają one charakter długoterminowy¹⁷⁴. Wyjaśniając tę ostatnią kwestię Trybunał ustalił, że kwalifikacji ograniczenia zdolności jako długotrwałego w rozumieniu dyrektywy 2000/78/WE, interpretowanej w świetle standardów KPON, nie wyklucza objęcie reżimem czasowej niezdolności do pracy w rozumieniu prawa krajowego. Przy ocenie długotrwałości sąd krajowy nie może zatem poprzestawać na interpretacji „długotrwałości” w oparciu o wewnętrzny porządek prawny, ale uwzględniać – w oparciu o stan faktyczny¹⁷⁵ – istnienie lub brak perspektyw ustania ograniczenia w krótkim terminie, a także możliwość wydłużenia niezdolności¹⁷⁶. Oznacza to, że osoba korzystająca ze świadczeń zabezpieczających ryzyko czasowej niezdolności do pracy może w konkretnych okolicznościach zostać uznana, zgodnie ze wspomnianą dyrektywą, za osobę z niepełnosprawnością.

Osobny wątek w analizowanym orzecznictwie stanowią przyczyny niepełnosprawności. W tym zakresie trafnie wskazuje się, że dla celów definiowania niepełnosprawności w świetle dyrektywy 2000/78/WE nie ma znaczenia czy została ona wywołana chorobą¹⁷⁷, wadami wrodzonymi czy wypadkami¹⁷⁸, ale czy dane

173 Por.: motywy 44 i 54 uzasadnienia wyroku TS z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 S. Chacón Navas.

174 Por.: motywy 45–46 wyroku TS z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 S. Chacón Navas, a także motyw 42 uzasadnienia wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11 J. Ring i L. Skouboe Werge. Na ten temat również: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię, niepełnosprawność, wiek, lub orientację seksualną. Dyrektywa 2000/78 i orzecznictwo TS UE. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 12; A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 123–124.

175 Ustalonego w szczególności w oparciu o dokumenty i zaświadczenia lekarskie dokonujące oceny prawdopodobnej długości trwania rozpatrywanego uszczerbku. Jeśli wynika z nich, że ograniczenie ma charakter długotrwały, a więc może trwać dłużej niż ma to miejsce zwykle, ograniczenie to może zostać objęte pojęciem „niepełnosprawności” w rozumieniu dyrektywy 2000/78/WE – por. pkt 47 opinii Rzecznika Generalnego Y. Bota z dnia 26 maja 2016 r., ECLI: EU: C: 2016: 371.

176 Por.: motyw 59 uzasadnienia wyroku w sprawie C-395/15 z dnia 1 grudnia 2016 r. M. Daoudi, ECLI: EU: C: 2016: 917; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Długotrwałe ograniczenie...*, s. 34–35.

177 Sprawa C-13/05 S. Chacón Navas.

178 Sprawy połączone C-335/11 i C-337/11 J. Ring i L. Skouboe Werge, a także wyrok w sprawie C-395/15 z dnia 1 grudnia 2016 r. M. Daoudi.

ograniczenie jest długoterminowe¹⁷⁹. W tym kontekście na uwagę zasługuje również możliwość zakwalifikowania w konkretnym przypadku otyłości w kategoriach niepełnosprawności, jeżeli w oddziaływaniu z innymi czynnikami prowadzi ona do długotrwałych ograniczeń utrudniających pełny i skuteczny udział w życiu zawodowym na równi z innymi pracownikami¹⁸⁰. Trybunał podkreślił również, że dla ustalenia niepełnosprawności nie ma znaczenia ewentualne przyczynienie się osoby do jej powstania¹⁸¹. Z powyższych rozważań wynika więc, że na zakres ochrony prawnej nie wpływa przyczyna naruszenia sprawności organizmu, która w określonych okolicznościach może powodować niepełnosprawność.

W polskim ustawodawstwie przez długi czas funkcjonowało wyłącznie pojęcie inwalidztwa¹⁸², które zostało następnie zastąpione terminem niezdolności do pracy¹⁸³, oraz częściowo – niepełnosprawności¹⁸⁴. Najpierw jednak zdefiniowano pojęcie osoby niepełnosprawnej, zaś dopiero w następnej kolejności samą niepełnosprawność¹⁸⁵. W myśl ustawy z 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych¹⁸⁶, definicja osoby niepełnosprawnej miała wąski zakres, ponieważ sprowadzała ona konsekwencje ubytku psychofizycznych właściwości jednostki wyłącznie do ograniczenia zdolności wykonywania pracy zarobkowej¹⁸⁷. Niepełnosprawność została więc w niej zredukowana wyłącznie do kwestii ograniczeń produktywności jednostki, których przyczyna – na podobieństwo medycznego modelu niepełnosprawności – tkwi w dysfunkcjach organizmu ludzkiego. Definicja ta została zastąpiona nową, wprowadzoną

179 Por. również: pkt. 32 i 46 opinii Rzecznika Generalnego J. Kokott z dnia 6 grudnia 2012 r., ECLI: EU: C: 2012: 775.

180 Motyw 59 uzasadnienia wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-354/13, *Fag og Arbejde* (FOA). Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja pracownika ze względu na otyłość...*, s. 50.

181 Por.: motyw 56 uzasadnienia wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-354/13, *Fag og Arbejde* (FOA).

182 Choć na gruncie określonych regulacji prawa pracy wyodrębniano w doktrynie kategorię pracowników niepełnosprawnych – szerzej na ten temat w dalszej części pracy.

183 Ustawą z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i ubezpieczeniu społecznym, Dz.U. Nr 100, poz. 461.

184 Do III grupy inwalidzkiej kwalifikowano również osoby o naruszonej sprawności organizmu, która nie wpływała na zdolność do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia – szerzej: I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wyd. 5, Warszawa 2014, s. 244; B. Korczyńska, *Nowy system orzekania o niezdolności do pracy i stopniu niepełnosprawności*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 4, s. 66, M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV, s. 80–81.

185 Szerzej ewolucję pojęcia niepełnosprawności omawia A. Trzyna, *Ewolucja pojęcia...*, s. 78–89.

186 Dz.U. Nr 46, poz. 201, dalej: ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji.

187 Por.: art. 1 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji.

przez ustawę z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁸⁸, która skorygowała perspektywę postrzegania skutków niepełnosprawności przenosząc środek ciężkości na problematykę wypełniania ról społecznych¹⁸⁹. Uległa ona zmianie na skutek wprowadzenia odrębnej definicji niepełnosprawności do ustawy¹⁹⁰ i zyskała bardziej formalnoprawny charakter. Osobą niepełnosprawną jest bowiem osoba, której niepełnosprawność została potwierdzona jednym z enumeratywnie wskazanych orzeczeń¹⁹¹.

Z kolei niepełnosprawność po raz pierwszy została zdefiniowana na skutek nowelizacji ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹⁹² i była związana z celami realizowanymi przez tę ustawę. W obszarze aktywności zawodowej definicja niepełnosprawności pojawiła się w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na początku 2003 r.¹⁹³ W aktualnym stanie prawnym definicja ta ma podstawowe znaczenie w większości obszarów życia jednostek z niepełnosprawnościami, również większość ustaw¹⁹⁴ przynależnych do innych gałęzi prawa odsyła właśnie do niej¹⁹⁵.

188 Tekst pierwotny Dz.U. Nr 123, poz. 776. Tekst obowiązujący – tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 511 ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji.

189 Por.: art. 1 ustawy o rehabilitacji w brzmieniu pierwotnym.

190 Art. 1 pkt 1 ustawy z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2003 r. Nr 7 poz. 79.

191 Por.: art. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 lutego 2003 r., przy czym katalog orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność ulegał jeszcze zmianom.

192 Art. 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. Nr 100, poz. 459. Definicja ta niepełnosprawność wiązała z określonym psychofizycznym stanem jednostki, który wpływał na zakres jej samodzielnej egzystencji – por.: art. 2a pkt 3 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 ze zm. obowiązującymi od 14 września 1996 r.

193 Art. 1 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79.

194 Wyjątek stanowi w szczególności ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, która odsyła do definicji osoby niepełnosprawnej zawartej bezpośrednio w Konwencji ONZ z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób z niepełnosprawnościami, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202.

195 Por.: w szczególności: ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1508), ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1824), ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1990), ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1986), ustawa z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668 ze zm.), ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 754).

Zgodnie z tą definicją niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Ustawodawca istoty niepełnosprawności upatruje więc w niezdolności do wypełniania ról społecznych¹⁹⁶, która ma charakter przemijający¹⁹⁷. Jednostka bowiem nie ma możliwości uczestnictwa w życiu społecznym do momentu usunięcia określonych barier. Ze względu na poważne konsekwencje ekonomiczno-społeczne w jej życiu szczególnie istotne znaczenie, co podkreślił sam ustawodawca, ma niezdolność do pracy, czyli brak możliwości wypełniania funkcji szeroko rozumianego pracownika. Polega ona na ograniczeniach w wyborze zawodu, w podjęciu zatrudnienia i jego utrzymaniu. Ograniczenia w tej sferze życia człowieka nie tylko uniemożliwiają mu pozyskiwanie własną pracą niezbędnych środków do życia, ale również zaspokajanie potrzeb niematerialnych, w prostej linii prowadząc do wykluczenia społecznego¹⁹⁸. Niezdolność ta jest głównym, choć nie jedynym wyznacznikiem orzekania o niepełnosprawności¹⁹⁹ i przede wszystkim na jej usuwaniu skupiać się ma tworzony przez ustawę system rehabilitacji, zwłaszcza poprzez rehabilitację zawodową. Wynika to z roli, jaką wykonywanie pracy odgrywa w zaspakajaniu różnorodnych potrzeb każdego człowieka. Niezdolność do pracy równocześnie stanowi ryzyko chronione przez system zabezpieczenia społecznego za pomocą świadczeń zastępujących zarobek. Niezależnie jednak, który organ rentowy stwierdzi występowanie tej niezdolności, osoba, której takie orzeczenie dotyczy, jest osobą niepełnosprawną²⁰⁰. Między oboma wymienionymi pojęciami zachodzi więc taka relacja, że każda osoba niezdolna do pracy jest niepełnosprawna, ale nie każda osoba niepełnosprawna jest niezdolna do pracy²⁰¹. Osoby z niepełnosprawnościami zdolne do pracy mogą być więc zatrudniane na zasadach dotyczących pozostałych pracowników, nie potrzebują bowiem wsparcia

196 Szerzej: A. Tyśkiewicz-Mazur, *Definicje niepełnosprawności...*, s. 43; M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności...*, s. 84.

197 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności...*, s. 82–83.

198 Podobnie: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 27.

199 Podobnie: A. Tyśkiewicz-Mazur, *Definicje niepełnosprawności...*, s. 45.

200 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności...*, s. 86–88 i powołana tam literatura i orzecznictwo.

201 Por.: wyrok SN z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 222/03, OSNP 2004, Nr 19, poz. 340. Zobacz też wyrok SN z dnia 12 stycznia 2005 r., I UK 102/04, LEX nr 589952. Na ten temat zob. także – H. Pławucka, *Niezdolność do pracy i niepełnosprawność w przepisach prawa socjalnego*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012, s. 229–244; I. Wieleba, *Niezdolność do pracy a niepełnosprawność w świetle obowiązujących przepisów oraz wybranego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 143–154.

w usuwaniu barier związanych z aktywnością zarobkową. W świetle obowiązującej definicji niepełnosprawności jej przyczyny skupiają się wyłącznie w obrębie jednostki i wynikają z naruszenia sprawności jej organizmu na skutek chorób lub uszkodzeń, które stanowią następstwa wad wrodzonych, rozwojowych, wypadków, w tym również związanych z zatrudnieniem, jak również z powodu starzenia się organizmu czy szkodliwych warunków wykonywania pracy. Wymienione postaci naruszenia sprawności organizmu skutkują jednak niepełnosprawnością o tyle, o ile uniemożliwiają wypełnianie ról społecznych²⁰². W rezultacie należy stwierdzić, że obowiązująca w ustawie o rehabilitacji definicja legalna niepełnosprawności jest nadal silnie inspirowana modelem medycznym²⁰³. Wobec ratyfikacji przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami powstaje więc potrzeba zredefiniowania pojęcia niepełnosprawności z uwzględnieniem biopsychospołecznego modelu²⁰⁴, co w rezultacie stworzy bardziej czytelne aksjologiczne uzasadnienie dla formułowania określonych obowiązków podmiotów funkcjonujących w otoczeniu osób z niepełnosprawnościami.

W Polsce, ale również wielu innych krajach, obowiązuje tzw. formalne podejście do niepełnosprawności, które oznacza, że cecha ta powinna zostać potwierdzona przez uprawniony podmiot w określonym trybie i formie²⁰⁵. Stanowi to przeciwieństwo podejścia biologicznego, zgodnie z którym niepełnosprawną jest osoba, która odczuwa swą niepełnosprawność w wyniku ograniczeń, jakich doznaje w związku z wykonywaniem czynności podstawowych, określanych stosownie do jej wieku²⁰⁶. Niepełnosprawność nie jest więc ustalana w oparciu o subiektywne odczucia osób doznających ograniczeń funkcjonalnych, ale w sposób obiektywny, z wykorzystaniem specjalistycznej wiedzy²⁰⁷. Niewątpliwą zaletą takiego podejścia jest jego klarowność, natomiast z uwagi na fakt, że każdy ustawodawca krajowy

202 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności...*, s. 90–92 i powołana tam literatura.

203 *Ibidem*, s. 95. Podobnie: K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna...*, s. 10–11.

204 W literaturze postulowane jest także dostosowanie tej definicji do modelu społecznego – K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna...*, s. 14.

205 Por.: art. 1 i 61 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 29–40.

206 Por.: I. Poliwczyk, *Wyrównywanie szans...*, s. 26 i powołana tam literatura; A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 17–18; M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 46.

207 U źródeł takiego stanu rzeczy tkwi dość dyskusyjne założenie, że wiedza ekspercka umożliwi w precyzyjny sposób wyłonienie populacji osób z niepełnosprawnościami ze społeczeństwa – zwracają na to uwagę A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 17.

względnie autonomicznie wyznacza kryteria składające się na niepełnosprawność, utrudnia to prowadzenie badań komparatystycznych²⁰⁸.

1.7. Rodzaje niepełnosprawności

Wielowymiarowość niepełnosprawności powoduje, że jest ona klasyfikowana według różnych kryteriów. Biorąc pod uwagę jej podłoże biologiczne, wyróżnia się niepełnosprawność spowodowaną uszkodzeniami wrodzonymi, w tym dziedzicznymi, oraz nabytymi – w szczególności na skutek zdarzeń występujących w środowisku pracy, a także poza nim, które mogą stanowić również następstwo naturalnego procesu starzenia się organizmu ludzkiego. Według innej klasyfikacji, przeprowadzonej w oparciu o to samo kryterium, wyróżnia się niepełnosprawność wynikającą z naruszenia sprawności fizycznej (ubytki i zaburzenia funkcjonalne narządów zmysłów, ruchu i narządów wewnętrznych) oraz intelektualnej (upośledzenie umysłowe) i psychicznej (stany chorobowe i zaburzenia), a także niepełnosprawność sprzężoną, stanowiącą połączenie wcześniej wymienionych jej rodzajów²⁰⁹. Podział ten pozwala zauważyć, że nie wszystkie osoby z niepełnosprawnościami są chore, część z nich ma inaczej ukształtowaną strukturę organizmu, co najczęściej określa się mianem wady lub uszczerbku, które co do zasady nie podlegają leczeniu w takim rozumieniu jak choroba. Z kolei ze względu na czas trwania można mówić o niepełnosprawności trwałej albo okresowej, zaś ze względu na różny stopień zaawansowania procesu chorobowego można wyróżnić niepełnosprawność ustabilizowaną i nieustabilizowaną, charakteryzującą się zmiennym wpływem na możliwość funkcjonowania jednostki²¹⁰.

Przedstawione przykładowo klasyfikacje niepełnosprawności znajdują również częściowe odzwierciedlenie w systemie prawnym. Podział niepełnosprawności ze względu na czynnik biologiczny, który ją wywołuje, widoczny jest w symbolach nadawanych przyczynom niepełnosprawności, które zamieszczane są w orzeczeniach o niepełnosprawności i ich stopniu²¹¹.

208 Szerzej na temat wad i zalet formalnego, zobiektywizowanego podejścia do definiowania niepełnosprawności: A.I. Brzezińska, P. Rycielski, K. Sijko, *Wyzwania metodologiczne...*, s. 17–19 i powołana tam literatura.

209 I. Poliwczyk, *Wyrównywanie szans...*, s. 19–20 i powołana tam literatura; M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 22–23.

210 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 23.

211 01-U – upośledzenie umysłowe, 02-P – choroby psychiczne, 03-L – zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu, 04-O – choroby narządu wzroku, 05-R – upośledzenie narządu ruchu, 06-E – epilepsja, 07-S – choroby układu oddechowego i krążenia, 08-T – choroby układu pokarmowego, 09-M – choroby układu moczowo-płciowego, 10-N – choroby neurologiczne, 11-I

Z kolei skupiając się na okolicznościach, w których doszło do naruszenia sprawności organizmu człowieka, można wskazać te występujące w środowisku pracy, jak w szczególności wypadek przy pracy i choroba zawodowa, a także te niezwiązane ze środowiskiem pracy, jak uwarunkowania genetyczne i rozwojowe oraz związane ze sposobem życia, ale również z udziałem w działaniach militarnych. Ustawodawca różnicuje status prawny osób z niepełnosprawnościami w zależności od tych okoliczności, przewidując szczególne uprawnienia dla pracowników poszkodowanych na skutek wypadków przy pracy i chorób zawodowych, formułując szczególne obowiązki podmiotów zatrudniających²¹², także w stosunku do inwalidów wojennych²¹³. W pierwszym przypadku ma to związek z ponoszeniem przez pracownika skutków zdarzeń tradycyjnie objętych ryzykiem podmiotu zatrudniającego, zaś w drugim – ze szczególnym poświęceniem na rzecz społeczeństwa²¹⁴. Powiązanie przyczyn niepełnosprawności ze środowiskiem pracy jest również widoczne w konstrukcjach prawnych funkcjonujących w systemie zabezpieczenia społecznego, który dla poszkodowanych osób przewiduje świadczenia na preferencyjnych zasadach²¹⁵. W kontekście zabezpieczenia społecznego istotną kwestią jest również moment życia człowieka, w którym wystąpiła niepełnosprawność. Szczególne rozwiązania prawne są adresowane do tych jednostek, które są niepełnosprawne od urodzenia, ewentualnie tych, których niepełnosprawność powstała przed wejściem na rynek pracy²¹⁶.

– inne, w tym schorzenia: endokrynologiczne, metaboliczne, zaburzenia enzymatyczne, choroby zakaźne i odzwierzęce, zeszpecenia, choroby układu krwiotwórczego, 12-C – całościowe zaburzenia rozwojowe – § 32 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2027.

212 W szczególności obowiązek przeniesienia do innej pracy, określony w art. 231 k.p., obowiązek wydzielenia lub zorganizowania odpowiedniego stanowiska pracy z podstawowym zapleczem socjalnym, wynikający z art. 14 ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Zostaną one omówione szerzej w rozdziale V pracy.

213 Zapewnienie pracy odpowiadającej sprawności fizycznej i kwalifikacjom zawodowym – art. 18 ustawy z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2193.

214 Por.: M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych w zakresie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i zatrudnienia*, [w:] M. Sokołowska (red.), *Sytuacja ludzi niepełnosprawnych i stan rehabilitacji w PRL. Ekspertyza*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1984, s. 80–81; J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w powszechnym stosunku pracy*, Studia i Materiały IPISS, Warszawa 1985, z. 4, s. 11.

215 W systemie powszechnym odnoszą się one zarówno do rodzajów świadczeń, warunków nabywania prawa do nich, jak również do ustalania ich wysokości i zasad wypłaty – por. w szczególności: art. 8–9, 11–14 oraz 17–18 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1376, dalej: ustawa wypadkowa.

216 Chodzi tu w szczególności o prawo do renty socjalnej (ustawa z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1340), ale również o preferencyjne zasady

W systemie prawnym odzwierciedlenie znajduje również podział niepełnosprawności uwzględniający przewidywany czas jej trwania. Orzeczenia o niepełnosprawności wydaje się wyłącznie na określony czas, zaś orzeczenia o stopniach niepełnosprawności wydaje się na stałe albo na określony czas²¹⁷. Podobne określenie czasu trwania występuje w orzeczeniach o niezdolności do pracy, które dla potrzeb związanych z zatrudnieniem są traktowane jako orzeczenia o stopniach niepełnosprawności²¹⁸.

Prawny podział niepełnosprawności na stopnie obrazuje z kolei zróżnicowany zakres możliwości samodzielnego funkcjonowania jednostki, toteż powiązano z nimi różne uprawnienia, również w sferze zatrudnienia. Znosząc bariery związane z niepełnosprawnością, mają one wyrównywać pozycję poszczególnych jednostek w życiu społecznym. W większości krajów europejskich również rozpowszechniony jest podział niepełnosprawności na stopnie, przy czym brane są tu pod uwagę różne kryteria – medyczne, społeczne i zawodowe. Dominuje określanie utraty zdolności w danym obszarze funkcjonowania człowieka w procentach albo w punktach. O konkretnym stopniu niepełnosprawności w dwu- lub trzystopniowej skali decydują: uszczerbek na zdrowiu albo zachowana zdolność do wykonywania czynności samoobsługowych, pełnienia ról społecznych i zawodowych – w porównaniu do osób bez cechy niepełnosprawności²¹⁹. W tendencje te wpisuje się również polska regulacja, przewidując podział niepełnosprawności na trzy stopnie²²⁰. Ze względu na niezakończony proces rozwoju i edukacji stopnia niepełnosprawności nie ustala się jedynie w odniesieniu do dzieci do 16. roku życia, ponieważ w ich przypadku trudno jeszcze w sposób wiążący rozstrzygnąć o zakresie samodzielnego funkcjonowania na płaszczyźnie biologicznej, zawodowej i społecznej²²¹. Z kolei w przypadku osób dorosłych cechą charakterystyczną wszystkich stopni jest występowanie

nabywania prawa do renty rodzinnej – w szczególności art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1270, dalej: ustawa emerytalna. Zob. też: M. Lewandowicz-Machnikowska, P. Zagrosik, *Prawo do renty socjalnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 5, *passim*; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego...*, s. 340–342.

217 Por.: § 3 ust. 5–6 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

218 Por. np.: art. 13 ust. 2–3 ustawy emerytalnej w zw. z art. 5 ustawy o rehabilitacji.

219 Szerzej: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 41–45.

220 Por. art. 3 ustawy o rehabilitacji. Szerzej np.: K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna...*, s. 11–12; A. Tyśkiewicz-Mazur, *Definicje niepełnosprawności...*, s. 45–47; M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 3*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji...*, s. 74–76.

221 Por.: art. 4a ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 4a*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji...*, s. 99–104.

elementu biologicznego w postaci naruszenia sprawności organizmu. Znaczny stopień niepełnosprawności wiąże się z powstawaniem ograniczeń także w innych sferach funkcjonowania – zawodowej i społecznej, zaś w przypadku pozostałych stopni zaburzenia funkcjonowania występują jeszcze w co najmniej jednej płaszczyźnie – zawodowej lub społecznej²²².

Dyferencjacja prawna zjawiska niepełnosprawności ze względu na zróżnicowanie jej przyczyn i skutków jest niewątpliwie pożądana. Niemniej jednak uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb z nią związanych w ramach – z zasady generalnych i abstrakcyjnych – norm jest zadaniem bardzo trudnym do wykonania, co dodatkowo sprzyja tworzeniu rozbudowanej i skomplikowanej regulacji prawnej. Może to prowadzić nie tylko do trudności w praktycznym stosowaniu tych norm, ale również do sytuacji, w której proponowane rozwiązania prawne zwyczajnie nie odpowiadają zmieniającym się potrzebom wynikającym z niepełnosprawności. Zwłaszcza ta ostatnia kwestia wymaga podkreślenia wobec konieczności przestrzegania niepełnosprawności jako dynamicznej interakcji jednostki z otaczającą ją rzeczywistością. Spostrzeżenia te prowadzą do wniosku o konieczności stopniowej rezygnacji ze zuniformizowanych rozwiązań prawnych, w tym z wyróżniania stopni niepełnosprawności, na rzecz zindywidualizowanego podejścia do niepełnosprawności, któremu będą sprzyjać oferowane instrumenty prawne.

1.8. Zdolność do pracy osób z niepełnosprawnościami

Zdolność do pracy, określana również mianem przydatności do pracy, jest pojęciem bardzo szerokim i trudnym do sprecyzowania. W literaturze proponuje się ją określać jako zdolność do działania, które ma na celu wytworzenie określonej wartości produkcyjnej lub świadczenie określonych usług, stanowiącą dla osoby ją wykonującej źródło utrzymania. Według innego ujęcia jest to zespół warunków wewnętrznych, które umożliwiają człowiekowi efektywne wykonywanie pracy zawodowej, do których zalicza się najczęściej warunki o charakterze fizycznym (brak chorób, sprawność poszczególnych narządów i układów organizmu, wydolność fizyczną), psychicznym (sprawność procesów percepcyjnych, umysłowych i osobowościowych, cechy osobowości – motywację do pracy, uzdolnienia, zainteresowania, preferencje) oraz społecznym (wykształcenie, kwalifikacje zawodowe)²²³. Wyróżnia się zdolność do pracy ogólną, jak również

222 Por.: art. 4 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: *ibidem*, s. 77–98.

223 T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Warszawa 1995, s. 36–37; podobnie: H. Larkowa, *Jak oceniać zdolność do pracy i przewidywać sukces bądź niepowodzenie w pracy osób niepełnosprawnych?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1974, nr 4, s. 23–24.

zdolność do wykonywania konkretnej pracy lub określonego zawodu. Zaburzenia sprawności funkcjonowania organizmu mogą mieć wpływ na oba wyróżnione rodzaje zdolności do pracy, w skrajnych przypadkach prowadząc do braku zdolności wykonywania jakiegokolwiek pracy²²⁴. W procesie oceny zdolności do pracy bardzo istotne jest ustalenie naruszonych sprawności oraz możliwości ich przywrócenia w drodze leczenia i rehabilitacji. W przypadkach, w których przywrócenie tej zdolności nie jest całkowicie możliwe, ważnym zagadnieniem jest właściwe ustalenie zachowanych zdolności do pracy, w oparciu o które osoba będzie mogła z powodzeniem podjąć zarobkowe zatrudnienie. Istotne znaczenie ma również spostrzeżenie, że żadna praca nie angażuje równocześnie wszystkich zdolności psychofizycznych człowieka. Najczęściej więc każda jednostka zachowuje ogólną zdolność do pracy, doznając ograniczeń w zdolności do wykonywania pewnych rodzajów prac i zawodów²²⁵. Podejmować zatrudnienie powinny jednak osoby odpowiednio przygotowane, które będą mogły sprostać oczekiwaniom stawianym przez pracodawców²²⁶. W zależności od stopnia tego przygotowania konieczne jest stworzenie możliwości zatrudnienia zarówno na otwartym rynku pracy, jak i w warunkach chronionych.

Medyczny model niepełnosprawności wpłynął w znacznym stopniu na utrwalenie w społecznej świadomości obrazu osoby z niepełnosprawnością jako niezdolnej do pracy. W wydawanych przez funkcjonujące w przeszłości Komisje Lekarskie do spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia orzeczeniach o grupie inwalidzkiej, w uwagach często wpisywano adnotację „żadna praca”²²⁷. Również wydawane obecnie dla celów rentowych orzeczenia dotyczą niezdolności do pracy, co jest oceniane jako przykład naruszenia konstytucyjnej zasady poszanowania godności ludzkiej²²⁸. W obliczu tych sformułowań, zawartych w dokumentach, wydawanych przecież przez specjalistów z zakresu różnych dziedzin nauki, może pojawiać się uzasadnione pytanie o możliwości podejmowania zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami.

Zakres zdolności do pracy osób z niepełnosprawnościami ustalany jest w orzeczeniach o stopniu niepełnosprawności wydawanych przez powiatowe i wojewódzkie

224 T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa...*, s. 36–37.

225 Por.: *ibidem*, s. 38.

226 Por.: A. Hulek, *Inwalidzi i osoby z naruszoną sprawnością*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1973, nr 8, s. 12.

227 D. Chlebosz, *Nowy system orzekania o stopniu niepełnosprawności*, „Służba Pracownicza” 1997, nr 11, s. 12; L. Klimkiewicz, *Komentarz do art. 4*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Patecka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Akty wykonawcze*, Warszawa 2002, s. 30.

228 O tych orzeczeniach jako o przeszkodzie w podejmowaniu zatrudnienia wspomina K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna...*, s. 12.

zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności²²⁹. Oceny tej zdolności dokonuje się w oparciu o tzw. element zawodowy, który w różnych stopniach niepełnosprawności przybiera różną postać. „Niezdolność do pracy” albo „zdolność jedynie w warunkach pracy chronionej” jest przesłanką do ustalenia znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, zaś „istotne obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną” stanowi okoliczność uzasadniającą zakwalifikowanie osoby do lekkiego stopnia niepełnosprawności²³⁰. Niezdolność do pracy, o której tu wspomniano, nie jest jednak tożsama z niezdolnością do pracy ustalaną dla celów rentowych – oceny dokonują pod różnymi kątami w oparciu o integralne wytyczne odrębne podmioty²³¹. Kategoria „zdolność do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej” odnosi się do sektora zatrudnienia, który tworzą zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej²³². Osoba uznana za zdolną do pracy w warunkach pracy chronionej, podobnie jak uznana za niezdolną do pracy, może jednak podejmować zatrudnienie na rynku otwartym. W takim przypadku jednak aktualizują się dodatkowe obowiązki po stronie pracodawców, w postaci przystosowania stanowiska pracy do potrzeb tej osoby, ewentualnie zorganizowania stosunku pracy w formie telepracy²³³. Wynika z tego zatem, że związane z niepełnosprawnością bariery w podejmowaniu i realizacji zatrudnienia mogą być znoszone zarówno w podmiotach oferujących specjalistyczne wsparcie medyczno-rehabilitacyjne, jak również u zwykłych pracodawców, którzy są w stanie uwzględnić w procesie świadczenia pracy specyficzne potrzeby swoich pracowników. Zdolność do pracy może być również w określonym stopniu zachowana – by ustalić jej zakres dokonuje się porównania z pewnym wzorcem – czyli pracownikiem o podobnych kwalifikacjach, który zachował pełną sprawność psychofizyczną. Jest to wzorzec idealny, ponieważ ocena zdolności psychofizycznych ma charakter względny; jest zrelatywizowana do konkretnych okoliczności i podlega zmianom w czasie. Nie jest więc możliwe podzielenie społeczeństwa na osoby pełnosprawne i niepełnosprawne, ponieważ nawet osoby pełnosprawne doświadczają

229 Por.: art. 6b ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 6b*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 133–143.

230 Por.: art. 4 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 4*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji...*, s. 77–78.

231 Szerzej: A. Wilmowska-Pietruszyńska, D. Bilski, *O potrzebie jednoznacznego...*, s. 10–11.

232 Por.: art. 2 pkt 7 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 53–55.

233 Por.: art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 4*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji...*, s. 92–97.

ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu, przy czym nie wywołują one skutków charakterystycznych dla niepełnosprawności w postaci braku możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, w tym zawodowym.

Wśród analizowanych postaci elementu zawodowego, składającego się na stopień niepełnosprawności, nie znalazła się „pełna” zdolność do pracy. O tym, że wśród osób z niepełnosprawnościami są osoby zdolne do pracy, wnioskować można z co najmniej dwóch regulacji ustawy o rehabilitacji. Pierwsza z nich zawiera definicję niepełnosprawności, druga zaś dotyczy jej stopni. Z definicji niepełnosprawności wynika, że powoduje ona „w szczególności” niezdolność do pracy, a zatem ograniczenia w funkcjonowaniu jednostki mogą wystąpić również w innych obszarach życia. W przepisach dotyczących stopni niepełnosprawności pomiędzy poszczególnymi elementami składającymi się na nie występują natomiast alternatywy łączne „lub”, rozszerzające katalog sytuacji faktycznych o te, które nie obejmują w ogóle elementu zawodowego. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia w przypadku umiarkowanego, jak i lekkiego stopnia niepełnosprawności²³⁴. Do wniosków o możliwości podejmowania zatrudnienia prowadzi też analiza regulacji dotyczącej orzeczeń o niezdolności do pracy. Orzeczenie o niezdolności do pracy odnosi się do zatrudnienia w tzw. normalnych warunkach, a więc nieprzystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Wniosek taki wynika z regulacji ustawy emerytalnej, która stanowi, że zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w ustawie o rehabilitacji nie stanowi przeszkody w orzeczeniu całkowitej niezdolności do pracy²³⁵.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że pod względem zdolności do pracy populacja osób z niepełnosprawnościami jest silnie zróżnicowana. Są w niej takie jednostki, które nie podejmą pracy zarobkowej pomimo uczestnictwa w procesie rehabilitacji, ale są też osoby, które zachowały w pewnym stopniu zdolność do pracy, oraz wreszcie i takie, których niepełnosprawność ujawnia się w sferach życia niepowiązanych z zatrudnieniem. Różny zakres zdolności do pracy powinien zostać uwzględniony poprzez możliwość zatrudnienia w różnorodnych formach, uwzględniających zróżnicowane potrzeby związane z niepełnosprawnością. Ważne jest również spostrzeżenie, że każdy człowiek, nawet ten, który nie dysponuje orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność, jest w stanie wykonywać tylko ograniczony przez indywidualne uwarunkowania psychofizyczne zespół czynności, toteż nie ma merytorycznego uzasadnienia dla utrwalonego niestety podziału na osoby pełnosprawne i niepełnosprawne. W przypadku osób z cechą niepełnosprawności, tak samo jak w odniesieniu do pozostałych jednostek,

234 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 4*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji...*, s. 83–86 i 89.

235 Por.: art. 13 ust. 4 ustawy emerytalnej.

konieczne jest więc koncentrowanie się na posiadanych przez nie zdolnościach w zakresie wykonywania pracy. W związku z tym należy również sformułować uwagi krytyczne pod adresem ustawodawcy, który poprzez skomplikowaną i złożoną regulację prawną znacznie utrudnia ustalenie, czy i w jakim zakresie osoba z niepełnosprawnością może wykonywać pracę.

1.9. Podsumowanie

Pozycja osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie przez długi czas była marginalizowana. Tylko jednostki silniejsze i bardziej zaradne były w stanie utrzymywać się z wykonywania pracy zarobkowej, której rodzaj – wobec braku odpowiedniego wsparcia naukowego i technicznego – determinował charakter niepełnosprawności. Rozwój instytucjonalnych form pomocy umożliwił tym jednostkom w szerszym zakresie zaspokajanie materialnych potrzeb życiowych, jednak nie stwarzał odpowiednich możliwości uczestnictwa w życiu społecznym, sprzyjając ich izolacji społecznej.

Spółeczne postawy wobec niepełnosprawności stanowiły odzwierciedlenie wyobrażeń na temat jej przyczyn i istoty. Pod wpływem zmian cywilizacyjnych zmieniały się one w czasie, umożliwiając formowanie modeli niepełnosprawności, które determinowały zakres i rodzaj działań podejmowanych w celu łagodzenia skutków niepełnosprawności. Początkowo koncentrowały się one wyłącznie na jednostce, zaś obecnie skupiają się również na oddziaływaniu na jej otoczenie fizyczne i całe społeczeństwo.

Przeobrażenia dotyczące pojmowania niepełnosprawności są również widoczne w sferze językowej, w której z użycia wychodzą terminy stygmatyzujące, podkreślające deficyty jednostki, zastępowane przez określenia bardziej neutralne, koncentrujące się na pożądanej społecznie różnorodności jednostek. Proces ten można również zaobserwować w języku prawnym. Sposób pojmowania niepełnosprawności wpływa na definiowanie tego zjawiska, co jest widoczne również w regulacjach prawnych. Jego wieloaspektowość uniemożliwia jednak wypracowanie jednej definicji, która byłaby satysfakcjonująca z perspektywy wszystkich nauk zajmujących się jej badaniem. Interdyscyplinarność zjawiska niepełnosprawności utrudnia w rezultacie wypracowanie spójnej polityki przeciwdziałania mu, jak również łagodzenia skutków tego zjawiska, co jest szczególnie widoczne w obszarze ustawodawstwa. Konstruowane w regulacjach prawnych definicje pozostają pod silnym wpływem modeli niepełnosprawności, co wpływa na konieczność ich nowelizowania. Obowiązująca legalna definicja niepełnosprawności nie w pełni odzwierciedla założenia najnowszego z nich – biopsychospołecznego, dlatego uzasadnione wydaje się sformułowanie postulatu jej zmiany.

Zróżnicowanie czynników wywołujących niepełnosprawność, a w konsekwencji również potrzeb, jakie wywołuje ona w życiu człowieka, skłania do poddawania jej różnym klasyfikacjom. Zabieg ten widoczny jest również w regulacjach prawnych, w których w zależności od przyczyn, czasu trwania i skutków niepełnosprawności jednostce przysługują określone uprawnienia w zakresie zatrudnienia, świadczeń socjalnych i inne jeszcze formy wsparcia związane z jej aktywnością życiową. Zróżnicowanie potrzeb związanych z niepełnosprawnością rodzi jednak niebezpieczeństwo konstruowania nieskutecznych rozwiązań prawnych, toteż nowoczesne postrzeganie niepełnosprawności skłania do zastępowania sztywnych rozwiązań ustawowych instrumentami bardziej elastycznymi, w których budowanie zostaną zaangażowane same osoby z niepełnosprawnościami oraz pozostałe jednostki i podmioty funkcjonujące w ich otoczeniu.

Trwająca przez długi czas marginalizacja osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym spowodowała postrzeganie ich jako niesamodzielnych, niezdolnych do pracy i z tego powodu wymagających opieki i pomocy. Niestety, obraz ten utrwala także współczesny ustawodawca, koncentrując się w tworzonych regulacjach prawnych na deficytach jednostki. Tymczasem osoby z niepełnosprawnościami są bardzo zróżnicowane pod względem możliwości wykonywania pracy zarobkowej i te, które mogą taką aktywność podejmować, w pełnym czy w ograniczonym zakresie, należy odpowiednio wspierać, podkreślając wszędzie tam, gdzie to możliwe, zachowane przez nie zdolności do działania.

2. Wolność pracy

2.1. Uwagi wprowadzające

Celem rozdziału jest dokonanie niezbędnych, z punktu widzenia dalszych analiz, ustaleń dotyczących znaczenia wolności pracy w życiu każdej osoby, również z niepełnosprawnością, i przyczyn objęcia owej wolności prawną ochroną. W związku z tym, w pierwszej kolejności istotne wydaje się ukazanie relacji między wolnością pracy a wolnością rozumianą w sposób najbardziej ogólny oraz roli, jaką odgrywa ona w życiu człowieka. Umożliwi to ustalenie, dlaczego wolność pracy ceniona jest jako wartość życia społecznego. W tym zakresie ważne wydaje się uwzględnienie zwłaszcza dorobku nauk ekonomicznych i społecznej nauki Kościoła katolickiego w odniesieniu do znaczenia wolności i pracy dla rozwoju jednostki oraz całego społeczeństwa. Kolejne zagadnienie wymagające rozważenia to rodzaj i zakres decyzji człowieka odnoszących się do aktywności zarobkowej, które łącznie składają się na treść wolności pracy. Ważne wydaje się również wskazanie ograniczeń w korzystaniu z niej w życiu społecznym, a następnie barier realizacji dokonanych wyborów, w tym wynikających z niepełnosprawności, oraz przyczyn i metod ich usuwania. W dalszej części rozdziału istotne będzie zwrócenie uwagi na okoliczności, które spowodowały wykształcenie się koncepcji wolności w granicach prawa, która stała się podstawą dla objęcia tej wartości prawną ochroną. Na zakończenie rozdziału przypadnie istotne dla problemu ustalenie elementów składających się na model zapewniania ochrony wolności pracy przez współczesne państwo, z uwzględnieniem dodatkowych metod zapewniania jej osobom z niepełnosprawnościami.

2.2. Wolność pracy jako szczególny aspekt wolności

Wolność pracy jest jednym z aspektów wolności rozumianej ogólnie. Posiada w związku z tym wspólną dla wszystkich rodzajów wolności istotę, dlatego zasadnicze elementy wolności w ogólnym tego słowa znaczeniu znajdują potwierdzenie

w interpretacji wolności szczegółowych¹. W związku z tym można między tymi kategoriami zauważyć również oddziaływanie odwrotne: wolność pracy jest również jednym z warunków wolności postrzeganej bardziej ogólnie².

Istota wolności rozumianej abstrakcyjnie oraz funkcje, jakie ona pełni, stanowią złożony problem badawczy. Obejmuje on zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania różnorodnych nauk społecznych, w szczególności filozofii, aksjologii i etyki, ale również psychologii, socjologii, ekonomii, politologii i prawa³. Do czasów nowożytnych przy objaśnianiu istoty wolności dominowały rozważania o charakterze psychologiczno-etycznym lub teologiczno-etycznym⁴. Przykładowo, Platon wykorzystywał wolność jako uzasadnienie dla skupiania władzy nad społeczeństwem w rękach filozofów⁵; stoicy utożsamiali ją ze zrozumieniem konieczności i czynili z niej narzędzie poznania otaczającego świata⁶; św. Augustyn wolność postrzegał jako absolutne podporządkowanie się naukom kościoła i wyzwolenie się od grzechu⁷, zaś według Francisca Bacona wyrażała się ona w „panowaniu nad przyrodą i zmuszaniu jej do służenia sobie”⁸. Dopiero na skutek upadku monarchii absolutnych, za sprawą licznych rewolucji narodowych, wolnością zaczęto szerzej⁹ zajmować się również w kontekście politycznym oraz prawnym¹⁰. W związku z tym była ona postrzegana w szczególności jako takie rozłożenie sił, które umożliwi pogodzenie interesów jednostki i społeczeństwa, praw i obyczajów oraz rządu i „ducha ogólnego” narodu, co w rezultacie doprowadziło do sformułowania poglądu, według którego wolność oznacza prawo czynienia wszystkiego, na co ustawy

1 Szerzej: V. Kopińska, *Pojęcie wolności i jego teoretyczne konotacje*, „Kultura-Społeczeństwo-Edukacja” 2012, nr 1, s. 122.

2 A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 76.

3 Podobnie: A. Patulski, *Wolność pracy – próba ujęcia wielopłaszczyznowego*, Warszawa 1992, s. 7; B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty z wolnością człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, Sectio I, vol. XXXV, s. 25; Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników i wolność pracy*, [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświeceniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997, s. 21.

4 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 25.

5 Zob. np.: A. Kasia, *Platona ideał wolności ascetycznej*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966, s. 20–21; H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 27–28.

6 Zob. np.: A. Kasia, *Stoicka idea wolności jako rozumianej konieczności*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności...*, s. 53.

7 A. Kasia, *Św. Augustyn, czyli o wolności od grzechu i diabła*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności...*, s. 124 i 137.

8 Podają za: K. Leśniak, *Francis Bacon albo o wolności pojętej jako wiedza*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności...*, s. 179.

9 Wolność w sensie politycznym była już przedmiotem zainteresowania starożytnych Greków – szerzej: H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn...*, s. 24–26.

10 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 25.

zezwalają¹¹. Wolność jednostki zaczęła być traktowana wówczas jako miara postępu społecznego i zaczęto jej bronić, ponieważ sama w sobie została uznana za wartość¹². Bardzo ogólnie można więc stwierdzić, że na przestrzeni dziejów wolność służyła człowiekowi jako swoiste narzędzie do całościowego zrozumienia świata, jego natury, mechanizmów jego funkcjonowania oraz do odkrycia roli, jaką pełni w nim jednostka ludzka. Ta wiedza wraz ze zdobywanym doświadczeniem w praktycznym jej wykorzystywaniu była z kolei potrzebna człowiekowi do realizacji różnorodnych celów, zarówno o indywidualnym, jak i zbiorowym charakterze.

Warto również zwrócić uwagę na relacje, w jakich wolność pozostawała do pracy. Początkowo wolność przysługiwała wybranym przedstawicielom określonych stanów, zaś stratyfikacja społeczna była ściśle powiązana z koniecznością wykonywania pracy zarobkowej lub jej brakiem. Kryterium to tkwiło u źródła podziału ludzi na wolnych i niewolników, a następnie na wolnych i pół-niewolników. Późniejsze zmiany stosunków ekonomicznych doprowadziły do nowych podziałów społecznych; zwłaszcza doświadczenia wczesnego kapitalizmu dowodzą, że zapewnienie formalnej wolności wszystkim ludziom nie stanowi jeszcze gwarancji wolności realnej. Można więc zauważyć, że przez długi czas praca stanowiła antynomie wolności.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że nie jest możliwe ustalenie jednej, akceptowanej przez wszystkich, definicji wolności. W świetle jednej ze współczesnych propozycji wolność polega na wyrażaniu uczuć, przekonań, dokonywaniu wyborów i działania zgodnie z własną wolą jednostki, niezależnie od wpływu innych ludzi lub sytuacji¹³. Wolność jest też często rozumiana jako brak przeszkód w obliczu faktycznych, ale również potencjalnych wyborów; brak obstrukcji na drogach, na które człowiek może zdecydować się wstąpić¹⁴. Zwraca się przy tym uwagę na to, że każdy wybór dokonywany jest przez jednostkę w niepowtarzalnej sytuacji, na którą składają się różne uwarunkowania osobiste, kulturowe, społeczne czy historyczne, jak również na to, że nie da się z całą pewnością przewidzieć wszystkich konsekwencji tego wyboru¹⁵. Z tego powodu ściśle powiązana jest z nim kwestia odpowiedzialności, która ma jednak swoje granice

11 J. Szacki, *Montesquieu: idea wolności konkretnej*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności...*, s. 233–234; H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 159.

12 J. Szacki, *John Stuart Mill: wolność i indywidualność*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności...*, s. 312.

13 R. Szarfenberg, *Hasło: Wolność*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002, s. 233.

14 I. Berlin, *Wolność*, przeł. B. Baran, Warszawa 2017, s. 69–70.

15 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 40.

oraz uwarunkowania¹⁶. O odpowiedzialności tej nie może być jednak mowy, jeśli jednostka nie ma swobody kierowania swoim postępowaniem według własnej woli¹⁷.

Zgodnie z tradycją liberalną, o której będzie jeszcze mowa, wolność jest najczęściej rozumiana na dwa sposoby: jako „wolność od”, określana mianem wolności negatywnej, oraz jako „wolność do”, która jest utożsamiana z wolnością pozytywną. Jest to dość powszechnie akceptowany podział wolności¹⁸. Ta pierwsza jest rozumiana jako wolność od przymusu¹⁹ i umożliwia wyznaczenie sfery prywatnej człowieka, w której może on realizować samodzielnie życiowe cele i w którą inni nie mogą ingerować²⁰. To, czy człowiek posiada tego typu wolność, zależy również od tego, czy może oczekiwać, że będzie mógł działać zgodnie z własną wolą, czy też będzie realizować wolę innego podmiotu²¹. Ustanawiane z tego powodu zakazy ingerowania w sferę indywidualnej wolności jednostki wyznaczają obszar jej swobodnego postępowania, jednocześnie potwierdzając, że o tym postępowaniu decyduje jej wola, nie zaś innej osoby. Podobnie w przypadku pozytywnego aspektu wolności – jednostka zgodnie z własną, nie zaś narzuconą przez kogoś innego wolą dokonuje wyboru postępowania. Ten drugi rodzaj wolności wynika z odczuwanego przez jednostkę pragnienia bycia panem własnego losu; oznacza także urzeczywistnianie własnej, a nie cudzej, woli²². Wolność pozytywna służy więc jako środek realizacji siebie, własnych możliwości, ukształtowania własnego

16 *Ibidem*, s. 42.

17 Por.: K. Gryżenia, *Prawo i etyka czynnikami kształtującymi wolność osoby ludzkiej*, „Logos i Ethos” 2014, nr 2(37), s. 184.

18 Niektórzy autorzy kwestionują ten podział. Przykładowo, G.C. Mac Callum twierdził, że każda wypowiedź na temat wolności musi składać się z trzech elementów: X – podmiotu działającego, Y – ograniczeń i Z – działań; patrz: G.C. Mac Callum, *Negative and Positive Freedom*, „Philosophical Review” 1976, vol. 76, podaję za: M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003, s. 24, przypis 35. Z kolei F.A. von Hayek wyróżniał tylko jeden aspekt wolności – odpowiadający jej negatywnej postaci, czyli „wolność od”. Według niego wolność może różnić się stopniem, ale nie rodzajem. Wolność to stosunek jednych ludzi względem drugih, a jedynym pogwałceniem tak rozumianej wolności może być tylko przymus wywierany przez ludzi na jednostkę. Wolność taka staje się pozytywna jedynie przez to, że z niej korzystamy. „Wolność do”, zdaniem tego autora, nie wiąże się z żadnymi konkretnymi możliwościami działania, lecz pozostawia jednostce możliwości wykorzystania okoliczności, w których się znalazła – F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 26 i 32.

19 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 24. B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 27.

20 A. Patulski, *Wolność pracy...*, s. 9.

21 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 27.

22 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 24. B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 27.

„ja” według przyjętych dążeń i ideałów²³. Zarówno zakres swobodnego postępowania, jak i podmiot o nim decydujący, są sprzężone w obu postaciach wolności i z tego powodu rzeczywista wolność jednostki jest uzależniona od umiejętnego połączenia obu jej aspektów w praktyce²⁴.

Podsumowując powyższe rozważania, należy przyjąć, że wolność polega na możliwości swobodnego postępowania przez jednostkę w każdej sferze jej życia, również tej związanej z wykonywaniem pracy zarobkowej, zgodnie z jej własną wolą. Oznacza to z jednej strony konieczność wyodrębnienia ściśle ze sobą powiązanych dwóch aspektów wolności – negatywnego, w którym jednostka jest wolna od konieczności realizacji cudzej woli, oraz pozytywnego, w którym jednostka przejawia swą wolność do określonego zachowania. Warto również zwrócić uwagę, że sposób pojmowania wolności, w tym również jej aspektu odnoszącego się do pracy zarobkowej, jest ściśle powiązany ze zmiennymi uwarunkowaniami cywilizacyjnymi, co powoduje, że jest ona kategorią relatywną i podlega wartościowaniu²⁵.

2.3. Wolność pracy jako wartość

W sferze aktywności zarobkowej człowieka dochodzi do ścisłego powiązania dwóch ważnych wartości – wolności oraz pracy. Tej ostatniej nie można bowiem sprowadzać wyłącznie do wymiaru ekonomicznego i traktować jako środka umożliwiającego przeżycie, ponieważ stanowi ona dla człowieka wartość samą w sobie²⁶.

Wartość jest określana jako pewna cecha lub właściwość dobra, idei, instytucji czy struktury społecznej, która jest ceniona przez daną jednostkę lub zbiorowość²⁷. Odnacza się ona względnością, ponieważ nie jest przypisywana zawsze i przez wszystkich konkretnemu przedmiotowi oceny, np. stosunkom społecznym czy doktrynom politycznym. Dlatego właśnie wartość jest ugruntowanym w danym miejscu i czasie sposobem oceniania rzeczywistości²⁸, co oznacza, że stanowi symptom, a zarazem rezultat przemian kulturowych, które zachodzą

23 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 27.

24 *Ibidem*, s. 28.

25 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 38. Jak trafnie wskazuje I. Berlin nie jest jednak wykluczone, że postęp naukowy umożliwi wykształcenie np. „fizyki społecznej”, „inżynierii społecznej”, które umożliwią w przyrodniczy sposób wyjaśnienie zachowań ludzkich – szerzej: I. Berlin, *Wolność...*, s. 153.

26 Szerzej: Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 9–10.

27 Por. B. Szatur-Jaworska, *Hasło: Wartości polityki społecznej*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002, s. 138.

28 Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 64.

w społeczeństwie²⁹. Praktyczne znaczenie wartości ujawnia się przy kształtowaniu różnorodnych instytucji życia społecznego, włączając w to także konstrukcje ustroju społecznego³⁰. Jak słusznie zauważono, bez wartości nawet ustroj demokratyczny zamienia się w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm³¹. Tam, gdzie organizacja społeczeństwa ogranicza albo eliminuje sferę wolności jednostki, życie społeczne ulega natomiast stopniowemu rozkładowi i w rezultacie zamiera³². W nowożytnej koncepcji państwa i prawa, wolność, obok równości i godności, są traktowane jako trwałe, przynależne człowiekowi z natury³³ wartości, które powinny być chronione w ramach przyjętego porządku prawno-ustrojowego³⁴. Można przyjąć, że zapoczątkowane już w czasach starożytnych rozważania filozoficzne dotyczące wolności wpłynęły na ukształtowanie się doktryny prawa natury, a następnie na powstanie i rozwinięcie normatywnej koncepcji praw i wolności człowieka, która znalazła szerokie zastosowanie w stabilizowaniu pozycji jednostki w społeczeństwie i państwie³⁵. W dyskursie prawniczym³⁶ wartości, w tym wolność, pełnią podwójną rolę – umożliwiają identyfikację dóbr chronionych przez normę, a także derogację tych, które nie odzwierciedlają naturalnego porządku fizycznego i moralnego³⁷. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, dynamika życia społeczno-gospodarczego powoduje jednak, że zmiany legislacyjne, szczególnie

29 B. Szatur-Jaworska, *Hasło: Wartości polityki społecznej...*, s. 138.

30 Por.: R. Sobański, *Normatywność godności człowieka*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro RPO, Warszawa 2003, s. 19.

31 Pkt 46 encykliki Jana Pawła II *Centesimus annus*, https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html (dostęp: 18.09.2018).

32 Pkt 25 encykliki Jana Pawła II *Centesimus annus*.

33 Do czasów nowożytnych źródła wolności upatrywano także w łasce boskiej lub w transcendentnym porządku świata – szerzej: E. Torończak, *Psychologiczne uwarunkowania rozwoju ludzkiej wolności i wyboru zasadniczego człowieka*, „Pedagogia Christiana” 2007, nr 2(20), s. 42. Zob. też: W. Zuziak, *Człowiek i jego wolności*, „Logos i Ethos” 2013, nr 1(34), s. 47–52.

34 K. Opalek, *Koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Jej geneza i charakter*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978, s. 13–29; A. Redelbach, *Państwo a jednostka*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 48–49; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 19 i powołana tam literatura.

35 K. Opalek, *Koncepcja praw...*, s. 22; H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn...*, s. 124–127.

36 Na temat funkcji wartości w prawoznawstwie szerzej: M. Skąpski, *Problem obiektywizacji systemu wartości jako podstawy rozważań nad treścią norm prawa pracy*, [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014, s. 62–64.

37 Por. K. Opalek, *Koncepcja praw...*, s. 19; A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982, s. 49; T. Giaro, *Wartości w języku prawnym*

często dokonywane w prawie pracy, są silnie skoncentrowane na bieżącym rozwiązywaniu problemów szczegółowych, co utrudnia utrzymywanie rozwiązań systemowych opartych na spójnych podstawach aksjologicznych³⁸. Biorąc pod uwagę tempo zmian cywilizacyjnych i związaną z nimi jurydyzację życia, tym bardziej istotne wydaje się dokonywanie oceny przyjmowanych rozwiązań prawnych z punktu widzenia wartości, których realizację mają umożliwiać, i eliminowanie z obrotu prawnego tych, które nie zapewniają we właściwy sposób ochrony interesów jednostkowych i ogólnospołecznych.

Następnie należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, na czym polega wartość wolności, również w odniesieniu do sfery zatrudnienia. W literaturze wyróżnia się zazwyczaj dwie wartości wolności: immanentną, która jest utożsamiana ze swobodą działania lub zaniechania, oraz pochodną, uzależnioną od rzeczywistego jej wykorzystania³⁹. Rozróżnienie to pozostaje w związku z wyodrębnianiem dwóch aspektów wolności – jako procesu podejmowania decyzji, potencjalnej sposobności działania i uzyskiwania zamierzonych celów oraz jako rzeczywistego działania, stanowiącego dynamiczną realizację wolności⁴⁰. Powyższe założenia tkwią u źródła jednego z podziałów wolności na formalną, rozumianą jako prawo, i na realną, utożsamianą ze zdolnością działania, czyli z możliwością praktycznego wykorzystania przysługujących praw⁴¹. Istotne znaczenie ma tu spostrzeżenie, że prawo zrobienia czegoś nie jest jeszcze tożsame z praktyczną możliwością jego realizacji. W tym ujęciu niezdolność zrobienia czegoś oznacza brak wolności⁴². Zdolność jednostki do realizacji zamierzonych celów jest bowiem zmieniającą się kombinacją wykonalnych funkcji, wolnością do realizacji różnych stylów życia⁴³. Wyrażnego podkreślenia wymaga więc, że zapewnienie co najmniej alternatywnego wyboru postępowania nie jest jeszcze tożsame z wolnością, chociaż same działania mogą być podejmowane dobrowolnie⁴⁴. Nie chodzi bowiem tylko o ilość

i dyskursie prawniczym, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2009, t. XXIII, s. 19; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 19.

38 Por. M. Skąpski, *Problem obiektywizacji systemu...*, s. 61.

39 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 35.

40 A. Sen, *Rozwój i wolność*, Poznań 2002, s. 308; I. Berlin, *Wolność...*, s. 73. W literaturze zwraca się jednak uwagę, że utożsamianie wolności z działaniem prowadzi do pomieszczenia dwóch kategorii – prawa do działania i swobody działania – I. Berlin, *Wolność...*, s. 73.

41 Podział ten po raz pierwszy zaproponował K. Marks w *Ideologii niemieckiej* oraz w *Przyczynku do heglowskiej filozofii prawa* – R. Aron, *Eseje o wolnościach*, Warszawa 1997, s. 46, podają za: B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 36.

42 R. Aron, *Eseje o wolnościach...*, s. 181.

43 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 105.

44 I. Berlin, *Wolność...*, s. 227; L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *idem* (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 52.

możliwych opcji wyboru, ale również o ich jakość⁴⁵. Faktyczna wolność, jak trafnie ujął to jeden z laureatów Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii – Amartya Sen, to zdolność jednostki do robienia tego, co rozsądnie pragnie robić. Ludzi nie zniewala bowiem tylko władza, ale także kondycja społeczna. Możliwość poszerzania granic ludzkiej wolności wiąże się więc z rozwojem, polegającym na usuwaniu różnorodnych barier⁴⁶. Często wynikają one z dyskryminujących rozwiązań społecznych i gospodarczych, powodujących, że tylko bogate i silne jednostki mają dostęp do określonych korzyści, co w rezultacie prowadzi do zahamowania rozwoju pozostałych członków społeczeństwa⁴⁷. Jak słusznie się podkreśla, o rzeczywistych możliwościach działania jednostki przesądza, oprócz dysponowania przez nią dobrami niezbędnymi do działania, zaistnienie czynników decydujących o ich wykorzystaniu, takich jak: liczba możliwych dróg postępowania, stopień trudności ich realizacji, znaczenie określonej możliwości postępowania dla jednostki i jej indywidualnych celów życiowych, stopień wsparcia realizacji możliwości przez społeczeństwo, a także społeczna ocena i wartość poszczególnych możliwości⁴⁸. Wartość wolności uwidacznia się więc dopiero wówczas, gdy jednostka może wybrać najlepszą dla siebie możliwość postępowania spośród wielu dostępnych⁴⁹.

Wartość wolności wynikać może również z tradycyjnie przypisywanych jej funkcji: konstytutywnej, w myśl której wolność jest celem samym w sobie ze względu na „całościową wolność osoby”, oraz instrumentalnej, zgodnie z którą wolność umożliwia kształtowanie sposobności do uzyskiwania pożądanych wyników jakiegoś zachowania, a także realizacji innych wartości⁵⁰, jak równość czy sprawiedliwość⁵¹. W tym świetle wartości służą człowiekowi jako instrument motywujący, aktywizujący, ukierunkowujący działanie, a jednocześnie nadający poczucie sensu ludzkiej egzystencji⁵². Wolność ujmowana w ten sposób poszerza możliwości działania konkretnej osoby. Różne wolności szczegółowe, w tym wolność pracy,

45 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 136–137.

46 J. Żakowski, *Cztery eseje o wolności*, „Polityka” 12 grudnia 2006, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/200964,1,czy-wolnosc-staje-sie-dla-nas-ciezarem.read> (dostęp: 16.07.2018).

47 I. Berlin, *Wolność...*, s. 78.

48 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 105; I. Berlin, *Wolność...*, s. 227, przypis 19.

49 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 91–93.

50 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 32–33 oraz 51–52. H. Borowski, *Kłopoty z wolnością i koniecznością*, [w:] J. Pawlica (red.), *Autokreacja człowieka – między wolnością a zniewoleniem*. Materiały VI Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego, Kraków 5–6 czerwca 1995, Kraków 1995, s. 123. Podobnie na temat funkcji wartości: T. Giaro, *Wartości w języku prawnym...*, s. 14–15.

51 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 38–39.

52 W. Zuziak, *Człowiek i jego wolność...*, s. 48 i powołana tam literatura.

wzajemnie się wspierają i poszerzają sferę ogólnych możliwości życiowych danej osoby. Wolność polityczna wspiera bezpieczeństwo społeczne, podobnie wolność pracy wpływa na stabilizowanie zabezpieczenia społecznego⁵³. W tym ujęciu wolność pracy stanowi jeden ze środków realizacji wolności człowieka⁵⁴.

Wolność jest przede wszystkim środkiem autokreacji i samorealizacji jednostki; decyzje stanowiące rezultat dokonanych wyborów wyrażają również osobowość człowieka⁵⁵. Dążenie do osiągania osobistego rozwoju przy wykorzystaniu wolności jest z kolei przejawem realizacji metapotrzeby zwanej wartością bycia (wartością istnienia)⁵⁶. W tym ujęciu wolność jest cechą konstytutywną każdego człowieka, która nadaje mu możliwość samostanowienia oraz pełni funkcję źródła podejmowanych przez niego działań. Prawo jednostki do wolności jest więc często również postrzegane jako szczególny aspekt jej prawa do życia. Jest ono bowiem nieustanną aktywnością, dla której człowiek musi mieć zagwarantowaną określoną przestrzeń działania, w ramach której będzie w oparciu o wolną wolę urzeczywistniać zakres podmiotowy wolności, jak również poprzez brak przeszkód swobodnego postępowania będzie korzystać z jej aspektu przedmiotowego⁵⁷.

W następnej kolejności należy przyrzeć się również pracy jako wartości. Szczególne znaczenie mają w tym zakresie poglądy prezentowane w społecznej nauce Kościoła katolickiego. Zgodnie z nimi o wartości pracy stanowi jej podmiot, czyli człowiek⁵⁸, zaś podmiotowość pracy jest uzasadnieniem dla prawa każdej jednostki do pracy⁵⁹. Zwraca się przy tym uwagę, że ma to być praca swobodnie wybrana, ponieważ człowiek jako istota rozumna i wolna, znając swe upodobania, musi mieć zapewnioną swobodę jej wyboru⁶⁰. W rezultacie praca jest czynnością wolną, ponieważ człowiek, który ją wykonuje, jest istotą wolną, posiadającą wolną wolę. Jej znaczenie uwidacznia się przy podejmowaniu decyzji – pracować, czy też nie pracować. Zwraca się uwagę, że do podjęcia takiej lub innej decyzji człowiek może

53 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 25–26, podobnie I. Berlin, *Wolność...*, s. 91.

54 Podobnie: A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 15 i 34.

55 V. Kopińska, *Pojęcie wolności...*, s. 133–134 i powołana tam literatura; K. Gryżenia, *Prawo i etyka...*, s. 180–182.

56 A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, tłum. P. Sawicka, Warszawa 1990, s. 72 i nast.; podobnie W. Zuziak, *Człowiek i jego wolności...*, s. 49.

57 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 384.

58 Pkt 6 encykliki *Laborem exercens*, Jan Paweł II, *Laborem exercens*. Tekst i komentarz pod red. J. Chmiela i S. Ryłki, Kraków 1983, s. 20–21. Zwraca na to również uwagę T. Liszcz, *W sprawie sprawiedliwości w prawie pracy*, [w:] M. Skąpski, K. Ślebzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014, s. 112–113.

59 Pkt. 8 i 17–18 encykliki *Laborem exercens*.

60 Por.: pkt 18 encykliki Jana XXIII, *Pacem in Terris*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/pacem_in_terriss_11041963.html (dostęp: 20.09.2018); S. Wyszyński, *Praca a godność człowieka*, Częstochowa 1983, s. 100.

być motywowany koniecznością zdobycia określonych środków zaspokojenia potrzeb⁶¹, ale również dążeniem do odpowiedniego ukształtowania indywidualnych cech jednostkowych. Praca służy więc także urzeczywistnieniu pełni osobowości ludzkiej, czyli udoskonalaniu rozumnej natury człowieka⁶². Człowiek, który nie pracuje, nie doskonali się⁶³. Z tego względu praca jest traktowana jako powołanie człowieka⁶⁴, dlatego jako potrzeba rozwojowa każdej jednostki powinna być doceniana i szanowana w życiu społecznym⁶⁵. Praca stanowi więc istotę człowieczeństwa, zaś z godności osoby ludzkiej zostaje wywiedziona godność pracy⁶⁶. Godność pracy polega z kolei na tym, że człowiek wykonując ją, nie tylko przekształca otaczającą go przyrodę, ale urzeczywistnia w ten sposób samego siebie, dążąc do pełni swojego człowieczeństwa⁶⁷.

Skoro więc podmiotem i celem pracy jest sam człowiek, nie może on więc być nigdy traktowany jako narzędzie produkcji⁶⁸. Podmiotowe traktowanie człowieka ma także szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia zapobiegania przedwczesnej eksploatacji organizmu ludzkiego na skutek ciężkich warunków pracy⁶⁹ i konieczności zapewniania, w miejsce zarobku, różnego rodzaju świadczeń socjalnych⁷⁰. Praca, pod warunkiem, że jest odpowiednio zorganizowana, wpływa na zachowanie poprawnej kondycji psychofizycznej człowieka. Także w odniesieniu do jednostek z naruszoną sprawnością organizmu, to zmiana rodzaju pracy, nie zaś bezczynność, jest zalecaną metodą uzupełniającą leczenie⁷¹.

Z powyższych względów społeczna nauka Kościoła katolickiego wyznacza również pewien standard działań na rzecz wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Zwraca się w niej uwagę, że umożliwienie podjęcia przez nie pracy stanowi

61 „Kto nie chce pracować, niech też i nie je!” (2 Tes 3, 10) – 2 list św. Pawła do Tesaloniczan. Zob. też: C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 581.

62 S. Wyszyński, *Duch pracy ludzkiej. Myśli o wartości pracy*, Poznań 1957, s. 25–26 i 31.

63 *Idem*, *Praca a godność...*, s. 85; pkt 9 encykliki *Laborem exercens*.

64 Pkt 3 encykliki *Laborem exercens*.

65 S. Wyszyński, *Praca a godność...*, s. 13.

66 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 174–175 i 180. Godność pracy została podniesiona przez samego Chrystusa, który część swojego życia pracował fizycznie – por. S. Wyszyński, *Duch pracy ludzkiej...*, s. 20–21, *idem*, *Praca a godność...*, s. 51; C.S. Bartnik, *Teologia pracy ludzkiej*, Warszawa 1977, s. 43.

67 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 341 i 581.

68 Pkt. 6–7 encykliki *Laborem exercens*.

69 „Martwa materia wychodzi z warsztatu uszlachetniona, ludzie zaś psują się tam i nikczemnieją” – pkt 134 encykliki Piusa XI *Quadragesimo anno*, <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Quadragesimo%20anno.htm>, (dostęp: 20.09.2018); S. Wyszyński, *Praca a godność...*, s. 101.

70 Zwraca na to uwagę S. Wyszyński, *Praca a godność...*, s. 7–8.

71 *Ibidem*, s. 19.

okazję do wzmacniania ich poczucia godności i przydatności⁷². Osoba z niepełnosprawnością jest podmiotem ludzkim dysponującym wrodzonymi, świętymi i nienaruszalnymi prawami, a zatem jest pełnoprawnym członkiem społeczeństwa i powinna mieć ułatwiony dostęp do uczestnictwa w życiu społecznym we wszystkich wymiarach odpowiednio do swych możliwości. Odnosi się to w szczególności do zatrudnienia zgodnego z jej możliwościami, którego zapewnienie stanowi przejaw poszanowania jej godności oraz podmiotowości w relacjach związanych z pracą. Podmiotowe pojmowanie pracy osób z niepełnosprawnościami oznacza osiągnięcie takiego stanu, w którym jednostka może egzystować jako pełnoprawny podmiot pracy, pożyteczny i szanowany ze względu na swoją godność, powołany do wnoszenia wkładu w rozwój i dobro rodziny oraz społeczeństwa, stosownie do swoich możliwości. Oznacza to konieczność zapobiegania sytuacjom, w którym osoba z niepełnosprawnością czułaby się pozostawiona na „marginesie świata pracy” albo uzależniona od społeczeństwa⁷³. Wykonywanie pracy przez osoby z niepełnosprawnościami, oprócz możliwości poprawy sytuacji materialnej, niesie ze sobą takie wartości, jak możliwość kontaktowania się z innymi ludźmi, wzmacnianie poczucia ich własnej użyteczności, samodzielności, niezależności finansowej, a także satysfakcji i zadowolenia z siebie⁷⁴.

Wartość wolności, w tym również wolności pracy, ujawnia się również w szerszej perspektywie społecznej. Człowiek może czerpać pożytki z wolności innych ludzi oraz odwrotnie – grupa może zyskać pozytywne doświadczenia na bazie wolności realizowanej przez jednostkę⁷⁵. Wolność myślenia i wolność działania jest więc siłą napędową zmian cywilizacyjnych. Jak trafnie wskazuje się w literaturze, wolność stanowi wartość, jeśli uznamy, że cywilizacja podlegająca ciągłym zmianom kroczy drogą rozwoju⁷⁶. Sam rozwój nie powinien być przy tym utożsamiany wyłącznie ze wzrostem gospodarczym, ale również z wolnością od głodu, nędzy, chorób, z dążeniem do humanizacji życia narodów, do podnoszenia osobistej godności człowieka, z umożliwieniem jednostce odnalezienia samej siebie, a także z uczestnictwem wszystkich ludzi w społecznej odpowiedzialności oraz wolności od naruszania ich godności osobistej. Rozwój, możliwy do osiągnięcia za pomocą wolności, to zatem określona jakość życia⁷⁷.

72 Pkt 22 encykliki *Laborem exercens*; H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 387.

73 Pkt 22 encykliki *Laborem exercens*.

74 A. Ostrowska, J. Sikorska, B. Gąciarz, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001, s. 90.

75 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 45. O pracy jako dobru wspólnym w kontekście wolności pisze A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 47–48.

76 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 23 i podana tam literatura oraz s. 48.

77 Paweł VI, *Populorum Progressio*, pkt. 20–21 (<http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Encyklika%20Populorum%20progressio.htm>, dostęp: 20.09.2018); Cz. Strzeszewski, *Katolicka*

Wolność, wraz z jej aspektem odnoszącym się do pracy, jest często traktowana jako wartość uniwersalna⁷⁸, dlatego wykorzystuje się ją często do aksjologicznego uzasadniania katalogów praw człowieka, tworzonych w prawie pozytywnym. Niekiedy wskazuje się jednak, że owa uniwersalność ogranicza się raczej do wspólnej tradycji kulturowej krajów zachodnich⁷⁹, na której opierają one swe wewnętrzne porządki społeczne i prawne. Uniwersalność ta dotyczy w zasadzie wyłącznie treści tych wartości⁸⁰, w tym wolności, ale już nie sposobu uzasadniania ich ochrony czy praktycznej realizacji⁸¹. Nie ma też powszechnie akceptowanych sposobów wdrażania wolności w codzienne życie; zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze zmuszają do bieżącej interpretacji wartości, którą stanowi wolność⁸². Potwierdzeniem tego może być tworzenie regionalnych systemów ochrony praw człowieka⁸³. Ze względu na istniejące wątpliwości co do rozumienia uniwersalności wartości⁸⁴,

nauka społeczna..., s. 311. Podobnie – w kontekście „integralnie ludzkim” rozwój pojmuje papież Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* (pkt 31), podobnie w naukach ekonomicznych – A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 10 i 17–19.

- 78 Argumenty przeciwników tego stanowiska, m.in. w postaci tzw. relatywizmu kulturowego, podobnie jak kontrargumenty, przedstawiają np. A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 244–256; W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, przeł. S. Kowalski, Kraków 2011, s. 235–236, w doktrynie prawa pracy: W. Sanetra, *Ogólnie o aksjologicznych podstawach prawa pracy*, [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014, s. 23–25.
- 79 Pozostałe kraje, głównie postkolonialne, nie były w stanie przekonać społeczności międzynarodowej do swoich propozycji – A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 53; W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 257–258. W literaturze wyraźnie podkreśla się, że w kulturach Dalekiego Wschodu wolność ustępuje miejsca podporządkowaniu interesom wspólnoty, w których ceni się porządek i harmonię. Nie oznacza to jednak, że tradycja Zachodu jest jedyną, w której wolność odgrywa doniosłą rolę. Wolność jest jednak odmiennie postrzegana w innych kręgach kulturowych. Na ten temat szerzej: A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 168, 250–256, 261–262; A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 387.
- 80 Choć i z tym założeniem niektórzy autorzy polemizują, np. W. Sanetra, *Ogólnie o aksjologicznych podstawach...*, s. 24.
- 81 J. Maritain, *L'Homme et l'Etat*, Paris 1965, s. 67 i nast., podają za: A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 52 i 293; B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 25; H. Borowski, *Wartości uniwersalne i hierarchia wartości*, [w:] B. Szymańska i J. Pawlica (red.), *Uniwersalne wartości etyczne w różnych kulturach*. Materiały V Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego, Kraków 7–8 czerwca 1993, Kraków 1993, s. 51; W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 232–233.
- 82 A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 54.
- 83 Np. przez Radę Europy czy Organizację Państw Amerykańskich – na temat wad i zalet takiego rozwiązania: A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka*, [w:] *Państwo-prawo-obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej prof. A. Łopatkę*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 590–591.
- 84 W literaturze zastrzeżenia formułowane są zwłaszcza pod adresem uniwersalizmu normatywnego, który kojarzyć się może z absolutyzowaniem różnorodnych wartości oraz z moderowaniem zachowań ludzkich – szerzej: H. Promieńska, *O pewnych paradoksach*

być może bardziej adekwatnym byłoby określanie ich mianem fundamentalnych⁸⁵ lub podstawowych, ze względu na to, że umożliwiają one zaspokajanie potrzeb materialnych i niematerialnych odczuwanych przez wszystkich ludzi. Jak się bowiem wydaje, w dalszym ciągu odpowiedzi na wiele współczesnych kwestii społecznych należy poszukiwać w uznawaniu ważnych wspólnych zasad, które tkwią poza zakresem jednej, konkretnej dyscypliny naukowej i pozostają w ścisłym związku z podstawowymi założeniami filozofii wolności⁸⁶ i równości⁸⁷.

Dla niektórych autorów wolność stanowi wartość zasadniczą, podstawę dla rozwoju innych wartości⁸⁸. Pojawiają się także opinie, że wolności nie są podporządkowane inne wartości, jak bezpieczeństwo czy sprawiedliwość, zatem nie należy jej traktować w kategoriach wartości najważniejszej⁸⁹. Rozbieżność poglądów w tej kwestii ma, jak się wydaje, związek z hierarchiczną strukturą wartości, która przybiera różny kształt w zależności od indywidualnych preferencji jednostki lub grupy, uzależnionych od wychowania, kręgu kulturowego i doświadczeń życiowych⁹⁰. Odbiciem tego może być odmienne postrzeganie wolności w ramach różnych doktryn polityczno-społecznych, w szczególności w zajmowaniu przez wolność naczelnego miejsca w hierarchii wartości w doktrynie liberalnej⁹¹. Bez wątpienia również w warunkach gospodarki rynkowej możliwość swobodnego podejmowania decyzji przez wszystkich uczestników rynku urasta do wartości o fundamentalnym znaczeniu⁹². Ład społeczny nie opiera się jednak wyłącznie na wolności, co oznacza, że w konkretnych okolicznościach powinna ona, choćby w części, ustępować miejsca innym uznanym społecznie wartościom i wyrażanym przez nie interesom. W odniesieniu do stosunków zatrudnienia taką wartością nadrzędną nad wolnością pracy jest bez wątpienia zdrowie i życie, które wymaga szczególnej ochrony w przypadku wykonywania pracy przez osoby z niepełnosprawnościami. Ze względu na konieczność równoczesnej realizacji innych niż wolność wartości, jak równość, sprawiedliwość, bezpieczeństwo czy

i dylematach uniwersalizmu etycznego, [w:] B. Szymańska i J. Pawlica (red.), *Uniwersalne wartości etyczne w różnych kulturach*. Materiały V Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego, Kraków 7–8 czerwca 1993, Kraków 1993, s. 59–65.

85 Podobnie: W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 275.

86 Por.: F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 16–17.

87 W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 278.

88 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 20 i podana tam literatura, podobnie – A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 309; R. Sobański, *Normatywność godności człowieka...*, s. 22.

89 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 25.

90 Podobnie: A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 388.

91 H. Borowski, *Wartości uniwersalne...*, s. 53.

92 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 9.

porządek publiczny⁹³, sfera wolności jednostki może niekiedy zostać ograniczona. Ingerencja tego typu musi jednak odbywać się według z góry ustalonych zasad, zwłaszcza przewidujących, kiedy ograniczenie wolności jednostki będzie dopuszczalne, oraz zapewniających odpowiedni tryb kontrolowania takich działań, umożliwiające dochodzenie rekompensaty za wszelkie szkody wyrządzone jednostce w ich wyniku⁹⁴.

Podsumowując powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że wartość wolności pracy przejawia się przede wszystkim wtedy, gdy może być ona wykorzystana przez człowieka jako środek realizacji różnorodnych celów. Pod tym względem wolność pracy jawi się jako pewnego rodzaju uniwersalne urządzenie. Wobec powyższego wolność pracy powinna umożliwić człowiekowi nie tylko zaspokojenie potrzeb materialnych, ale wspierać jego wszechstronny rozwój⁹⁵. Wartość wolności pracy polega więc na stworzeniu możliwości zabezpieczenia egzystencji, zapewnieniu bezpieczeństwa osobistego, ale również na spełnianiu potrzeb warunkujących godne życie, które wyznacza jednocześnie „moralne minimum” ich zaspokojenia⁹⁶. Wolność w sferze zatrudnienia daje więc poczucie godności i pełnego uczestnictwa na równych prawach w życiu społecznym⁹⁷.

Spostrzeżenie to jest niezwykle istotne w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami, które przez długi czas funkcjonowały na peryferiach życia społecznego i pozbawione były możliwości podejmowania i wykonywania pracy zgodnej z własnymi upodobaniami oraz możliwościami. Warto również zwrócić uwagę na to, że dodatkowa wartość pracy dla tych osób polega na tym, że może być ona wykorzystywana jako środek ich rehabilitacji⁹⁸. W rezultacie wolność pracy nie tylko wspiera ich wszechstronny rozwój, ale umożliwia im pełne włączenie się do życia społecznego i uczestnictwo w nim na takich samych prawach, z jakich korzystają pozostali jego członkowie. Z powyższych względów uzasadnione wydaje się twierdzenie, że wolność pracy, jako środek poszerzający ogólne możliwości działania osób z niepełnosprawnościami, zasługuje na ochronę prawną.

93 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 46; I. Berlin, *Wolność...*, s. 268.

94 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 218–219.

95 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 18. W podobnym kierunku zmiierają poglądy wyrażone przez A. Sobczyka: *idem, Wolność pracy...*, s. 34.

96 W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 210–211. Zwraca na to uwagę również papież Jan XXIII w encyklice *Pacem in Terris* z 1963 r.; podobnie: H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn...*, s. 389.

97 Por. W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 306–308 i powołana tam literatura.

98 K. Roszewska, *Aksjologiczne podstawy unormowania zatrudnienia pracowniczego osób z niepełnosprawnościami w kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 12, s. 9 i powołana tam literatura.

2.4. Treść wolności pracy

Idea wolności pracy wykrystalizowała się wraz z rozwojem ustroju pracy najemnej⁹⁹, na który zapotrzebowanie wywołała industrializacja. Wiek XIX to czas rozczarowań wywołanych funkcjonowaniem liberalnego społeczeństwa, powodującym odpersonalizowanie jednostek. Wolność pracy początkowo traktowana była jako rodzaj wolności ekonomicznej, obejmującej możliwość swobodnego wykorzystania w ramach zatrudnienia własnych sił, pomysłów oraz kapitału¹⁰⁰. Dopiero z czasem zaczęto ją zaliczać do grupy swobód osobistych, posiadających również swój wymiar ekonomiczny¹⁰¹. Prawną podstawą świadczenia pracy była wówczas umowa o najem usług, opierająca się na autonomii woli stron, która gwarantowała formalną równość partnerom kontraktu w rzeczywistości nierównym. Silne ekonomiczne uzależnienie robotników od pracodawców, przybierające często postać wyzysku, stanowiło jaskrawe zaprzeczenie wolności gwarantowanej już wówczas przez prawo¹⁰².

Początkowo wolność pracy nie miała jednolitego charakteru, jej założenia rozwijane były w ramach dwóch tradycji – empirycznej (model angielski) i racjonalistycznej (model francuski). Cechowały je nieco rozbieżne spojrzenia na istotę wolności i sposób jej osiągnięcia. W pierwszym modelu wolność stanowiła spontaniczność i brak przymusu, zaś w drugim – dążenie do osiągnięcia wspólnego celu¹⁰³. Wspólne dla nich było przekonanie o konieczności stworzenia odpowiednich warunków dla realizowania wolności. W modelu angielskim, w ślad za Adamem Smithem i Davidem Ricardo, jako wolność rozumiano nieingerencję w sposób wykonywania prawa własności, jak również w autonomię umów¹⁰⁴. W modelu francuskim, zwłaszcza według poglądów głoszonych przez fizjokratów, warunki te miały polegać z kolei na wyznaczeniu granic wolności indywidualnej, ze względu na sferę wolności przysługującą innym jednostkom i interes ogólnospołeczny. Wolność obejmowała w szczególności prawo swobodnego działania w zakresie ekonomiki. W poglądach tych pojawiał się także wątek pracowitości i wydajności, które to cechy świadczyły o moralności jednostki¹⁰⁵. Oba wspomniane nurty

99 A. Patulski, *Wolność pracy...*, s. 10.

100 Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 138.

101 Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 139; *idem*, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 10–11.

102 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 23–24 i powołana tam literatura.

103 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 67 i 70–78; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 21–25.

104 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 23–24.

105 „Tyle posiadasz, ile pracujesz, tyle jesteś wart, ile posiadasz” – szerzej: Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 8; H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 156–157.

połączyły się w dziewiętnastym stuleciu w ramach ruchu liberalnego¹⁰⁶. Wówczas Benjamin Constant zaproponował wyróżnianie dwóch aspektów wolności – „wolność od”, oznaczającą wyzwolenie od przymusu i bezprawia, oraz „wolność do”, czyli – w szczególności – prawo do swobodnego wyrażania opinii, wybierania sobie zawodu i wykonywania go, dysponowania swoim majątkiem oraz zrzeszania się¹⁰⁷.

Współcześnie wolność pracy rozumiana jest najczęściej jako dokonywany przez jednostkę wolny i świadomy wybór pracy¹⁰⁸. Wiąże się ona z umożliwieniem człowiekowi podjęcia decyzji dotyczących tego, czy w ogóle pracować, a jeśli tak, to gdzie i w jakich warunkach. W konsekwencji jednostka powinna móc swobodnie podjąć decyzję w zakresie wyboru zawodu, rodzaju wykonywanego zajęcia, osoby pracodawcy, miejsca świadczenia pracy, jak również o zmianie jednego zatrudnienia na inne¹⁰⁹.

Niekiedy wolność pracy wiąże się z inną wolnością, odnoszącą się do aktywności zarobkowej człowieka, którą stanowi wolność gospodarcza. W jej ramach jednostka ma swobodę dysponowania własnym dochodem, użytkowania własnych zasobów, wyboru zawodu lub rodzaju prowadzonej działalności, a także możliwość wyboru kontrahenta¹¹⁰. Istota wolności gospodarczej jest więc podobna do wolności pracy, ponieważ człowiek zapewnia sobie poprzez nią źródło bezpieczeństwa i samorealizacji przez pracę, w oparciu o prowadzone przez siebie przedsiębiorstwo¹¹¹. Wydaje się jednak, że wolność gospodarcza nie może być utożsamiana z wolnością pracy, ponieważ, mimo że ich zakresy pojęciowe mogą się niekiedy częściowo pokrywać¹¹², to jednak obie te wolności odnoszą się do różnych płaszczyzn funkcjonowania człowieka. Wolność gospodarcza nie ogranicza się wyłącznie do podejmowania działalności zarobkowej, ale obejmuje również możliwość jej organizacji i prowadzenia, co wiąże się w szczególności ze swobodą doboru pracowników oraz pożytkowaniem ich umiejętności i zdolności¹¹³.

Wolność pracy i wolność działalności gospodarczej nie muszą, a nawet – z punktu widzenia harmonijnego układu stosunku społecznych – nie powinny pozostawać ze sobą w sprzeczności. Jak się wydaje, takie założenie przyświeca również ustawodawcy, który stara się godzić obie te wolności, to znaczy chronić tylko taką

106 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 66.

107 H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 225.

108 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 18.

109 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 22 i cytowana tam literatura.

110 M. i R. Friedman, *Wolny wybór*, tłum. J. Kwaśniewski, Sosnowiec 2006, s. 61–62.

111 A. Sobczyk, *Podmiotowość pracy i towarowość usług*, Kraków 2018, s. 126.

112 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 9; A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 81 i 83.

113 Por.: Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 9.

wolność pracy, która umożliwia swobodne prowadzenie działalności gospodarczej. Wolność pracy powinna więc sprzyjać osiągnięciu założonych przez podmiot zatrudniający celów ekonomicznych i dopóki warunek ten jest spełniony, nikogo nie może on arbitralnie pozbawiać możliwości wykonywania pracy¹¹⁴.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w doktrynie na treść wolności pracy składają się dwa jej elementy – pozytywny i negatywny. Zapewnienie realizacji wolności pracy wymaga równoczesnego uwzględnienia w praktyce obu tych aspektów¹¹⁵. Negatywna wolność pracy odnosi się do swobody decyzji o niepracowaniu, zatem powiązana jest z dobrowolnością pracy, ponieważ jednostka w jej ramach swobodnie decyduje o tym, czy podejmować zatrudnienie, czy też nie¹¹⁶. Oprócz tego, negatywna wolność pracy obejmuje również swobodę decydowania o zaprzestaniu wykonywania pracy, co pośrednio może wpływać na swobodę wyboru miejsca pracy, jak również podmiotu zatrudniającego¹¹⁷.

Pozytywna wolność pracy, według przeważających poglądów¹¹⁸, obejmuje z kolei decyzję o podejmowaniu pracy oraz możliwość jej realizacji¹¹⁹, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w swobodnym dostępie do zatrudnienia i wyborze pracy¹²⁰. Swoboda dostępu do pracy wiąże się przede wszystkim z zakazem pozbawiania możliwości jej podjęcia, o ile tylko osoba, która chce ją wykonywać, posiada dostateczną wiedzę, stan zdrowia, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe¹²¹. Z kolei na swobodę wyboru pracy składają się trzy zasadnicze aspekty: kwalitatywny (odnoszący się do możliwości wyboru rodzaju pracy), podmiotowy (obejmujący

114 Podobnie: A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 82.

115 Teza taka została również sformułowana w odniesieniu do prawnej zasady wolności pracy, wyrażonej w ustawie zasadniczej – por.: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji*, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1468.

116 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 22; *idem*, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 83, podobnie: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 143.

117 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 26.

118 Odmienne ujęcie zakłada, że wolność negatywna umożliwia dysponowanie całokształtem zdolności fizycznych, intelektualnych i moralnych, które umożliwiają wykonywanie pracy i czerpanie z niej pożytków w sposób przez siebie wybrany, pod warunkiem, że nie szkodzi to innym. Pozytywny aspekt tej wolności obejmuje natomiast zakres zachowań dozwolonych przez kolektyw (władzę), czyli innymi słowy wszystko jest zakazane, co nie zostało wyrażnie dozwolone – patrz: A. Patulski, *Wolność pracy...*, s. 9–10; *idem*, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej*, [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, Kraków 1995, s. 55–56.

119 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 22.

120 *Idem*, *Prawo do pracy...*, s. 139 i powołana tam literatura; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 25.

121 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 30.

swobodny wybór kontrahenta) i przestrzenny (wiążący się ze swobodą decydowania o miejscu zatrudnienia).

Swobodny wybór rodzaju pracy jest uzależniony od możliwości swobodnego kształcenia się, jak również od dokonanego wyboru zawodu oraz możliwości jego swobodnej zmiany w trakcie całego okresu aktywności zarobkowej, czego dopełnienie powinna stanowić możliwość podjęcia i wykonywania pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji zawodowych. Swobodny wybór podmiotu zatrudniającego odnosi się zarówno do osób pozostających, jak i niepozostających w zatrudnieniu. Obejmuje on więc również możliwość pozostawania w jednym czasie w stosunkach zatrudnienia z różnymi podmiotami. Często łączy się on również z zasadą dobrowolności pracy, ponieważ odnosi się do możliwości zakończenia relacji prawnej z jednym kontrahentem i nawiązania współpracy z następnym. Swobodny wybór miejsca zatrudnienia wiąże się natomiast z możliwością swobodnego przemieszczania się w związku z podejmowaniem i wykonywaniem pracy zarobkowej¹²². W doktrynie podkreśla się przy tym, że zaproponowany podział nie jest rozłączny – nie zawsze jest bowiem możliwe ściśle odgraniczenie swobody wyboru pracy od dobrowolności pracy czy dostępności zatrudnienia¹²³. Istotnym elementem wolności pracy jest również zakaz dyskryminacji¹²⁴, ograniczający swobodę doboru pracowników, którą dysponują pracodawcy.

Podsumowując można więc powiedzieć, że wolność pracy obejmuje szereg ważnych dla jednostki decyzji, podejmowanych w całym okresie aktywności zawodowej, które odnoszą się do tego, czy w ogóle pracować, a jeśli tak, to jaką pracę wykonywać i na czyją rzecz. Ze względu na znaczenie swobodnie wybieranej pracy w życiu człowieka zapewnione powinny być odpowiednie warunki podejmowania tych decyzji, co oznacza w szczególności zagwarantowanie autonomii w procesie decyzyjnym, jak również stworzenie możliwie szerokiego dostępu do pracy oraz zapewnienie odpowiednich warunków dla realizacji dokonanych wyborów.

2.5. Ograniczenia wolności pracy

Wybór we wskazanych obszarach nie jest nieograniczony, ponieważ wolność totalna, w sensie obiektywnym niedoznająca żadnych ograniczeń, jest kategorią abstrakcyjną, bytem idealnym, nieosiągalnym dla ludzi¹²⁵. Każdy człowiek jest z na-

122 Z. Górął, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 33–40.

123 *Ibidem*, s. 33.

124 Wskazują na to w szczególności: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 152–162; A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 31 oraz 63.

125 Por.: V. Kosińska, *Pojęcie wolności...*, s. 125.

tury wolny, toteż każdy powinien mieć możliwość korzystania z przysługującej mu wolności. Jako istota społeczna, realizując swoje cele, musi współpracować w ich urzeczywistnianiu z innymi ludźmi, co oznacza m.in. uwzględnianie ich potrzeb, wolności i praw¹²⁶. Z tego powodu konieczne jest wyznaczenie granic korzystania z wolności, do czego najczęściej wykorzystuje się instrumenty prawne¹²⁷.

W odniesieniu do negatywnego aspektu pracy, niekiedy dopuszczalne jest – ze względu na potrzebę uwzględnienia innych społecznie uznanych wartości, jak np. bezpieczeństwa czy zdrowia publicznego – nałożenie przez ustawodawcę na jednostkę obowiązku pracy. Również określone względy aksjologiczne uzasadniają formułowanie zakazów dostępu do zatrudnienia, w szczególności ze względu na młody wiek, czasem – co nie jest już bezdyskusyjne – również ze względu na płeć czy posiadanie statusu emeryta lub rencisty¹²⁸. Ograniczenia swobody wyboru pracy mogą wynikać też ze sposobu ukształtowania zasad dostępu do konkretnych zawodów, podyktowanego ochroną innych ważnych wartości, jak szeroko rozumiany interes publiczny, przejawiający się m.in. w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania państwa czy bezpieczeństwa jego obywatelom¹²⁹. W relacjach zatrudnienia ważną granicą wolności pracy jest też wolność działalności gospodarczej, chroniąca interes pracodawcy, pod którym proponuje się rozumieć odpowiednie warunki prowadzenia tej lub innej działalności połączonej z osiąganiem zysków, bądź inne korzyści płynące z jego działania¹³⁰, sprzyjające realizacji celu, dla którego zatrudnia on pracowników¹³¹. Minimalne granice ochrony interesu pracodawcy powinny uwzględniać społeczno-gospodarcze przeznaczenie stosunku pracy, za który uważa się przede wszystkim możliwość korzystania z pracy wykonywanej przez pracowników do celów prowadzonej przez niego działalności¹³². Uwzględnianie interesu pracodawców przy wyznaczaniu granic wolności pracy jest ważne nie tylko przez wzgląd na tworzenie miejsc pracy, ale również na realizację przez niektórych z nich ważnych zadań publicznych i usług dla ludności oraz zapewnianie ładu społecznego¹³³. Warto podkreślić, że wymienione tutaj ograniczenia mają jedynie

126 K. Gryżenia, *Prawo i etyka...*, s. 196, por. L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *idem* (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 22.

127 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 217.

128 Z. Górą, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 32–33.

129 *Ibidem*, s. 34.

130 L. Florek, *Interes pracodawcy w prawie pracy*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5, s. 18; podobnie – W. Sanetra, *O pojęciu i rodzajach interesów w prawie pracy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, nr 1, s. 38.

131 M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013, s. 18.

132 Szerzej: *ibidem*, s. 377–378.

133 L. Florek, *Interes pracodawcy...*, s. 19.

charakter przykładowy – bardziej szczegółowa analiza ograniczeń wolności pracy osób z niepełnosprawnościami zostanie przeprowadzona w dalszych rozdziałach pracy w oparciu o regulacje prawne.

2.6. Bariery realizacji wolności pracy i ich usuwanie

Możliwość swobodnego postępowania jednostek w sferze zatrudnienia zostaje niekiedy ograniczona przez czynniki, które nie posiadają aksjologicznego uzasadnienia w potrzebie ochrony innej wartości cenionej przez społeczeństwo. Powodują one w praktyce zawężanie pola swobodnego działania jednostki, w rezultacie prowadząc do faktycznej nierówności w dostępie do korzystania z wolności. Ze względu na to, że są one nieuzasadnione, wymagają usunięcia i, dla odróżnienia od wymienionych wcześniej ograniczeń, będą dalej nazywane barierami realizacji wolności pracy. W związku z tym celowe wydaje się wymienienie tych barier, które jednostka może napotykać przy realizacji różnych aspektów wolności pracy oraz środków wykorzystywanych do ich usuwania. W dalszej kolejności ważne jest także zwrócenie uwagi na uzasadnienie dla podejmowania działań, które służą znoszeniu tych barier, oraz na wykorzystywane w tym celu mechanizmy i zasady.

Biorąc pod uwagę negatywny i pozytywny aspekt wolności pracy, do głównych barier zawężających zakres wolności pracy zaliczyć należy przymus oraz ubóstwo. Warto zwrócić uwagę na to, że wymienione bariery swobodnego działania jednostki w sferze zarobkowej może dodatkowo potęgować sama niepełnosprawność¹³⁴. Przymus stanowi rzeczywiste i faktyczne ograniczenie wolności. W tym kontekście rozumie się go jako akt samowoli czy też agresji ze strony innego człowieka¹³⁵. Jest on zaprzeczeniem uznania jednostki za istotę myślącą i czyni z człowieka narzędzie realizacji woli innego podmiotu, dlatego powinien być w maksymalnym stopniu eliminowany z życia społecznego, co w kontekście aktywności zarobkowej następuje najczęściej przez przyjmowanie określonych środków prawnych zakazujących wykonywania pracy przymusowej lub obowiązkowej. Na przymus pochodzący ze środowiska pracy, czasem również z otoczenia rodzinno-opiekuńczego, w sposób szczególnie narażone niektóre osoby z dysfunkcjami psychicznymi albo intelektualnymi, o ograniczonej możliwości kierowania własnym postępowaniem. Z powyższych względów powstaje potrzeba wzmacniania ich autonomii decyzyjnej, również w związku z dokonywaniem wyborów w zakresie podejmowania i wykonywania pracy.

134 Por.: A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 301.

135 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 28.

Przymus faktyczny stanowiący barierę realizacji wolności pracy należy jednak odróżnić od przymusu państwowego, który służy egzekwowaniu ustanowionych normami prawnymi granic tej wolności i zabezpiecza przed przymusem ze strony innych jednostek¹³⁶. Określone z góry zasady czynienia użytku z tego przymusu przez państwo oraz umiejscowienie jego źródła poza wolą innych jednostek powodują, że jego używanie nie jest traktowane w kategoriach naruszenia wolności¹³⁷, ale gwarancji jej realizacji. Znajomość zasad stosowania przymusu państwowego pozwala jednostce samodzielnie kształtować sferę swej wolności i wspiera ją w dążeniu do wybranych przez nią celów¹³⁸.

Ponieważ pojęcie przymusu jest ściśle związane ze sprawowaniem kontroli przez innego człowieka nad środowiskiem lub sytuacją, w której znalazła się dana jednostka¹³⁹, należy go też odróżnić od obiektywnych praw przyrody czy praw społeczno-ekonomicznych. Te ostatnie najczęściej pojmuje się w kategoriach konieczności¹⁴⁰, których zrozumienie jest z kolei warunkiem wolności, ponieważ nie przekreślają one możliwości świadomego dokonywania wyborów¹⁴¹. Do tego typu konieczności należy przymus ekonomiczny, jeśli potraktujemy pracę zarobkową jako główne źródło zaspakajania potrzeb człowieka¹⁴². Przymus ekonomiczny nie pochodzi od innego człowieka, więc osoba podejmując aktywność zarobkową nie wykonuje czyjejś woli. Nie przekreśla również wolności jednostki świadczenie pracy zależnej, w warunkach podporządkowania poleceniom podmiotu zatrudniającego, ponieważ nie podlega ona wówczas przymusowi ze strony innego człowieka. W tym kontekście mówi się raczej o pracy dobrowolnie podporządkowanej, co oznacza, że wykonywanie poleceń innych podmiotów jest środkiem realizacji celu wybranego samodzielnie przez pracownika¹⁴³. Również nawiązanie stosunku służbowego poprzedza dobrowolność przystąpienia do służby, pomimo że jej realizacja przebiega w oparciu o władczy z natury stosunek prawny i wiąże się z koniecznością działania na rozkaz.

Sprzyjające okoliczności dla stosowania przymusu faktycznego mogą występować zwłaszcza w warunkach wysokiego bezrobocia, wynikającego z niedostatku miejsc pracy. Bezrobocie jest więc barierą realizacji wolności pracy, która powoduje nie tylko brak źródeł utrzymania, ale również stanowi źródło ograniczeń w sferze

136 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 151.

137 *Ibidem*.

138 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 34–35 oraz 230–231.

139 *Ibidem*, s. 34.

140 B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty...*, s. 28.

141 *Ibidem*, s. 34.

142 Por.: Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 88 i powołana tam literatura.

143 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 128.

możliwości jednostki, jej inicjatywy i zdolności, prowadząc często do marginalizacji społecznej oraz do niepożądanych skutków w sferze zdrowotnej¹⁴⁴. Może ono skutkować trudnościami w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia, ale również rezygnacją z aktywności zarobkowej. Innym niebezpieczeństwem związanym z wysokim bezrobociem jest też konieczność podejmowania zatrudnienia w narzuconych jednostronnie i niezapewniających godziwej egzystencji warunkach¹⁴⁵, a także kontynuowanie zatrudnienia wyłącznie z obawy przed niemożliwością podjęcia kolejnego¹⁴⁶. Dla przeciwdziałania zagrożeniom dla wolności pracy, występującym w warunkach wysokiego bezrobocia, istotne znaczenie ma więc umiejętne połączenie polityki gospodarczej i zatrudnienia, stymulujących tworzenie miejsc pracy z polityką rynku pracy, łagodzącą niedopasowania pomiędzy popytą i podażą stroną zatrudnienia.

Wymienione działania wpływają również na znoszenie bariery w postaci ubóstwa, rozumianego nie tylko jako niedostatek środków utrzymania, ale szerzej jako brak podstawowych możliwości¹⁴⁷, które stanowią barierę realizacji pozytywnego aspektu wolności pracy. Stosowna ilość i jakość możliwości działania są elementami niezbędnymi do zapewnienia odpowiednich warunków dokonywania realnego wyboru pracy. Ze względu na jej znaczenie w życiu człowieka nie może być to praca jakakolwiek – powinna ona stanowić dla niego wartość, ze względu na możliwość zaspokajania poprzez jej wykonywanie różnorodnych życiowych potrzeb.

W przypadku osób z niepełnosprawnościami brak podstawowych możliwości działania może wynikać z barier, jakie napotykają one w codziennym życiu, również w zakresie podejmowania i wykonywania aktywności zarobkowej. Możliwości ich działania nie poszerza przy tym samo zapewnienie dochodu, ponieważ wspomniana cecha może powodować znaczne trudności w jego przekształcaniu w rzeczywiste działanie¹⁴⁸. W rezultacie zapewnienie tym osobom podobnych do pozostałych członków społeczeństwa środków utrzymania nie jest równoznaczne z wyrównaniem ich położenia w społeczeństwie. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami należy więc podejmować inne działania poszerzające możliwości swobodnego działania poprzez usuwanie konkretnych barier uszczuplających ich rzeczywiste i potencjalne możliwości, również w zakresie aktywności zarobkowej.

144 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 35–36 i 112–113.

145 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 128–129; A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 136. Zwraca na to również uwagę A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący – między ochroną godności a równości*, [w:] M. Skąpski, K. Ślebzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014, s. 36.

146 Podobnie w odniesieniu do wolności pracy *in abstracto* – A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 29.

147 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 105–108.

148 *Ibidem*.

Barierą swobodnego dostępu do pracy doświadczaną przez osoby z niepełnosprawnościami mogą być uwarunkowania biologiczne, w tym sprawność psychofizyczna¹⁴⁹. W związku z tym, jako istotny instrument poszerzania wolności pracy osób z niepełnosprawnościami jawi się dostęp do systemu leczenia i rehabilitacji. Ważnym czynnikiem, pośrednio wpływającym na dostęp do pracy osób z niepełnosprawnościami, mogą być również zasady łączenia świadczeń socjalnych z zarobkiem. Bariery w tym zakresie mogą wynikać ze sposobu ukształtowania systemu tych świadczeń, w którym przewiduje się przede wszystkim te zastępujące zarobek, zaś w niewielkim stopniu takie, których funkcją jest restytucja utraconej lub zmniejszonej zdolności do pracy.

Z kolei swobodny wybór rodzaju pracy przez osobę z niepełnosprawnością może być zawężany nie tylko przez brak odpowiedniego wykształcenia, kwalifikacji i praktycznego przygotowania do pracy czy umiejętności¹⁵⁰, ale także przez brak dostępu do uwzględniającego ich potrzeby systemu edukacji w całym okresie aktywności zawodowej. Ma to szczególnie istotne znaczenie w przypadku tych osób, których niepełnosprawność powstała w trakcie życia, m.in. na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Niepełnosprawność, poprzez ograniczanie możliwości działania, zawęża często swobodny wybór pracy lub zawodu, toteż uzasadnia ona świadczenie specjalistycznego wsparcia w ramach poradnictwa zawodowego, które wspiera uświadomienie własnych możliwości, ograniczeń i środków służących ich znoszeniu, w tym między innymi dobór pracy – odpowiedni do możliwości i potrzeb osoby z niepełnosprawnością, zaś z drugiej strony – do obiektywnych wymogów pracy. Barierą w podejmowaniu i wykonywaniu zatrudnienia zgodnego z poziomem posiadanych kwalifikacji może być także nieuwzględnienie w procesie jego wykonywania potrzeb i możliwości osób z niepełnosprawnościami. Z tego względu konieczne jest ustanowienie minimalnych standardów uwzględniających te możliwości i potrzeby poprzez regulację w zakresie wynagrodzenia za pracę, czasu pracy, czasu wolnego i odpoczynku, dostosowania stanowiska pracy, a także wprowadzania niezbędnych racjonalnych usprawnień. Wymienione warunki świadczenia pracy wpływają na jakość wyboru pracy dokonywanego przez osoby z niepełnosprawnościami. Pomimo że warunki te są kształtowane przy współudziale podmiotu zatrudniającego i na podstawie ustaleń z nim dokonanych ulegają konkretyzacji, aby wzmocnić pozycję negocjacyjną osoby podejmującej zatrudnienie, swoboda kształtowania treści stosunku prawnego jest w pewnym stopniu ograniczana przez przepisy prawa, zwłaszcza zaś prawa pracy.

149 Opracowanie własne na podstawie: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 37 i 84–85 oraz M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 106–107.

150 Opracowanie własne na podstawie: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 37 i 84–85 oraz M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 106–107.

Swobodny wybór polega w tym przypadku na możliwości przyjęcia lub odrzucenia wynegocjowanych warunków zatrudnienia. W tym zakresie aspekt kwalitatywny wolności pracy łączy się z podmiotowym, ponieważ jednostka podejmie zatrudnienie u pracodawcy, który zaoferuje warunki wykonywania pracy, w największym stopniu uwzględniające jej aspiracje. Warto zwrócić uwagę również na to, że potrzeby i możliwości osób z niepełnosprawnościami nie zawsze mogą zostać uwzględnione przez zwykłych pracodawców, w związku z czym konieczne jest tworzenie odpowiednich warunków do działalności pracodawców w chronionym sektorze rynku pracy, charakteryzującym się połączeniem możliwości wykonywania pracy zarobkowej z opieką medyczną i procesem rehabilitacji.

Barierę swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego może stanowić nie tylko zbyt mała liczba działających na rynku pracodawców¹⁵¹ skłonnych zatrudniać osoby z niepełnosprawnościami, ale również koszty związane z uwzględnianiem ich potrzeb w procesie pracy. Usuwanie tych barier polega na wprowadzaniu różnorodnych form wsparcia finansowego, których założeniem jest redukcja zwiększonych obciążeń wynikających z konieczności dostosowania środowiska pracy i dokonywania innych dostosowań techniczno-organizacyjnych. Kolejną przeszkodą realizacji podmiotowego aspektu wolności pracy jest także brak informacji na temat wolnych miejsc pracy, odpowiednich dla konkretnej jednostki z niepełnosprawnością. Jej znoszeniu mogą sprzyjać odpowiednie instytucjonalne, porządkujące informacje o wolnych stanowiskach pracy, oferowanych przez konkretne podmioty zatrudniające, toteż istotna rola w odpowiednim przepływie tych informacji przypada pośrednictwu pracy.

Bariery swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego mogą stanowić również uprzedzenia i stereotypowe postawy prezentowane przez pracodawców¹⁵². Niechęć pracodawców towarzyszy również często założenie obniżonej wydajności pracy wykonywanej przez osobę z niepełnosprawnością, oraz o częstej absencji chorobowej, dezorganizującej proces pracy¹⁵³. Uprzedzenia są związane z procesem

151 Na barierę realizacji wolności w postaci zbyt małej liczby pracodawców *in abstracto* wskazują: F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 129; M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 236. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami – E. Giermanowska, *Zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników. Oczekiwania pracodawców*, [w:] eadem (red.), *Zatrudniając pracowników niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014, s. 63.

152 Opracowanie własne na podstawie: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 37 i 84–85; *idem*, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 106–107; por. I. Poliwczyk, *Wyrównywanie szans...*, s. 55–56.

153 Szeroko na ten temat: E. Giermanowska, *Postrzeganie niepełnosprawnych pracowników i uwarunkowania ich zatrudniania a zarządzanie personelem w organizacjach*, [w:] B. Gąciarz, E. Giermanowska, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, Warszawa 2009, s. 63–76; M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 85.

uproszczonej kategoryzacji, przebiegającym w oparciu o niepełne, irracjonalne lub niesprawiedliwe postrzeganie rzeczywistości, który przybiera postać stereotypu i najczęściej prowadzi do dyskryminacji¹⁵⁴. Wszelkie nieprzychylnie postawy mogą być eliminowane poprzez wspieranie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym¹⁵⁵, również przez umożliwienie im dostępu do zatrudnienia. Bariery wynikającym z różnicowania dokonywanego w oparciu o arbitralne kryteria ma z kolei przeciwdziałać zakaz dyskryminacji.

Przeszkodą w realizacji dokonanego wyboru podmiotu zatrudniającego może być wystąpienie w trakcie zatrudnienia niezdolności do dotychczas wykonywanej pracy, jak również choroba, której długi czas trwania uprawnia pracodawcę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Jako zabezpieczenie realizacji wyboru podmiotu zatrudniającego mogą być postrzegane środki stabilizujące nawiązany stosunek zatrudnienia, przybierające postać przeniesień ochronnych, jak również odpowiedniego przystosowania stanowiska pracy. Zakres ochrony oraz jej intensywność powinny być uzależnione od możliwości swobodnego wyboru innego podmiotu zatrudniającego, co stanowi pochodną prowadzonej przez państwo polityki zatrudnienia, a także od efektywności działania instytucji świadczących szeroko rozumianą pomoc w podjęciu zatrudnienia¹⁵⁶. Ze względu na różnorodne negatywne skutki nadmiernej stabilizacji zatrudnienia w warunkach gospodarki rynkowej, istotą powinna być nie tyle ochrona posiadanego miejsca pracy, ile stwarzanie warunków zapewnienia innego¹⁵⁷.

Do barier utrudniających realizację przestrzennego aspektu wolności pracy należy zaliczyć zwłaszcza brak swobody wyboru miejsca zamieszkania, wjazdu i wyjazdu do i z terytorium danego kraju¹⁵⁸, zaś w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami dodatkowo te o charakterze fizjograficznym i technicznym. Do tych pierwszych zalicza się¹⁵⁹ niekorzystne ukształtowanie terenu, nieodpowiedni rodzaj gruntu, przeszkody terenowe. W drugiej grupie wyróżnia się

154 S. Waszczak, *Stosunek społeczeństwa...*, s. 93–94 i powołana tam literatura; M. Kolwitz, I. Radlińska, *Kształtowanie się...*, s. 271; I. Wolińska, *Percepcja społeczna, stereotyp niepełnosprawności – perspektywa aktora i obserwatora*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio J, Paedagogia-Psychologia” 2015, Vol. 28, nr 1, s. 48–51 i powołana tam literatura; V. Kopińska, *Pojęcie wolności...*, s. 130.

155 Por.: I. Wolińska, *Percepcja społeczna...*, s. 54–55.

156 Por.: J. Wrątny, *Prawo do pracy – pojęcie, ocena, propozycje*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009, s. 102.

157 Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 216 i powołana tam literatura.

158 *Ibidem*, s. 160.

159 Patrz: M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 655–656.

bariery: architektoniczne¹⁶⁰, urbanistyczne¹⁶¹, transportowe¹⁶² i funkcjonalne¹⁶³. Do czynników warunkujących przestrzenny aspekt wolności zaliczyć więc można m.in. dostępność mieszkań, usług leczniczo-rehabilitacyjnych, transportu publicznego i innych usług publicznych¹⁶⁴, a także środki znoszące przeszkody swobodnego przemieszczania i podejmowania zatrudnienia w innych krajach.

W kontekście znacznego zróżnicowania barier pełnego uczestnictwa w życiu społecznym wynikających z niepełnosprawności należy zwrócić uwagę, że ich znoszeniu służą różnorodne instrumenty polityki gospodarczej i społecznej, w tym ekonomiczne, informacyjne, kadrowe, kształtowania przestrzeni, a także prawne. W zakresie narzędzi prawnych szczególną rolę odgrywa prawo pracy, które umożliwia w pewnym stopniu korygowanie niedopasowań występujących na rynku pracy¹⁶⁵. Wymienione przykładowo instrumenty są wykorzystywane w różnych obszarach, zwłaszcza takich jak: polityka zdrowotna, mieszkaniowa, zatrudnienia, rynku pracy, edukacyjna, rodzinna, socjalna. Pozwala to zauważyć, że znoszenie barier realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami jest uzależnione od skutecznego połączenia różnego rodzaju instrumentów, nie zależy więc wyłącznie od tych oferowanych przez prawo, choć niewątpliwie może ono wzmacniać albo też osłabiać ich łączne oddziaływanie¹⁶⁶.

Powyższe rozważania pozwalają zauważyć, że zakres wolności pracy jest ograniczany na skutek różnych, wymienionych przykładowo barier, w stosunku których są czynione określone starania zmierzające do ich wyeliminowania. Ponieważ współcześnie niepełnosprawność jest postrzegana jako dynamiczna interakcja jednostki ze społeczeństwem, usuwanie barier z nią związanych zakłada podejmowanie aktywnych działań przez podmioty znajdujące się w otoczeniu osób mających tę cechę. W kontekście aktywności zarobkowej tych osób oznacza to potrzebę formułowania określonych obowiązków, które są kierowane m.in. do podmiotów zatrudniających. Z tych względów ważne wydaje się zwrócenie uwagi na uzasadnienie dla konieczności podejmowania przez nich dodatkowych działań wobec osób z niepełnosprawnościami oraz na mechanizmy i zasady, które powinny zostać uwzględnione przy wyznaczaniu form i zakresu tych działań.

160 Ukształtowanie budynku – drzwi, okna, urządzenia sanitarne.

161 Ciągi komunikacyjne, sygnalizacja świetlna, miejsca parkingowe, oznakowanie.

162 Przystosowanie środków komunikacji, lokalizacja i dostępność dworców i przystanków.

163 Przeszkody wynikające z montażu i działania pozostałych urządzeń niedostosowanych do potrzeb.

164 O takich metodach znoszenia barier swobodnego przemieszczania się wspomina: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 106 i powołana tam literatura.

165 Zwraca na to uwagę: A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący...*, s. 35.

166 Szerzej: A. Uklejska, *Przepisy prawa jako czynnik stymulujący i hamujący zawodową aktywność osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 1, s. 24.

Jeśli chodzi o uzasadnienie dla usuwania barier realizacji wolności pracy, warto zauważyć, że ich pozostawienie mogłoby w warunkach życia społecznego powodować konieczność stopniowej redukcji pragnień w celu uniknięcia frustracji¹⁶⁷, zwłaszcza przez jednostki słabsze, do których zalicza się również osoby z niepełnosprawnościami, co potęguje ryzyko ich marginalizacji. Jak słusznie podkreślono, żadne arbitralne przeszkody nie powinny utrudniać ludziom osiągnięcia pozycji, których zdobycie umożliwiają im własne uzdolnienia. „Szans otwartych przed człowiekiem nie powinno określać urodzenie, narodowość, kolor skóry, religia, płeć czy jakiegokolwiek inne nieistotne cechy, a tylko jego uzdolnienia”¹⁶⁸. Indywidualne różnice, które naturalnie występują wśród ludzi, nie uzasadniają ich traktowania w różny sposób¹⁶⁹. W świetle powyższych rozważań uprawniona wydaje się być teza, że kumulująca różne bariery swobodnego działania niepełnosprawność nie jest uzasadnionym kryterium różnicowania sytuacji życiowej jednostek ludzkich na ich niekorzyść.

Ważnym kryterium uzasadniającym podejmowanie działań służących znoszeniu barier, ale również wyznaczającym jego intensywność, jest więc równość. Ze względu na to, że wszyscy ludzie są z natury równi, powinni mieć możliwość korzystania ze swej wolności w porównywalnym zakresie. Jak twierdził przedstawiciel liberalizmu socjalnego Thomas Hobhouse, wolność ma swój wymiar społeczny, co oznacza, że jednostka jest wolna, jeśli posiada taką samą wolność, jak pozostali członkowie społeczeństwa¹⁷⁰. Wolność powinna przysługiwać wszystkim należącym do wspólnoty¹⁷¹, nie zaś wybranym członkom społeczności czy stanów¹⁷². Można jednak niekiedy spotkać twierdzenie, w myśl którego równość wyklucza wolność¹⁷³. Jest ono prawdziwe wówczas, gdy równość odnosi się do egalitarnego kształtowania pozycji osób w danym społeczeństwie pod względem dochodu czy poziomu życia¹⁷⁴. Zresztą, jak słusznie podnosi się w literaturze,

167 I. Berlin, *Wolność...*, s. 69–70.

168 M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 126–127.

169 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 95. Autor ogranicza się jednak tylko do równości formalnej, uznając, że równość materialna (różne traktowanie podmiotów nierównych) zaprzecza istocie wolności. Przy czym jego zdaniem, dążenie do zrównania położenia ludzi jest tożsame zawsze z dyskryminującym przymusem, związanym z dążeniami do egalitaryzmu społecznego – *Ibidem*, s. 97.

170 H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 314.

171 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 250.

172 S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970, s. 45 i powołana tam literatura.

173 Zwraca na to uwagę np. Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978, s. 54 i powołana tam literatura.

174 M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 123.

równość ekonomiczna jednostek nie jest domeną praw, ale dokonywanych wyborów, czyli wolności. Jednostki zajmujące pożądane pozycje społeczne są poddawane ciągłej konkurencji ze strony innych wolnych jednostek, więc powinny mieć porównywalne szanse ich zdobycia. Wolność stwarza więc większe szanse każdej jednostce na pełniejsze życie, m.in. poprzez możliwość swobodnego wyboru i wykonywania pracy¹⁷⁵. Z tego powodu nikt nie powinien żądać zrównania warunków życiowych bez względu na osobiste starania. Społeczeństwo ma więc obowiązek wspomagać w korzystaniu z prawa do działania każdą jednostkę, która nie jest do tego zdolna własnym wysiłkiem¹⁷⁶. Wiąże się to ściśle z odpowiedzialnością jednostki za własną egzystencję, a także z zasadami solidarności i sprawiedliwości społecznej. Ze względu na przysługującą jednostce swobodę działania, formułowane są propozycje, by prawa do zadowalającego poziomu życia i zaspokojenia podstawowych potrzeb nie uznawać za mające charakter absolutny, ale co do zasady uzależniać ich realizację od przyczynienia się w jakieś postaci do dobra wspólnego, w szczególności poprzez różnorodne formy świadczenia pracy, które wspierają poczucie godności i własnej wartości jednostki. Tylko w przypadku tych osób z niepełnosprawnościami, które wspomnianego wkładu społecznego nie mogą wnieść, prawa te powinny mieć charakter bezwarunkowy¹⁷⁷. Warto więc zwrócić uwagę na to, że omawiane wartości mogą pozostawać w relacji komplementarnej. Większa wolność sprzyja uzyskaniu większej równości, ale i równość może stanowić warunek zapewnienia realnej wolności¹⁷⁸.

W dalszej kolejności należy przejść do problematyki mechanizmów i zasad, które powinny być uwzględniane przy znoszeniu barier realizacji wolności pracy. Ideał równości i dążenie do jego praktycznego zastosowania w życiu społecznym¹⁷⁹ powoduje konieczność przeniesienia rozważań dotyczących zapewnienia równego zakresu tej wolności na płaszczyznę zasad sprawiedliwości społecznej¹⁸⁰. Służą one korygowaniu zasady równości na rzecz tych obywateli, którzy znajdują się w społecznie niekorzystnym położeniu¹⁸¹, a więc również osób z niepełnosprawnościami. Z punktu widzenia realizacji stosunków zatrudnienia szczególne znaczenie

175 *Ibidem*, s. 142; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 30.

176 W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 209, 213–214 i powołana tam literatura.

177 Por.: *Ibidem*, s. 216 i 225.

178 Por. Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 55–56; M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 127.

179 Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 31–32 i powołana tam literatura.

180 Jak wskazuje A. Sen, stopień uwzględnienia zasad sprawiedliwości społecznej przy kształtowaniu możliwości życia jednostki zgodnie z własnymi pragnieniami wpływa na wartość wolności – A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 105.

181 Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 66–67 i powołane tam orzecznictwo; por. też: S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania*

ma sprawiedliwość wyrównawczą¹⁸², ponieważ obok więzi ekonomicznej pomiędzy podmiotami tych relacji występuje stała więź personalna. Z jej powodu sprawiedliwy układ pomiędzy podmiotami zatrudnienia nie wyczerpuje się w formule sprawiedliwości wymiennej: „równa płaca za równą pracę”. Pracownik, oprócz wykonywania pracy, zobowiązany jest również do innych świadczeń na rzecz podmiotu zatrudniającego, takich jak dbałość o jego dobro czy zachowanie tajemnicy, zaś pracodawca jest zobowiązany do poszanowania jego godności, ale również ochrony jego życia i zdrowia¹⁸³. W tym świetle spojrzeć należy na dodatkowe obowiązki pracodawcy zatrudniającego pracownika z niepełnosprawnością. Jak trafnie zauważono, niezależnie od praw, które są powiązane z pracą człowieka, istnieją również takie, które wywodzą się z jego godności jako osoby¹⁸⁴. Poszanowanie godności człowieka poprzez dostrzeganie i uwzględnianie jego specyficznych potrzeb w zakresie zatrudnienia, w ramach sprawiedliwości rozdzielczej¹⁸⁵, stanowi przejaw solidarności, sprawiedliwości społecznej i sprzyja nie tylko samorealizacji jednostki korzystającej ze swej wolności, ale przyczynia się także do budowania dobra wspólnego¹⁸⁶. Uzupełniając do kryterium uzasadnionych potrzeb związanych z niepełnosprawnością, w odniesieniu do inwalidów wojennych i wojskowych w związku z zatrudnieniem jest stosowana formuła „według zasług”¹⁸⁷. W tym przypadku zastosowanie zasady sprawiedliwości powinno służyć zrekompensovaniu cierpień i szkód poniesionych dla dobra ogółu¹⁸⁸.

Warto przy tym zauważyć, że zasady sprawiedliwości zakładają również istnienie dwustronnych relacji między jednostką a społeczeństwem. W związku

społeczne i konstrukcje prawne, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 69; podobnie A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący...*, s. 47.

182 Jest ona uznawana za najbardziej humanitarną, z punktu widzenia redystrybucji dóbr, ponieważ służy łagodzeniu niedostatków, wynikających z niemożności zaspokojenia tych potrzeb we własnym zakresie, i w rezultacie dąży do zrównania pozycji jednostki z innymi członkami społeczeństwa – Ch. Perelman, *O sprawiedliwości...*, s. 24 i 32 oraz powołana tam literatura.

183 Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości...*, s. 145.

184 *Centesimus annus* pkt 11.

185 Por.: T. Liszcz, *W sprawie sprawiedliwości...*, s. 112.

186 Związek pracy z dobrem wspólnym został opisany w encyklice *Laborem exercens* pkt 1. 2. 6.

187 Rodzi ona jednak pewne niebezpieczeństwa związane z samym rozumieniem tych zasług, a także z możliwością ich zmiennej w perspektywie czasu oceny historycznej, a przez to również i moralnej, co może skutkować uwzględnianiem okoliczności, które nie były zasługami oraz nieuwzględnianiem okoliczności, które nimi były – zwracają na to uwagę: Ch. Perelman, *O sprawiedliwości...*, s. 23; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości...*, s. 123.

188 Szerzej: Ch. Perelman, *O sprawiedliwości...*, s. 32 i powołana tam literatura; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości...*, s. 121, 142–143 i podana tam literatura; *idem*, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 30.

z tym nie tylko jednostka może liczyć na określone świadczenia ze strony grupy, w której żyje, ale również ta grupa oczekuje lojalności i gotowości do współdziałania na rzecz dobra wspólnego¹⁸⁹. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na moralny obowiązek pracy, silnie akcentowany w społecznej nauce Kościoła katolickiego. „Na mnie pracują inni, więc i ja pracuję”¹⁹⁰. Praca to pierwszy obowiązek, nałożony na człowieka przez prawo natury¹⁹¹. Ma on wymiar nie tylko indywidualny, ale również społeczny, który jest urzeczywistniany przez pracę na rzecz dobra wspólnego¹⁹². W związku z tym powstaje konieczność oceny postępowania jednostki, która „zakopuje swoje talenty” i w ten sposób nie przyczynia się do budowania dobra wspólnego. Rozstrzygając tę kwestię, należy zauważyć, że moralny obowiązek pracy stanowi uzasadnienie dla prawa do pracy, ponieważ skoro człowiek powinien go wypełniać, państwo i społeczeństwo – jako organizatorzy życia społeczno-gospodarczego – są zobowiązane stwarzać warunki umożliwiające jej wykonywanie¹⁹³. Jeśli w związku z tym zostaną stworzone odpowiednie okoliczności do podjęcia i realizacji zatrudnienia, wysiłek ten nie powinien zostać zmarnowany poprzez skrajnie egoistycznie rozumianą wolność wyboru drogi życiowej¹⁹⁴. Przejawem braku społecznej akceptacji dla takiego zachowania jest wyłączenie spod ochrony systemu zabezpieczenia społecznego tzw. bezrobocia dobrowolnego. W tym kontekście solidarność społeczna i dobro wspólne jawią się jako etyczne¹⁹⁵, ale również prawne¹⁹⁶ granice wolności pracy. Przyczynianie się do budowania dobra wspólnego wymaga więc, by osoby zdolne do pracy choćby w niewielkim zakresie dzieliły się efektami pracy z jednostkami, które nie z własnej winy są niezdolne do pozyskiwania

189 *Idem*, *O pojmowaniu sprawiedliwości...*, s. 58.

190 S. Wyszyński określa pracę jako służbę w poczuciu sprawiedliwości – S. Wyszyński, *Praca a godność...*, s. 14 i 29.

191 „Przez samo człowieczeństwo jesteśmy zobowiązani do pracy. Nie ten pracuje, kto musi, ale ten, kto jest człowiekiem” – *ibidem*, s. 18. Zob. też: J. Wrątny, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 89.

192 Pkt 9 encykliki *Laborem exercens*; C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 590–591. Na społeczny wymiar pracy zwraca uwagę również: S. Wyszyński, *Duch pracy ludzkiej...*, s. 34–35.

193 Por.: S. Wyszyński, *Praca a godność...*, s. 18; pkt 16 encykliki *Laborem exercens*; S. Wyszyński, *Duch pracy ludzkiej...*, s. 9; C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 181. Podobnie: J. Wrątny, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 89.

194 Zwraca na to uwagę Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 23. Na moralny obowiązek bycia użytecznym społecznie poprzez pracę zwraca uwagę także: S. Wyszyński, *Duch pracy ludzkiej...*, s. 40–41; *idem*, *Praca a godność...*, s. 20.

195 Por.: M. Zięba, *Papieska ekonomia. Kościół-rynek-demokracja*, Kraków 2016, s. 176–177.

196 Por.: art. 1 Konstytucji RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

środków utrzymania poprzez zatrudnienie¹⁹⁷. Stanowi to przejaw społecznej solidarności. W tym zakresie ważne jest jednak sprawiedliwe nakładanie obciążeń. Grupa nie powinna wymagać od jednostki zachowania niemożliwego dla niej do spełnienia ze względu m.in. na stan jej sił fizycznych, wiedzy lub woli, dlatego stosowane w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami zasady sprawiedliwości powinny uwzględniać również formułę „możliwości osiągnięcia celów danego rodzaju”¹⁹⁸. Wobec powyższego wyrównywanie wolności pracy osób z niepełnosprawnościami wymaga dyferencjacji ich statusu prawnego na podstawie kryteriów uznanych przez społeczeństwo za istotne i sprawiedliwe. Owa sprawiedliwość powinna znaleźć odzwierciedlenie w przyjęciu i stosowaniu takiej normy prawnej, która umożliwi swobodny dostęp do zatrudnienia i w efekcie również realizację celów zakładanych w ramach przyjętego systemu wartości¹⁹⁹. W przypadku, gdy zostaną stworzone odpowiednie warunki do swobodnego podejmowania pracy przez osoby z niepełnosprawnościami, społeczeństwo ma prawo oczekiwać od nich przyczyniania się do budowania dobra wspólnego poprzez podejmowanie aktywności zarobkowej.

Przeprowadzany w oparciu o przyjęte formuły sprawiedliwości podział pracy polega na regulowaniu dostępu do zatrudnienia z wykorzystaniem przez państwo instrumentów polityki zatrudnienia i rynku pracy. Zakres funkcji regulacyjnej jest z kolei uzależniony od realizowanego w danym społeczeństwie modelu stosunków społeczno-ekonomicznych, ukształtowanego pod wpływem przyjętej doktryny socjalistycznej, liberalnej, państwa socjalnego czy państwa dobrobytu²⁰⁰. Funkcjonujący w większości gospodarek współczesnego świata system rynkowy powinien działać w takich warunkach społeczno-politycznych, by umożliwiał rozsądny i sprawiedliwy podział rodzących się na nim sposobności²⁰¹. Jak trafnie bowiem zauważono, „wolności prawne” nie wykluczają skrajnej eksploatacji czy niesprawiedliwości. Nie ma wątpliwości co do tego, że interwencja państwa jest w określonych przypadkach celowa i uzasadniona²⁰² z punktu widzenia zapewnienia jednostkom pozytywnej oraz choćby w minimalnym stopniu negatywnej wolności²⁰³,

197 S. Wyszynski, *Duch pracy ludzkiej...*, s. 41.

198 Szerzej: Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości...*, s. 96–97.

199 Tak w odniesieniu do sprawiedliwego podziału dóbr *in abstracto*: S. Biernat, *Rozdział dóbr...*, s. 69. Podobnie: Ch. Perelman, *O sprawiedliwości...*, s. 56 i 97–99; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości...*, s. 161; M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 130.

200 Por.: S. Biernat, *Rozdział dóbr...*, s. 22–24.

201 Podobnie M. i R. Friedman stwierdzają, że nie ma sprzeczności między systemem wolnego rynku a dążeniem do realizacji szerokich celów społecznych i kulturalnych – M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 134.

202 Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 59; A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 142–143.

203 M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 26; I. Berlin, *Wolność...*, s. 77.

a także w celu prawidłowego funkcjonowania gospodarki²⁰⁴ i korygowania niedoskonałości mechanizmu rynkowego²⁰⁵, powstają one natomiast w odniesieniu do niektórych metod jej przeprowadzania.

Nadmierna ingerencja państwa w rynek nie tylko niesie zagrożenie dla wolności jednostki, ale sprzyja również jej przedmiotowemu traktowaniu, skoro jej wola nie jest brana pod uwagę w procesie zaspokajania potrzeb²⁰⁶. W związku z powyższym wskazuje się, że wolności uczestników rynku nie naruszają tylko takie działania, które służą wyrównywaniu szans w dostępie do dóbr, nie zaś wprowadzaniu równości ich podziału²⁰⁷. Dlatego interwencja państwa w zakresie zatrudnienia powinna zasadniczo ograniczać się do usuwania przeszkód w dostępie do niego, nie zaś polegać na jego bezpośrednim zapewnianiu. Usuwanie przeszkód w rezultacie powinno doprowadzić do sytuacji, w której jednostka będzie zdobywać dobra służące zaspokajaniu jej potrzeb na drodze swobodnej wymiany²⁰⁸. Stworzenie przez państwo instytucjonalnych gwarancji wolności zakłada wręcz aktywność jednostki poprzez określenie form i zasad jej partycypacji w życiu społecznym. Państwo, dążąc do ukształtowania warunków sprzyjających rozwojowi człowieka, powinno zatem podejmować działania stymulujące jego aktywność²⁰⁹. Takie podejście skupia więc uwagę na przeszkodach, jakie należy usunąć, by maksymalnie rozszerzyć zakres możliwości samodzielnego działania²¹⁰. Nierówność szans powoduje, że wolność jednych jest poświęcana na rzecz wolności innych²¹¹, zaś w wolnym społeczeństwie kryterium oceny jednostki stanowi sposób, w jaki korzysta ona ze swej wolności²¹².

204 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 223–227; podobnie M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 27; A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 147.

205 Zwłaszcza takich jak niepełna dostępność ważnych do podejmowania decyzji informacji, brak ograniczeń umożliwiający akumulację asymetrycznych korzyści – A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 143 i 161.

206 Zwracają na to uwagę: S. Biernat, *Rozdział dóbr...*, s. 26 i powołana tam literatura; F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 258; A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 150–151. Zwraca na to uwagę także papież Jan XXIII w encyklice *Mater et Magistra*, (II.1), <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Mater%20et%20Magistra.htm> (dostęp: 20.09.2018).

207 M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 134. Autorzy ci zgłaszają, że zarówno pojęcie sprawiedliwości, jak i potrzeb, ma subiektywną naturę, co powoduje, że zakres jego znaczenia jest uzależniony od oceny tego, kto decyduje o tym, co jest sprawiedliwe, i jakie potrzeby należy uwzględnić w celu zapewnienia sprawiedliwości – *ibidem*, s. 129.

208 Taka konkluzja wynika z rozważań S. Biernata, *Rozdział dóbr...*, s. 44, w podobnym tonie wypowiada się A. Sobczyk: *idem*, *Wolność pracy...*, s. 42.

209 Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 47 i 50; F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 256–258.

210 A. Sen, *Rozwój i wolność...*, s. 156.

211 M. i R. Friedman, *Wolny wybór...*, s. 127.

212 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 232.

W przypadku osób z niepełnosprawnościami podstawowym sposobem rozszerzania wolności pracy jest zatem usuwanie za pomocą regulacyjnej funkcji państwa przeszkód w swobodnym dostępie do zatrudnienia, nie zaś jego gwarantowanie. Zasadnicze znaczenie mają w tym zakresie mechanizmy wyrównujące ich położenie względem jednostek nieposiadających cechy niepełnosprawności. Istotą działań wyrównujących nie jest jednak stworzenie identycznych szans, ponieważ one zależą również od indywidualnych talentów i uzdolnień, ale usuwanie konkretnych przeszkód w dostępie do realizacji wybranych celów życiowych. Szczególną uwagę w tym zakresie należy zwrócić na naturalne predyspozycje osoby, które muszą być brane pod uwagę zwłaszcza przy wyborze zawodu. Jeśli nie są ograniczone przez niepełnosprawność, nie będą podlegały wyrównaniu. Innymi słowy wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami w dostępie do zatrudnienia z poszanowaniem ich wolności nie polega na zapewnieniu każdemu możliwości konkurowania o najbardziej atrakcyjne miejsca pracy, ale na usuwaniu wynikających z niepełnosprawności barier w dostępie do pracy swobodnie wybranej według własnych predyspozycji i upodobań. W populacji osób z niepełnosprawnościami są bowiem jednostki ponadprzeciętne, których praca staje się siłą napędową rozwoju społecznego²¹³, ale również predysponowane do prostych czynności produkcyjnych lub usługowych. Wszystkie one mają jednak prawo swobodnego wyboru i podjęcia zatrudnienia według własnych upodobań i możliwości, bez względu na niepełnosprawność. Zawężanie pola wolności pracy z powodu niepełnosprawności powoduje, że głównym źródłem zaspokajania potrzeb człowieka stają się świadczenia socjalne, które w przeciwieństwie do zatrudnienia umożliwiają zaspokajanie wyłącznie potrzeb materialnych. Sposób ich finansowania dodatkowo wpływa na to, że pokrywają te potrzeby w ograniczonym zakresie, co w konsekwencji potęguje ryzyko marginalizacji społecznej²¹⁴, a także pociąga za sobą znaczne obciążenie dla systemu finansów publicznych.

Kolejna kwestia wymagająca ustalenia to granice wyrównywania szans w korzystaniu z wolności. Przed nadmiernym uzależnianiem jednostki od pomocy państwa, umacnianiem poczucia bezradności i przejmowania odpowiedzialności za jej los, przestrzegał również papież Jan Paweł II, krytykując przerost biurokratycznych struktur państwa opiekuńczego i propagując rozwój struktur społeczeństwa obywatelskiego²¹⁵. Tam, gdzie kończą się możliwości zaspokajania określonych potrzeb przez rynek, powinno wkroczyć społeczeństwo i państwo, na których

213 Jak np. niedawno zmarły wybitny brytyjski astrofizyk, kosmolog i fizyk teoretyczny Stephen Hawking, czy wspomniany wcześniej prezydent Stanów Zjednoczonych Franklin Delano Roosevelt.

214 Podobnie w odniesieniu do wolności pracy *in abstracto* – A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 29.

215 *Centesimus annus*, pkt 48; M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 181 i powołana tam literatura.

spoczywa odpowiedzialność za kształt życia gospodarczego²¹⁶ oraz za właściwą realizację funkcji „pracodawcy pośredniego”²¹⁷. Podobne wnioski płyną z ordoliberalnej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Państwo społeczne, stanowiące element społecznej gospodarki rynkowej, opiera się na określonej antropologii oraz wartościach podstawowych. Człowiek jest postrzegany w nim jako wolny i twórczy podmiot, który jest zdolny do ponoszenia odpowiedzialności za siebie i swoich bliskich. Sprawne funkcjonowanie całego społeczeństwa powinno natomiast wynikać m.in. z poszanowania zasad personalizmu, solidarności i pomocniczości, których zadaniem jest łagodzenie napięć między wolnością a równością²¹⁸.

Wobec powyższego granice interwencji państwa w rynek w celu zwiększania zakresu wolności pracy jednostki wyznaczają zasady subsydiarności i proporcjonalności²¹⁹. Oznacza to w szczególności, że jednostki powinny starać się rozwiązywać problemy życiowe we własnym zakresie, podejmując prywatne inicjatywy, a dopiero jeśli ich nieskuteczność spowoduje zagrożenie naruszenia ich ważnych interesów, państwo powinno zaoferować im pomoc²²⁰, ale tylko w niezbędnym zakresie²²¹, a także w sposób, który nie tylko nie ograniczy inicjatywy indywidualnej, ale będzie ją zwiększać²²². Interwencja państwa w stosunki pracy jest zatem uzasadniona z jednej strony koniecznością zapewnienia pracownikom zasad sprawiedliwości, zaś z drugiej – powinnością zagwarantowania pokoju społecznego²²³. O ile zatem zasada pomocniczości określa, kiedy państwo może wkraczać w życie społeczne, o tyle zasada proporcjonalności odnosi się do intensywności i zakresu tej interwencji – ma być ona dostosowana do rozmiarów niesprawiedliwości społecznej lub innych niepożądanych zjawisk społecznych.

216 Pkt 15 i 40 *Centesimus annus*.

217 M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 185.

218 *Ibidem*, s. 258 i podana tam literatura.

219 Podobnie: Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 88–89.

220 Głoszona np. przez papieża Piusa XI w encyklice *Quadragesimo Anno* (5. Odnowienie ustroju społecznego), ale także w encyklice Jana XXIII *Mater et Magistra* z 1961 r., pkt. 51–58, oraz w encyklice Pawła VI *Populorum Progressio*; H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn...*, s. 341–342; C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 293; M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 47, w odniesieniu do stosunków zatrudnienia – podobnie: A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący...*, s. 41.

221 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 152; S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu...*, s. 221–222. W stosunkach zatrudnienia wiąże się to z koniecznością eliminacji świadczeń przysługujących mimo braku obiektywnej potrzeby – A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący...*, s. 43.

222 *Mater et Magistra*, II.1; M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 47–48 i 313; por. pkt. 42–43 encykliki *Centesimus annus*.

223 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 258. Zob. też M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 23 i 25–27.

Wspomniane zasady pod wpływem społecznej nauki Kościoła katolickiego są często uzupełnianie zasadą solidarności, która ma z kolei znaczenie dla określenia podmiotów zaangażowanych w znoszenie barier korzystania z wolności pracy. Solidaryzm społeczny zakłada wspólnotę interesów wszystkich jednostek, tworzących naród czy państwo²²⁴. W świetle tej zasady instytucjonalne gwarancje wolności i praw człowieka wspierają harmonizację stosunków między członkami społeczeństwa o zróżnicowanym statusie ekonomicznym²²⁵, zaś ich tworzeniem i realizacją powinno zajmować się państwo²²⁶. W tym kontekście widoczne staje się powiązanie zasady solidarności z zasadą pomocniczości w dążeniach do zapewnienia wolności jednostki w ramach społeczeństwa²²⁷. Zasada pomocniczości koncentruje poczynania jednostek na dobru osoby ludzkiej, zaś zasada solidarności ukierunkowuje ich działalność na dobro wspólne. Zasady te uzupełniają się w ten sposób, że dobro jednostki nie może zostać osiągnięte w inny sposób niż poprzez dobro wspólne. W związku z powyższym zasada pomocniczości jest określana niekiedy jako zasada personalistyczna, zaś zasada solidarności utożsamiana jest z zasadą dobra wspólnego²²⁸. Podkreślenia wymaga także, że dbałość o dobro wspólne, wynikająca z zasady solidarności, wymaga także od osób korzystających z pomocy przyjęcia aktywnej postawy społecznej i zawodowej²²⁹, co zachowuje aktualność również w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami.

Warunkiem realizacji zasady solidarności jest wysoki poziom moralny członków społeczeństwa, ponieważ bez altruistycznego nastawienia jednostek nie ma warunków koniecznych do utożsamienia dobra innych ludzi z dobrem własnym²³⁰. W rezultacie, im mniejsza wrażliwość na potrzeby słabszych jednostek, tym większa potrzeba ochrony dobra wspólnego przez państwo, realizujące zasadę

224 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 136.

225 W społecznej nauce katolickiej podkreśla się nie tylko znaczenie wolności, ale również solidarności dla właściwego ukształtowania stosunków społeczno-ekonomicznych – *Populorum Progressio*, pkt 33, 44; *Centesimus annus* pkt. 31–32, 34.

226 Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 57–58 i powołana tam literatura; H. Olaszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn...*, s. 284–286.

227 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 153. Zwraca na to uwagę m.in. także papież Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* (pkt. 81–82), a także papież Benedykt XVI w encyklice *Caritas in Veritate*, pkt 58, tekst w j. polskim dostępny na stronie: https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/benedykt_xvi/encykliki/caritas_in_veritate_or_29062009.html#r5 (dostęp: 18.09.2018). Powiązania te zauważa również M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 33.

228 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 516.

229 Por.: pkt 39 encykliki *Sollicitudo rei socialis*.

230 Zwraca na to uwagę papież Paweł VI w encyklice *Populorum Progressio* (pkt. 38–40), a także papież Jan Paweł II w encyklice *Sollicitudo rei socialis* (pkt 39); C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 517; M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 88.

pomocniczości²³¹. Im większa solidarność społeczeństwa z jednostkami słabszymi, tym mniejsza potrzeba zapewniania ochrony ich interesów przez państwo w ramach ustanawianych odgórnie nakazów i zakazów postępowania. Solidaryzowanie się z osobami z niepełnosprawnościami oznacza więc dostrzeganie i usuwanie barier w ich codziennym życiu, również zawodowym. Jeśli społeczeństwo tych barier nie dostrzega lub ich nie usuwa, ustawodawca wyposaża jednostki z niepełnosprawnościami w konkretne prawa, umożliwiające im realizację dokonanych wyborów poprzez egzekwowanie określonych zachowań od pozostałych członków społeczeństwa.

Sprawną realizacją zasady solidarności w życiu społecznym wymaga spełnienia kilku warunków, do których zalicza się odpowiednie obywatelskie wychowanie, polegające na budowaniu świadomości na temat istoty i wagi dobra wspólnego, a także umiejętność osiągania kompromisu w dążeniu do zapewnienia tego dobra oraz otwarcie społeczeństwa na wszystkie jednostki i ich potrzeby²³². Zwłaszcza budowa społeczeństwa obywatelskiego²³³ ma istotne znaczenie dla rozwiązywania bieżących kwestii społecznych²³⁴. Rozwój struktur pośrednich między jednostką a państwem sprzyja bowiem wolności i partycypacji w ponoszeniu odpowiedzialności, przez co stanowi skuteczną przeciwwagę dla paternalizmu²³⁵. W związku z tym istotną rolę w znoszeniu barier pełnego uczestnictwa w życiu społecznym osób z niepełnosprawnościami mogą odegrać różne wspólnoty interesu – zwłaszcza takie jak rodzina, związki zawodowe, pracodawcy i ich organizacje, podmioty trzeciosektorowe, samorządy zawodowe czy gospodarcze, które wspierają jednostki w realizacji ich różnorodnych potrzeb życiowych.

Solidarność społeczna, realizowana m.in. w strukturach społeczeństwa obywatelskiego, ma szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia konieczności zapobiegania alienacji. Nie chodzi przy tym wyłącznie o alienację na płaszczyźnie materialnej, o której wspominał Karol Marks, ale o alienację na płaszczyźnie personalnej, która zajmuje ważne miejsce w rozważaniach papieża Jana Pawła II. Tego

231 C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 518.

232 Por.: C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna...*, s. 520.

233 Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego została wyraźnie zarysowana w encyklikach Jana Pawła II *Centesimus annus* (por. pkt 13) i *Sollicitudo rei socialis* (pkt. 44–45). Najogólniej jest to społeczeństwo, które jest gotowe i skłonne do przejęcia odpowiedzialności za innych, obejmujące struktury pośrednie między państwem a sferą prywatną. Stara się ono zapewnić wszystkim swym członkom poczucie przynależności przy jednoczesnym zagwarantowaniu wolności – M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 164–167 i powołana tam literatura.

234 Zwraca na to uwagę papież Benedykt XVI w encyklice *Caritas in Veritate* (pkt. 24, 38–39, 41, 47, 60, 64).

235 Pkt 58 *Caritas in Veritate*.

typu alienacja jest najczęściej konsekwencją określonej formy organizacji życia społecznego, a także produkcji i konsumpcji, przez co utrudnia jednostce swobodne odkrywanie siebie w szerszym aspekcie, niż tylko wynikającym z „logiki ekwiwalencji”. Owa alienacja występuje również w sferze zatrudnienia, zwłaszcza wówczas, gdy jego organizacja służy wyłącznie maksymalizacji produkcji i zysku, pomija zaś to, w jakim stopniu pracownik przez własną pracę realizuje się jako człowiek²³⁶. Jak już wcześniej wspomniano, zatrudnienie jest dobrem, którego wartości nie można redukować wyłącznie do wymiaru ekonomicznego. Z tego właśnie powodu zwłaszcza stosunki zatrudnienia nie mogą opierać się wyłącznie na konstrukcji ekwiwalentności świadczeń²³⁷, ale muszą być uzupełniane niekiedy świadczeniami o niewzajemnym charakterze²³⁸, stanowiącymi przejaw realizacji zasady solidarności z innymi jednostkami, w tym ze słabszymi²³⁹, ale także zasad sprawiedliwości społecznej²⁴⁰, które umożliwiają efektywną realizację wolności i praw człowieka²⁴¹. Czynniki te powinny stanowić aksjologiczne uzasadnienie dla przyjmowania określonych środków prawnych, służących stwarzaniu równych szans korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami z wolności pracy.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że ze względu na wartość, jaką dla każdego człowieka stanowi swobodne podejmowanie i wykonywanie pracy zarobkowej, wszyscy ludzie powinni mieć równe możliwości korzystania z wolności pracy. Z tego powodu konieczne wydaje się usuwanie barier realizacji tej wolności, na które dodatkowo może nakładać się niepełnosprawność, potęgując ich oddziaływanie. Niepełnosprawność nie stanowi uzasadnienia dla zawężania możliwości swobodnego działania jednostek, toteż jej skutki, zwłaszcza w sferze aktywności zarobkowej, powinny być eliminowane, co wynika z poszanowania dla zasad sprawiedliwości społecznej przy kształtowaniu warunków życia społecznego. Oznacza to konieczność usuwania wynikających z niepełnosprawności przeszkód w swobodnym podejmowaniu zatrudnienia z wykorzystaniem mechanizmu wyrównywania szans. Intensywność tego wyrównywania jest uzależniona od przyjętego w danym państwie modelu kształtowania stosunków społeczno-ekonomicznych. Przez wzgląd na ochronę wolności pracy tych osób

236 *Centesimus annus* pkt 41. Na ten temat także: M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 176–177.

237 Potwierdza to zasada działania Międzynarodowej Organizacji Pracy, w myśl której „praca nie jest towarem”, wyrażona w Konstytucji tej organizacji z 9 października 1946 r., Załącznik, pkt I lit. a, Dz.U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308 ze zm.

238 Których źródłem jest godność człowieka, nie zaś zobowiązanie umowne – por.: A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący...*, s. 41.

239 Por.: M. Zięba, *Papieska ekonomia...*, s. 171–172. W doktrynie prawa pracy podobny pogląd wyraził A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 49.

240 Na ten aspekt zwraca uwagę Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 36.

241 Por.: A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący...*, s. 38.

przyjmowane metody eliminowania wspomnianych barier powinny uwzględniać zasadę pomocniczości, zaś ich intensywność powinna wyznaczać zasada proporcjonalności. Z kolei zasada solidarności społecznej umożliwia zaangażowanie społeczeństwa w znoszenie tych barier. Ze względu na konieczność włączania osób z niepełnosprawnościami w główny nurt życia społecznego, zwłaszcza ta ostatnia zasada powinna być częściej wykorzystywana w kształtowaniu instrumentów wyrównujących ich szanse w swobodnym podejmowaniu zatrudnienia, co oznacza konieczność zaangażowania w ich realizację podmiotów funkcjonujących na rynku pracy. Postulat ten harmonizuje również z najnowszym sposobem postrzegania niepełnosprawności jako dynamicznej interakcji jednostki z otoczeniem, wymagającej – w celu eliminacji jej skutków z życia jednostki – określonego oddziaływania na społeczeństwo.

2.7. Wolność pracy jako wartość prawnie chroniona

Stopniowe wyzwianie jednostek z poddaństwa skłaniało do poszukiwania nowych sposobów organizacji wolnego społeczeństwa. Okoliczności te wpłynęły na sformułowanie koncepcji wolności w granicach prawa, przewidującej, że człowiek utracił swą naturalną wolność na skutek rozwoju cywilizacyjnego, który doprowadził do wytworzenia społeczeństw, a następnie do nierówności w nich panujących. Odzyskanie wolności przez człowieka, dla którego środowiskiem życia jest społeczeństwo, polega więc na zastąpieniu zależności od drugiego człowieka zależnością od prawa²⁴². Człowiek oddaje ją po to, by otrzymać z powrotem w postaci chronionej przez prawo²⁴³. Gdy, tak jak pozostali członkowie społeczeństwa, podlegamy prawom, jesteśmy wolni²⁴⁴. Koncepcja wolności w granicach prawa stanowionego, uwzględniającego i chroniącego założenia wyższego prawa boskiego, przyrody lub rozumu, odzwierciedlającego pewien naturalny porządek²⁴⁵, pojawiła się już w XVII w. w twórczości Johna Locke'a²⁴⁶. Traktowanie wolności, wraz z god-

242 J. Szacki, *Rousseau: utrata i odzyskanie wolności...*, s. 242.

243 H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 169.

244 J. Szacki, *Rousseau: utrata i odzyskanie wolności...*, s. 242–244.

245 W opozycji do pozytywizmu prawniczego, w którym nie było miejsca dla istnienia „naturalnych” podstawowych wolności – szerzej: F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 236–237. Na temat różnych koncepcji prawa natury – K. Opałek, *Koncepcja praw...*, s. 15–16; H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 421.

246 Np. *Drugi traktat o rządzie* – „Wolność ludzi pod władzą rządu oznacza życie pod rządami stałych praw, powszechnych w tym społeczeństwie i uchwalanych powołaną w nim władzą ustawodawczą. Jest to wolność do kierowania się swoją własną wolą we wszystkich sprawach, w których prawa tego nie zakazują, oraz niepodlegania zmiennej, niepewnej,

nością i równością, przez doktrynę prawa natury jako stałej wartości przynależnej *a natura rei* każdej istocie ludzkiej, umożliwiło po przyjęciu Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela i pierwszej na świecie konstytucji Stanów Zjednoczonych²⁴⁷, ujmowanie wolności w kategoriach wartości normatywnej²⁴⁸. Dorobek tej doktryny umożliwił skryształizowanie się w drugiej połowie XVIII wieku koncepcji praw i wolności człowieka, których podstawowym celem jest ochrona godności i wspomnianych wartości²⁴⁹.

Wolność ta w klasycznym liberalnym katalogu praw i wolności obywatelskich²⁵⁰ była jednak postrzegana wyłącznie jako sfera suwerenna, której granice wyznaczone są przez powszechnie obowiązujące ustawy²⁵¹. Początkowo funkcje państwa nie obejmowały więc jeszcze organizacji i koordynacji procesów gospodarczych, co mogłoby wspomóc realną możliwość korzystania z przyznanych wolności; ograniczały się tylko do ustanawiania mechanizmów ochrony przed naruszaniem swobody przedsiębiorczości, bezpieczeństwa i swobody obywateli ze strony osób trzecich i władzy²⁵². W rezultacie, w państwie negatywnym możliwość korzystania z przyznanych jednostkom swobód była uzależniona od dysponowania odpowiednimi środkami ekonomicznymi²⁵³, co spowodowało rozdźwięk między formalnym zagwarantowaniem praw i wolności a ich praktyczną realizacją. Jak trafnie podkreślono, wolność wyboru zawodu niewiele znaczyła dla niewykwalifikowanego robotnika, którego nie było stać na kształcenie się²⁵⁴. Przedmiotowe traktowanie robotników i alienacja pracy w okresie wczesnego kapitalizmu sprzyjały rozwojowi ruchu robotniczego, dlatego walka o prawa człowieka przybrała wtedy formę walki o ich

nieznanej arbitralnej woli innego człowieka” – s. 178, podają za: F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 175. Por. też: K. Opatek, *Koncepcja praw...*, s. 22; H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 140–141.

247 F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności...*, s. 180–206. Por. też: Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 33.

248 Por.: K. Opatek, *Koncepcja praw...*, s. 17–18.

249 A. Patulski, *Wolność pracy...*, s. 10; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 20.

250 M. Sobolewski, *Prawa i wolności obywatelskie w wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978, s. 69–70; J. Silski, *Socjalistyczna koncepcja praw, wolności i obowiązków obywatelskich*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978, s. 159.

251 Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 31.

252 H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 157. Podobnie: S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu...*, s. 36–38.

253 Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 33. W. Osiatyński pisze, że prawa człowieka zarezerwowano dla wybranych, którymi byli biali mężczyźni posiadający własność – W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 58.

254 M. Sobolewski, *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 71.

ureczywistnienie dla robotników²⁵⁵. Według K. Marksa klasyczna wolność, gwarantowana formalnie przepisami prawa, była „wolnością kapitału – wolnością niszczenia robotnika”²⁵⁶. W rezultacie uwagę należało według niego skupiać na „wolności do” spełniania swojego człowieczeństwa, panowania nad wytworami swojej pracy i warunkami swojego bytu²⁵⁷. Rozumiał przez to taką organizację społeczeństwa, w której jednostka ma nie tylko stworzone warunki zaspokajania materialnych potrzeb życiowych, ale również faktyczną możliwość wyboru i zmiany zawodu, zdobycia wykształcenia oraz aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym, politycznym²⁵⁸. Realność praw i wolności jest więc bardzo ważną ideą, jaką marksizm wniósł do doktryny praw człowieka, wątpliwości mogą natomiast powstawać w związku ze sposobem jej zapewniania. W szczególności polskie doświadczenia okresu realnego socjalizmu dowiodły, że gwarancje instytucjonalne i materialne tych wolności i praw²⁵⁹, w tym zwłaszcza narzędzia oferowane przez gospodarkę centralnie planowaną, o czym będzie jeszcze mowa, nie prowadzą do ich ureczywistniania w praktyce.

Na skutek doświadczeń wczesnego kapitalizmu uświadomiono sobie, że źródłem zagrożenia dla wolności jednostki nie jest wyłącznie państwo i władza, ale również określony sposób ukształtowania stosunków społeczno-ekonomicznych²⁶⁰. Dostrzeżono bowiem, że oprócz osób zdolnych do pracy i prowadzenia swych interesów, w społeczeństwie funkcjonują osoby niedołążne i chore, którymi prawo powinno się opiekować przez wzgląd na dobro powszechne²⁶¹. Zaproponowano więc wyróżnienie dwóch sfer życia każdej jednostki – sfery prywatnej, w której jest ona całkowicie niezależna, i publicznej, w której odpowiada za swoje zachowanie w takim zakresie, w jakim dotyczy ono innych ludzi. Doprowadziło to do ważnej konkluzji, że człowiek wolny powinien ograniczać swą wolność tylko w takim stopniu, w jakim przeszkadza ona innym. Wyróżnienie tych dwóch sfer życia skłoniło innych filozofów do stopniowego formułowania tezy o obowiązkach państwa

255 Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 37.

256 K. Marks, *Przemówienie w sprawie wolnego handlu*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, Warszawa 1962, s. 507.

257 J. Silski, *Socjalistyczna koncepcja...*, s. 163.

258 J. Wawrzyniak, *Równość obywateli PRL*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978, s. 290–295; J. Silski, *Socjalistyczna koncepcja...*, s. 162; T.M. Jaroszewski, *Wyzwolenie i rozwój osobowości ludzkiej w filozofii Karola Marksa*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966, s. 354–355.

259 Szerzej: J. Silski, *Socjalistyczna koncepcja...*, s. 187–189.

260 Por.: Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 61.

261 J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej*, Petersburg 1860, t. II, s. 363, podaje za: S. Zawadzkim, *Państwo dobrobytu...*, s. 40–41. Zob. też Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 34.

w zakresie zwalczania różnych kwestii społecznych, których powszechne występowanie ogranicza wolność i przez to hamuje rozwój jednostek²⁶². Aktywność ruchu robotniczego dostarczyła również nowego środka ochrony wolności pracy przed ingerencją ze strony pracodawców w postaci związków zawodowych. Zawierane przez nie układy zbiorowe pracy pozwoliły z kolei wyrównywać pozycję negocjacyjną stron stosunku pracy w zakresie kształtowania warunków zatrudnienia²⁶³. Wpłynęło to również na stopniowe tworzenie ustawodawstwa fabrycznego, czyli norm prawa, umożliwiającego m.in. ochronę wolności pracy.

Zakwestionowanie tezy o równym położeniu kontraktujących robotników w stosunku do pracodawców²⁶⁴ wpłynęło więc na zmianę pojmowania samej wolności jednostki, która przestała być rozumiana jako zagwarantowana przez państwo sfera nieingerencji, ale jako zabezpieczone przez różne rozwiązania instytucjonalne, w tym prawo, możliwości działania człowieka²⁶⁵. Okoliczności te sprzyjały wypracowaniu argumentów na rzecz silniejszej ingerencji państwa w rynek, co z dzisiejszej perspektywy uznać można za tworzenie podwalin państwa socjalnego. Jego prekursorzy poszukiwali takiej formuły organizacji społeczeństwa, w której możliwe jest pogodzenie niezależności jednostki z podyktowaną interesem społecznym interwencją, w szczególności w celu zapobiegania krzywdzeniu innych²⁶⁶ (tzw. demoliberalizm²⁶⁷, liberalizm socjalny²⁶⁸). W rezultacie, liberalizm klasyczny zaczął być łagodzony przez możliwość coraz szerszej ingerencji państwa w procesy gospodarcze, co miało związek z wydarzeniami społeczno-politycznymi przełomu XIX i XX wieku²⁶⁹, które skierowały uwagę ówczesnych ekonomistów na społeczny aspekt wolności. Liberalizm socjalny, rozwijany w propozycjach wzmacniania regulacyjnych funkcji gospodarczych państwa autorstwa Johna Maynarda Keynesa²⁷⁰, leży u podstaw ważnych reform społecznych, m.in. programu *New Deal* zainicjowanego w Stanach Zjednoczonych przez F.D. Roosevelta, oraz koncepcji zabezpieczenia społecznego, realizowanej w oparciu o hasło

262 W tym kierunku podążały poglądy formułowane przez J.J. Rousseau – szerzej omawia je: Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 19 i powołana tam literatura.

263 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 27. Zob. też: Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 30–31.

264 Szerzej: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 26–27.

265 Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 42.

266 J. Szacki, *John Stuart Mill...*, s. 314; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 26.

267 H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 229–231.

268 S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu...*, s. 43 i podana tam literatura.

269 Szerzej na temat ich wpływu na wzrost znaczenia interwencjonizmu państwowego w życiu społeczno-gospodarczym – S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu...*, s. 53–70.

270 Szerzej: J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956, *passim*.

„wolności od strachu i niedostatku”²⁷¹, zaś w Europie stanowił założenia dla planu Beveridge’a²⁷². W świecie powojennym co do zasady²⁷³ nie kwestionowano już zasadności interwencjonizmu państwowego; prowadzone dyskusje dotyczyły wykorzystywanych metod i jego zasięgu²⁷⁴.

Doświadczenia gospodarek państw totalitarnych, znoszących w praktyce wolności i prawa jednostek oraz niepowodzenie centralnego planowania jako metody społecznej dystrybucji dóbr²⁷⁵ skłaniają ponownie współczesne państwa do kształtowania stosunków społeczno-ekonomicznych w oparciu o założenia doktryn liberalnych. Jak podkreśla się w literaturze, wspierają one realizację współczesnych wartości – wolności, sprawiedliwości i wspólnoty – które są chronione przez społeczeństwa demokratyczne w ramach jednego z modeli państwa socjalnego (dobrobytu). Głównym celem takiego państwa jest stworzenie możliwości swobodnego rozwoju osobowości człowieka w warunkach poszanowania jego godności. Ma to następować w szczególności z wykorzystaniem stworzonych przez państwo gwarancji wolności, m.in. w formie zapewnienia określonych uprawnień socjalnych²⁷⁶. Znaczne obciążenia finansowe związane z ich realizacją, na które zwracają uwagę zwłaszcza przedstawiciele doktryny neoliberalnej, przyczyniają się do wzrostu popularności koncepcji państwa, niejako pośredniej między państwem negatywnym a państwem dobrobytu, za które uważane jest niemieckie socjalne państwo prawne. W celu ochrony godności człowieka państwo ma w nim obowiązek aktywnie działać, zgodnie z zasadą proporcjonalności, w celu umożliwienia korzystania przez członków społeczeństwa z wolności i praw w jednakowym stopniu. Interwencja państwa mająca chronić wolność, koncentruje się na likwidowaniu nierównowagi w działalności jednostek²⁷⁷. W nurt koncepcji pośrednich wpisuje się również model państwa prowadzącego aktywną politykę społeczną (*welfare mix*, *welfare pluralism*), w którym głównym założeniem jest decentralizacja zadań publicznych, stanowiąca odzwierciedlenie zasady

271 F.D. Roosevelt, *The Four Freedom Address on January 6, 1941*, s. 21, <https://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/readingcopy.pdf/42234a77-8127-4015-95af-bcf831db311d>, (dostęp: 21.09.2018); H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 314–316. Por. także: W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 32.

272 W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, London 1944, s. 12–13, https://library.lse.ac.uk/archives/beveridge/9A_79_Full_employment_in_a_free_society.pdf (dostęp: 21.09.2018).

273 Wyjątek stanowią tu m.in. niektóre poglądy F.A. von Hayeka.

274 S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu...*, s. 61–62; por. Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 34–36.

275 Szerzej: Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 58–65.

276 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 28–29 i podana tam literatura. Por. też: Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 38–39 oraz 56–57; H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 361–364.

277 H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn...*, s. 376–377; S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu...*, s. 213–214 i 227.

subsydiarności i powodująca wzrost znaczenia samorządów lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego w zaspakajaniu potrzeb jednostek. Istotnym elementem tej koncepcji jest również realizacja założenia: „praca zamiast zasiłku”²⁷⁸, wpisująca się w ideę aktywizowania i usamodzielniania życiowego obywateli²⁷⁹. Współcześnie jednak koncepcje te napotykają poważne trudności implementacyjne z powodu nowych zagrożeń dla wolności jednostki, które stwarza w szczególności globalizacja. Brakuje bowiem skutecznych mechanizmów prawnej regulacji gospodarki globalnej, umożliwiających zobowiązanie ponadnarodowych przedsiębiorców do zachowywania określonych standardów ochronnych poza granicami macierzystego kraju, co często powoduje, że prawo wewnętrzne nie zapewnia dostatecznej ochrony praw i wolności jednostek przed ich naruszaniem przez prywatne podmioty²⁸⁰.

Z powyższych rozważań wynika, że współcześnie jednym z ważnych zadań państwa jest tworzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, które umożliwiają ochronę wartości, jaką dla człowieka stanowi swobodne podejmowanie i wykonywanie pracy. W następnej kolejności należy spróbować odpowiedzieć na pytanie o to, jakie konstrukcje prawne powinny być wykorzystywane do zapewniania prawnej ochrony wolności pracy, z uwzględnieniem konieczności wyrównywania szans korzystania z niej przez osoby z niepełnosprawnościami.

Wprawdzie sama wolność jest zazwyczaj traktowana jako wartość przyrodzona i niezbywalna, to jednak praktyczna możliwość jej realizacji zależy od przyjętego modelu państwa i stanowionego przez nie prawa, które ze względu na inne jednostki tę wolność ograniczają, ale także gwarantują możliwość korzystania z niej²⁸¹. Zwłaszcza wolność pracy, stanowiąca rodzaj wolności ekonomicznej, jest uzależniona od sytuacji społeczno-ekonomicznej i politycznej danego państwa, toteż w doktrynie podawana jest w wątpliwość teza o jej prawnonaturalnym pochodzeniu²⁸². Niemniej wolność ta, jako ważna w życiu człowieka wartość, jest chroniona przez prawa człowieka²⁸³, które – pełniąc wobec niej służebną funkcję – stanowią

278 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 42 i 96–97.

279 Por.: B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec...*, s. 17 i powołana tam literatura.

280 W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 83–84. Zwraca na to uwagę również A. Michalska, *Unwersalizm praw człowieka...*, s. 595.

281 L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka...*, s. 58.

282 W. Sanetra, *Ogólnie o aksjologicznych podstawach...*, s. 18–19.

283 A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 385; A. Redelbach, *Państwo a jednostka...*, s. 49. W porządku prawnym UE prawa człowieka są przenoszone do wewnętrznego systemu normatywnego m.in. przez Trybunał Sprawiedliwości, który określa je mianem „praw podstawowych” (por. art. 6 Traktatu o UE, tekst skonsolidowany *Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016*, s. 1–45, dalej: *TUE*) – M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 181; eadem, *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne pracowników we wspólnotowym porządku prawnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 540–541. Zob. też: L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006, s. 80.

środek osiągnięcia tej wolności i zabezpieczają określony status jednostki, której ona przysługuje. Potwierdzeniem znaczenia jej wartości, jest ujmowanie wolności pracy w kategorię zasady prawa, zarówno międzynarodowego, jak i krajowego. Rolą tak rozumianej zasady jest wyznaczanie kierunku rozwoju regulacji prawnej w zakresie stosunków zatrudnienia, jak również eliminowanie z obrotu prawnego tych regulacji, które tej wartości nie chronią²⁸⁴.

Warto zwrócić uwagę na to, że w systemie ochrony praw człowieka relacja między człowiekiem a pracą jest ujmowana na dwa sposoby – jako wolność pracy, a także jako prawo do pracy. Poszukując uzasadnienia dla tego rozróżnienia, należy wskazać, że do interpretacji pojęć „wolność” i „prawo” nie może być wykorzystane prawo pozytywne, ze względu na jego wtórny do praw człowieka charakter²⁸⁵. Ustalenie relacji między wolnością a prawem wymaga więc skierowania uwagi na zagadnienie należnego jednostce stanu rzeczy. W kontekście praw człowieka nie chodzi bowiem tylko o zapewnienie możliwości działania swobodnie wybranego, ale o ochronę pewnych dóbr dla osoby, niezbędnych jej do życia i rozwoju. Wolność oznacza więc relację podmiotu do stanu mu należnego ze względu na jego godność²⁸⁶. W konsekwencji w przypadku stanów należnych człowiekowi niejako z istoty jego człowieczeństwa, niezależnie od aktów jego woli, ich zabezpieczenie następuje w postaci praw. W związku z tym każdy człowiek ma prawo do pracy, co stanowi naturalną konsekwencję jego prawa do egzystencji. Natomiast aksjologia wolności związana jest ze sposobnością ukształtowania przez jednostkę należnego jej stanu rzeczy w taki sposób, który umożliwi jej rozwój²⁸⁷. Dlatego w przypadku wolności stan ten jest współkonstytuowany wyborem jednostki i nie można z góry określić precyzyjnie jego treści²⁸⁸. Ujmując to nieco inaczej, można powiedzieć, że wolność jednostki w powiązaniu z jej godnością potwierdza „prawo własności swojej osoby”, z którego wynika, że człowiek musi być zawsze traktowany podmiotowo, zaś będąc stroną umowy może sprzedać wyłącznie swą pracę²⁸⁹.

284 Por.: Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 53; Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 57 i powołana tam literatura.

285 Prawo pozytywne tworzy mechanizmy stabilizujące naturalną pozycję jednostki w społeczeństwie i państwie oraz zapewniające odpowiednie warunki do jej rozwoju i samorealizacji – por.: Z. Kędzia, *Współczesna burżuazyjna koncepcja...*, s. 31; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 20 i powołana tam literatura.

286 M. Piechowiak, *Prawo a wolność*, [w:] R. Hliwa i A.N. Schulz (red.), *Prawa człowieka – prawa rodziny*. 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN, Poznań 2003, s. 49.

287 M. Piechowiak, *Prawo a wolność...*, s. 47.

288 *Ibidem*.

289 A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 574.

Przechodząc z kolei na grunt prawa pozytywnego należy zauważyć, że jeśli prawo człowieka wyrażane jest w formule wolności, uwaga ustawodawcy skupiona jest przede wszystkim na wyznaczaniu granic dozwolonych zachowań podmiotu, któremu wolność ta przysługuje, jak i innych jednostek, podmiotów i władzy, a także na określaniu sytuacji, w których wolność ta może zostać ograniczona czy nawet zawieszona. Wyrażanie prawa człowieka w stylistyce uprawnień powoduje natomiast skupienie regulacji prawa pozytywnego na prawach podmiotowych jednostki i na powiązanych z nimi obowiązkach innych podmiotów²⁹⁰, które mają zabezpieczyć realizację dokonanej przez człowieka wyboru.

Na podstawie powyższych rozważań warto podjąć próbę ustalenia wzajemnej relacji, jaka w prawie pozytywnym zachodzi między kategorią wolności pracy a prawem do pracy. Prawo do pracy nie jest tu przy tym rozumiane jako dostarczenie przez władze państwowe zatrudnienia swym obywatelom²⁹¹, ale jako prawo do zatrudnienia swobodnie wybranego z gwarantowanym wynagrodzeniem minimalnym oraz z instytucjonalnymi gwarancjami pomocy w jego podjęciu i działaniami władz publicznych, zmierzającymi do likwidacji bezrobocia²⁹². W odniesieniu do wzajemnej relacji wspomnianych pojęć w literaturze prezentowane są różne poglądy. Zgodnie z pierwszym, pozostają one ze sobą w relacji rozłącznej, ponieważ wolność kojarzona jest raczej jest ze sferą nieingerencji, zaś prawo wiąże się z pozytywnymi działaniami umożliwiającymi podjęcie zatrudnienia²⁹³. Według innego zapatrywania, pojęcia te pozostają w relacji komplementarnej w tym sensie, że realne znaczenie wolności pracy jest uzależnione od możliwości dokonywania wyboru. Wolność pracy, przejawiająca się zwłaszcza w swobodzie wyboru pracy, jest wyłącznie konsekwencją prawa do korzystania z rezultatów prowadzonej przez państwo polityki, zmierzającej do zapewnienia stanu pełnego zatrudnienia²⁹⁴. Z kolei według jeszcze innego stanowiska, wolność pracy stanowi składnik prawa do pracy, które wyznacza pozycję prawną jednostki w związku z przysługującą jej możliwością wykonywania pracy²⁹⁵.

290 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 20.

291 Na temat tradycyjnej koncepcji prawa do pracy – Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 21–28.

292 *Idem*, *O kodeksowym katalogu...*, s. 78. Wężiej prawo to ujmuje T. Zieliński, *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1, s. 15–16.

293 M. Matey, *Prawo do pracy*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Warszawa 1991, s. 769.

294 L. François, *La liberté juridique du travail, en général et comme principe du droit belge*, [w:] *La liberté du travail*, Université de Liège 1969, s. 122, podaje za: Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 138.

295 Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 138; *idem*, *O kodeksowym katalogu...*, s. 82–83 i powołana tam literatura. To ostatnie stanowisko zostało podzielone również, jak się wydaje, przez

Odnosząc się do tych poglądów, należy wyrazić zapatrywanie, że wolność pracy i prawo do pracy są pojęciami, które wzajemnie się uzupełniają. Kategorie te są ze sobą nierozzerwalnie związane, ponieważ zarówno prawa, jak i wolności, są warunkiem niezbędnym dokonywania wyborów i podejmowania działań, ale ich nie determinują. Jednak same prawa nie nadają życiu sensu, ponieważ zapewniają tylko ochronę i niezbędne warunki dla swobodnego nawiązywania i kształtowania relacji międzyludzkich. Wolność jest zatem niezbędna, by jednostka mogła do czegoś się zobowiązać²⁹⁶. Do ukazania relacji między wolnością pracy a prawem do pracy, może zostać – jak się wydaje – wykorzystany pogląd²⁹⁷, zgodnie z którym proponuje się wyróżnić prawo do pracy w dwóch ujęciach – węższym i szerszym. W wąskim rozumieniu prawo do pracy oznacza możliwość pozyskiwania środków do życia za pomocą swobodnie wybranej pracy, zaś obowiązki państwa służące urzeczywistnieniu tej możliwości składają się na prawo do pracy w szerokim rozumieniu²⁹⁸. W świetle powyższego prawo do pracy w wąskim rozumieniu zabezpiecza swobodę jednostki decydowania o pracy, zaś prawo do pracy w szerokim ujęciu stwarza warunki dokonywania tego wyboru i umożliwia jego realizację²⁹⁹. W związku z tym komplementarna relacja wolności pracy i prawa do pracy wyraża się w stwierdzeniu, że wolność tego rodzaju umożliwia nadanie prawu do pracy konkretnej treści. Ze względu na wolność pracy, prawo do pracy powinno zostać więc tak ukształtowane, by umożliwiało jednostce swobodne dysponowanie wykonywaną przez siebie pracą. Można więc powiedzieć, że stopień realizacji wolności pracy jest miernikiem jakości prawa do pracy. Wolnościowe ujęcie silnie akcentuje zatem znaczący udział jednostki w kształtowaniu przysługującego jej prawa do pracy, a zatem sprzyja jej podmiotowemu traktowaniu. Z tych względów pracownikowi przysługuje prawo do pracy, którą samodzielnie i swobodnie wybrał.

W przypadku wolności, wartością podlegającą prawnej ochronie jest zatem możliwość dokonania swobodnego wyboru i w konsekwencji zapewnienie jego realizacji³⁰⁰. Dlatego w doktrynie słusznie podkreśla się, że zakres prawnej ochrony wolności powinien być tak szeroki, jak sam zakres wolności, traktowanej jako zdolność

T. Zielińskiego, *Prawo do pracy...*, s. 15 oraz J. Wratnego – *idem*, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 91 i 99.

296 W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 322–325 i powołana tam literatura.

297 Sformułowany przez J. Wratnego na potrzeby interpretacyjne Europejskiej Karty Społecznej, która będzie stanowić przedmiot dalszych analiz – J. Wratny, *Prawo pracy Rady Europy*, [w:] L. Florek (red.), *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1996, s. 122.

298 J. Wratny, *Prawo pracy Rady Europy...*, s. 122.

299 Por.: T. Zieliński, *Prawo do pracy...*, s. 10.

300 M. Piechowiak, *Prawo a wolność...*, s. 47. Podobnie: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 335.

człowieka do podejmowania decyzji i ich realizacji³⁰¹. „Wolność do” jest fundamentem, a „wolność od” przymusu i ograniczeń środkiem jej realizacji³⁰². Akcent jest więc tu położony na zabezpieczeniu przed przeszkodami lub na znoszeniu już występujących przeszkód w osiągnięciu przez jednostkę tego, co wybrała³⁰³.

W doktrynie słusznie wskazuje się, że ochrona prawna wolności w prawie pozytywnym, nie różni się zasadniczo od sposobu ochrony prawa³⁰⁴. Przedmiotem ochrony nie jest bowiem sama wolność, ale decyzja, którą podejmuje człowiek, co ma znaczenie na płaszczyźnie aksjologicznej, zaś „wolnościowa” czy też „uprawnieniowa” stylistyka norm prawnych, nie wpływa zasadniczo na zakres zobowiązań państwa do zapewnienia jednostce tej ochrony³⁰⁵. W obu przypadkach ochrona wymaga podejmowania działań o charakterze pozytywnym, nie wyczerpuje jej zaś obowiązek nieingerencji. Dlatego też wolność prawnie chroniona jest klasyfikowana jako pewna postać uprawnienia³⁰⁶. Ma ono przy tym dwojaką naturę. Po pierwsze odnosi się ono do sfery własnych zachowań, które nie są ani nakazane ani zakazane, po drugie zaś wiąże się z nieingerencją ze strony organów państwowych ani innych podmiotów we wspomnianą sferę oraz z aktywną jej ochroną przez organy państwowe³⁰⁷. Z powyższych względów wolność tę określa się czasem jako tzw. uprawnienie ekskluzywne, którego cechą charakterystyczną jest swoboda zachowania się, zagwarantowana przez normatywne wyłączenie na nie wpływu innych osób³⁰⁸. Wolność prawnie chroniona jest więc prawem podmiotu do normatywnie wyznaczonej sfery wolności. Prawo to jest przy tym zrelatywizowane do szczególnego rodzaju norm uprawniających, przybierających postać prawa do wolności szczegółowej³⁰⁹.

301 L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej...*, s. 25.

302 Por.: M. Piechowiak, *Prawo a wolność...*, s. 48.

303 *Ibidem*.

304 M. Piechowiak, *Prawo a wolność...*, s. 47–48, podobnie A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 56–57. Ten ostatni autor prowadzi również interesujące rozważania na temat prawnego charakteru wolności w kontekście prostych i pochodnych sytuacji prawnych – *idem*, s. 56–57 i powołana tam literatura.

305 Zwraca na to uwagę A. Sobczyk w uwagach ogólnych do komentarza do art. 65 Konstytucji: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1464–1465.

306 W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa...*, s. 335; S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 146–147. S. Wronkowska podkreśla wieloznaczność określenia „ma prawo” – w szczególności może ono oznaczać wolność dwustronną (indyferencję prawną), wolność prawnie chronioną, ale również roszczenie – *ibidem*, s. 150–151.

307 W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa...*, s. 335.

308 *Ibidem*.

309 *Ibidem*.

Konieczność zagwarantowania realnej wolności pracy, czyli rzeczywistego swobodnego wyboru różnych aspektów zatrudnienia, a następnie stworzenia możliwości jego realizacji, wymaga podjęcia określonych działań przez państwo. Z tego względu na ochronę wolności pracy w pierwszym rzędzie składają się normy, które ją deklarują, potwierdzając jednocześnie prawo jednostki do korzystania z niej³¹⁰, następnie normy zawierające zakazy, nakazy oraz sankcje za ich naruszenie³¹¹, a także prawne, instytucjonalne i materialne gwarancje realizacji zakazów i nakazów, w szczególności w postaci ochrony sądowej³¹².

Normy deklarujące wolność pracy w doktrynie są czasem określane jako prawa o konotacji wolnościowej³¹³, gdyż potwierdzają, że jednostka ma prawo do pracy swobodnie wybranej. Ponadto wolność pracy zapewniana jest za pomocą zakazów i nakazów działania, których funkcją jest z jednej strony usuwanie barier swobodnego wyboru, z drugiej zaś – zabezpieczenie jego realizacji. Nakazy działania często przybierają postać określonych obowiązków kierowanych do władz publicznych, odnoszących się do prowadzenia określonej polityki czy ustanawiania rozwiązań instytucjonalno-prawnych, których celem jest właśnie usuwanie przeszkód swobodnego wyboru pracy i możliwości jego realizacji. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach polityki zatrudnienia powinny zapewnić człowiekowi dostęp do wielu możliwości pracy, spośród których będzie mógł swobodnie wybierać określone opcje według własnych preferencji. Z powyższych względów w regulacjach prawnych często formułowany jest postulat prowadzenia polityki pełnego i produktywnego (racjonalnego) zatrudnienia. Z kolei obowiązki w zakresie zapewnienia wolności wyboru pracy obejmują ułatwianie podjęcia pracy poprzez poradnictwo i pośrednictwo pracy, wspieranie swobodnego dostępu do pracy poprzez zakaz dyskryminacji, w tym zapewnienie fizycznej dostępności pracy dla osób z niepełnosprawnościami, jak również gwarantowanie akceptowalnych warunków pracy³¹⁴. Warto przy tym zauważyć, że niektóre instrumenty pełnią obie funkcje jednocześnie, np. zakaz dyskryminacji może służyć zarówno zabezpieczeniu samej możliwości wyboru, ułatwiając dostęp do zawodów lub do wykonywania konkretnych rodzajów prac, jak również wspierać jego realizację poprzez zakaz pozbawienia możliwości

310 W odniesieniu do ochrony prawnej wolności *in abstracto* – L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka...*, s. 58; *idem*, *Zakres ochrony prawnej...*, s. 23; w odniesieniu do wolności pracy: A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 151–152.

311 *In abstracto* w odniesieniu do wolności – S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczane...*, s. 146–147; L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej...*, s. 23. W odniesieniu do wolności pracy – A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 152.

312 W odniesieniu do ochrony prawnej wolności *in abstracto* – L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka...*, s. 58.

313 W odniesieniu do realizacji prawa do pracy: Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 81.

314 A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 580.

wykonywania zawodu lub pracy bez uzasadnionego powodu. Inne środki wspierają zaś tylko jeden aspekt ochrony, np. nakaz zatrudnienia określonej osoby służy ochronie dokonanego przez nią wyboru podmiotu zatrudniającego, zaś obowiązki związane z ustanowieniem pośrednictwa pracy czy poradnictwa zawodowego ułatwiają samo dokonanie wyboru.

W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na skuteczność ochrony prawnej wolności pracy. Jeśli chodzi o ochronę ustanawianą przez system praw człowieka, w doktrynie wskazuje się, że wolność ta wymyka się prostej kwalifikacji do jednej tylko generacji tych praw. Jej istotą, jak już wspomniano, nie jest bowiem tylko zapewnienie jednostce sfery nieingerencji, ale również możliwości zaspokajania potrzeb i dążeń, do czego niezbędnym warunkiem jest aktywne uczestnictwo w życiu zbiorowym, którego głównym organizatorem jest państwo³¹⁵. Choć w praktyce wszystkie normy regulujące wolność pracy zmierzają do tego samego celu, to wykorzystują do jego osiągnięcia różne metody implementacji, wywołując różne skutki – wertrykalny lub horyzontalny. Negatywny aspekt wolności jest regulowany zazwyczaj za pomocą norm podlegających bezpośredniemu stosowaniu w prawie wewnętrznym (*self-executing*) w przeciwieństwie do jej elementu pozytywnego, który co do zasady³¹⁶ wymaga, w wykonaniu zobowiązania wobec innych państw, ustanowienia określonych środków prawnych i gwarancji instytucjonalnych w wewnętrznym systemie prawnym³¹⁷. W praktyce oznacza to tworzenie norm o charakterze programowym, stanowiących podstawę do nakładania na państwo zobowiązań do prowadzenia określonej polityki zatrudnienia oraz tworzenia określonych rozwiązań instytucjonalnych, w wyniku których praca stanie się powszechnie dostępna³¹⁸.

Zakres ochrony wolności pracy jest więc uzależniony od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i realizowanego modelu polityki społecznej. Realność wolności pracy w aspekcie pozytywnym jest uzależniona od jakości realizacji zobowiązań przez władze publiczne, przy czym jednostka jest zazwyczaj pozbawiona możliwości ich bezpośredniego egzekwowania od państwa. Podobna metoda

315 Szerzej: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 96–98.

316 Wyjątek stanowią tutaj prawa podstawowe wywodzone z podstawowych wolności wspólnotowych, w tym ze swobody przepływu pracowników, których adresatami są obywatele państw członkowskich, uzupełniane przez akty prawne wydawane przez organy UE. Bezpośredni skutek rozporządzeń wynika z art. 288 TFUE, zaś w przypadku dyrektywy skutek bezpośredni wywołuje w przypadku złej transpozycji lub jej braku przez państwo członkowskie, oraz gdy przepis dyrektywy nadaje się do bezpośredniego zastosowania (bezwzględnie i wystarczająco precyzyjne) – por.: A. Wyrozumska, *Pojęcie prawa Unii Europejskiej i zasady jego działania*, [w:] A. Wyrozumska, J. Barcz, M. Górka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 232–235; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 189–190 i powołana tam literatura.

317 Por.: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 166–168.

318 Por.: Z. Górka, *Prawo do pracy...*, s. 115–116.

regulacji ochrony wolności pracy występuje w systemach krajowego ustawodawstwa na poziomie konstytucyjnym. Jeśli chodzi o pozytywny aspekt wolności pracy, potwierdzone jest prawo do podjęcia wybranego zatrudnienia, natomiast sposób i zakres realizacji tej wolności jest dokładniej określony na poziomie ustawodawstwa zwykłego, co w zasadzie pozbawia ją waloru wolności chronionej konstytucyjnie, skoro jednostka może dochodzić jej ochrony w granicach określonych w ustawie. Z tych względów, prowadzona przez władze publiczne polityka zatrudnienia może co najwyżej stwarzać dla sytuacji jednostki pewne korzystne refleksy poprzez zwiększanie szans na podjęcie pracy zarobkowej; nie przysługują jej jednak w stosunku do tych władz prawa podmiotowe, umożliwiające wyegzekwowanie przysługującego jej prawa do pracy swobodnie wybranej³¹⁹. Roszczeniowość ta uwidacznia się niekiedy w fazie dostępu do zatrudnienia i nawiązywania stosunków pracy, m.in. w związku z zakazem dyskryminacji³²⁰. Jako skuteczny instrument ochronny w przypadku wolności pracy mogą zostać wykorzystane również obowiązki nakładane w szczególności na podmioty zatrudniające, które, będąc formalnie jego własnymi, równocześnie stanowią przejaw realizacji zobowiązania wspólnoty do ochrony słabszych jednostek. Bezpośrednim beneficjentem działań jest osoba zatrudniona, zaś w ogólnym rozrachunku korzyści uzyskuje całe społeczeństwo³²¹.

Dodatkowo należy jeszcze zauważyć, że skoro ustanowiony wyborem stan rzeczy jest dobrem jednostki i podlega ochronie prawnej, jako środek zabezpieczający pewne niematerialne wartości³²² związane ze swobodnym wykonywaniem pracy jawi się ochrona dóbr osobistych³²³. Umożliwia ona zabezpieczenie uprawnionego przed niedozwolonymi naciskami, które krępują swobodne dysponowanie wartościami osobistymi³²⁴. Stwarza zatem dodatkowe możliwości ochrony prawnej wolności pracy przed naruszeniami ze strony osób trzecich³²⁵, zaś w przypadku ich wystąpienia daje podstawy do wywodzenia z nich roszczeń majątkowych i niemajątkowych³²⁶.

319 Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 81.

320 Por.: J. Wrątny, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 100.

321 *Ibidem*, s. 94; A. Sobczyk, *Praca i człowiek pracujący...*, s. 44.

322 W doktrynie prawa cywilnego wskazano, że są to wartości obejmujące fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność, godność i pozycję w społeczeństwie, stanowiące przesłankę samorealizacji osoby ludzkiej – Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1994, s. 135.

323 Por.: A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 126–127; Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 101–102; H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 498–504; A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 151–163.

324 A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych...*, s. 126.

325 W ramach ochrony zapobiegawczej.

326 Zdaniem A. Sobczyka w każdym przypadku naruszenia ustawowych nakazów i zakazów dotyczących wolności pracy uzasadnione będzie dochodzenie zadośćuczynienia – A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 164.

Na zakończenie rozważań dotyczących prawnej ochrony wolności pracy należy przyjrzeć się bliżej mechanizmom jej zapewniania osobom z niepełnosprawnościami. W przypadku wspomnianej grupy społecznej, istotnego znaczenia dla jej skuteczności nabierają środki prawne, umożliwiające zapewnienie równej wolności pracy w sensie materialnym. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie ochrona realizowana przez przepis prawa, zwłaszcza zaś prawa pracy, może mieć dwa wymiary – formalny i materialny. Ochrona formalna ma zabezpieczyć pracownika przed zachowaniami pracodawcy, które naruszają jego uprawnienia i obowiązki, zaś ochrona materialna służy faktycznemu wyrównywaniu położenia stron stosunku pracy poprzez asymetrię praw i obowiązków, która niekiedy nie jest podyktowana wyłącznie względami ochronnymi, ale czasem także koniecznością realizacji przez pracodawcę socjalnych zadań państwa³²⁷. W konsekwencji słusznie zwraca się uwagę, że funkcją prawa pracy nie jest wyłącznie ochrona przed „kims”, czyli przed pracodawcą, ale także przed „czymś”, czyli niemożnością zrealizowania wartości, do których pracownik jest uprawniony jako człowiek i członek społeczności³²⁸. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami również istotne jest wyodrębnienie takiego podwójnego sensu ochrony wartości, jaką jest wolność pracy. W jej realizacji może bowiem przeszkadzać zarówno podmiot zatrudniający, jak również sama niepełnosprawność.

Z powyższych względów na ochronę formalną składają się przede wszystkim normy o charakterze semiimperatywnym³²⁹, których oddziaływanie ma charakter jednokierunkowy i umożliwia uwzględnienie woli obu stron stosunku pracy w zakresie, w jakim wpływa ona na zwiększenie uprawnień pracownika lub zmniejszenie jego obowiązków. Z kolei ochrona materialna jest zapewniana poprzez przyznawanie dodatkowych uprawnień samym osobom z niepełnosprawnościami, jak również nakładanie dodatkowych obowiązków na inne podmioty (w tym na pracodawców), które nie mają synalagmatycznego uzasadnienia w materialnej wartości wykonywanej pracy, a w konieczności zapewnienia równej wolności każdemu człowiekowi. Z tych względów zastosowanie znajdują środki oparte na wspomnianej już koncepcji wyrównywania szans, która powoduje, że realizacja wolności pracy nie jest uzależniona tylko od ustanowienia zakazów, zwłaszcza w odniesieniu do dyskryminacji, ale wymaga podejmowania aktywnego znoszenia jej barier związanych z niepełnosprawnością. Ochrona ta polega zatem na celowym różnicowaniu przez ustawodawcę standardu ochrony prawnej ze względu na określone potrzeby danej grupy

327 L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 22 i 25.

328 A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I, Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 16.

329 Znacznie rzadziej imperatywne i dyspozytywne.

społecznej³³⁰. Stosowanie koncepcji wyrównywania szans jest uzależnione od zidentyfikowania cech osłabiających pozycję jednostki w społeczeństwie, wymagających szczególnego uwzględnienia przy konstruowaniu środków prawnych, by w ten sposób zrekompensować nierówność wynikającą z przyjęcia formalnie równych zasad ochrony³³¹. W doktrynie wskazuje się, że o statusie osoby słabszej decyduje jej faktyczna pozycja w relacjach społecznych, która uniemożliwia jej zapewnienie poprzez własne działanie ochrony uzasadnionych interesów w takim zakresie, z jakiego korzystają pozostałe jednostki³³². Ze względu na kumulację różnych barier cechą osłabiającą pozycję jednostki w społeczeństwie jest bez wątpienia niepełnosprawność, która wpływa na ograniczenie możliwości realizacji wolności pracy, toteż uzasadnia ona prowadzenie przez państwo aktywnej polityki, która powinna prowadzić do ich wzmocnienia³³³. Przy realizacji tego celu należy jednak uwzględniać interesy innych jeszcze podmiotów oraz grup społecznych i z tego względu zasada proporcjonalności jawi się jako ważny instrument wyznaczania granic dla polityki wyrównywania szans³³⁴.

Wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami odbywa się w szczególności w ramach prowadzonej przez państwo polityki zatrudnienia. W oparciu o rozwiązania prawne funkcjonujące w krajach europejskich można wyróżnić trzy modele takiej polityki wobec osób z niepełnosprawnościami: model kwotowy (udziałowy), model oparty na prawach obywatelskich oraz bazujący na motywowaniu pracodawców³³⁵. Ich odmienne ukształtowanie wynika z różnic społeczno-ekonomicznych oraz z odmiennej kultury prawnej państw europejskich³³⁶.

330 M. Safjan, *Granice ochrony osób słabszych – pomiędzy równością a dyskryminacją pozytywną*, [w:] A. Janik (red.), *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Catusowi*, Warszawa 2009, s. 102.

331 M. Safjan, P. Miłkaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 32; podobnie w odniesieniu do wyjaśniania mechanizmu wyrównywania szans *in abstracto* – A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2(26), s. 53, a także A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej*..., s. 142.

332 M. Safjan, *Granice ochrony osób słabszych*..., s. 100.

333 Podobnie *in abstracto* w odniesieniu do „słabszych jednostek” w społeczeństwie – M. Safjan, P. Miłkaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*..., s. 36–37 i powołana tam literatura. Wprost w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami – M. Safjan, *Granice ochrony osób słabszych*..., s. 106–108.

334 Szerzej na temat kryteriów identyfikacji słabszych jednostek w społeczeństwie – M. Safjan, *Granice ochrony osób słabszych*..., s. 108–111.

335 Według J. Jaworskiego należy wyróżniać dwa modele. W analizach tego autora model wolnościowy powiązany jest ściśle z modelem motywacyjnym. Patrz: J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2009, s. 33.

336 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa*..., s. 94–95.

Ponieważ jednak konstrukcje te mają charakter modelowy, w praktyce nie występują one w czystej postaci i opierają się często na rozwiązaniach hybrydowych, umożliwiających niwelowanie mankamentów wynikających ze stosowania modeli w czystej postaci³³⁷.

Istotą systemu kwotowego jest narzucenie pracodawcom powinności zatrudniania określonego odsetka osób z niepełnosprawnościami³³⁸ (stąd również nazwa model udziałowy) w populacji tworzonej przez załogę pracowniczą, który w określonych warunkach może być obniżany w związku z zatrudnianiem osób z określonym stopniem niepełnosprawności czy z chorobą znacznie utrudniającą wykonywanie pracy zarobkowej. Zakres podmiotowy tego obowiązku jest zróżnicowany³³⁹, jednak przy jego ustalaniu bierze się pod uwagę wielkość pracodawcy mierzoną liczbą zatrudnianych pracowników³⁴⁰ i, uzupełniając, rodzaj prowadzonej przez niego działalności. Realizacja tego obowiązku jest wspierana systemem dopłat, umożliwiającym redukcję dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z zatrudnianiem osoby z niepełnosprawnościami, w tym umożliwiających ewentualne rekompensowanie obniżonej produktywności w pracy. Środki przekazywane pracodawcom na ten cel pochodzą z obowiązkowych wpłat wnoszonych przez pozostałych pracodawców, którzy tego obowiązku nie realizują³⁴¹. Podstawowe założenie, na którym opiera się omawiany model, to – racjonalny ekonomicznie – brak akceptacji i gotowości pracodawców do ponoszenia zwiększonych kosztów związanych z uwzględnianiem dodatkowych potrzeb związanych z niepełnosprawnością pracowników. W związku z tym wskazuje się, że narzucenie obowiązku

337 W literaturze wskazuje się również, że modele te nie obejmują wszystkich kwestii związanych z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami, a tylko te, w które ingeruje sektor publiczny. Poza tymi rozwiązaniami modelowymi pozostają w szczególności działania na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, podejmowane przez tzw. trzeci sektor – J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych...*, s. 33.

338 Największy udział przewidziano w krajach takich jak Grecja (w sektorze prywatnym 8%), Włochy (7%), Francja (6%), zaś najniższy w Belgii (2–2,5%), Hiszpanii i Portugalii (sektor prywatny po 2%), Austrii i Rumunii (4%) – M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 115–117; M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 90–91. Zob. też: T. Majewski, *Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2003, nr 5, s. 7; A. Politaj, *Kwotowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych w wybranych krajach OECD i w Polsce*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 143–148.

339 Szerzej: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 91.

340 Niekiedy wszyscy pracodawcy (Portugalia, Mołdawia); część krajów nakłada tego typu obowiązek na pracodawców zatrudniających więcej niż 20–25 pracowników (np. Austria, Belgia, Czechy, Francja, Litwa, Niemcy, Słowacja, Węgry); zaś pozostałe na tych, którzy zatrudniają co najmniej 50 pracowników (Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Rumunia) – por.: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 115–117.

341 Por.: *idem*, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 114 i 118; *idem*, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 94.

zatrudniania osób z niepełnosprawnościami opiera się na pewnego rodzaju umowie społecznej, w ramach której państwo zwalnia się wobec osób z niepełnosprawnościami z obowiązku prowadzenia rehabilitacji zawodowej i społecznej, zaś obowiązki te przejmują pracodawcy, korzystając w zamian ze wsparcia finansowego. Zasadniczo wszyscy pracodawcy ponoszą więc – bezpośrednio lub pośrednio – ryzyko zwiększonych kosztów związanych z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami³⁴². Można więc powiedzieć, że pracodawcy niezatrudniający osób z niepełnosprawnościami, płacąc swoistą zryczałtowaną składkę, uwalniają się od ryzyka zwiększonych ponad nią kosztów prowadzenia działalności i jednocześnie solidaryzują się z pracodawcami, którzy te koszty ponoszą. Wysokość opłaty wnoszonej z tytułu niezatrudniania osób z niepełnosprawnościami jest najczęściej skalkulowana na takim poziomie³⁴³, aby zniwelować różnice w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej i tym samym wyrównać możliwości konkurencyjne tych podmiotów na rynku. Model ten przyjęto w większości państw europejskich, w tym w Polsce³⁴⁴.

Model oparty na prawach obywatelskich bazuje z kolei na egzekwowaniu potwierdzonych konstytucyjnie praw, zwłaszcza zaś prawa do pracy i do równego traktowania bez względu na niepełnosprawność, zwłaszcza w sferze zatrudnienia³⁴⁵. Z tego powodu w ustawodawstwie zwykłym, w ramach mechanizmów wyrównujących, ustanawiane jest zobowiązanie pracodawców do zapewnienia pracownikom z niepełnosprawnościami odpowiednich ze względu na ich potrzeby warunków zatrudnienia, jeżeli nie wiąże się to z ponoszeniem przez nich nadmiernych obciążeń, w tym finansowych. Realizacja tego zobowiązania jest uzależniona od wielu czynników, głównie od wielkości przedsiębiorstwa i jego sytuacji ekonomicznej. Model ten przyjęto w krajach anglosaskich³⁴⁶, a także w Finlandii, Estonii, Holandii, Szwajcarii czy Szwecji. Pod wpływem tego modelu ustawodawstwo antydyskryminacyjne wspiera system kwotowy w takich krajach jak Belgia, Chorwacja³⁴⁷ czy Polska.

342 A. Barczyński, *Kosztowy model optymalizacji systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Wystąpienie na Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej „Ergonomia niepełnosprawnym w przyszłości” Łódź, 13–14 listopada 2003 r., MKEN 2003, s. 2, <http://idn.org.pl/lodz/Mken/MKEN%202003/referaty/BarczynskiAndrzej.pdf> (dostęp: 13.02.2019); J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych...*, s. 34.

343 Na temat poziomów tych wpłat i sposobów ich ustalania – szerzej: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 125–126.

344 Por.: *idem*, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 114 i 118; *idem*, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 94; J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych...*, s. 34.

345 J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych...*, s. 33. Zob. też: T. Majewski, *Systemy zatrudnienia osób...*, s. 8.

346 Por. M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 93–94; J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych...*, s. 33.

347 M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 119 i 124.

Z kolei model motywowania pracodawców opiera się na inicjatywach dobrowolnych, stymulowanych odpowiednio przez państwo za pomocą instrumentów informacyjnych i finansowych, najczęściej w postaci częściowego subsydiowania kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników z niepełnosprawnościami tym pracodawcom, którzy stosują dobre praktyki i w sposób szczególny przyczyniają się do promowania ich zatrudnienia³⁴⁸. Podstawą działania systemu jest zasada solidarności społecznej, z której wynika współodpowiedzialność społeczeństwa za los jednostki, która ma ograniczone możliwości podejmowania zatrudnienia. W praktyce model ten realizowany jest w państwach skandynawskich, zwłaszcza w Norwegii i Danii³⁴⁹. W tym ostatnim kraju funkcjonuje on w ramach ogólnej koncepcji *flexicurity*, która zakłada połączenie elastyczności zatrudnienia z bezpieczeństwem socjalnym. Pewność zatrudnienia w zmiennym otoczeniu rynkowym jest według tej koncepcji gwarantowana przez aktualne kwalifikacje i umiejętności praktyczne, których posiadanie wspierane jest aktywną polityką rynku pracy, zaś w okresach pozostawania bez pracy bezpieczeństwo socjalne zapewnia hojny system zabezpieczenia społecznego³⁵⁰.

W krajach mniej zamożnych dominuje model kwotowy, włączający w finansowanie znoszenia barier w podejmowaniu zatrudnienia samych pracodawców³⁵¹. Przyczynia się on jednak do stygmatyzacji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy jako mniej wydajnych i bardziej kosztownych, co powoduje, że system ten jest często uzupełniany ustawodawstwem antydyskryminacyjnym, charakterystycznym dla modelu opartego na prawach obywatelskich. Również ostatnio wspomniany model nie jest wolny od wad, ponieważ zwłaszcza kandydatom do zatrudnienia bardzo trudno jest udowodnić, że decyzja o odmowie zatrudnienia opierała się wyłącznie na cesze niepełnosprawności, co potwierdza niski odsetek spraw tego typu rozstrzyganych przez sądy krajowe. Z kolei kraje bardziej zamożne preferują motywowanie pracodawców do dobrowolnego zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, wspierając system współodpowiedzialności środkami pochodzącymi bezpośrednio z budżetu państwa³⁵². Niezależnie od realizowanego w konkretnym państwie modelu wszystkie one zmierzają do realizacji jednego z kierunków aktualnej europejskiej polityki zatrudnienia, którym jest włączanie osób z niepełnosprawnościami w jej główny nurt³⁵³.

348 Por.: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 124; J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych...*, s. 34. T. Majewski, *Systemy zatrudnienia osób...*, s. 9.

349 Również na Islandii, na Łotwie i w innych mniejszych krajach europejskich – szerzej: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 120–121.

350 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 92–93.

351 Szerzej: J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych...*, s. 33; M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 115–117.

352 M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 121–123; *idem*, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 95–96 i powołana tam literatura.

353 Szerzej: *idem*, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 96–97 i powołana tam literatura.

2.8. Podsumowanie

Wolność pracy stanowi pewien aspekt wolności rozumianej w sposób najbardziej ogólny, posiada w związku z tym wspólną z nią istotę, jak również jest warunkiem jej osiągnięcia. Wolność i praca przez długi czas wykluczały się, dopiero na skutek przemian cywilizacyjnych zaczęto dostrzegać indywidualne i społeczne korzyści z zapewniania powszechnej wolności jednostkom we wszystkich sferach życia, również tej odnoszącej się do możliwości swobodnego wykonywania pracy zarobkowej. Wolność, wraz z jej aspektem odnoszącym się do wykonywania pracy zarobkowej, umożliwiając realizację różnorodnych celów, jest wartością zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. W systemie prawnym wartości stanowią uzasadnienie dla przyjmowanych rozwiązań prawnych, jak również umożliwiają dokonywanie oceny czy chronią ważne w danym miejscu i czasie interesy społeczne i jednostkowe. Ułatwiają więc weryfikację aktualności przyjmowanych rozwiązań prawnych z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań cywilizacyjnych.

Wolność jest przede wszystkim wartością instrumentalną, umożliwiającą samorealizację każdego człowieka i wspierającą jego wszechstronny rozwój. Wzmocnienie realizacji wspomnianego celu powoduje połączenie wolności z inną ważną w życiu człowieka wartością, którą stanowi praca. Nie tylko wspiera ona rozwój osobowy jednostki, ale również przyczynia się do budowania dobra wspólnego, co powoduje, że swobodne podejmowanie i wykonywanie pracy ma również walor ogólnospołeczny. Z powyższych względów wolność, wraz z jej aspektem odnoszącym się do pracy zarobkowej, postrzegana jest jako fundamentalna wartość życia społecznego, ponieważ umożliwia zaspokajanie zróżnicowanych potrzeb materialnych i niematerialnych odczuwanych przez każdego człowieka. Możliwość wykonywania swobodnie wybranej pracy stanowi szczególną wartość w życiu osób z niepełnosprawnościami, bowiem wzmacnia ich podmiotowe traktowanie, stanowi środek ich wszechstronnego rozwoju, a także rehabilitacji. W celu poszerzania możliwości swobodnego działania i włączania się tych osób do życia społecznego, konieczne jest gwarantowanie im prawnej ochrony wolności pracy.

Wolność pracy wiąże się z podejmowaniem różnorodnych decyzji w odniesieniu do rodzaju zawodu lub pracy, miejsca jej wykonywania czy osoby kontrahenta. Z tego względu jednostce powinny zostać zapewnione odpowiednie warunki podejmowania wspomnianych decyzji i ich praktycznej realizacji, które zapewnią realną możliwość korzystania z wolności pracy. W warunkach życia społecznego wolność pracy podlega ograniczeniom ze względu na konieczność uwzględnienia innych jeszcze wartości, ważnych zarówno z indywidualnego, jak i społecznego punktu widzenia. Zakres wolności pracy podlega również zawężaniu ze względu

na różnorodne bariery życia społecznego, do których zaliczyć można w szczególności niepełnosprawność. Wynikająca z zasad sprawiedliwości społecznej konieczność zapewnienia wszystkim członkom społeczeństwa równych możliwości korzystania z wolności pracy stanowi uzasadnienie dla podejmowania działań, opartych na polityce wyrównywania szans, polegających na usuwaniu barier wynikających z niepełnosprawności. Wyrównywanie to nie stanowi ograniczenia dla wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, jeśli jest dokonywane z uwzględnieniem zasad pomocniczości i proporcjonalności. Ze względu na konieczność włączania osób z niepełnosprawnościami do życia społecznego polityka wyrównywania szans powinna również uwzględniać zasadę solidarności, angażującą w określone działania członków społeczeństwa.

Koncepcja ochrony wolności w granicach prawa, w tym również w odniesieniu do aktywności zarobkowej, początkowo opierająca się na wyznaczeniu sfery nieingerencji, uległa rewizji na skutek wydarzeń społeczno-gospodarczych kwestionujących tezę o równym położeniu kontraktujących robotników w stosunku do pracodawców. Oddziaływanie państwa na gospodarkę poprzez łagodzenie ryzyk socjalnych i społecznych nierówności przestało być w rezultacie traktowane jako zagrożenie dla wolności, w tym również w sferze stosunków zatrudnienia, ale jako warunek jej praktycznej realizacji. Założenia te zostały wykorzystane do budowania modelu państwa socjalnego, opartego na tworzeniu rzeczywistych możliwości realizacji wolności i zapewniania równych szans z wykorzystaniem gwarancji instytucjonalnych, tworzonych m.in. za pomocą środków prawnych.

Wolność pracy stanowi wartość chronioną w systemie praw człowieka; w prawie pozytywnym jej ochrona nie różni się jednak zasadniczo od sposobu ochrony prawa. Różnica między wolnością a prawem najbardziej uwidacznia się na płaszczyźnie aksjologicznej, w której rozstrzygający jest wpływ jednostki na należyty jej stan rzeczy. Jeśli jednostka ma wpływ na jego ukształtowanie, ochronie prawnej podlega możliwość swobodnego podejmowania przez nią decyzji w odniesieniu do tego stanu. W prawie pozytywnym między wolnością pracy a prawem do pracy zachodzi komplementarna relacja, polegająca na możliwości nadania prawu do pracy określonej treści przez swobodny wybór aktywności zarobkowej, dokonywany przez jednostkę.

Na podstawie przeprowadzonych w niniejszym rozdziale rozważań można więc wyróżnić pewne stałe elementy, składające się na model prawnej ochrony wolności pracy. Zaliczyć do nich należy normy deklarujące możliwość wykonywania swobodnie wybranej pracy, ustanowione w celu zapewnienia jej realizacji zakazy, nakazy, a także uzupełniające je określone rozwiązania instytucjonalne. Skuteczność tej ochrony zależy w dużym stopniu od prowadzonej przez państwo polityki zatrudnienia i rynku pracy oraz sposobu realizacji wynikających z niej obowiązków,

nakładanych na różnorodne podmioty publiczne i niepubliczne, w znacznie mniejszym zakresie jest ona wspierana możliwością dochodzenia konkretnych roszczeń przez jednostkę na podstawie przyznanych jej praw podmiotowych. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami wspomniane modelowe rozwiązania składające się na prawną ochronę wolności pracy wymagają uzupełniania formalnych gwarancji dodatkowymi środkami, które, znosząc bariery realizacji tej wolności, zapewniają ochronę materialną. Oparte na koncepcji wyrównywania szans z pozostałymi członkami społeczeństwa środki przybierają najczęściej postać określonych dodatkowych obowiązków, nakładanych głównie na podmioty zatrudniające, które są wspierane finansowo w celu ich właściwej realizacji. Dokonane ustalenia w odniesieniu do modelu prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami wyznaczają sposób prowadzenia analizy regulacji prawnej, służącej jej zapewnieniu, w drugiej części pracy.

Część II

Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

3. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w porządku międzynarodowym

3.1. Uwagi wprowadzające

Celem tego rozdziału jest dokonanie przeglądu rozwiązań składających się na prawną ochronę wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, w wyniku którego możliwe będzie ustalenie obowiązujących w tej mierze standardów. Ich znajomość umożliwi ocenę rozwiązań przyjmowanych we wskazanym zakresie przez polskiego ustawodawcę, przedstawionych w kolejnych rozdziałach pracy.

Analiza problematyki ochrony prawnej wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w porządku ponadnarodowym zostanie przeprowadzona z uwzględnieniem dorobku normatywnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy, jak również Unii Europejskiej. Wspomniane organizacje powstały w różnym czasie, charakteryzują się zróżnicowanym zakresem oddziaływania, przyjęły do realizacji nieco odmienne cele społeczne i gospodarcze, toteż w różnym zakresie podejmują one w działalności normatywnej problematykę ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Akty normatywne przez nie wydawane są też zróżnicowane pod względem stopnia szczegółowości, sposobu oddziaływania na krajowy porządek prawny i możliwości egzekwowania przez jednostki potwierdzonych przez nie wolności i praw. Obok norm wiążących, istotne znaczenie dla określonej wyżej problematyki mają również te, które jedynie zachęcają państwa do wprowadzania konkretnych rozwiązań prawnych. Mimo że nie stanowią one źródeł zobowiązań międzynarodowych, ich faktyczny wpływ na kształt prawa krajowego jest jednak niekwestionowany¹.

Wskazane okoliczności uzasadniają sposób prowadzenia dalszych analiz, które zostaną dokonane odrębnie dla aktów wydanych przez ONZ i jej wyspecjalizowaną

1 W odniesieniu do zaleceń MOP zwracają na to uwagę: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 68.

w sprawach pracy oraz zabezpieczenia społecznego agendę – MOP, jak również odrębnie dla dokumentów Rady Europy i Unii Europejskiej, jako organizacji zajmujących się zagadnieniami społeczno-gospodarczymi, charakterystycznymi dla regionu Europy. Wśród dokumentów wydanych przez Radę Europy uwaga zostanie skupiona przede wszystkim na Europejskiej Karcie Społecznej i jej Zrewidowanej wersji ze względu na to, że wyznaczają one w sposób wiążący standardy ustawodawstwa pracy².

W prowadzonych analizach uregulowań międzynarodowych konieczne jest uwzględnienie poszczególnych elementów składających się na model prawnej ochrony wolności pracy. Z tych względów w rozważaniach zwrócono uwagę na normy deklarujące wolność pracy, jak również na te regulacje, które poprzez zakazy i nakazy działania oraz inne jeszcze rozwiązania instytucjonalne kształtują ochronę zarówno jej aspektu negatywnego, jak i pozytywnego. Szczegółowe uwagi należy jeszcze poprzedzić spostrzeżeniem, że prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami jest zapewniana w aktach ponadnarodowych dwójakiego rodzaju. Ze względu na zakres podmiotów objętych ich regulacją możemy wyróżnić akty o powszechnym zastosowaniu, odnoszące się do wszystkich ludzi, bez względu na ich cechy osobowe, jak również te, które odnoszą się wyłącznie do populacji osób z niepełnosprawnościami. Skoro akty o powszechnym charakterze obejmują ochroną każdego, powstaje pytanie o celowość tworzenia odrębnych regulacji, które zakres podmiotowy ograniczają wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami. W literaturze podkreśla się, że stosowanie techniki w pewnym sensie podwójnej regulacji prawnej, poprzez ustanowienie praw dla szczególnych kategorii podmiotów, jest uzasadnione ich słabszą pozycją społeczną oraz wysokim prawdopodobieństwem gorszego traktowania w wewnętrznych systemach prawa. Słabsze możliwości skutecznego dochodzenia przysługujących tym podmiotom praw wymagają zapewnienia szczególnej ochrony, m.in. poprzez ustanowienie specyficznych środków, które przysługują tylko im, nie zaś wszystkim ludziom czy obywatelom³.

2 Warto przy tym zauważyć, że w innych jeszcze aktach, nieratyfikowanych przez Polskę, znajdują się rozwiązania wpływające na swobodny dostęp do zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami. W szczególności chodzi tutaj o zasady łączenia zarobku z rentą, które stanowią przedmiot regulacji Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego i jego Zrewidowanej wersji. Szerzej na ten temat: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005, s. 478–479.

3 A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 241; M. Jankowska, *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2011/2012, nr 1, s. 28.

3.2. Ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w działalności normatywnej ONZ i MOP

3.2.1. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Informacji o wartościach chronionych w ramach działalności normatywnej organizacji międzynarodowych dostarczają liczne deklaracje, które w sposób uroczysty i oficjalny wyrażają oczekiwania wobec społeczności międzynarodowej w odniesieniu do ich przestrzegania. Jeśli te oczekiwania znajdują odzwierciedlenie w praktyce, deklaracje na podstawie zwyczaju mogą zostać uznane za tworzące zobowiązania wobec państw⁴. Ponadto cennym źródłem informacji o podlegających prawnej ochronie wartościach są również formułowane w przypadku niektórych aktów, preambuły oraz regulacje kształtujące ustrój organizacji międzynarodowych. W związku z tym ważne wydaje się zwrócenie uwagi na te dokumenty w poniższych analizach.

W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka za jedną z podstawowych zasad, na których oparto katalog praw człowieka, uznano wolność, stanowiącą atrybut każdej istoty ludzkiej od momentu narodzin⁵. Mimo że dokument ten ma charakter polityczny, jego faktyczne znaczenie dla porządku normatywnego jest doniosłe, o czym świadczą liczne odwoływania do treści Deklaracji w wiążących aktach prawa międzynarodowego. Do wolności pracy odnoszą się postanowienia, z których wynika zakaz trzymania kogokolwiek w niewolnictwie lub poddaństwie⁶, jak również prawo do swobodnego wyboru zatrudnienia⁷. Do osób z niepełnosprawnościami te postanowienia mają zastosowanie na podstawie ogólnej zasady równości wobec prawa i równej ochrony przed dyskryminacją w zakresie korzystania z praw proklamowanych w Deklaracji⁸. Tak rozumiana wolność pracy podlega ograniczeniom ustanowionym przez prawo ze względu na uznanie i poszanowanie praw i wolności innych oraz w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego

4 A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 42–43 i podana tam literatura.

5 Art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10 grudnia 1948 r., A/RES/3/217, [http://undocs.org/A/RES/217\(III\)](http://undocs.org/A/RES/217(III)) (dostęp: 28.11.2018). Podobnie: A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 84.

6 Art. 4 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

7 Art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

8 Art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

społeczeństwa⁹. Z kolei w Deklaracji ONZ z 17 grudnia 1969 r. w sprawie postępu i rozwoju społecznego podkreślono, że każdy człowiek ma prawo do godnego i wolnego życia oraz do korzystania z postępu społecznego, w którego tworzeniu powinien również uczestniczyć¹⁰. Postęp społeczny wymaga natomiast, aby każdy człowiek miał zapewnione prawo do pracy i swobodnego jej wyboru¹¹.

Jeśli chodzi o dokumenty programowe odnoszące się do osób z niepełnosprawnościami, w Deklaracji ONZ z 20 grudnia 1971 r. dotyczącej praw osób z upośledzeniem umysłowym¹² wprost nie odniesiono się do wolności w kontekście pracy, jednak w tym kierunku zmierzają postanowienia zawarte w jej preambule. Zwraca się w niej uwagę na konieczność niesienia pomocy tym osobom w rozwijaniu ich zdolności i możliwości w różnych dziedzinach życia. Wydaje się więc, że pomoc ta, przyczyniając się do rozszerzenia sfery możliwości postępowania, może wpływać na zwiększenie ich realnej wolności. Podobny skutek można uzyskać, co również wynika z preambuły, tworząc warunki umożliwiające tym osobom integrację w normalnym życiu w możliwie największym stopniu. W konsekwencji, w dalszej części dokumentu podkreślono, że tak dalece jak to możliwe, osoby te mają takie same prawa, jak pozostali ludzie¹³, w tym również prawo do wykonywania pracy zarobkowej bądź innego pożytecznego zajęcia przy najpełniejszym wykorzystaniu ich uzdolnień¹⁴. W kontekście negatywnej wolności pracy istotne znaczenie może mieć podkreślenie, że osoby te mają prawo do ochrony przed wyzyskiem i nadużyciami¹⁵, co jest szczególnie ważne, gdy ze względu na dysfunkcje nie są w stanie korzystać ze swych uprawnień¹⁶.

Podobne postanowienia, chociaż z uwzględnieniem szerszego zakresu podmiotowego, również wprost nieodnoszące się do wolności pracy, znalazły odzwierciedlenie w przyjętej 9 grudnia 1975 r. Deklaracji praw osób niepełnosprawnych¹⁷. Poszanowanie dla wartości wolności człowieka wynika z fragmentu preambuły,

9 Art. 29 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Por. M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 102, 143 i 152.

10 Art. 1 Deklaracji, A/RES/2542(XXIV), [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2542\(XXIV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2542(XXIV)) (dostęp: 21.01.2019).

11 Art. 6 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

12 A/RES/2856(XXVI).

13 Por.: pkt 1 Deklaracji.

14 Por.: pkt 3 zd. 2. Zob.: D. Semków-Chajko, *System ochrony praw osób niepełnosprawnych w regulacjach prawnych ONZ*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 238.

15 Pkt 6 Deklaracji.

16 Por. pkt 7 Deklaracji. Zob. też: K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 41.

17 A/RES/30/3447.

w którym podkreślono konieczność wspierania tych osób w rozwoju ich uzdolnień oraz ich pełnej integracji w życiu społecznym. Potwierdzeniem powyższego może być również inny fragment preambuły, zgodnie z którym osobom tym przysługują uprawnienia, które służą osiągnięciu przez nie możliwie dużej niezależności¹⁸. W odniesieniu do pracy potwierdzono ich prawo, stosownie do uzdolnień, do podjęcia i utrzymania zatrudnienia lub podjęcia pożytecznego, produktywnego i opłacalnego zajęcia¹⁹.

W następnej kolejności, w celu ustalenia znaczenia ochrony wolności w działalności wspomnianych organizacji międzynarodowych, należy poddać analizie akty kształtujące ich ustrój. W preambule Karty Narodów Zjednoczonych zwrócono uwagę na konieczność przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka, w dostojęstwo i wartość jego osoby, a także na potrzebę stworzenia warunków dla realizacji sprawiedliwości społecznej, postępu społecznego i podniesienia stopy życiowej przy zapewnieniu większej wolności. W ramach międzynarodowej współpracy gospodarczej i społecznej państwa – w dążeniach do podniesienia stopy życiowej, pełnego zatrudnienia oraz stworzenia warunków postępu i rozwoju – zobowiązały się do powszechnego poszanowania i popierania praw oraz wolności podstawowych²⁰. Wynika z tego, że m.in. wolność człowieka podlega prawnej ochronie ze względu na swoje znaczenie dla osiągania postępu i rozwoju. Z kolei w preambule Konstytucji MOP podkreślono, że pewne warunki pracy są dla wielkiej liczby ludzi niesprawiedliwe, powodując nędzę i niedostatek. Stwierdzenie to można zatem odczytać w ten sposób, że niedostatek, ograniczający możliwości działania, stanowi jedną z głównych barier realizacji wolności, w związku z czym należy mu przeciwdziałać i go zwalczać. Ograniczenia możliwości zaspokajania potrzeb stanowią zatem również ograniczenie wolności jako takiej i, prowadząc do nierówności społecznych, zagrażają trwałemu i powszechnemu pokojowi. Z tego powodu w ramach MOP podejmowane są działania skierowane na niwelowanie tych różnic, w których należy uwzględnić zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji u źródeł działalności normatywnej tej organizacji tkwi założenie, że sprawiedliwość społeczna może być osiągnięta tylko przez ustalenie godziwych warunków pracy²¹. Z kolei w Deklaracji Filadelfijskiej potwierdzono, że wszyscy ludzie mają prawo dążyć zarówno do materialnego dobrobytu, jak i do rozwoju duchowego w warunkach wolności, godności, gospodarczego bezpieczeństwa i równych możliwości²². Jak się wydaje, dobrobyt – rozumiany jako stan wysokiego

18 Pkt 5 Deklaracji.

19 Pkt 6 Deklaracji.

20 Por.: art. 55 lit. c Karty Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

21 A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 27.

22 Cz. II pkt 1, <http://www.mop.pl/doc/pdf/inne/dekfil.pdf> (dostęp: 15.01.2019).

zaspokojenia potrzeb – sprzyja rozwojowi jednostek i społeczeństwa, pod warunkiem, że jednostki mają równe szanse korzystania z wolności w odpowiednich warunkach ekonomicznych.

Z analizy powyższych dokumentów programowych i ustrojowych wynika więc, że wolność człowieka, również w odniesieniu do jego aktywności zarobkowej, stanowi wartość podlegającą prawnej ochronie ze względu na wpływ, jaki wywiera na jakość życia i rozwój poszczególnych jednostek, jak również ze względu na istniejącą konieczność wspierania postępu społecznego. Podobne wnioski płyną z analizy deklaracji dotyczących praw osób z niepełnosprawnościami – ich znaczenie polega na potwierdzeniu, że mimo dysfunkcji osoby te mają takie same prawa, jak pozostali ludzie, i wymagają wsparcia w prowadzeniu niezależnego życia w społeczeństwie.

Przechodząc do analizy aktów międzynarodowych wydanych w ramach ONZ, które deklarują prawną ochronę wolności pracy, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²³. W stylistyce wolnościowej²⁴ potwierdzono w nim prawo do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą. Z oficjalnych interpretacji dokonywanych przez Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wynika, że przepis ten dotyczy wszelkich rodzajów pracy, zarówno samodzielnej, jak i zależnej, przy czym powinna to być praca przyzwoita, to znaczy taka, która szanuje podstawowe prawa człowieka, jak również prawa pracownicze w zakresie ochrony zdrowia i życia oraz wynagrodzenia²⁵. Wolność pracy nie ma przy tym charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Wymaga się przy tym, by były one określone w ustawie i dokonywane w stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą praw, oraz wyłącznie w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym²⁶.

23 Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

24 Zwracają na to uwagę: J. Wratny, *Prawo pracy Rady Europy...*, s. 125; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 191 i powołana tam literatura; K. Bryl, A. Gadkowski, A. Hernandez-Pończyńska, J. Jaraczewski, Z. Kędzia, T. Lewandowski, J. Łukomski, B. Pawelczyk, A.N. Schulz, H. Suchocka, Ł. Szoszkiewicz, *Komentarz do części III*, [w:] A. Hernandez-Pończyńska, Z. Kędzia (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych. Komentarz*, Warszawa 2018, <http://sip-1legalis-1pl-10043b2lf0f60.han3.lib.uni.lodz.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damjzha3dgmj> (dostęp: 18.12.2018).

25 K. Bryl i in., *Komentarz do części III*, [w:] A. Hernandez-Pończyńska, Z. Kędzia (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych. Komentarz*, Warszawa 2018, <http://sip-1legalis-1pl-10043b2lf0f60.han3.lib.uni.lodz.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damjzha3dgmj> (dostęp: 18.12.2018).

26 Art. 4 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Szerzej: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 174.

W aktach prawnych MOP możemy znaleźć z kolei przykłady regulacji, które pośrednio potwierdzają przysługującą każdemu wolność pracy. W szczególności z Konwencji MOP nr 122 z 9 lipca 1964 r. odnoszącej się do polityki zatrudnienia²⁷ oraz z uzupełniających ją zaleceń²⁸ wynika, że państwa zobowiązują się prowadzić aktywną politykę zmierzającą do popierania pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia²⁹. Polityka ta powinna m.in. zmierzać do stworzenia możliwości podjęcia pracy przez wszystkie osoby zdolne do niej, które jej poszukują, jak również do zapewnienia swobodnego wyboru zatrudnienia. Zwraca się przy tym uwagę, że każdy pracownik³⁰ powinien mieć wszelkie możliwości zdobywania kwalifikacji niezbędnych do wykonywania pracy, która mu odpowiada, oraz wykorzystania swoich umiejętności i zdolności w tej pracy³¹. Również w dokumencie zawierającym nowsze standardy w odniesieniu do tej samej problematyki powtórzono, że pierwszoplanowym celem, do którego powinny dążyć państwa, jest polityka pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia³².

Do ustanowienia prawnej ochrony wolności pracy odnoszą się dokumenty dotyczące wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami. W uzupełniającym Konwencję MOP nr 159 zaleceniu MOP nr 169 wskazuje się, że we wszystkich przypadkach, gdy jest to możliwe, osoby niepełnosprawne powinny mieć możliwość uzyskania i utrzymania zatrudnienia zgodnego z ich własnym wyborem, uwzględniającego ich indywidualne zdolności i stwarzającego perspektywy awansu zawodowego. W tym celu powinny one korzystać z równości szans i traktowania, którą ma zapewnić m.in. stosowanie specjalnych, pozytywnych środków³³. W Konwencji ONZ o prawach tych osób³⁴ w pierwszej kolejności warto natomiast zwrócić uwagę

27 Dz.U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31.

28 Zalecenie MOP nr 122 w sprawie polityki zatrudnienia, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z122.html> (dostęp: 15.01.2019), a także zalecenie MOP nr 169 dotyczące polityki zatrudnienia, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z169.html> (dostęp: 15.01.2019). Zalecenie późniejsze rozwija niektóre postanowienia wcześniejszego, biorąc pod uwagę zmiany, które nastąpiły w sferze zatrudnienia – L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 156.

29 Por.: art. 1 ust. 1 Konwencji MOP nr 122. Szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 152–153. Zob. też: art. 2 Konwencji MOP nr 168 z 21 czerwca 1988 r. dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, Nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k168.html> (dostęp: 15.01.2019).

30 W tym również z niepełnosprawnością – M.P.

31 Art. 1 ust. 2 lit. a i c Konwencji nr 122 MOP. Szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 154.

32 Konwencja MOP nr 168.

33 Pkt 7 i 9 Zalecenia MOP nr 169.

34 Dz.U. z 2012 r., poz. 882, dalej: KPON. O zastrzeżeniach interpretacyjnych zgłoszonych przez Polskę: M. Szreniawska, *Znaczenie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*,

na preambułę, w której podkreśla się znaczenie, jakie ma dla osób z niepełnosprawnościami samodzielność i niezależność, w tym wolność dokonywania wyborów³⁵. Poszanowanie autonomii, a także niezależności osoby zostało w Konwencji podniesione do rangi zasady ogólnej, na której opierają się wszystkie rozwiązania w niej przyjęte³⁶. Co więcej, podkreśla się w niej cenny, zarówno obecny, jak i potencjalny, wkład tych osób w ogólny dobrobyt i różnorodność społeczności, który uzasadnia konieczność popierania pełnego korzystania przez te osoby z praw i podstawowych wolności oraz wspierania ich pełnego udziału w życiu społecznym. Działania te, w świetle Konwencji, nie tylko przyczynią się do wzmocnienia poczucia społecznej przynależności osób z niepełnosprawnościami, ale również do rozwoju ludzkości, postępu społecznego i gospodarczego oraz zmniejszenia sfery ubóstwa³⁷. Z powyższych względów prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą zostało potwierdzone w art. 27 ust. 1 KPON. Stanowi ono ważny element prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy na zasadzie równości z innymi osobami. Ustanowiony w ten sposób standard ochronny jest bardzo wysoki. Jeśli weźmie się bowiem pod uwagę, że prawo to powinno przysługiwać na zasadzie równości z innymi osobami, oznacza to konieczność przyjmowania takich rozwiązań, które wyeliminują wpływ niepełnosprawności na możliwość swobodnego podejmowania i wykonywania pracy zarobkowej. W Konwencji silnie zaakcentowano również konieczność ochrony i popierania prawa do pracy osób, które stały się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, co oznacza konieczność podejmowania działań stabilizujących ich zatrudnienie, ewentualnie udzielanie im szczególnego wsparcia w poszukiwaniu i podejmowaniu nowej pracy. W oparciu o analizowany przepis uzasadniony wydaje się również wniosek, że działania wspierające realizację prawa do pracy powinny poprzedzać przyznawanie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Warto jeszcze wspomnieć o ograniczeniach realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, które mogą wynikać z konieczności stopniowej realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych w zależności od środków, jakimi dysponuje konkretne państwo, co nie dotyczy jednak zobowiązań wynikających m.in. z konieczności ochrony negatywnej wolności pracy, które mają skutek natychmiastowy³⁸.

„Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2012(4), nr III, s. 6; D. Semków-Chajko, *System ochrony...*, s. 242. Polska, w przeciwieństwie do Cypru czy Wielkiej Brytanii, nie zgłosiła zastrzeżeń interpretacyjnych do art. 27 KPON (ograniczenie dostępu do służby w siłach zbrojnych), który stanowi podstawę dla zrekonstruowania wolności pracy.

35 Motyw ‘n’ preambuły KPON.

36 Por. art. 3 lit. a KPON.

37 Por.: motyw ‘m’ preambuły KPON.

38 Por.: art. 4 ust. 2 KPON.

Reasumując, należy zauważyć, że przeanalizowane dokumenty w sposób bezpośredni lub pośredni deklarują ochronę wolności pracy, która jednak w określonych okolicznościach może podlegać ograniczeniom ze względu na inne ważne wartości, zasługujące na ochronę prawną. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami szczególnie ważne wydaje się podkreślenie, że mimo barier, jakie mogą one napotykać w codziennym życiu, przysługuje im prawo do swobodnie wybranej pracy, którego realizacja wymaga podejmowania określonych dodatkowych działań. Warto zwrócić uwagę na wysoki standard ochronny, wyznaczony przez Konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami, bazujący na konieczności popierania korzystania przez nie w pełni z wolności i praw człowieka oraz ich pełnego udziału w życiu społecznym, co można osiągnąć m.in. poprzez umożliwienie podejmowania im swobodnie wybranej pracy na zasadzie równości z innymi osobami.

3.2.2. Prawna ochrona negatywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Zasada dobrowolności pracy, a zatem wolność pracy w ujęciu negatywnym, w dokumentach o powszechnym zakresie podmiotowym została uregulowana w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r.³⁹, a także w Konwencjach MOP: nr 29 z 28 czerwca 1930 r. dotyczącej pracy przymusowej i obowiązkowej⁴⁰ oraz nr 105 z 25 czerwca 1957 r. o zniesieniu pracy przymusowej⁴¹. Warto również wspomnieć, że w dorobku normatywnym MOP zakaz pracy przymusowej, obok zakazu dyskryminacji i wolności związkowej, są zaliczane do podstawowych praw człowieka ze względu na ich powiązanie z jego najbardziej istotnymi interesami, jakie powstają w związku z wykonywaniem pracy. Jak trafnie się wskazuje, przymus pracy niweczy zadowolenie z jej wykonywania i nie jest w stanie tego zmienić nawet najbardziej korzystne ukształtowanie warunków zatrudnienia⁴².

W doktrynie przyjmuje się, że dla wyjaśnienia pojęcia pracy przymusowej lub obowiązkowej najbardziej miarodajna jest definicja zawarta w Konwencji MOP nr 29⁴³, zgodnie z którą jest nią praca bądź usługi wymagane pod groźbą kary, do których wykonywania osoba nie zgłosiła się dobrowolnie. Praca lub usługi

39 Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, art. 8 ust. 3.

40 Dz.U. z 1959 r. Nr 20, poz. 122, art. 2. Konwencję uzupełnia zalecenie MOP nr 35 dotyczące przymusu pośredniego pracy z 10 czerwca 1930 r., <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z035.html> (dostęp: 18.12.2018).

41 Dz.U. z 1959 r. Nr 39, poz. 240.

42 L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 118–119.

43 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 144; Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 23.

rozumiane są szeroko jako każda działalność, niezależnie od tego, czy jest wykonywana systematycznie czy sporadycznie, a także niezależnie od podstawy jej świadczenia⁴⁴. Istnieją jednak w tym zakresie pewne wyłączenia przedmiotowe, odnoszące się do określonych kategorii zajęć niemieszczących się w pojęciu pracy przymusowej lub obowiązkowej⁴⁵. Są one związane z pełnieniem służby wojskowej, z wykonywaniem normalnych obowiązków obywatelskich, obejmują również pracę świadczoną w ramach odbywania kary pozbawienia wolności, a także wykonywanie pracy w sytuacji zadziałania siły wyższej lub w innych przypadkach stanowiących zagrożenie dla życia, oraz wykonywanie drobnych robót wiejskich⁴⁶. Ze względu na dość liberalne sformułowanie zawarte w tekście pierwotnym omawianej konwencji⁴⁷, które zobowiązywały w zasadzie do stopniowego znoszenia pracy przymusowej i obowiązkowej w możliwie najkrótszym czasie⁴⁸, powstała potrzeba przyjęcia bardziej skutecznych środków ochrony. W Konwencji MOP nr 105 wprowadzono już kategoryczny zakaz pracy przymusowej i obowiązkowej oraz zobowiązanie do jej natychmiastowego zniesienia. Akt ten ponadto określił cele, do których osiągnięcia nie można wykorzystywać pracy przymusowej⁴⁹.

Obie wspomniane Konwencje tworzą standard ochrony na etapie podejmowania zatrudnienia, jednak nie wynika z nich jednoznacznie, czy omawiany zakaz obejmuje kontynuację zatrudnienia i fazę jego zakończenia. Na podstawie wyjaśnień, jakie w tej kwestii udzieliły Komitety Ekspertów MOP i RE, w doktrynie przyjmuje się, że zasada dobrowolności pracy, wynikająca ze wspomnianych aktów, obejmuje również fazy

44 Szerzej: A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, vol. 2, Warszawa 2008, s. 81–88.

45 Art. 2 ust. 2 Konwencji MOP nr 29. Podkreślenia wymaga, że możliwość świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej przewidziana niegdyś przez konwencję w art. 1 ust. 2 i 11 została zniesiona na mocy protokołu do Konwencji nr 29 dotyczącej pracy przymusowej z 11 czerwca 2014 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1418.

46 Katalog tych wyłączeń jest powtórzony w innej stylistyce w pozostałych dokumentach: Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 23; W. Sobczak, *Komentarz do art. 8*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, LEX, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587337870/135310> (dostęp: 18.12.2018); A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I...*, s. 91–97.

47 Zostały one wykorzystane przez polskiego ustawodawcę w celu realizacji problemu tzw. pasożytnictwa społecznego na podstawie ustawy z 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz.U. Nr 35, poz. 229 – szerzej: L. Florek, *Zakaz pracy przymusowej w międzynarodowym prawie pracy*, „Polityka Społeczna” 1986, nr 9, s. 1–2; Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 25; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 145.

48 Uchylony art. 10 Konwencji.

49 Art. 1; Szerzej: L. Florek, *Zakaz pracy przymusowej...*, s. 2; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I*, vol. 2..., s. 108–115.

realizacji i zakończenia zatrudnienia⁵⁰. W pozostałych wymienionych wcześniej aktach międzynarodowych, niezależnie od odmiennej stylistyki przepisów, praca przymusowa i obowiązkowa rozumiana jest podobnie i również obejmowana zakazem⁵¹. Warto podkreślić, że na mocy protokołu dodatkowego do Konwencji MOP nr 29 z 2014 r. państwa ją ratyfikujące zostały zobowiązane do przyjęcia skutecznych środków umożliwiających przeciwdziałanie jej wykonywaniu oraz jej eliminację, a także zapewnienie ofiarom tego rodzaju pracy możliwości korzystania ze środków naprawczych w postaci odszkodowań, jak również pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za jej organizowanie i wykonywanie⁵².

Trzeba jednak zauważyć, że ochrona negatywnego aspektu wolności pracy może zostać niekiedy ograniczona ze względu na wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża istnieniu narodu i zostało urzędowo ogłoszone. Korzystanie ze środków ograniczających nie może jednak prowadzić do naruszania innych podstawowych praw, w szczególności zaś do dyskryminacji ze względu na określone kryteria⁵³. Ograniczenie wolności pracy następuje także przez wyłączenie pewnych czynności z pojęcia pracy przymusowej lub obowiązkowej⁵⁴.

Kontynuując rozważania na temat ochrony negatywnej wolności pracy, należy poddać analizie akty odnoszące się wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami. Wspomnianego zagadnienia dotyczy art. 27 ust. 2 KPON, zgodnie z którym państwa zobowiązane są zagwarantować, że osoby z niepełnosprawnościami będą chronione przed pracą przymusową lub obowiązkową. Ponieważ Konwencja nie wprowadza własnej definicji tych pojęć, wydaje się, że zastosowanie w tym zakresie znajdują regulacje o ogólnym charakterze, zwłaszcza zaś wspomniane wcześniej Konwencje MOP.

Jeśli chodzi o negatywny aspekt wolności pracy znaczenie ma uznanie równego prawa wszystkich osób z niepełnosprawnościami do życia w społeczeństwie, wraz z prawem dokonywania wyborów na równi z pozostałymi jego członkami⁵⁵.

50 L. Florek, *Zakaz pracy przymusowej...*, s. 3; Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 24; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I*, vol. 2..., s. 89.

51 Por.: Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 23–24.

52 Art. 1 protokołu z 11 czerwca 2014 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1418. Wnioski wynikające z luk w implementacji Konwencji MOP nr 29 posłużyły z kolei do przyjęcia w dniu 11 czerwca 2014 r. zalecenia MOP nr 203 dotyczącego środków uzupełniających na rzecz skutecznej likwidacji pracy przymusowej, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z203.html> (dostęp: 21.01.2019).

53 Art. 4 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Szerzej: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 110–112.

54 Art. 8 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 2 ust. 2 Konwencji MOP nr 29.

55 Por.: art. 19 KPON.

W tym kontekście osoba z niepełnosprawnością powinna swobodnie decydować w szczególności również o podejmowaniu lub niepodjęciu zatrudnienia, co oznacza konieczność zabezpieczenia jej przed przymusem ze strony innych osób. Szczególne znaczenie ma podkreślenie, że wszystkie osoby z niepełnosprawnościami powinny być uznawane za podmioty prawa i mają zdolność prawną⁵⁶ na zasadzie równości z innymi we wszystkich aspektach życia, a więc również w sferze związanej z wykonywaniem pracy. W tym celu państwa-strony zostały zobowiązane do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do wsparcia, którego mogą one potrzebować przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych. Przyjęte w tym celu środki mają z jednej strony skutecznie zapobiegać nadużyciom, zaś z drugiej powinny respektować prawa, wolę i preferencje osoby, a także być wolne od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków. Ponadto powinny być one zindywidualizowane – proporcjonalne i dostosowane do sytuacji konkretnej osoby, a także z założenia wprowadzane na określony czas. Jednocześnie powinny podlegać regularnej kontroli przez niezależne i bezstronne władze lub organ sądowy⁵⁷.

3.2.3. Prawna ochrona pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Prawodawca międzynarodowy wskazuje środki służące realizacji prawa do swobodnie wybranej pracy poprzez formułowanie obowiązków podejmowania konkretnych działań przez państwa, jak i powstrzymywania się od niektórych z nich. Obejmują one najczęściej konieczność przyjmowania programów technicznego i zawodowego poradnictwa i szkolenia, polityki i metod zmierzających do stałego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz do pełnego, produktywnego zatrudnienia na warunkach zapewniających jednostce korzystanie z podstawowych wolności politycznych i gospodarczych⁵⁸. Jako rozwinięcie

56 W oficjalnym tłumaczeniu Konwencji na język polski występuje błąd – chodzi w tym przypadku o zdolność do czynności prawnych – por.: np. I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania w polskim prawie instytucji asystenta prawnego osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co?*, Warszawa 2012, s. 111; M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*, [w:] D. Pudzianowska (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2014, s. 147; K. Kurowski, *Wolności i prawa...*, s. 46.

57 Por.: art. 12 ust. 3–4 KPON.

58 Por.: art. 6 ust. 2 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 577. Podobnie kwestia ta została uregulowana w art. 1 Konwencji MOP nr 168.

postanowień odnoszących się do warunków zatrudnienia można potraktować zobowiązanie państw do zapewnienia, by warunki te były sprawiedliwe i korzystne. Standard ten dotyczy możliwości uzyskania godziwego wynagrodzenia, które zapewni zadowalające warunki życia dla pracowników i ich rodzin, a także do organizowania zatrudnienia w bezpiecznych i higienicznych warunkach, równych możliwości awansu w pracy, wyłącznie w oparciu o kryteria stażu pracy i kwalifikacji, jak również do czasu pracy i czasu odpoczynku⁵⁹. Środkiem zabezpieczającym wolność pracy jest także zakaz dyskryminacji⁶⁰.

Ze względu na pewien uniformizm proponowanych rozwiązań prawodawca międzynarodowy zwrócił uwagę na konieczność wyodrębnienia określonych kategorii osób, które mają lub mogą mieć szczególne trudności ze znalezieniem trwałego zatrudnienia i przez to znajdują się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Do jednej z kategorii takich osób zaliczono inwalidów, w stosunku do których przewidziano konieczność utworzenia specjalnych programów popierania dodatkowych możliwości pracy i pomocy w znalezieniu zatrudnienia, a także zachęcania do podejmowania swobodnie wybranego i produktywnego zatrudnienia⁶¹. W przypadku trudności w przystosowaniu się przez nich do zmian strukturalnych proponuje się przyznawanie odpowiednich świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego⁶², ewentualnie zapewnienie im powszechnego dostępu do nauczania ogólnego, poradnictwa zawodowego, programów i szkoleń, jak również stworzenie możliwości wykonywania pracy zarobkowej w specyficznych regionach, sektorach i terenach, a także kierowanie do nich środków rehabilitacji zawodowej, pomocy przy dobrowolnym przemieszczaniu się oraz popierania prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek i w ramach spółdzielni pracowniczych⁶³. Wymienione dodatkowe środki można zatem potraktować jako element prowadzenia przez państwo polityki wyrównywania szans w podejmowaniu przez te osoby swobodnie wybranego zatrudnienia.

Wyrażnie o polityce wyrównywania szans stanowi się już w nowszych dokumentach międzynarodowych. W tym kontekście warto w szczególności zwrócić uwagę na Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych,

59 Por.: art. 7 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

60 Por.: art. 2 ust. 2 Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych.

61 Art. 8 ust. 1 Konwencji MOP nr 168. Szerzej: A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy, tom 1, Wol. 3*, Warszawa 2008, s. 238–240. Zob. też: pkt 16 Zalecenia MOP nr 122 oraz pkt 15 Zalecenia MOP nr 169.

62 Pkt 6.3 Zalecenia MOP nr 122.

63 Pkt 16 Zalecenia MOP nr 169, por. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 157.

przyjęte w dniu 4 marca 1994 r.⁶⁴, które zostały wypracowane na podstawie doświadczeń zebranych podczas *Dekady osób niepełnosprawnych*, przypadającej na lata 1983–1992⁶⁵. Zgodnie z tym dokumentem wyrównywanie szans jest procesem, dzięki któremu różne systemy i instytucje istniejące w społeczeństwie są powszechnie dostępne dla wszystkich, a zwłaszcza dla osób z niepełnosprawnościami⁶⁶. W odniesieniu do zatrudnienia przyjęto zasadę, zgodnie z którą należy wzmocnić pozycję tych osób w taki sposób, by zaczęły one egzekwować swoje prawa w tej dziedzinie. W rezultacie powinny one posiadać równe szanse wykonywania pożytecznego i satysfakcjonującego finansowo zajęcia na otwartym rynku pracy. Temu celowi służyć mają określone rozwiązania, przede wszystkim zaś ukształtowanie przepisów prawa w sposób, który nie będzie powodować dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, jak również nie będzie tworzyć barier w dostępie do zatrudnienia. Dodatkowo sformułowano również obszerny katalog działań, które powinno podjąć państwo, w szczególności w ramach polityki zatrudnienia⁶⁷, aby wspierać integrację tych osób na otwartym rynku pracy⁶⁸. Optymalny poziom niezależności i funkcjonowania ma zapewnić również dostęp do usług rehabilitacyjnych⁶⁹. Zwrócono również uwagę na zasady, które powinny zostać uwzględnione przy tworzeniu instrumentów prawnych, mające wspierać pełne uczestnictwo i wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami, m.in. poprzez zawieranie w ustawodawstwie dotyczącym ogółu obywateli problematyki związanej z niepełnosprawnością, włączanie środowiska tych osób w proces tworzenia prawa i jego oceny, przyjmowanie unormowań przyznających im pewne szczególne uprawnienia, jak również ustanowienie środków prawnych służących eliminacji nadużyć, dyskryminacji i innych form niekorzystnego traktowania, łącznie z wprowadzaniem sankcji w przypadku ich wystąpienia⁷⁰. Warto podkreślić, że stworzenie możliwości korzystania z równych praw przez osoby z niepełnosprawnościami skutkuje tym, że społeczeństwa powinny zwiększyć swoje oczekiwania względem nich. Z tego powodu proces wyrównywania szans powinien obejmować również pomoc we wzięciu przez te osoby pełnej odpowiedzialności

64 A/RES/48/96, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/96 (dostęp: 21.01.2019).

65 Rezolucja z 3 grudnia 1982 r. w sprawie implementacji Światowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, A/RES/37/53, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/37/53 (dostęp: 21.01.2019).

66 Pkt 24 preambuły Standardowych zasad.

67 Por. też zasadę 14 odnoszącą się do kreowania polityki.

68 Zasada 7, pkt. 2–9.

69 Zasada 3.

70 Por. zasadę 15.

za siebie jako członków społeczeństwa⁷¹, która jest nieodłącznym atrybutem wolności. Pomimo że opisane w tym dokumencie zasady nie mają wiążącego waloru, wywierają one doniosły wpływ na kształt regulacji prawnej w poszczególnych ustawodawstwach krajowych. Bez wątpienia rozwiązanie w nim zawarte przystosowały również społeczność międzynarodową do wypracowania instrumentarium prawnego wspierającego pełny udział osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie, co zostało dokonane poprzez przyjęcie Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

W następnej kolejności należy przyjrzeć się bardziej szczegółowo rozwiązaniom prawnym oferowanym przez prawodawcę międzynarodowego, które, znosząc bariery związane z niepełnosprawnością, powinny przyczyniać się do rozszerzania możliwości ich samodzielnego działania w zakresie aktywności zarobkowej. Jako pierwsze na uwagę zasługują instrumenty, które wpływają na swobodny dostęp do zatrudnienia. Ze względu na to, że głównym sposobem zabezpieczenia źródła egzystencji wielu inwalidów są świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, ważnym zagadnieniem z punktu widzenia swobodnego dostępu do zatrudnienia jest łączenie świadczeń socjalnych z zarobkiem z pracy. W tym zakresie w przyjmowanych rozwiązaniach można zaobserwować pewną ewolucję, która związana jest z postrzeganiem ryzyka trwałej niezdolności do pracy (inwalidztwa). Ponieważ początkowo łączono je przede wszystkim z całkowitą i trwałą utratą zdolności do wykonywania jakiegokolwiek pracy, w starszych regulacjach prawnych nie przewidywano możliwości łączenia świadczeń socjalnych z zarobkiem ani nie wprowadzano instrumentów motywujących do podejmowania rehabilitacji i zatrudnienia. W szczególności w Konwencji MOP nr 102 z 4 czerwca 1952 r. dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego wskazano, że świadczenia w razie inwalidztwa przysługują przez cały czas trwania przypadków objętych ochroną lub do czasu ich zastąpienia przez świadczenia na starość⁷². W konsekwencji więc nie przewidziano możliwości zawieszenia rent inwalidzkich – ani z ogólnego stanu zdrowia, ani wypadkowych – w sytuacji osiągnięcia dochodu⁷³. W literaturze

71 Motyw 27 preambuły.

72 Por.: art. 58 Konwencji MOP nr 102, Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775. Część IX dotycząca świadczeń na wypadek inwalidztwa nie została przyjęta przez Polskę – por.: oświadczenie rządowe z dnia 18 lutego 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie 28 czerwca 1952 r., Dz.U. Nr 93, poz. 776.

73 Por.: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 233 i 289. Zawieszenia prawa do świadczeń z powodu zarobkowania nie przewidziano jednak w Konwencji MOP nr 121 z 8 lipca 1964 r. dotyczącej świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych; nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k121.html> (dostęp: 21.01.2019).

wskazuje się, że rozwiązanie to powiązane jest z funkcją omawianego świadczenia, którą jest zrekompensowanie utraty zdolności do zarobkowania⁷⁴. Podejmowanie działalności zarobkowej należało więc traktować jako przypadek nieobjęty ochroną, powodujący brak prawa do świadczeń. Wśród postanowień wspomnianej Konwencji można jednak wskazać takie, które w pewnym stopniu mogą wspierać realizację funkcji restytucyjnej wypłacanych świadczeń. W przypadku, gdy zainteresowany zaniedbuje korzystanie z pomocy lekarskiej lub pomocy rehabilitacyjnej, które są oddane do jego dyspozycji, świadczenie może być zawieszone⁷⁵. W niedługim czasie po uchwaleniu wspomnianej Konwencji – 22 czerwca 1955 r. – przyjęto zalecenie MOP nr 99 dotyczące przygotowania zawodowego i rehabilitacji inwalidów⁷⁶, w którym podkreślono, że korzystanie z zapewnionej w ramach rehabilitacji zawodowej pomocy w podejmowaniu zatrudnienia nie powinno negatywnie wpływać na prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego⁷⁷. Ten sam cel wspiera również zachęcanie do akcentowania sprawności i zdolności do pracy zainteresowanych, a nie ich inwalidztwa⁷⁸, co powinno zostać uwzględnione, jak się wydaje, w szczególności przy kształtowaniu systemów orzecznich realizujących cele pozarentowe. Zalecenie to zwróciło uwagę społeczności międzynarodowej na znaczenie rehabilitacji zawodowej w przywracaniu zdolności do pracy i wpłynęło na zmianę sposobu postrzegania ryzyka niezdolności do pracy, jak również na możliwość łączenia świadczeń rentowych z wykonywaniem pracy. W rezultacie umożliwiło to wypracowanie nowszych standardów ochronnych, które widoczne są już w Konwencji MOP nr 128 z 29 czerwca 1967 r. dotyczącej świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny⁷⁹. Rozszerzono w niej koncepcję ochrony z tytułu inwalidztwa na przypadki częściowej niezdolności do pracy⁸⁰, jak również uwzględniono rolę rehabilitacji w przywracaniu zdolności do jej wykonywania. Jednocześnie Konwencja przewidywała możliwość przyjęcia przez państwa rozwiązania polegającego na zawieszeniu lub zmniejszeniu prawa do świadczeń na wypadek inwalidztwa w razie wykonywania działalności dochodowej, na odrębnych zasadach dla świadczeń realizowanych techniką

74 G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 233.

75 Art. 69 lit. g Konwencji MOP nr 102.

76 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z099.html> (dostęp: 21.01.2019).

77 Por.: pkt 23 Zalecenia MOP nr 99.

78 Pkt 29 lit. c Zalecenia MOP nr 99.

79 Nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k128.html> (dostęp: 20.01.2019). Zawieszenia prawa do świadczeń z powodu zarobkowania nie przewidziano jednak w Konwencji MOP nr 121 z 8 lipca 1964 r. dotyczącej świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k121.html> (dostęp: 21.01.2019).

80 G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 289.

składkową i bezskładkową⁸¹. Celowość tworzenia bodźców przez systemy zabezpieczenia społecznego do podejmowania zatrudnienia, jak również przyjmowania środków ułatwiających stopniowe przechodzenie na wolny rynek pracy, przewidziano również w najnowszym dokumencie odnoszącym się do osób z niepełnosprawnościami, którym jest zalecenie nr 168 MOP z 20 czerwca 1983 r. dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁸². Niezbędnym warunkiem ich zapewnienia jest odpowiednia koordynacja – zwłaszcza polityki rehabilitacyjnej z polityką zatrudnienia i rynku pracy oraz zabezpieczenia społecznego⁸³. Rozwiązania przyjmowane w ich ramach powinny zatem wzajemnie się uzupełniać i wspierać podejmowanie aktywności zarobkowej przez osoby z niepełnosprawnościami tam, gdzie to możliwe.

Omawiane tutaj zagadnienia wiążą się ściśle z kolejnym aspektem prawnej ochrony wolności pracy, który obejmuje swobodny wybór rodzaju pracy lub zawodu. W tym zakresie usuwanie barier związanych z niepełnosprawnością może następować poprzez zapewnienie dostępu do rehabilitacji. Z przeprowadzonych w rozdziale I analiz wynika, że usługi świadczone w jej ramach początkowo dotyczyły rehabilitacji leczniczej, z czasem zawodowej, zaś relatywnie niedawno objęły również rehabilitację społeczną. Proces rozwoju usług rehabilitacyjnych znajduje również odzwierciedlenie w przyjmowanych regulacjach prawnych. Rehabilitacja lecznicza początkowo nie była wyodrębniona z opieki lekarskiej⁸⁴, dopiero z czasem zaczęto ją traktować jako osobne świadczenie lecznicze z systemu zabezpieczenia społecznego⁸⁵. Kwestie dotyczące rehabilitacji zawodowej zostały natomiast po raz pierwszy kompleksowo uregulowane w postaci wspomnianego już zalecenia MOP nr 99, które odnosiło się do przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów⁸⁶. Jego przyjęcie przypadało na okres powojenny, w którym uwypukliła się skala problemów związanych z niepełnosprawnością, a ich rozwiązania podejmowano się w ramach rozwijającej się dopiero nauki o rehabilitacji

81 Por.: art. 31 Konwencji MOP nr 128. Szerzej: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 289.

82 Pkt. 41–42 Zalecenia MOP nr 168, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z168.html> (dostęp: 21.01.2019).

83 Pkt. 41–42 Zalecenia MOP nr 168.

84 Por.: art. 10 ust. 1 Konwencji MOP nr 102 w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Część dotycząca opieki lekarskiej została ratyfikowana przez Polskę – por.: oświadczenie rządowe z 18 lutego 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji nr 102 MOP.

85 Por.: art. 13 lit. f Konwencji MOP nr 130 z 25 czerwca 1969 r. dotyczącej opieki lekarskiej i zasiłków chorobowych, nieratyfikowanej, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k130.html> (dostęp: 15.01.2019).

86 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z099.html> (dostęp: 15.01.2019).

zawodowej. Można więc uznać, że zalecenie to przygotowało społeczność międzynarodową do wprowadzenia konkretnych zobowiązań w zakresie minimalnych standardów rehabilitacji i zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, co nastąpiło w późniejszym czasie już w formule konwencji. W preambule zalecenia sprecyzowano cel przyjętych w nim działań, którym z jednej strony jest umożliwienie dostępu do pracy każdemu inwalidzie⁸⁷, zaś z drugiej potrzeba najlepszego wykorzystania zasobów siły roboczej. Znaczenie dla możliwości podjęcia pracy przez osoby z niepełnosprawnościami ma, zgodnie z zaleceniem, zapewnienie różnych usług, świadczonych w ramach procesu rehabilitacji zawodowej, takich jak poradnictwo zawodowe, przygotowanie zawodowe i dobór zatrudnienia⁸⁸. Dostęp do nich powinny mieć zapewnione wszystkie osoby, bez względu na przyczyny i rodzaj ich inwalidztwa oraz bez względu na wiek, pod warunkiem, że mogą one być przygotowane do wykonywania stosownego zatrudnienia⁸⁹. W katalogu środków wspierających dostęp do korzystania ze wspomnianych usług znalazła się zasada bezpłatności ich świadczenia, a także pomoc finansowa w postaci zasiłków na utrzymanie, zwrotu kosztów podróży, pożyczek, dotacji w gotówce, jak również dostarczania potrzebnych narzędzi i wyposażenia oraz protez⁹⁰. W zaleceniu przyjęto również zasadę odnoszącą się do integracyjnej organizacji służb⁹¹, jak również świadczonych przez nie usług poradnictwa zawodowego i szkoleń (przygotowania zawodowego)⁹², co z dzisiejszej perspektywy należy ocenić jako rozwiązanie bardzo nowoczesne.

Kwestie dotyczące rehabilitacji zawodowej częściowo uregulowano również we wspomnianej już Konwencji MOP nr 128. Na mocy tego aktu zobowiązano państwa do ustanowienia usług rehabilitacyjnych wspierających przygotowanie inwalidów we wszystkich przypadkach, gdy to możliwe, do podjęcia poprzedniej działalności albo do wykonywania innej działalności zawodowej, która odpowiada możliwie najlepiej ich uzdolnieniom i zdolnościom do pracy. Co więcej zobowiązano państwa do przyjęcia środków ułatwiających inwalidom podjęcie odpowiedniej pracy⁹³. W doktrynie podkreśla się, że ustanowiono w ten sposób obowiązek dostosowania stanowisk pracy do możliwości osób z niepełnosprawnościami, który

87 Pojęcie to zdefiniowano w pkt 1 lit. b Zalecenia nr 99 MOP – na ten temat: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 168.

88 Por. pkt 1 lit. a Zalecenia nr 99 MOP. Szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 168.

89 Por.: pkt 2 Zalecenia nr 99 MOP.

90 Pkt 22 Zalecenia MOP nr 99.

91 Por.: pkt 12–19 Zalecenia MOP nr 99.

92 Por.: pkt 3–9 Zalecenia nr 99 MOP.

93 Por.: art. 13 Konwencji MOP nr 128. Por. A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy, tom 1, Wol. 3...*, s. 333–334.

oparty jest na założeniu, że – biorąc pod uwagę współczesny postęp techniczny i technologiczny – każdą pracę można zorganizować w sposób możliwy do wykonywania przez osoby mające tę cechę⁹⁴. Tylko wyjątkowo, gdy jest to usprawiedliwione sytuacją społeczną, ekonomiczną i gospodarczą danego państwa, możliwe jest pominięcie wyżej wymienionych działań oraz przestanie na wypłacie świadczeń z zabezpieczenia społecznego⁹⁵.

Bardziej kompleksowe działania i nowsze standardy w zakresie rehabilitacji zawodowej przewidziano we wspomnianej już Konwencji MOP nr 159 dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, uzupełnionej postanowieniami zalecenia MOP nr 169 o tym samym tytule⁹⁶. Zatrudnienie jest w tym akcie postrzegane jako środek ułatwiający osobom z niepełnosprawnościami włączenie się do społeczeństwa, co wskazuje na silną inspirację twórców Konwencji nowszymi modelami niepełnosprawności, opartymi na koncepcji praw człowieka. Rehabilitacja zawodowa powinna ułatwić tym osobom uzyskanie i utrzymanie odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego⁹⁷. W związku z tym państwa, które ratyfikowały konwencję, zostały zobowiązane do opracowania i realizacji polityki krajowej dotyczącej rehabilitacji osób niepełnosprawnych⁹⁸. Jej celem ma być popieranie możliwości uzyskania przez te osoby zatrudnienia na otwartym rynku pracy, z powyższych względów powinna ona obejmować wszystkie kategorie tych osób⁹⁹. W związku z tym wydaje się, że nieuniknione jest jej oddziaływanie na kształt ogólnej polityki zatrudnienia prowadzonej w danym państwie¹⁰⁰. W rezultacie państwo powinno stymulować gospodarkę do tworzenia miejsc pracy, które mogą być zajmowane przez osoby z niepełnosprawnościami. Podstawowa zasada, na której należy oprzeć wspomnianą politykę rehabilitacyjną, to równość szans między osobami niepełnosprawnymi a pozostałymi pracownikami. Przyjmowane w celu zapewnienia tej równości środki pozytywne w odniesieniu do osób niepełnosprawnych nie mogą zostać jednak uznane za dyskryminujące

94 A.M. Świątkowski *Międzynarodowe prawo pracy, tom 1, Wol. 3...*, s. 334.

95 Szerzej: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 282.

96 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z168.html> (dostęp: 15.01.2019).

97 Por.: art. 1 ust. 2 Konwencji MOP nr 159. Zob. też: K. Kurowski, *Wolności i prawa...*, s. 51.

98 Por.: art. 2 Konwencji MOP nr 159.

99 Por.: art. 3 Konwencji MOP nr 159. Pośrednio wynika to również z art. 1 ust. 4 Konwencji. Ze względu na wspomnianą w art. 1 ust. 2 readaptację, polityką rehabilitacyjną należy objąć również osoby, które stały się niepełnosprawne w trakcie życia, w szczególności na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

100 Na taki sposób rozumowania wskazuje również tytuł części II Konwencji, w której zamieszczono analizowany przepis: „Zasady polityki rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych”.

pozostałych pracowników¹⁰¹. Podobnie jak w zaleceniu MOP nr 99 podkreślono, że realizacja polityki rehabilitacyjnej uzależniona jest od ścisłej współpracy oraz koordynacji działań instytucji publicznych i prywatnych, zajmujących się problematyką rehabilitacji zawodowej. Proces realizacji tej polityki, jak również przyjmowane w jej ramach konkretne środki, powinny zostać poddane konsultacji z reprezentatywnymi organizacjami pracowników, pracodawców, a także z organizacjami osób niepełnosprawnych i organizacjami działającymi na ich rzecz, co powinno umożliwić uwzględnienie interesów wszystkich podmiotów znajdujących się w zasięgu jej oddziaływania¹⁰². Wspomniane tu rozwiązanie ma, jak się wydaje, bardzo ważne znaczenie nie tylko w zakresie angażowania podmiotów funkcjonujących na rynku pracy w znoszenie barier związanych z niepełnosprawnością, ale również ze względu na walor edukacyjny takiego przedsięwzięcia, które sprzyja wzbogacaniu wiedzy podmiotów zatrudniających, pracowników i różnych instytucji rynku pracy na temat potrzeb wynikających z niepełnosprawności i rozwiązań umożliwiających ich uwzględnianie podczas zatrudnienia.

Oprócz opracowania wspomnianej polityki konwencja nakłada również obowiązki podjęcia konkretnych rozwiązań prawnych¹⁰³ i działań instytucjonalnych w postaci ustanowienia służb świadczących poradnictwo zawodowe, kształcenie zawodowe, pośrednictwo pracy, zatrudnienie, ewentualnie powołania innych jeszcze podobnych służb¹⁰⁴, które wspierają uzyskanie i utrzymanie zatrudnienia oraz awansu zawodowego przez osoby z niepełnosprawnościami. Co ważne, powinny być to służby przeznaczone dla ogółu obywateli, niekiedy po niezbędnej adaptacji¹⁰⁵, co wskazuje na popieranie przez MOP integracyjnego podejścia do problematyki niepełnosprawności. W celu realizacji zasady dostępności tych służb dla wszystkich zainteresowanych osób, powinny być one tworzone i rozwijane także na obszarach wiejskich oraz w odosobnionych skupiskach ludności, a zatrudniony w nich personel powinien zostać przeszkolony z myślą o potrzebie realizacji wspomnianych wcześniej usług¹⁰⁶.

Z kolei w Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami rehabilitacja zawodowa jest już traktowana jako jeden z aspektów „wszechstronnej” rehabilitacji, umożliwiającej uzyskanie i utrzymanie możliwie największej niezależności, pełnych zdolności fizycznych, umysłowych, społecznych oraz zawodowych,

101 Por.: art. 4 Konwencji MOP nr 159.

102 Por.: art. 5 Konwencji MOP nr 159. Zob. też: pkt. 15–19 zalecenia MOP nr 169.

103 Por.: art. 6 Konwencji MOP nr 159.

104 Zalecenie wskazuje na konieczność wsparcia dla tworzenia tego rodzaju służb o charakterze pozarządowym – por. pkt 11 lit. d zalecenia MOP nr 169.

105 Por. art. 7 Konwencji MOP nr 159.

106 Por. art. 8 Konwencji MOP nr 159 a także pkt. 22–30 oraz 31–37 zalecenia MOP nr 169.

oraz pełnego włączenia i udziału we wszystkich aspektach życia. W tym najnowszym akcie uwzględniono więc znaczenie rehabilitacji społecznej we włączaniu osób z niepełnosprawnościami do społeczeństwa. Usługi i programy przyjmowane w ramach rehabilitacji powinny być dostępne od możliwie najwcześniejszego etapu życia i być przeprowadzane na podstawie kompleksowej oceny indywidualnych potrzeb i potencjału jednostki¹⁰⁷. Jako środki wspierające realizację tych celów w szczególności wymieniono dostęp do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego, pomoc w znalezieniu, uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia oraz w powrocie do zatrudnienia, a także popieranie programów rehabilitacji zawodowej¹⁰⁸. Wspomniane środki powinny opierać się na koncepcji dostępności, której wdrażanie ma umożliwić osobom z niepełnosprawnościami niezależne życie i pełny udział we wszystkich jego sferach. Koncepcja ta odnosi się do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także innych urządzeń i usług. Środki służące jej realizacji polegają m.in. na zapewnianiu w ogólnodostępnych budynkach i innych obiektach oznakowania w alfabecie Braille'a oraz w formach łatwych do czytania i zrozumienia, a także różnych form pomocy i pośrednictwa ze strony innych osób lub zwierząt, w tym przewodników, lektorów i profesjonalnych tłumaczy języka migowego oraz innych środków pomocy i wsparcia, ułatwiających dostęp do informacji. Dodatkowo osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewniony dostęp do nowych technologii, oraz systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym do internetu, po możliwie najniższych kosztach¹⁰⁹. Wydaje się, że wspomniane środki mają szczególne znaczenie zwłaszcza przy korzystaniu z różnych form pomocy w podjęciu zatrudnienia, świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia.

Przeprowadzona analiza aktów prawa międzynarodowego dotyczących rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami ukazuje ewolucję poglądów na temat znaczenia tej usługi w poszerzaniu możliwości samodzielnego funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami w różnych aspektach życia. Silny wpływ na kształt przyjmowanych rozwiązań miało postrzeganie samej niepełnosprawności, która zgodnie z podejściem medycznym wymagała wyłącznie rehabilitacji leczniczej. Z czasem wraz ze zmianą postrzegania przyczyn i skutków niepełnosprawności w aktach prawnych zaczęto uwzględniać, oprócz oddziaływania leczniczego, konieczność zapewnienia specjalnych rozwiązań wspierających podejmowanie aktywności

107 Por.: art. 26 ust. 1 lit. a KPON.

108 Por.: art. 27 ust. 1 lit. e i k KPON.

109 Por.: art. 9 KPON.

zarobkowej, zaś z czasem również pełną, opartą na koncepcji dostępności aktywność tych osób w życiu społecznym.

Swobodny wybór rodzaju pracy lub zawodu jest uzależniony od dostępu do systemu kształcenia, który powinien być zapewniony przez cały czas trwania aktywności zarobkowej. Odpowiedni wybór pracy wspiera również poradnictwo zawodowe, dostarczające informacji o istniejących zawodach, jak również o możliwościach ich wykonywania przez konkretną jednostkę, co ma szczególnie doniosłe znaczenie dla podjęcia trafnej decyzji zawodowej przez osobę z niepełnosprawnością. Z tych względów w następnej kolejności analizie należy poddać akty prawne odnoszące się do możliwości zdobywania i aktualizowania kwalifikacji zawodowych, jak również do poradnictwa zawodowego.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na akt dotyczący wspomnianej problematyki o powszechnym zastosowaniu, którym jest Konwencja MOP nr 142 z 23 czerwca 1975 r. dotycząca roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich¹¹⁰, oraz uzupełniające ją zalecenie nr 150 o tym samym tytule¹¹¹. Podkreślono w niej znaczenie, jakie dla podejmowania zatrudnienia mają programy poradnictwa i kształcenia zawodowego, w szczególności świadczone przez publiczne urzędy zatrudnienia¹¹². Z powyższych względów państwa zostały zobowiązane do stopniowego rozszerzania systemów poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej również na osoby upośledzone¹¹³. Uzupełniające Konwencję zalecenie zaliczyło te osoby do kategorii szczególnych grup ludności, w stosunku do których należy podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia skutecznego i odpowiedniego zawodowego poradnictwa i kształcenia, aby mogły one korzystać z równości szans w zatrudnieniu oraz lepiej włączyć się do społeczeństwa i gospodarki¹¹⁴. Katalog proponowanych środków jest wzorowany na zaleceniu MOP nr 99. W Konwencji MOP nr 142 podkreślono konieczność uwzględniania potrzeb tych osób przy świadczeniu poradnictwa zawodowego w formie porady indywidualnej i zbiorowej oraz ich prawa do dokonania własnego wyboru, w oparciu o pełne informacje¹¹⁵. Warto zaznaczyć, że dostęp osób z niepełnosprawnościami do poradnictwa zawodowego i szkoleń świadczonych przez urzędy znajdujące się pod nadzorem państwa zabezpiecza również zakaz dyskryminacji ustanowiony w Konwencji MOP nr 111 z 25 czerwca 1958 r. dotyczącej dyskryminacji w zakresie

110 Dz.U. z 1979 r. Nr 29, poz. 164.

111 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z150.html> (dostęp: 15.01.2019).

112 Art. 1 ust.1 Konwencji MOP nr 142. Szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 165–166; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy, tom 1*, wol. 3..., s. 241.

113 Art. 3 ust. 1 Konwencji MOP nr 142 oraz pkt 7.1. zalecenia MOP nr 150.

114 Pkt 45 zalecenia MOP nr 150.

115 Pkt 10.3 zalecenia MOP nr 150.

zatrudnienia i wykonywania zawodu¹¹⁶. Pomimo że Konwencja MOP nr 142 odnosi się do ogółu populacji, zwrócono w niej jednak uwagę na konieczność podejmowania dodatkowych środków uwzględniających szczególne potrzeby związane z niepełnosprawnością w trakcie udzielania porady zawodowej oraz uczestnictwa w szkoleniach.

Kontynuując rozważania dotyczące ochrony swobodnego dostępu do kształcenia należy poddać analizie akty dotyczące osób z niepełnosprawnościami. W zaleceniu MOP nr 88 przyjętym 30 czerwca 1950 r. dotyczącym szkolenia zawodowego dorosłych, włącznie z inwalidami¹¹⁷, szkolenie zawodowe jest traktowane jako środek umożliwiający podjęcie zatrudnienia. Może być przeprowadzone w każdej formie¹¹⁸ i obejmować również proces przekwalifikowania zawodowego¹¹⁹. Zwraca się w nim uwagę, że w celu zapewnienia skutecznej pomocy w podjęciu zatrudnienia, powinno ono zostać poprzedzone poradą zawodową, umożliwiającą dobór odpowiedniej pracy w oparciu o zdolności fizyczne i umysłowe oraz doświadczenie zawodowe, uzdolnienia i zainteresowania¹²⁰. Jak wynika z zalecenia, samo szkolenie powinno być tak dobrane, by umożliwić osobie podjęcie działalności zarobkowej w zawodach dostosowanych do charakteru niepełnosprawności, w których wpływa ona w najmniejszym możliwym stopniu na wykonanie pracy. W rozwiązaniu tym widoczne jest zatem charakterystyczne dla wczesnego okresu rozwoju rehabilitacji zawodowej łączenie określonych zawodów z konkretnymi dysfunkcjami, co mogło jednak prowadzić do ograniczania swobodnego wyboru rodzaju pracy. Jeśli chodzi o czas szkolenia, w zaleceniu przewidziano, że powinno ono trwać do momentu, w którym osoba z niepełnosprawnością uzyska umiejętności niezbędne do pracy na równych prawach z pracownikami zdolnymi do pracy, jeśli jest to oczywiście możliwe¹²¹. Przyjmowane wobec osób z niepełnosprawnościami zasady, środki i metody szkolenia powinny być takie same, jak w przypadku pozostałych osób, o ile pozwalają na to warunki medyczne¹²² i edukacyjne¹²³. W związku z tym ogólne zasady organizacji i przeprowadzania szkoleń uzupełniono o dodatkowe, mogące odnosić się do osób z niepełnosprawnościami, włącznie ze stosowaniem

116 Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218. Konwencja ta zostanie jednak szerzej omówiona przy analizie środków zabezpieczających wybór podmiotu zatrudniającego.

117 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z088a.html> (dostęp: 15.01.2019).

118 Przykładowo wymieniono je w pkt. 13 zalecenia MOP nr 88.

119 Pkt 1 lit. a zalecenia MOP nr 88.

120 Punkty 9.1. i 9.2 zalecenia MOP nr 88.

121 Por.: pkt 28 zalecenia MOP nr 88.

122 W uzasadnionych przypadkach szkolenie mogło być poprzedzone rehabilitacją medyczną – pkt 29 zalecenia MOP nr 88.

123 Pkt 26 zalecenia MOP nr 88.

niezbędnych ułatwień¹²⁴. Zasady dotyczące szkolenia tych osób powinny być formułowane i stosowane na podstawie bliskiej współpracy między organami zajmującymi się rehabilitacją medyczną, ubezpieczeniem społecznym, poradnictwem zawodowym, szkoleniem i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz we współpracy z organizacjami pracodawców i pracowników¹²⁵. W celu umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami wzięcia udziału w szkoleniach przeprowadzanych bezpośrednio przez pracodawców przewidziano potrzebę wprowadzania działań zachęcających, obejmujących pomoc finansową, techniczną, medyczną lub zawodową¹²⁶. Podobnie jak w przypadku polityki rehabilitacyjnej, również w polityce szkoleniowej zwraca się uwagę na konieczność angażowania różnych podmiotów działających na rynku pracy w rozwiązywanie problemów, jakie mogą występować w procesie kształcenia osób z niepełnosprawnościami. Również tutaj należy podkreślić walor edukacyjny takiej współpracy. Niezależnie, we wspomnianych aktach podkreśla się również konieczność przyjmowania dodatkowych rozwiązań, służących wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami w procesie szkoleń.

W następnej kolejności analizie poddać trzeba rozwiązania prawne wspierające sam wybór rodzaju pracy lub zawodu przez osoby z niepełnosprawnościami. Swobodny wybór pracy został potwierdzony w zaleceniu nr 99 MOP, zgodnie z którym osoby te powinny mieć, na równi z pozostałymi, możliwość dostępu do zatrudnienia, do którego mają kwalifikacje¹²⁷. Zakres możliwości swobodnego wyboru pracy przez osoby z niepełnosprawnościami rozszerza również organizowanie różnych form zatrudnienia, które uwzględniają ich potrzeby. W tym kontekście wspomniane zalecenie proponuje stworzenie możliwości podejmowania zatrudnienia w warunkach chronionych, przeznaczonych dla inwalidów, którzy nie mogliby sprostać normalnym warunkom konkurencji na rynku pracy. Zatrudnienie to powinno zapewnić nie tylko warunki do wykonywania pożytecznej i dochodowej pracy pod nadzorem lekarskim i zawodowym, ale również możliwości przystosowania zawodowego i awansu, a w każdym wypadku, gdy jest to możliwe – zapewnić przeniesienie do zatrudnienia w normalnych warunkach¹²⁸. Z postanowień tych wyraźnie więc wynika, że tam, gdzie to możliwe, osoby te powinny podejmować zatrudnienie na otwartym rynku pracy, do czego mogą zostać przygotowane, podejmując zatrudnienie w warunkach chronionych. Jako formy zatrudnienia w warunkach chronionych wskazano warsztaty,

124 Por.: pkt 5.4 lit. b oraz pkt 27 zalecenia MOP nr 88.

125 Pkt 34 zalecenia MOP nr 88.

126 Pkt 33 zalecenia MOP nr 159.

127 Pkt 29 lit. a zalecenia MOP nr 99.

128 Pkt 33 zalecenia MOP nr 99.

jak również pracę chałupniczą¹²⁹, dedykowaną zwłaszcza tym osobom, które nie mogą opuszczać miejsca zamieszkania¹³⁰. Oprócz tego, jako formę aktywności zarobkowej wskazano również spółdzielczość inwalidzką lub wszelkie inne podobne organizacje, kierowane przez samych inwalidów lub w ich imieniu¹³¹. Jako możliwe do wykorzystania środki ułatwiające dostęp do zatrudnienia wskazano rezerwowanie dla inwalidów określonych rodzajów pracy, a w odniesieniu do osób ze znacznym stopniem inwalidztwa – zapewnienie ułatwień przy uzyskaniu zatrudnienia lub prawa pierwszeństwa w zawodach uważanych za odpowiadające ich zdolnościom¹³².

Nowsze i wiążące już standardy w zakresie ochrony swobodnego wyboru rodzaju pracy oferuje Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami. Przewiduje ona, że osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewniony dostęp, na zasadzie równości z innymi, do różnorodnych form zatrudnienia. Z tego powodu konieczne jest popieranie możliwości ich zatrudnienia i rozwoju zawodowego na rynku pracy, samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni i zakładania własnych przedsiębiorstw czy zatrudnienia w sektorze publicznym. Co więcej prawodawca, podobnie jak w starszych aktach, wyraża swą preferencję w odniesieniu do otwartego rynku pracy jako głównego miejsca zatrudnienia. Zwraca przy tym uwagę, że ma być to rynek dostępny i integracyjny, co skutkuje koniecznością realizacji określonych obowiązków przez państwa w zakresie przeciwdziałania segregacji i innym barierom, mogącym utrudnić wykonywanie zatrudnienia w środowisku pracy¹³³.

Następna grupa środków odnoszących się do zapewniania ochrony realnego wyboru odpowiedniej pracy, uwzględniającej możliwości i potrzeby osób z niepełnosprawnościami, to warunki wykonywania pracy, które wpływają na jej jakość. W zaleceniu MOP nr 99 wskazuje się, że w przypadku przyjęcia ustawowej metody regulacji warunków pracy i płacy, powinny one odnosić się również do osób wykonujących zatrudnienie w warunkach chronionych¹³⁴. Ważną kwestią jest także to, że pobieranie świadczeń z tytułu niezdolności do pracy nie powinno stanowić przyczyny dyskryminacji ze względu na inwalidztwo w kształtowaniu płacy

129 W tym kontekście warto zwrócić uwagę na Konwencję MOP nr 177 dotyczącą pracy nakładczej. Nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k177.html> (dostęp: 15.01.2019). Choć akt ten nie zawiera odniesień dotyczących osób z niepełnosprawnościami, ustanowione w nim minimalne standardy wykonywanej pracy nakładczej bez wątpienia mogą wspierać podejmowanie działalności zarobkowej przez te osoby.

130 Pkt 34 zalecenia MOP nr 99.

131 Pkt 31 lit. d zalecenia MOP nr 99.

132 Pkt 31 lit. b i c zalecenia MOP nr 99.

133 Por.: art. 27 ust. 1 KPON.

134 Pkt 35 zalecenia MOP nr 99.

i innych warunków zatrudnienia, jeśli wykonywana praca ma taką samą wartość jak w przypadku pozostałych pracowników¹³⁵. Zgodnie z Konwencją o prawach osób z niepełnosprawnościami warunki zatrudnienia powinny być sprawiedliwe i korzystne, gwarantować równe szanse i jednakowe wynagrodzenie za pracę jednakowej wartości oraz bezpieczne i higieniczne warunki pracy, włączając w to ochronę przed molestowaniem i zadośćuczynienie za doznane krzywdy. Dla kształtowania sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy znaczenie ma również zagwarantowanie osobom z niepełnosprawnościami prawa do organizowania się w związki zawodowe¹³⁶.

Ochrona prawna wolności pracy polega również na tworzeniu odpowiednich warunków do dokonania wyboru podmiotu zatrudniającego. W tym przypadku ważne jest więc, by zwrócić uwagę na te rozwiązania prawne, które wpływają na tworzenie miejsc pracy, umożliwiając uzyskanie informacji o wolnych stanowiskach, chronią przed dyskryminacją w zakresie zatrudnienia, jak również wpływają na trwałość wyboru podmiotu zatrudniającego. W tym zakresie zwłaszcza Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami zobowiązuje do popierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w sektorze prywatnym poprzez odpowiednią politykę i środki, które mogą obejmować programy działań pozytywnych, zachęty i inne działania¹³⁷. Jako instrument służący zapewnieniu szerokiego wyboru podmiotów zatrudniających można postrzegać też zachęcanie pracodawców do zatrudniania pewnego odsetka inwalidów w warunkach pozwalających na unikanie zwalniania innych pracowników, o czym mowa w zaleceniu MOP nr 99¹³⁸. Ważne jest zatem przyjmowanie rozwiązań zabezpieczających przed wypieraniem z rynku pracowników przez tych, którzy mają cechę niepełnosprawności.

W następnej kolejności warto przyjrzeć się instrumentowi wspierającemu dokonanie wyboru odpowiedniego podmiotu zatrudniającego, jakim jest pośrednictwo pracy. O tym, jak ważną kwestią dla swobodnego podejmowania zatrudnienia jest posiadanie odpowiednich informacji o wolnych miejscach pracy, może świadczyć fakt, że była to jedna z pierwszych kwestii uregulowanych przez MOP. Już bowiem z Konwencji MOP nr 2 z 28 listopada 1919 r. w sprawie bezrobocia¹³⁹ wynikało zobowiązanie do utworzenia systemu bezpłatnych publicznych biur pośrednictwa pracy pod kontrolą władzy centralnej¹⁴⁰. Zobowiązanie to, wraz z zasadą bezpłatno-

135 Por.: pkt. 23 i 25 zalecenia MOP nr 99.

136 Por.: art. 27 ust. 1 lit. b KPON.

137 Por.: art. 27 ust. 1 lit. h KPON.

138 Pkt 31 lit. a zalecenia MOP nr 99.

139 Dz.U. z 1925 r. Nr 54, poz. 364.

140 Art. 2 Konwencji MOP nr 2. Szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 160.

ści usług świadczonych przez te biura, miało na względzie konieczność rozszerzenia dostępu do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia wszystkim poszukującym go osobom. Z powyższych względów MOP przystąpiła również do realizacji polityki likwidacji, a następnie maksymalnego ograniczania działalności podmiotów niepublicznych, prowadzących usługi tego typu w celach zarobkowych¹⁴¹. Ponieważ praktyka życia społeczno-gospodarczego potwierdziła przydatność tych usług dla rynku pracy, z czasem działalność podmiotów tego rodzaju zalegalizowano, umożliwiając podmiotom niepublicznym świadczenie usług wspierających podejmowanie zatrudnienia, pod warunkiem przestrzegania określonych zasad działalności¹⁴², co nastąpiło przez przyjęcie Konwencji MOP nr 181 z 19 czerwca 1997 r. w sprawie prywatnych biur pośrednictwa pracy¹⁴³ i uzupełniającego ją zalecenia nr 188 o tym samym tytule¹⁴⁴. Dopiero przepisy tej ostatniej Konwencji odnoszą się wprost do osób z niepełnosprawnościami, wymagając przestrzegania zasady równego traktowania bez względu na tę cechę przy świadczeniu przez prywatne biura usług, zwłaszcza takich jak pośrednictwo pracy czy praca tymczasowa¹⁴⁵. Konwencja ta również zezwala na podejmowanie działań pozytywnych w postaci szczególnych usług lub programów opracowanych w celu udzielenia pomocy w poszukiwaniu pracy dla osób będących w najtrudniejszej sytuacji¹⁴⁶. Dopuszczenie do świadczenia usług wspomagających w poszukiwaniu zatrudnienia podmiotów niepublicznych należy ocenić jako zabieg zwiększający możliwości podejmowania zatrudnienia, a więc potencjalnie wspierający realizację wolności pracy, również w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami.

Znacznie szerszy zakres działań wspierających możliwość podejmowania zatrudnienia przewidziano w Konwencji nr 88 z 9 lipca 1948 r. dotyczącej organizacji służb zatrudnienia¹⁴⁷ i w uzupełniającym ją zaleceniu nr 83 o tym samym tytule¹⁴⁸. Zobowiązuje ona do ustanowienia i utrzymywania bezpłatnej służby

141 Jej odzwierciedleniem są zwłaszcza rozwiązania przyjęte w Konwencji MOP nr 34 z 1933 r. w sprawie płatnych biur pośrednictwa pracy, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k034.html> (dostęp: 15.01.2019), a także w Konwencji nr 96 z 1949 r. o tym samym tytule, ratyfikowana Dz.U. z 1955 r. Nr 38, poz. 236 (obowiązująca do czasu ratyfikacji Konwencji nr 181). Szerzej problematykę tę opisują: D. Makowski, *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006, s. 39–44; a także: M. Paluszkiwicz, *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa 2011, s. 16–17.

142 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Zatrudnienie tymczasowe...*, s. 20–24.

143 Dz.U. z 2008 r. Nr 222, poz. 1448.

144 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z188.html> (dostęp: 15.01.2019).

145 Por.: art. 5 ust. 1 Konwencji MOP nr 181.

146 Por.: art. 5 ust. 2 Konwencji MOP nr 181.

147 Nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k088.html> (dostęp: 15.01.2019).

148 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z083.html> (dostęp: 15.01.2019).

zatrudnienia, wspierającej organizację rynku pracy, a przez to również politykę pełnego zatrudnienia oraz rozwijania i wykorzystania zasobów produkcyjnych¹⁴⁹. Rola tych służb we wspieraniu realizacji wolności pracy polega na świadczeniu pomocy w znalezieniu odpowiedniego zajęcia, w szczególności w ramach czynności składających się na pośrednictwo pracy¹⁵⁰, realizowane na zasadzie dobrowolności¹⁵¹, a także przez znoszenie barier swobodnego przepływu osób poszukujących pracy¹⁵². Na uwagę zasługuje fakt, że w Konwencji przewidziano konieczność zaspokajania w sposób zadowalający potrzeb specjalnych kategorii osób poszukujących pracy, takich jak inwalidzi¹⁵³, przy czym w uzupełniającym konwencję zaleceniu doprecyzowano, że polega ono na przyjmowaniu specjalnych środków w zakresie świadczonego im pośrednictwa pracy¹⁵⁴.

Zasady świadczenia tego pośrednictwa pracy z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami sformułowano również we wspomnianym już zaleceniu MOP nr 99, obejmując nimi m.in. konieczność prowadzenia aktywnego pośrednictwa pracy, polegającego na nawiązywaniu kontaktów z pracodawcami w celu udzielenia im skuteczniejszej pomocy w podjęciu zatrudnienia¹⁵⁵. Działania te niewątpliwie mogą zostać wykorzystane w celu udzielenia pomocy w wyborze podmiotu zatrudniającego. W dalszej części aktu wyraźnie wskazano bowiem, że inwalidzi powinni mieć w pełni możliwość podejmowania odpowiadającego im zatrudnienia u wybranego przez siebie pracodawcy¹⁵⁶.

Istotne znaczenie dla znoszenia ewentualnych barier w wyborze podmiotu zatrudniającego, których mogą doświadczać osoby z niepełnosprawnościami, ma również zakaz dyskryminacji. Z tego powodu należy zwrócić uwagę na postanowienia Konwencji MOP nr 111 z 25 czerwca 1958 r. dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu¹⁵⁷, wraz z uzupełniającym ją zaleceniem o tym samym numerze i tytule¹⁵⁸. Konwencja ma uniwersalny zasięg, toteż obejmuje wszystkie osoby aktywne zawodowo, bez względu na podstawę prawną wykonywania pracy¹⁵⁹.

149 Art. 1 Konwencji MOP nr 88. Zob.: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 162–163.

150 Art. 6 lit. a pkt i–iv Konwencji MOP nr 88.

151 Art. 10 Konwencji MOP nr 88.

152 Art. 6 lit. b pkt ii–iv Konwencji MOP nr 88 oraz pkt. 15–20 zalecenia MOP nr 83.

153 Art. 7 lit. b Konwencji MOP nr 88.

154 Pkt 4 lit. b pkt ii zalecenia MOP nr 83.

155 Por.: pkt 10.2 lit. a, e, f zalecenia nr 99 MOP. Szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 169.

156 Por.: pkt 29 lit. b zalecenia MOP nr 99.

157 Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218.

158 <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z111.html> (dostęp: 16.01.2019).

159 A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I, wol. 2...*, s. 192–193.

Wbrew tytułowi, jej zakres przedmiotowy obejmuje nie tylko dostęp do zatrudnienia i do zawodów, ale dodatkowo dostęp do szkolenia zawodowego, a także sposób ukształtowania warunków pracy¹⁶⁰. Zalecenie uszczegóławia, że ochronie powinien podlegać dostęp do pracy według własnego wyboru, zgodnie z osobistymi do niej uzdolnieniami¹⁶¹. Dyskryminacją w świetle Konwencji jest wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie oparte na zabronionym kryterium, które prowadzi do zniweczenia albo naruszenia równości szans lub traktowania we wskazanym w poprzednim zdaniu zakresie¹⁶². W skonstruowanym katalogu kryteriów zabronionego różnicowania nie wymieniono wprawdzie niepełnosprawności, jednak Konwencja dopuszcza możliwość uzupełnienia go o inne jeszcze kryteria, ustalone przez państwo ratyfikujące w porozumieniu w szczególności z partnerami społecznymi¹⁶³. Jako główny środek przeciwdziałania dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu wskazano politykę równości szans i traktowania¹⁶⁴, która ma zastosowanie również do inwalidów¹⁶⁵. W świetle zaleceń Komitetu do Spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP przyjmowane przez państwa środki prawne powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do potrzeb tych osób, w celu uniknięcia odwrotnej dyskryminacji¹⁶⁶. W celu zapewnienia skuteczności polityki równości szans konieczne jest m.in. podjęcie współpracy z partnerami społecznymi, wdrażanie odpowiedniego ustawodawstwa oraz eliminacja rozwiązań z nią sprzecznych, a także zapewnienie jej stosowania w działalności urzędów pośrednictwa pracy, znajdujących się pod nadzorem państwa¹⁶⁷, co wskazuje na to, że dostęp do zatrudnienia jest w Konwencji rozumiany szeroko. Po raz kolejny w dokumencie wydanym przez

160 Art. 1 ust. 3 Konwencji MOP nr 111. W zaleceniu do warunków pracy zaliczono czas pracy, okresy wypoczynku, roczne płatne urlopy, środki bezpieczeństwa i higieny pracy, ubezpieczenie społeczne, służbę i świadczenia społeczne związane z pracą – pkt 2 lit. b pkt vi. Szerzej: A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I, wol. 2...*, s. 205–207.

161 Pkt 2 lit. b pkt ii zalecenia MOP nr 111.

162 Szerzej: A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I, wol. 2...*, s. 193–195.

163 Art. 1 ust. 1 lit. b Konwencji MOP nr 111. Zwracają na to uwagę również: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 149; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I, wol. 2...*, s. 204–205.

164 Art. 2 Konwencji MOP nr 111. Państwa zostały również zobowiązane do uchylenia krajowych przepisów niezgodnych z zasadą równego traktowania i równych szans – por.: art. 3 lit. c Konwencji MOP nr 111. Zob. też: A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 98.

165 W stosunku do nich dopuszczono możliwość zastosowania specjalnych, niestanowiących dyskryminacji pozostałych osób środków, uwzględniających ich specyficzne potrzeby – art. 5 ust. 2 Konwencji MOP nr 111 oraz pkt 6 zalecenia MOP nr 111. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 149.

166 Szerzej: A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I, wol. 2...*, s. 214–217.

167 Art. 3 Konwencji MOP nr 111. Por. też: pkt 3 Zalecenia MOP nr 111. Na ten temat szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 150; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I, wol. 2...*, s. 207–210.

MOP podkreślono konieczność współpracy różnych podmiotów funkcjonujących na rynku pracy w znoszeniu barier związanych z niepełnosprawnością. W Konwencji znalazło się również postanowienie, którego realizacja w praktyce może doprowadzić do ograniczenia wolności pracy ze względu na uzasadniony interes pracodawcy. Przewiduje się bowiem możliwość dozwolonego różnicowania w dostępie do zatrudnienia w oparciu o przesłankę powiązaną w szczególności z niepełnosprawnością (w szczególności określony poziom sprawności psychofizycznej – M.P.), która jest uważana za wymaganie niezbędne do wykonywania określonego zatrudnienia¹⁶⁸.

Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność jest również jednym z podstawowych mechanizmów zabezpieczających realizację swobodnego dostępu i realizacji zatrudnienia przewidzianych w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami¹⁶⁹. Odnosi się on do warunków rekrutacji, przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy¹⁷⁰. Z punktu widzenia zakazu nieusprawiedliwionego różnicowania ważne są również gwarancje odpowiednich warunków zatrudnienia, realizowanego u konkretnego podmiotu zatrudniającego¹⁷¹. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na obowiązek wprowadzania racjonalnych usprawnień w miejscu pracy. W świetle Konwencji są to konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli są one potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z pozostałymi osobami¹⁷². Odmowa racjonalnego usprawnienia stanowi przejaw dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność¹⁷³. Racjonalne usprawnienia wpisują się w realizację wspomnianego wcześniej standardu ochronnego, którego założeniem jest eliminowanie skutków niepełnosprawności z życia jednostki i zapewnienia jej możliwości korzystania z wolności pracy na porównywalnym poziomie z pozostałymi członkami społeczeństwa.

Na prawną ochronę wolności pracy składają się również te środki prawne, które umożliwiają swobodne przemieszczanie się w związku z podejmowaniem i wykonywaniem zatrudnienia, znosząc różnorodne bariery związane z niepełnosprawnością.

168 Por.: art. 1 ust. 2 Konwencji MOP nr 111. Szerzej: A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I, wol. 2...*, s. 211–212.

169 Zasada niedyskryminacji została wyrażona w art. 3 lit. b KPON.

170 Por.: art. 27 ust. 1 lit. a KPON.

171 Art. 27 ust. 1 lit. i KPON.

172 Art. 2 KPON. Szerzej: E. Albin, *Universalising the Right to Work...*, s. 78.

173 Szerzej na ten temat: M. Paluszkiwicz, *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa 2015, s. 310–311.

Wspomniane bariery mogą być w szczególności niwelowane przez rozwiązania przyjęte w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. W tym zakresie znaczenie mają środki wspierające realizację zasady zachowania praw w trakcie nabywania i praw nabytych z tytułu szeroko rozumianego zatrudnienia lub działalności na własny rachunek, i zachowanie prawa do rent z tytułu inwalidztwa i rent wypadkowych, co do zasady, niezależnie od miejsca zamieszkiwania i obywatelstwa. Szczególnie istotne z omawianego punktu widzenia jest zobowiązanie państw do eksportu za granicę wspomnianych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, należnych własnym i obcym obywatelom¹⁷⁴, a według nowszych standardów – także świadczeń rehabilitacyjnych przewidzianych przez ustawodawstwo dotyczące jednego lub więcej działów zabezpieczenia społecznego¹⁷⁵.

W zaleceniu MOP nr 99 jako środki wspierające mobilność przestrzenną osób z niepełnosprawnościami wskazuje się z kolei wsparcie w otrzymaniu mieszkania i wyżywienia w celu umożliwienia im przygotowania się do objęcia zatrudnienia oraz w przeniesieniu się do okolic, gdzie istnieją większe możliwości zatrudnienia¹⁷⁶. Uzupełniające Konwencję MOP nr 159 zalecenie nr 169 zwraca uwagę na konieczność stopniowego usuwania barier fizycznych, komunikacyjnych i architektonicznych oraz przeszkód w dziedzinie transportu, które utrudniają dostęp i swobodne poruszanie się w pomieszczeniach przeznaczonych na szkolenie i zatrudnienie osób niepełnosprawnych. W przypadku nowych budynków i urządzeń publicznych zwraca się uwagę na konieczność zapewnienia ich dostępności dla osób niepełnosprawnych¹⁷⁷.

Najbardziej rozbudowany katalog środków służących znoszeniu barier w swobodnym przemieszczaniu się w związku z podejmowaniem i wykonywaniem

174 Por.: postanowienia Konwencji MOP nr 48 dotyczącej ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania uprawnień w ubezpieczeniu na wypadek inwalidztwa, starości i śmierci (wypowiedziana dnia 9 czerwca 1973 r. uchwałą Rady Państwa Nr 11/U/73; wypowiedzenie weszło w życie dnia 10 sierpnia 1974 r.), Konwencja MOP nr 118 z 28 czerwca 1962 r. dotycząca równości traktowania własnych i obcych obywateli w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k118.html>, dostęp: 20.01.2019), a także zalecenie MOP nr 167 z 20 czerwca 1983 r. dotyczące ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego (<http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z167.html>, dostęp: 20.01.2019). Zob. też: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 345; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I., wol. 3...*, s. 358–371.

175 Art. 2 ust. 2 Konwencji MOP nr 157 z 21 czerwca 1982 r. dotyczącej ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k157.html> (dostęp: 21.01.2019). Zob. też: A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I., wol. 3...*, s. 372–379.

176 Por.: pkt 24 zalecenia MOP nr 99.

177 Pkt 11 lit. g zalecenia MOP nr 169.

zatrudnienia przyjęto w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Potwierdzono w niej, że osoby te mają m.in. prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania¹⁷⁸. Jego realizacja może być w szczególności wspierana w ramach wspomnianej już koncepcji dostępności, której wdrażanie wymagało zobowiązania państw-stron do rozpoznania i eliminacji przeszkód oraz barier w dostępie m.in. do budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych, w tym szkół, mieszkań, instytucji zapewniających opiekę medyczną i miejsc pracy, informacji, komunikacji i innych usług, w tym usług elektronicznych i służb ratowniczych¹⁷⁹. Co więcej, osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć również zapewniony w szczególności, po przystępnej cenie, dostęp do wysokiej jakości przedmiotów ułatwiających poruszanie się, urządzeń i technologii wspomagających oraz do pomocy i pośrednictwa ze strony innych osób lub zwierząt¹⁸⁰. Istotne znaczenie dla mobilności przestrzennej osób z niepełnosprawnościami ma także koncepcja projektowania uniwersalnego, która odnosi się również do środowiska fizycznego¹⁸¹. Polega ona na kształtowaniu produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Koncepcja ta nie wyklucza jednak pomocy technicznych dla szczególnych grup osób z niepełnosprawnościami, jeżeli jest to potrzebne¹⁸². Istota tej koncepcji opiera się wspomnianym już założeniu o względności cechy niepełnosprawności, która ujawnia się w przypadkach ignorowania w życiu społecznym wynikających z niej potrzeb. Uniwersalność odnosi się więc do możliwości zaspokajania potrzeb wszystkich ludzi i zakłada, że znoszenie barier wspomaga eliminowanie niepełnosprawności z życia społecznego. W odniesieniu do zatrudnienia koncepcja ta powinna zostać uwzględniona w szczególności przy świadczeniu pomocy w podejmowaniu zatrudnienia, zwłaszcza przez publiczne i niepubliczne służby zatrudnienia, służby rehabilitacyjne, w pomieszczeniach i budynkach tworzących zakład pracy, w budynkach i środkach składających się na infrastrukturę transportową. Uniwersalność powinna również odnosić się do świadczonych usług, którymi w kontekście zatrudnienia są w szczególności poradnictwo zawodowe, przygotowanie zawodowe i pośrednictwo pracy. W praktyce realizacja obowiązków związanych ze wspieraniem mobilności przestrzennej osób z niepełnosprawnościami wykracza daleko poza obszar regulacji prawa pracy, obejmując szeroki zestaw instrumentów realizacji polityki społecznej oraz ekonomicznej.

178 Por.: art. 18 KPON.

179 Por.: art. 9 KPON.

180 Por.: art. 20 KPON.

181 Por.: art. 2 KPON.

182 Art. 2 KPON.

W literaturze słusznie podkreśla się, że koncepcja projektowania uniwersalnego, choć odnoszona głównie do osób z niepełnosprawnościami, może przynieść pozytywne efekty również dla pozostałych członków społeczeństwa, borykających się na pewnym etapie swojego życia z problemami zdrowotnymi¹⁸³.

Kończąc rozważania na temat prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w aktach stanowionych przez ONZ i MOP należy zwrócić uwagę na te rozwiązania, które umożliwiają egzekwowanie wymienionych zobowiązań. System kontroli wykonywania zobowiązań wynikających z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych opiera się na badaniu sprawozdań rządowych, na podstawie których Komitet Praw Człowieka i inne odpowiednie organy ONZ mogą formułować swoje ogólne uwagi, ewentualnie – w przypadku uznania kompetencji Komitetu – państwa-strony Paktu mogą formułować względem siebie zarzuty. Za zgodą stron Komitet może badać skargi indywidualne od osób, wobec których zostały naruszone prawa wynikające z Paktu¹⁸⁴. Z kolei kontrola realizacji zobowiązań wynikających z Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych opiera się na składanych sprawozdaniach do Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ, stanowiących podstawę do formułowania ogólnych zaleceń, z możliwością ich dalszego przekazania innym instytucjom międzynarodowym, zwłaszcza MOP¹⁸⁵. Podział praw człowieka między wspomniane Pakty nie ma rozłącznego charakteru i nie może stanowić podstawy do różnicowania charakteru prawnego zobowiązań nałożonych przez każdy z nich¹⁸⁶. Wskazuje się, że o programowym czy też bezwarunkowym charakterze tych praw nie powinien przesądzać sposób sformułowania przepisów, ale rodzaj tych praw. Z tego punktu widzenia wyróżnić można prawa, które „nadają się” do natychmiastowego wykonania poprzez ustanowienie gwarancji ich realizacji w prawie wewnętrznym, jak również takie, które wymagają stałej aktywności państwa i to nie tylko w sferze ustawodawczej, ale także społeczno-ekonomicznej. W rezultacie różnice między tymi prawami ujawniają się w metodach realizacji, nie zaś w charakterze prawnym. Wszystkie wolności i prawa powinny być realizowane niezwłocznie w tym sensie, że należy wprowadzić odpowiednie normy w wewnętrznych systemach prawnych państw. Zapewnienie ochrony na poziomie wymaganym przez Pakty wymaga niekiedy podjęcia przez państwa działań programowych¹⁸⁷. Zagwarantowanie negatywnej wolności pracy wymaga ustanowienia zakazów pracy przymusowej, natomiast ochrona wolności pozytywnej wymaga podjęcia, nie tylko na płaszczyźnie prawnej, zróżnicowanych działań, które zazwyczaj są rozłożone w czasie.

183 E. Albin, *Universalising the Right to Work...*, s. 64.

184 L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 109.

185 *Ibidem*, s. 110.

186 A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 125.

187 *Ibidem*, s. 380–382.

Odrębny system kontroli, oparty głównie na składanych przez państwa sprawozdaniach z wykonania zobowiązań, ewentualnie – na dodatkowych zawiadomieniach o naruszeniach¹⁸⁸, przewidziano w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Jak podaje się w literaturze, polski ustawodawca nie przyjął w pełni procedury poddawania się tej kontroli, co istotnie osłabia skuteczność egzekwowania praw z niej wynikających. Również ustanowiony w prawie krajowym proces wdrażania Konwencji budzi istotne zastrzeżenia¹⁸⁹.

System kontroli stosowania norm MOP ratyfikowanych przez poszczególne państwa członkowskie nie przewiduje możliwości występowania z indywidualnymi skargami przez jednostki, których prawa zostały naruszone. Kontrola realizacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji następuje w trybie stałym¹⁹⁰ lub nadzwyczajnym¹⁹¹ i w jej wyniku mogą zostać w stosunku do konkretnego państwa sformułowane zalecenia, mające na celu dostosowanie praktyki do zobowiązań wynikających z ratyfikowanej konwencji. W przypadku nieprzyjęcia przez państwo tych zaleceń do realizacji możliwie jest przekazanie sporu do rozstrzygnięcia Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości, którego orzeczenie ma charakter ostateczny¹⁹².

188 Por. art. 35 ust. 1 KPON. Kontrola jest przeprowadzana również na podstawie protokołu fakultatywnego; Polska do niego nie przystąpiła – szerzej: K. Roszewska, *Proces wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Kalisz (red.), *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, tom I, Sosnowiec 2015, s. 101–108.

189 K. Roszewska, *Proces wdrażania...*, s. 102 i 107.

190 Na podstawie sprawozdań składanych przez państwa lub ich rządy do Międzynarodowego Biura Pracy. Por.: art. 22 i 19 pkt 5e Konstytucji MOP.

191 Na skutek złożenia skargi, składanej przez międzynarodowe lub krajowe organizacje pracowników i pracodawców na państwo, które nie zapewnia skutecznej realizacji zobowiązań płynących z ratyfikowanej konwencji (art. 24 Konstytucji MOP), lub zażalenia, składanego przez delegata na Konferencję Ogólną lub z urzędu przez Radę Administracyjną w przypadku, gdy państwo nie zapewnia odpowiedniego stosowania ratyfikowanej przez siebie konwencji (art. 26 pkt 1 i 4 Konstytucji MOP).

192 Art. 29 Konstytucji MOP. Realizacja takiego rozstrzygnięcia, podobnie jak zaleceń formułowanych na skutek kontroli, nie jest zabezpieczona środkami przymusu. Wyegzekwowanie od państwa wykonywania zobowiązań następuje przede wszystkim poprzez oddziaływanie polityczne i moralne, w ostateczności możliwe jest zaangażowanie Rady Bezpieczeństwa ONZ na wniosek jednego z państw – szerzej: L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 101–106; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy, tom I, wol. 1*, Warszawa 2008, s. 73–76.

3.3. Ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w dorobku normatywnym Rady Europy

3.3.1. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Wolność stanowi jedną z wartości chronionych w ramach organizacji międzynarodowych działających na szczeblu regionalnym. W Statucie Rady Europy podkreślono, że jednym z celów tej organizacji jest oparta na wspólnych wartościach współpraca na drodze do osiągnięcia postępu ekonomicznego i społecznego, co zagwarantować ma m.in. przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹³. Utrzymanie i realizacja wolności człowieka jest więc jednym z warunków ułatwiających osiągnięcie tego celu¹⁹⁴. Wprawdzie nie ma w tym dokumencie wprost mowy o wolności pracy, to jednak należy przyjąć, że wolność ta, jako rodzaj wolności ekonomicznej, stanowi ważny aspekt wolności człowieka pojmowanej ogólnie. Rada Europy nie poświęciła również odrębnego aktu problematyce niepełnosprawności, jednak niektóre aspekty z nią związane zostały uwzględnione w Europejskiej Karcie Społecznej z 18 października 1961 r.¹⁹⁵, jak również w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej z 3 maja 1996 r.¹⁹⁶

W Karcie wprost zostało wyrażone prawo do pracy, jednak nastąpiło to w formule wolnościowej – jako możliwość zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną¹⁹⁷. W doktrynie zauważono, że poszczególne elementy regulacji składającej się na prawo do pracy pozostają ze sobą w hierarchicznej relacji.

193 Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565, art. 1 lit. a–b.

194 Art. 1 lit. a, Zbiór Dokumentów 1949, nr 5, poz. 44.

195 Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, dalej: Karta. Art. 1 części I (wiążący Polskę). Por.: A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 194; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 192.

196 Akt nieratyfikowany przez Polskę, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures> (dostęp: 14.01.2019), jednak podpisany: uchwała Rady Ministrów z 27 września 2005 r. w sprawie udzielenia zgody na podpisanie Zrewidowanej Europejskiej Karty społecznej, przyjętej w Strasburgu 3 maja 1996 r., <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5535,4326,podpisanie-zrewidowanej-europejskiej-karty-spolecznej.html> (dostęp: 14.01.2019). Tekst Zrewidowanej Karty dostępny w: R.A. Henczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty...*, s. 61; art. 1 cz. I. Dalej: Zrewidowana Karta.

197 Aspekt wolnościowy wyodrębnił Komitet Niezależnych Ekspertów na podstawie analizy art. 1 ust. 2 Karty – Z. Góról, *Prawo do pracy. Analiza treści postanowień na podstawie orzecznictwa organów kontrolujących*, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna. „Biuletyn Ośrodka Informacji i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997*, nr 1–2, s. 19; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 193. Por.: art. 1 cz. I. Karty i art. 1 cz. I Zrewidowanej Karty.

Jest tam bowiem przepis, który potwierdza prawo do pracy, zaś pozostałe normy służą stworzeniu gwarancji jego realizacji¹⁹⁸. W doktrynie podkreśla się, że regulacja ta ma powszechne zastosowanie i obejmuje nie tylko pracowników, ale również osoby samozatrudnione¹⁹⁹. Warto również zauważyć, że w preambule Karty podkreślono, że korzystanie z praw społecznych powinno być zapewnione bez dyskryminacji ze względu na wymienione w zamkniętym katalogu kryteria. Wprawdzie nie ma wśród nich niepełnosprawności, jednak w samej treści Karty podkreśla się konieczność podejmowania określonych działań wspierających realizację prawa do pracy względem wszystkich osób, w tym z niepełnosprawnościami. W przypadku Zrewidowanej Karty prawo do pracy zostało wyrażone w podobny sposób – jako możliwość zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną²⁰⁰.

3.3.2. Prawna ochrona negatywnego i pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Odniesienie do negatywnego aspektu wolności pracy znajdziemy w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.²⁰¹, oraz w Karcie i Zrewidowanej Karcie. W przypadku Karty, Komitet Niezależnych Ekspertów, na podstawie analizy art. 1 ust. 2, obok pozytywnego aspektu wolności pracy wyodrębnił także jej aspekt negatywny, na który składa się zakaz pracy przymusowej i obowiązkowej oraz nakaz eliminacji wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu²⁰². Wyrażony w tych aktach zakaz jest interpretowany w duchu standardów wyznaczonych przez Konwencje MOP odnoszące się do zniesienia

198 J. Wratny, *Prawo pracy Rady Europy...*, s. 122. Podobnie: S. Deakin, *The Right to Work*, [w:] N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford and Portland, Oregon 2017, s. 147–151.

199 A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 98.

200 Por.: art. 1 cz. I Zrewidowanej Karty.

201 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, art. 4 ust. 2–3. Szerzej zagadnienie to omawia: J. Wratny, *Prawo pracy Rady Europy...*, s. 125. W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2012 r. w sprawie 67724/09, C.N. i V. przeciwko Francji Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, że w rozumieniu art. 4 ust. 2 Konwencji praca przymusowa lub obowiązkowa oznacza pracę lub usługę, która jest egzekwowana od każdej osoby pod groźbą kary, wbrew woli danej osoby i do której wykonywania nie zgłosiła się ona dobrowolnie (motyw 71 uzasadnienia) – <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114032> (dostęp: 23.01.2019). Na ten temat także: K. Łasak, *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 69–75.

202 Z. Góral, *Prawo do pracy. Analiza...*, s. 21; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 193. Szeroko: A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 82–87; S. Deakin, *The Right to Work...*, s. 156–159.

i zakazu pracy przymusowej i obowiązkowej²⁰³, o których była już mowa. Wspomniany aspekt wolności pracy może zostać ograniczony w szczególności w przypadku wojny lub ze względu na inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające istnieniu narodu²⁰⁴.

W następnej kolejności należy dokonać analizy norm składających się na ochronę pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Do warunków umożliwiających realizację prawa do swobodnie wybranej pracy w Kartcie zaliczono dążenie do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia²⁰⁵, ustanowienie i utrzymanie bezpłatnych służb zatrudnienia oraz zapewnienie i popieranie odpowiedniego poradnictwa, szkolenia i readaptacji zawodowej²⁰⁶. Podobne środki służące jego zapewnianiu przewidziano również w Zrewidowanej Kartcie²⁰⁷.

Dostęp do poradnictwa i szkolenia zawodowego może ułatwiać swobodny wybór rodzaju pracy, czego potwierdzeniem jest wyeksponowanie roli tych usług w obu Kartach²⁰⁸. Warto zwrócić uwagę, że również w obu regulacjach państwa zostały zobowiązane do świadczenia tych usług osobom z niepełnosprawnościami na równi z pozostałymi zainteresowanymi osobami²⁰⁹. Zgodnie z Kartą, udzielana w ramach poradnictwa pomoc dotyczy rozwiązywania problemów w związku z wyborem zawodu i awansem zawodowym, z uwzględnieniem z jednej strony predyspozycji, z drugiej zaś możliwości zatrudnienia²¹⁰. Pomoc w ramach szkolenia

203 M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 144; Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 23. Tę definicję również Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za punkt wyjścia dla wykładni art. 4 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – por.: wyrok z dnia 29 listopada 1983 r. w sprawie 8919/80, Van der Mussele v. Belgium, (motyw 32 uzasadnienia), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57591> (dostęp: 23.01.2019), a także w późniejszych wyrokach, np. wyrok z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie 73316/01, Siliadin v. France, motyw 115 uzasadnienia <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69891> (dostęp: 23.01.2019), wyrok z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie 37452/02, Stummer v. Austria (motyw 117 uzasadnienia), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105575> (dostęp 23.01.2019); wyrok z 18 października 2011 r., 31950/06, Graziani – Weiss v. Austria (motyw 36 uzasadnienia), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107022> (dostęp: 23.01.2019).

204 Art. 15 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 30 EKS – szerzej: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 124–126 i podana tam literatura oraz s. 181.

205 W kontekście Europejskiej Karty Społecznej szerzej zagadnienie to omawia J. Wrątny, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 94–97.

206 Por.: art. 1 części II. Na ten temat: J. Wrątny, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 97–98. Szerzej: Z. Góral, *Prawo do pracy. Analiza...*, s. 13–28; A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 95–99.

207 Por.: art. 1 cz. II Zrewidowanej Karty.

208 Por.: art. 9 i 10 cz. I Karty i art. 9 i 10 cz. I Zrewidowanej Karty.

209 Por.: art. 9 i 10 cz. II Karty i art. 9 i 10 cz. II Zrewidowanej Karty.

210 Por.: art. 9 cz. I i II Karty (wiązący Polskę). Szerzej: Z. Góral, *Prawo do poradnictwa zawodowego*, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna*. „Biuletyn Ośrodka Informacji

zawodowego obejmuje z kolei, w miarę potrzeby, szkolenie techniczne i zawodowe, a także polega na zapewnieniu dostępu do wyższego nauczania technicznego i uniwersyteckiego wyłącznie w oparciu o kryterium uzdolnień indywidualnych²¹¹.

Niezależnie od powyższych regulacji, zasady dostępu do szkolenia zawodowego zostały uregulowane w pierwszej z wymienionych Kart z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami w ramach odrębnego prawa socjalnego, które stanowi uszczegółowienie omówionych wcześniej zasad korzystania z poradnictwa i szkolenia zawodowego²¹². Uprzywilejowane traktowanie tych osób w trakcie świadczenia tych usług nie może być postrzegane jako dyskryminacja pozostałych uprawnionych do nich podmiotów. Jak słusznie podkreślił Komitet, osoby z niepełnosprawnościami przez długi czas traktowane były na równi z pozostałymi beneficjentami systemu zabezpieczenia społecznego ze względu na brak zdolności do samodzielnego zdobywania środków utrzymania. Doświadczenia powojenne pokazały jednak, że jeśli osoby z niepełnosprawnościami są odpowiednio przygotowane, mogą samodzielnie funkcjonować w społeczeństwie, zatem celem Karty jest umożliwienie prowadzenia niezależnego życia, w szczególności przez podjęcie pracy²¹³. Środki ochronne polegają na wprowadzeniu ułatwień szkoleniowych, a tam, gdzie to konieczne, na utworzeniu wyspecjalizowanych instytucji publicznych lub prywatnych, zajmujących się tego rodzaju usługami. Dostęp do zatrudnienia osobom z niepełnosprawnościami mają umożliwić również dodatkowe środki, jak rehabilitacja czy readaptacja zawodowa i społeczna, bez względu na przyczynę i rodzaj inwalidztwa. W tym celu państwa zostały zobowiązane do przyjęcia odpowiednich, umożliwiających tym osobom podjęcie zatrudnienia środków, takich jak ułatwianie podejmowania pracy chronionej oraz zachęcanie pracodawców do zatrudniania tych osób²¹⁴. Omawiana regulacja jest interpretowana jako stwarzająca dla państw zobowiązanie rezultatu, co oznacza, że podejmowane działania muszą

i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1–2, s. 68–72.

211 Por.: art. 10 cz. I i II Karty (ust. 1–2 wiążące Polskę). Szerzej: M. Włodarczyk, *Prawo do szkolenia zawodowego*, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1–2, s. 72–75; A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 210–213.

212 Por.: art. 15 cz. I i II Karty (wiążący Polskę). Szerzej: E. Kulesza, *Prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego oraz readaptacji zawodowej i społecznej*. Analiza treści postanowień na podstawie orzecznictwa organów kontrolujących, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1–2, s. 93–94.

213 A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 212 i 421–422 i konkluzje tam powołane.

214 Por.: art. 15 cz. II Karty (wiążący Polskę). Zob. też: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 333–334.

być skuteczne. Ponadto zobowiązanie to jest traktowane dynamicznie, co z kolei wiąże się z koniecznością przyjmowania środków umożliwiających pełniejszą integrację osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie. Co więcej, analizowana regulacja jest również postrzegana jako gwarantująca ochronę prawa człowieka do godności, bez względu na dysfunkcje²¹⁵.

W Karcie wymieniono również środki mogące wspierać zarówno swobodny wybór pracy o określonej jakości w postaci zapewnienia sprawiedliwego wynagrodzenia, które ma gwarantować pracownikom i ich rodzinom odpowiedni poziom życia²¹⁶, jak również odpowiednie warunki pracy odnoszące się do czasu pracy, urlopów²¹⁷ oraz bezpieczeństwa i higieny pracy²¹⁸. Z kolei swobodny wybór podmiotu zatrudniającego mogą ułatwić środki zachęcające pracodawców do zatrudniania tych osób. Środki te, pomimo że są uzależnione od realizowanej w danym państwie polityki wobec osób z niepełnosprawnościami, w każdym przypadku powinny jednak umożliwiać ich włączenie do życia społecznego na identycznych zasadach, jakie dotyczą pozostałych osób znajdujących się przejściowo poza rynkiem pracy²¹⁹. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Rządowego za „odpowiednie środki” należy uznawać takie, które uwzględniają dobrą wolę pracodawców, ponieważ są one skuteczniejsze niż rozwiązania oparte na przymusie administracyjnym²²⁰. Wymienia się tu przykładowo rezerwowanie niektórych miejsc pracy dla tych osób, wprowadzanie systemu kwot zatrudnienia w zakładach pracy określonej wielkości, stymulowanie podmiotów zatrudniających poprzez różnego rodzaju subsydia, a także obniżanie obciążeń publicznoprawnych. Przyjmowane środki równocześnie nie powinny powodować wypierania z rynku pracy osób niemających cechy niepełnosprawności. Co szczególnie istotne, państwa powinny przyjąć takie środki, które umożliwią podejmowanie zatrudnienia na otwartym rynku pracy²²¹.

Na ochronę prawa do zarobkowania poprzez pracę swobodnie wybraną, obok zakazu pracy przymusowej i obowiązkowej, składa się nakaz eliminowania wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu²²², na co wskazują również przytoczone wcześ-

215 A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 422–423 i powołane tam konkluzje.

216 Por.: art. 4 ust. 1 Karty (niewiążący Polski).

217 Por.: art. 2 Karty (ust. 2 niewiążący Polski) – szerzej: A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 99–111.

218 Por.: art. 3 Karty (wiążący Polskę).

219 Por.: A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 425 i powołane tam konkluzje.

220 E. Kulesza, *Prawo osób niepełnosprawnych...*, s. 94.

221 A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 428–429; zob. też: I. Schömann, *The Right of Disabled Persons*, [w:] N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford and Portland, Oregon 2017, s. 335.

222 Konkluzje Komitetu Niezależnych Ekspertów, które przytacza Z. Góral, *Prawo do pracy. Analiza...*, s. 17. Zob. też: J. Wratny, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 99–100.

niej sformułowania preambuły Karty. Nie został on wprawdzie wyrażony wprost w treści Karty, jednak nadaje się mu walor powszechności²²³, chociażby ze względu na szeroki zakres podmiotowy prawa do pracy. Zobowiązuje to państwa do zapewnienia równych szans w dostępie do zatrudnienia i wykonywania zawodu, które powinno następować w każdej fazie zatrudnienia, a nawet na etapie bezpośrednio je poprzedzającym, w którym świadczone są usługi poradnictwa i szkolenia zawodowego, a także rekrutowania, nawiązywania stosunku pracy, zwalniania z pracy i przechodzenia na emeryturę. Wymaga to ustanowienia systemu gwarancji, na które składają się zarówno środki prawne, jak i rozwiązania instytucjonalne, w szczególności przewidujące odpowiedzialność karną i cywilną za naruszenie zasady równego traktowania w dostępie do zatrudnienia²²⁴. W literaturze podkreśla się, że zakaz dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia można określić jako „wolność do pracy”. Implikuje to konieczność ustanawiania przez władze publiczne zasad dostępu do wykonywania zawodu w zasadzie wyłącznie w oparciu o posiadane kwalifikacje zawodowe i do nieustanawiania innych przeszkód, a także zapewnienie równego dostępu do pomocy w podejmowaniu zatrudnienia oraz wprowadzenie środków prawnych zapobiegających dyskryminacji ze strony pracodawców²²⁵. Z konkluzji Komitetu Niezależnych Ekspertów wynika ponadto, że państwa nie powinny ograniczać się do przyjmowania określonych rozwiązań prawnych, ale podejmować określone działania promocyjne, służące przełamywaniu społecznych stereotypów, promowaniu pożądanych zachowań, mające zachęcać pracodawców do zatrudniania określonych grup pracowników²²⁶, co może odgrywać ważną rolę w umożliwianiu swobodnego dostępu do zatrudnienia osobom z niepełnosprawnościami.

W Zrewidowanej Karcie w sposób nieco odmienny uregulowano środki wspierające realizację wolności pracy przez osoby z niepełnosprawnościami. Nowoczesne podejście do tej problematyki widoczne jest już w sformułowaniu w części deklaratywnej prawa tych osób do samodzielności, integracji społecznej i udziału w życiu wspólnoty²²⁷. Z części zobowiązaniowej wynika z kolei, że prawo to przy-

223 J. Wratny, *Prawo pracy Rady Europy...*, s. 126–127. Choć zasada równości nie została w przepisach art. 1 wskazana wprost, to w doktrynie przyjmuje się jako jej źródło preambułę Karty, w której zadeklarowano prawo do korzystania z praw społecznych bez dyskryminacji ze względu na wskazane tam kryteria, a także na podstawie ustaleń Komitetu Praw Społecznych art. 1 ust. 2 Karty – szerzej: A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 82–83, 88–91.

224 Szerzej: Konkluzje Komitetu Niezależnych Ekspertów omawia: Z. Góral, *Prawo do pracy. Analiza...*, s. 20–21.

225 J. Wratny, *Prawo do pracy – pojęcie...*, s. 100.

226 Z. Góral, *Prawo do pracy. Analiza...*, s. 22; M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 193–194.

227 Por.: art. 15 cz. I Zrewidowanej Karty. Szerzej: A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych...*, s. 430–431.

sługuje bez względu na wiek, charakter lub przyczynę niepełnosprawności i obejmuje zapewnienie dostępu do poradnictwa, kształcenia oraz szkolenia zawodowego w ramach powszechnych uregulowań, natomiast dopiero gdy nie jest to możliwe, usługi tego typu powinny zostać zapewnione przez wyspecjalizowane instytucje publiczne lub prywatne. Co więcej, państwa zostały zobowiązane do popierania możliwości zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w zwykłym środowisku pracy oraz dostosowania warunków pracy do ich potrzeb, zaś w przypadku braku takiej możliwości ze względu na konkretną niepełnosprawność ich zatrudnienie powinno przebiegać w drodze dostosowywania lub tworzenia miejsc pracy chronionej. Realizacja tych zadań może w uzasadnionych przypadkach wiązać się z koniecznością udzielenia wsparcia przez wyspecjalizowane służby²²⁸. Środki te umożliwiają realizację aspektu kwalitatywnego wolności pracy.

Podobnie jak w Europejskiej Karcie Społecznej, w Zrewidowanej Karcie powtórzo- no konieczność zachęcania pracodawców do zatrudniania lub utrzymywania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, co wspomaga realizację aspektu podmiotowego wolności pracy, wpływając na szerszy wybór podmiotu zatrudniającego²²⁹. Spośród dodatkowych instrumentów, mogących wpływać na zabezpieczenie wolności pracy, można wskazać na zakaz zwolnienia bez uzasadnionego powodu, którym mogą być przyczyny leżące zarówno po stronie pracownika, jak i pracodawcy, powiązany z odpowiednimi środkami w razie jego złamania w postaci rekompensaty i możliwości odwołania się do sądu w razie sporu powstałego na tym tle²³⁰. Zapewnieniu pełnej integracji w życiu wspólnoty ma z kolei służyć zobowiązanie do udostępnienia różnych środków, w tym pomocy technicznych, umożliwiających porozumiewanie się, przemieszczanie się, korzystanie ze środków transportu i mieszkań²³¹. Wskazane instrumenty wspierają z kolei realizację aspektu przestrzennego wolności pracy.

Na zakończenie powyższych rozważań należy jeszcze zwrócić uwagę na ustanowione środki prawne umożliwiające egzekwowanie wymienionych standardów ochronnych. Realizacja zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podlega kontroli na skutek indywidualnej skargi, wnoszonej przez jednostkę przeciw państwu, w wyniku której może zostać przyznane rzeczoney jednostce słuszne zadośćuczynienie, natomiast w stosunku do państwa mogą zostać zarządzone odpowiednie środki generalne, jak w szczególności zmiana ustawy czy wykładni stosowanej przez sądy²³².

228 Zob. też L. Mitrus, *Niepełnosprawność jako przedmiot regulacji prawa pracy*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 4.

229 Por. art. 15 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

230 Por. art. 24 Zrewidowanej Karty.

231 Por. art. 15 ust. 3 Zrewidowanej Karty.

232 Szerzej K. Łasak, *Prawa społeczne...*, s. 194–209.

Realizacja zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Społecznej, jak również jej Zrewidowanej wersji, przebiega w oparciu o sprawozdania z wykonania ich postanowień podlegających ocenie, w wyniku których mogą być formułowane zalecenia do państw-stron co do stosowania poszczególnych postanowień²³³. Postanowienia tych aktów nie mają zatem waloru samowykonalności i nie kreują żadnych praw podmiotowych, których można byłoby dochodzić przed sądem krajowym²³⁴.

3.4. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w porządku prawnym Unii Europejskiej

3.4.1. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Zasada wolności, jak również poszanowanie praw człowieka i jego podstawowych wolności, tkwią u podstaw powołania do życia Unii Europejskiej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w ramach której obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu²³⁵. Potwierdza to również przyjęcie do unijnego porządku prawnego praw i wolności zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jako ogólnych zasad prawa²³⁶. Również w doktrynie wskazuje się, że jednym z podstawowych zadań unijnego prawa pracy jest m.in. zagwarantowanie wolności pracy²³⁷.

Ze względu na dzielone z państwami członkowskimi kompetencje normodawcze, jak również zasadę pomocniczości, prawo unijne reguluje tylko wybrane aspekty stosunków społecznych związanych z wykonywaniem pracy²³⁸. W tym systemie prawnym swoboda wyboru pracy i zawodu, składająca się na pozytywny aspekt wolności pracy, tkwi u źródeł swobody przepływu osób jako jednej

233 L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy...*, s. 110–111; G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 325; K. Walczak, *Źródła międzynarodowego i europejskiego prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy, tom I. Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 349.

234 G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 326 i powołana tam literatura.

235 Por.: preambuła do Traktatu o Unii Europejskiej.

236 Por.: art. 6 TUE.

237 A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 30; A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 577.

238 Szerzej: L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 18; K. Walczak, *Źródła międzynarodowego...*, s. 350–357.

z fundamentalnych swobód wspólnego rynku²³⁹, a także została uznana w ramach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości za ogólną zasadę prawa wspólnotowego²⁴⁰. Działalność Trybunału przyczyniła się do wypracowania koncepcji socjalnego wymiaru rynku wewnętrznego²⁴¹ i w rezultacie do przyjęcia Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 9 grudnia 1989 r.²⁴². Mimo niewiążącego charakteru, wiele zasad w niej przyjętych oddziałuje na kształt rozwiązań prawnych w obszarze praw społecznych²⁴³. W myśl jej punktu 4. każda osoba ma prawo do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu, zgodnie z regułami dotyczącymi konkretnego zawodu²⁴⁴. W podobny sposób wolność pracy została również wyrażona w Karcie Praw Podstawowych UE²⁴⁵. Obok swobody wykonywania wybranego zawodu, każdy ma przez nią zapewnioną także swobodę poszukiwania zatrudnienia i wykonywania pracy oraz korzysta z ochrony trwałości zatrudnienia²⁴⁶. W doktrynie podkreśla się, że swoboda ta wykracza poza stosunek pracy i obejmuje również wykonywanie pracy na własny rachunek²⁴⁷.

Nie jest to jednak swoboda absolutna. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności potwierdzonych przez Kartę Praw Podstawowych, w tym w odniesieniu do wolności pracy, muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw oraz wolności, a przy ich wprowadzaniu należy uwzględnić zasadę proporcjonalności. Ograniczanie wolności człowieka jest dopuszczalne wyłącznie, gdy jest to konieczne, i odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub

239 Szerzej: A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 578.

240 W orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości z 14 maja 1974 r. w sprawie *Drugi Nold*, C-4/73, ECR 1974, s. 0491, a także w orzeczeniu z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie *Liselotte Hauer*, C-44/79, ECR 1979, s. 3727 oraz w orzeczeniu z dnia 8 października 1986 r. w sprawie *Staatsanwaltschaft Freiburg*, C-234/85, ECR 1986, s. 2897.

241 Szerzej: M. Tomaszewska, *Prawa podstawowe...*, s. 540–550.

242 Tekst dostępny w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 280–287.

243 Zwraca na to uwagę G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego...*, s. 527.

244 Na wolnościowy charakter tego prawa zwraca uwagę J. Wratny, *Prawo pracy Rady Europy...*, s. 125.

245 Art. 15 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, tekst skonsolidowany Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 389–405. Szerzej: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 194–195; J. Skibińska, *Komentarz do art. 15*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, <http://sip-1legalis-1pl-10043b2lf0f60.han3.lib.uni.lodz.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zoge2tambvgiydenboobqxalrsgaztonrtgy4q> (dostęp: 18.12.2018). Karta ta, w myśl art. 51, chroni jednak jednostki tylko przed działaniem instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo UE.

246 Por. art. 30 Karty Praw Podstawowych. To ostatnie zagadnienie omawia szeroko: W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 64–68.

247 E. Skibińska, *Komentarz do art. 15*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych UE. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 582.

potrzebom ochrony praw i wolności innych osób²⁴⁸. Niekiedy ograniczenie wolności pracy jest również dopuszczalne ze względu na obywatelstwo lub w przypadkach uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego oraz w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia w administracji publicznej²⁴⁹. Jako pewnego rodzaju ograniczenie tej wolności można potraktować konieczność uwzględniania wymogu, by tworzone dyrektywy wprowadzające standardy minimalne nie nakładały takich ograniczeń administracyjnych, finansowych ani prawnych, które utrudniałyby tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw²⁵⁰. Warto jeszcze dodać, że praktyczne ograniczenia ochrony wolności pracy dla jednostki mogą być powiązane z faktem, że w odniesieniu do Karty Praw Podstawowych UE Polska podpisała tzw. Protokół polsko-brytyjski²⁵¹, z którego wynika, że zwarte w tytule IV Karty postanowienia nie tworzą praw, które mogłyby być dochodzone na drodze sądowej przed Trybunałem Sprawiedliwości, w zakresie, w jakim Polska nie przewidziała ich w swoim prawie krajowym²⁵². W doktrynie wskazuje się na dwa główne skutki jego przyjęcia, które polegają na niemożliwości egzekwowania ich realizacji przed sądem przez jednostkę, jak również wykluczenie możliwości badania polskich rozwiązań pod względem ich zgodności z tymi postanowieniami przez Trybunał Sprawiedliwości UE²⁵³.

3.4.2. Prawna ochrona negatywnego i pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Zakaz pracy przymusowej został sformułowany w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r.²⁵⁴, jednak samo jej pojęcie zostało w niej zdefiniowa-

248 Art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE.

249 Por.: art. 15 ust. 2 i 3 Karty Praw Podstawowych UE, art. 45 ust. 3–4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 46–199, dalej: TFUE. Ograniczenia te szerzej omawiają: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 218–224; L. Florek, *Europejskie prawo pracy...*, s. 55.

250 Art. 153 ust. 2 lit. b TFUE.

251 Protokół nr 30 do Traktatu Lizbońskiego.

252 Szerzej: D. Bigos, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako organ sprawujący kontrolę sądową nad przestrzeganiem praw człowieka wymienionych w Karcie Praw Podstawowych UE*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia-institucje-efektywność*, tom 3, Toruń 2015, s. 96–97. Zob. też: L. Mitrus, *Prawa społeczne w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7, s. 24.

253 L. Mitrus, *Prawa społeczne...*, s. 27–29.

254 Art. 5 ust. 2. Szerzej: M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 149, a także J. Sobczak, *Komentarz do art. 5*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, <http://sip-1legalis-1pl-10043b21f0f60.han3.lib.uni.lodz.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zoge2tambvgiydenboobqxlrs gaztonrtgiza> (dostęp: 18.12.2018).

ne i w doktrynie przyjmuje się, że powinno być ono rozumiane zgodnie z definicją sformułowaną w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁵⁵, która z kolei jest interpretowana zgodnie z definicją pracy przymusowej i obowiązkowej zawartej w Konwencji MOP nr 29²⁵⁶.

W następnej kolejności należy przyrzeć się sposobom ochrony pozytywnego aspektu wolności pracy. We Wspólnotowej Karcie wymieniono różne środki, które mogą zostać wykorzystane w tym celu: zapewnienie dostępu do kształcenia zawodowego w całym okresie aktywności zawodowej²⁵⁷, możliwość korzystania z bezpłatnych usług publicznych w zakresie pośrednictwa pracy²⁵⁸, zapewnienie słusznego wynagrodzenia²⁵⁹, dostęp do elastycznych form zatrudnienia²⁶⁰, możliwość swobodnego przemieszczania się w ramach wykonywania pracy lub zawodu²⁶¹. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami wprost potwierdzono, że każda z nich, bez względu na pochodzenie i charakter dysfunkcji, powinna móc korzystać z dodatkowych środków, które będą popierać jej integrację zawodową i społeczną. Wspólnotowa Karta wskazuje przykładowo, że te dodatkowe środki powinny w zależności od kwalifikacji zainteresowanych dotyczyć: kształcenia zawodowego, ergonomii, dostępności, mobilności, środków transportu i mieszkania²⁶². Te dodatkowe środki sprzyjają więc zapewnieniu materialnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami.

Z kolei w świetle Karty Praw Podstawowych każdy ma mieć zapewniony dostęp do bezpłatnego pośrednictwa pracy, a każdy pracownik – do warunków pracy

255 Na podstawie art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych – M. Tomaszewska, *Zasada wolności...*, s. 149.

256 Tę definicję również Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za punkt wyjścia dla wykładni art. 4 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – por. wyrok z dnia 29 listopada 1983 r. w sprawie 8919/80, *Van der Mussele v. Belgium* (motyw 32 uzasadnienia), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57591> (dostęp: 23.01.2019), a także w późniejszych wyrokach, np. wyrok z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie 73316/01, *Siliadin v. France* (motyw 115 uzasadnienia), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69891> (dostęp: 23.01.2019); wyrok z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie 37452/02, *Stummer v. Austria* (motyw 117 uzasadnienia), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105575> (dostęp: 23.01.2019); wyrok z 18 października 2011 r., 31950/06, w sprawie *Graziani – Weiss v. Austria* (motyw 36 uzasadnienia), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107022> (dostęp: 23.01.2019).

257 Pkt 15 WKPPSP.

258 Pkt 6 WKPPSP.

259 Pkt 5 WKPPSP.

260 Pkt 7 WKPPSP.

261 Pkt 2 WKPPSP.

262 Pkt 26 WKPPSP.

szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność²⁶³. Wskazano w niej dodatkowo, że osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewnioną możliwość korzystania ze środków, które zapewnią im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności²⁶⁴. Postanowienie to jest bardzo zbliżone do prawa socjalnego przysługującego osobom z niepełnosprawnościami na mocy Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Zaznacza się przy tym, że usytuowanie tej regulacji wśród przepisów równościowych Karty służy podkreśleniu ich wyrównawczej funkcji, uzasadniającej odstępianie od mechanizmów równości formalnej na rzecz działań faktycznie wyrównujących szanse osób z niepełnosprawnościami względem pozostałych osób²⁶⁵. Zabezpieczeniem realizacji tych postanowień jest zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność²⁶⁶, który w oparciu o przepisy prawa wtórnego zostanie omówiony poniżej.

W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na określone działania podejmowane w ramach polityki zatrudnienia, które mogą tworzyć sprzyjające warunki do korzystania przez jednostkę z wolności pracy. Na podstawie przepisów prawa pierwotnego państwa członkowskie i Unia zostały zobowiązane do wypracowania skoordynowanej strategii zatrudnienia na wspólnym rynku²⁶⁷, która ma umożliwić realizację głównych celów tej organizacji, zwłaszcza takich jak zapewnienie obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w ramach której mogą się swobodnie przemieszczać²⁶⁸, jak również stworzyć warunki do urzeczywistnienia na wspólnym rynku zasady społecznej gospodarki rynkowej, charakteryzującej się wysoką konkurencyjnością, zmierzającą do pełnego zatrudnienia oraz postępu społecznego²⁶⁹. Wysoki poziom zatrudnienia jest brany pod uwagę przy formułowaniu i wykonywaniu polityk oraz działań Unii. Przyczynia się ona zatem do jego urzeczywistnienia, uzupełniając w niezbędnym zakresie działania państw członkowskich²⁷⁰. Konkretnie działania podejmowane w ramach strategii

263 Por.: art. 29 i 31 Karty Praw Podstawowych UE. Na ten temat: L. Mitrus, *Prawa społeczne...*, s. 19–20.

264 Por.: art. 26 Karty. Na ten temat także: A. Giedrewicz-Niewińska, *Polityka społeczna UE wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014, s. 91.

265 W. Borysiak, L. Bosek w Komentarzu do art. 32 Konstytucji poddają analizie również standardy prawa Unii Europejskiej – W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji...*, s. 826.

266 Wyrażony w art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE. Zakaz ten odnosi się również do prawa pracy – zob.: L. Mitrus, *Prawa społeczne...*, s. 18.

267 Por.: art. 145 TFUE. Szerzej: A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 37–38.

268 Por.: art. 3 ust. 2 TUE.

269 Art. 3 ust. 3 TUE.

270 Art. 147 TFUE.

zatrudnienia mają służyć wspieraniu wysokiego poziomu kwalifikacji i wyszkolenia pracowników oraz ich zdolności dostosowywania się do zmieniających się warunków gospodarczych²⁷¹.

Istotne znaczenie dla kierunków polityki zatrudnienia w UE mają różne dokumenty programowe, wśród których wymienić należy w szczególności strategię „Europa 2020”²⁷², Europejski filar praw socjalnych²⁷³ czy Europejską strategię w sprawie niepełnosprawności na lata 2010–2020²⁷⁴. W dokumentach tych proponowane są konkretne działania umożliwiające stworzenie warunków wspierających realizację wolności pracy. W tym względzie w ramach filaru podkreślono przede wszystkim prawo do równego traktowania i równości szans, m.in. bez względu na niepełnosprawność w dziedzinie zatrudnienia²⁷⁵, a także do uczenia się przez całe życie²⁷⁶, wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zatrudnienia, w szczególności poprzez otrzymanie pomocy w poszukiwaniu pracy, szkoleniu i zmianie kwalifikacji zawodowych²⁷⁷, stworzenia możliwości podjęcia bezpiecznego i elastycznego, wykonywanego w różnych formach zatrudnienia²⁷⁸ i za sprawiedliwym wynagrodzeniem²⁷⁹. Wyraźne odniesienie do konieczności popierania aktywności zarobkowej osób z niepełnosprawnościami znajduje się w punkcie dotyczącym ich integracji. Osoby te mają prawo do otrzymania wsparcia dochodu, który zapewnia godne życie, a także do usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i życiu społecznym, a także do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb²⁸⁰.

271 Art. 145 TFUE.

272 Komunikat Komisji UE, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 18.01.2019).

273 Wyraża zasady i prawa kluczowe dla sprawiedliwych i sprawnie funkcjonujących rynków pracy oraz systemów bezpieczeństwa socjalnego w Europie XXI w. – Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych, Dz.U. C 428 z 13.12.2017, s. 10–15, motyw 14 preambuły.

274 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM(2010) 636, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52010DC0636> (dostęp: 18.01.2019). Szerzej: A. Giedrewicz-Niewińska, *Polityka społeczna UE...*, s. 93–94.

275 Pkt 3 Filaru.

276 Pkt 1 Filaru.

277 Pkt 4 lit. a Filaru.

278 Pkt 5 Filaru.

279 Pkt 6 Filaru.

280 Pkt 17. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do pkt 17 Europejskiego filaru praw socjalnych – Integracja osób niepełnosprawnych*, Tygodnik Solidarność z 14.05.2018, <https://www.ty-sol.pl/a19158-Krotki-przewodnik-po-Europejskim-filarze-praw-socjalnych-punkt-17-integracja-osob-niepelnosprawnych> (dostęp: 18.01.2019).

Strategia w sprawie niepełnosprawności, łącząc przeciwdziałanie dyskryminacji z promowaniem równych szans i środków aktywnej integracji, zwraca z kolei uwagę na konieczność podjęcia konkretnych działań wspierających aktywność zarobkową tych osób, zaliczając do nich m.in. zwalczanie negatywnych postaw społecznych i eliminowanie świadczeń zniechęcających do wejścia na rynek pracy, wsparcie integracji na rynku pracy dzięki instrumentom finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego, rozwijanie aktywnej polityki rynku pracy, zwiększanie dostępności miejsc pracy, rozwój usług w dziedzinie zatrudnienia, wspieranie szkolenia w miejscu pracy, jak również wykorzystywanie w szerszym zakresie dozwolonej na wewnętrznym rynku pomocy publicznej dla przedsiębiorców w związku z zatrudnianiem tych osób²⁸¹.

Koordynowanie polityk zatrudnienia, oprócz dokumentów programowych, wspiera również podejmowana zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności działalność normatywna, w ramach której ustanawiane są minimalne normy dotyczące różnych aspektów zatrudnienia, leżących w kompetencjach regulacyjnych Unii, jak m.in. bezpieczeństwo i zdrowie pracowników²⁸², nietypowe formy zatrudnienia²⁸³, czas pracy²⁸⁴, urlopy²⁸⁵, ochrona przed dyskryminacją²⁸⁶.

Jako gwarancję realizacji wolności pracy, również względem osób z niepełnosprawnościami, należy potraktować rozbudowaną regulację zarówno norm

281 Pkt 4 Komunikatu.

282 Najważniejsze znaczenie ma w tej mierze Dyrektywa Rady z 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, Dz.Urz. WE L 183 z 29.06.1989, s. 1–8.

283 Dyrektywa Rady 99/70/WE z 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Dz.Urz. WE L 175 z 10.07.1999, s. 43–48; Dyrektywa Rady 97/81/WE z 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/, Dz.Urz. WE L 14 z 20.01.1998, s. 9–14; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej, Dz.Urz. WE L 327 z 5.12.2008, s. 9–14.

284 Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz.Urz. WE L 299 z 18.11.2003, s. 9–19.

285 Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz.Urz. WE L 299 z 18.11.2003, s. 9–19.

286 W szczególności: Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22–26; Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana), Dz.Urz. WE L 204 z 26.07.2006, s. 23–36.

pierwotnych²⁸⁷, jak i wtórnych, odnoszącą się do równego traktowania pracowników²⁸⁸. W tym kontekście szczególnie duże znaczenie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/78/WE, ustanawiająca ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu²⁸⁹. Wspomniany akt wyznacza minimalne wymagania w zakresie równego traktowania m.in. bez względu na niepełnosprawność, co powoduje, że państwa mogą przyjmować rozwiązania korzystniejsze dla osób obejmowanych ochroną²⁹⁰. Zakres zastosowania dyrektywy jest szeroki²⁹¹, przez co umożliwia ona usuwanie barier realizacji różnych aspektów wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Równe traktowanie bez względu na niepełnosprawność ma umożliwić swobodny wybór rodzaju pracy – w tym zakresie szczególnie istotne znaczenie ma swobodny dostęp do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, kształcenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń²⁹². Swobodny wybór rodzaju aktywności zawodowej ma zagwarantować równe traktowanie w odniesieniu do dostępu do szeroko rozumianego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek²⁹³, jak również w odniesieniu do warunków zatrudnienia, w tym wynagrodzenia i awansu zawodowego²⁹⁴. Z kolei wybór podmiotu zatrudniającego może wzmocnić równe traktowanie w odniesieniu do wymogów selekcyjnych i rekrutacyjnych, a także warunków zwalniania²⁹⁵.

Z preambuły tego aktu wynika, że dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność może stanowić przeszkodę w dostępie do zatrudnienia, utrudniając w rezultacie pełne uczestnictwo w życiu społecznym i rozwój jednostek²⁹⁶. W związku z tym konieczne staje się zagwarantowanie równego traktowania, które jest

287 W szczególności art. 9 TUE, zobowiązujący do tworzenia odpowiednich warunków instytucjonalnych dla zapewnienia faktycznej równości określonych podmiotów na poziomie UE, art. 10 TFUE zobowiązuje do zwalczania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, art. 19 TFUE uprawnia Radę do podjęcia środków niezbędnych do zwalczania dyskryminacji, m.in. ze względu na niepełnosprawność; art. 45 ust. 2 TFUE odnoszący się do swobody przepływu pracowników, art. 49 ust. 1 TFUE odnoszący się do swobody przedsiębiorczości – szerzej: A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości...*, s. 49–50.

288 Wymienia je i omawia A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 77–80.

289 Przyjęto ją w celu wykonania wspomnianego art. 19 TFUE.

290 Motyw 28 preambuły oraz art. 8 ust. 1 dyrektywy. Por.: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 10.

291 Ma ona zastosowanie do podmiotów sektora publicznego, wraz z instytucjami publicznymi, jak również do sektora prywatnego.

292 Art. 3 ust. 1 lit. b dyrektywy.

293 Art. 3 ust. 1 lit. a dyrektywy. Szerzej: M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 129.

294 Art. 3 ust. 1 lit. a i c dyrektywy.

295 Art. 3 ust. 1 lit. a i c dyrektywy.

296 Por.: motywy 11 i 9 preambuły oraz art. 1 dyrektywy.

rozumiane jako brak jakichkolwiek form bezpośredniej, jak i pośredniej dyskryminacji ze względu na tę cechę²⁹⁷. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami jako najważniejszy czynnik w walce z ich dyskryminacją, stanowiącą nieuzasadnione ograniczenie wolności pracy, wskazano środki, które uwzględniają potrzeby tych osób w miejscu pracy²⁹⁸. Wśród nich dyrektywa wymienia w szczególności działania pozytywne, a także racjonalne usprawnienia. Jak słusznie uważa się w doktrynie, kryteria objęte zakazem dyskryminacji, w tym zwłaszcza niepełnosprawność, odznaczają się licznymi odrębnościami, których uwzględnienie zapewnia wprowadzenie do dyrektywy różnych rozwiązań uelastyczniających, które dodatkowo pozwalają wziąć pod uwagę potrzeby określonej organizacji rynku pracy²⁹⁹.

Działania pozytywne mające zapewnić całkowitą równość w życiu zawodowym polegają na wprowadzaniu szczególnych środków, których celem jest zapobieganie lub wyrównywanie niedogodności, u podstaw których tkwi m.in. niepełnosprawność. Mogą one w szczególności polegać na wprowadzaniu lub utrzymywaniu przepisów dotyczących ochrony zdrowia i bezpieczeństwa tych osób w miejscu pracy, jak również na wprowadzaniu innych środków, które mają na celu ochronę lub wspieranie ich integracji w miejscu pracy³⁰⁰. Takie działania podjęte na korzyść osób niepełnosprawnych nie stanowią dyskryminacji pośredniej³⁰¹. Działania te są w literaturze i judykaturze postrzegane raczej jako wyjątek od zakazu dyskryminacji, aniżeli usprawiedliwiony przypadek nierównego traktowania, w związku z czym należy je interpretować wąsko³⁰². Do nieco innych wniosków można jednak dojść, analizując brzmienie przepisu odnoszącego się do tych pozytywnych działań, z którego wprost wynika, że zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody dla ich podejmowania³⁰³. Są to zatem działania dodatkowe, które mają doprowadzić do pełnej równości w życiu zawodowym³⁰⁴. W wyroku

297 Pojęcia dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej zostały określone w art. 2 ust. 2 dyrektywy. Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 15–19; A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 116–120.

298 Zob.: motyw 16 preambuły.

299 L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych...*, s. 184.

300 Por.: art. 7 dyrektywy.

301 Opinia Rzecznika Generalnego H. Saugmandsgaarda Øe przedstawiona w dniu 27 października 2016 r., ECLI: EU: C: 2016: 824, przypis 53.

302 A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości...*, s. 69–70 i podane tam orzeczenia. Podobnie, jak się wydaje: L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych...*, s. 196.

303 Por.: art. 7 ust. 2. Zwraca na to uwagę A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 143.

304 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 39 i powołana tam literatura.

w sprawie Petya Milkova Trybunał wskazał, że celem działań pozytywnych podejmowanych w stosunku do osób z niepełnosprawnościami jest wyeliminowanie lub zmniejszenie dotyczących ich nierówności faktycznych, jakie mogą wystąpić w życiu społecznym i zawodowym, a także osiągnięcie rzeczywistej, nie zaś formalnej równości poprzez ograniczanie wspomnianych nierówności³⁰⁵. W wyroku w sprawie Coleman Trybunał wskazał natomiast, że działania pozytywne to środki uwzględniające potrzeby osób niepełnosprawnych w miejscu pracy i umożliwiające przystosowanie tego miejsca z uwzględnieniem niepełnosprawności tych osób³⁰⁶.

Z kolei racjonalne usprawnienia to właściwe środki przyjęte przez pracodawcę, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, umożliwiające osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, jej wykonywanie, rozwój zawodowy lub kształcenie, o ile nie nakładają one na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. „Właściwość” tych środków została doprecyzowana w preambule dyrektywy, w której wskazano, że mają być one skuteczne i jednocześnie praktyczne³⁰⁷. Obciążenia związane z przyjętymi środkami nie mogą zostać jednak uznane za nieproporcjonalne, jeśli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków przyznawanych w ramach prowadzonej przez państwo członkowskie polityki na rzecz osób niepełnosprawnych³⁰⁸. Ocena proporcjonalności obciążeń ma więc silnie zindywidualizowany charakter i przy jej dokonywaniu należy również brać pod uwagę związane z nimi koszty, zwłaszcza finansowe, a także wielkość pracodawcy, środki finansowe, jakimi on dysponuje, oraz możliwość pozyskania przez niego środków publicznych lub innych form pomocy³⁰⁹. Konkretnie przykłady tego, na czym wspomniane racjonalne usprawnienia mogą polegać, podaje sam prawodawca; pomocne w tym zakresie jest również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. W dyrektywie wskazano, że środkiem służącym przystosowaniu miejsca pracy z uwzględnieniem niepełnosprawności może być na przykład adaptacja pomieszczenia, zapewnienie odpowiedniego wyposażenia, odpowiednia organizacja czasu pracy, podział zadań, stosowna oferta szkoleniowa lub integracyjna³¹⁰. Z kolei we wspomnianym już wyroku w połączonych sprawach Jette Ring i Lone Skuboe Werge³¹¹ Trybunał wskazał, że pojęcie racjonal-

305 Wyrok TSUE z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie C-406/15, Zb. Orz.2017/3/I-198.

306 Powoływany już wyrok ETS z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-303/06, Coleman, motyw 42.

307 Por.: motyw 20 preambuły.

308 Art. 5 dyrektywy.

309 Motyw 21 preambuły. Por.: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 29.

310 Motyw 20 preambuły.

311 Wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r. C-335/11 i C-337/11, Zb. Orz. 2013/4/I-222.

nich usprawnień, interpretowane zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, musi być rozumiane jako usunięcie wszelkich barier, które mogą utrudniać tym osobom pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami. W szczególności nie można wykluczyć, że takim usprawnieniem będzie zmniejszenie wymiaru czasu pracy pracownika, o ile nie stanowi ono nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia i jednocześnie pozwala pracownikowi na dalsze wykonywanie pracy³¹². W tym samym rozstrzygnięciu Trybunał wskazał również, że usprawnienia te muszą być racjonalne w tym znaczeniu, że nie mogą powodować nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia dla pracodawcy³¹³. W odniesieniu do zakresu stosowania racjonalnych usprawnień Trybunał w sprawie przeciw Republice Włoch orzekł, że z uwzględnieniem zasady proporcjonalności i potrzeb konkretnej sytuacji, powinny one obejmować swoim zakresem wszystkie osoby z niepełnosprawnościami, wszystkie aspekty stosunku pracy oraz wszystkich pracodawców³¹⁴. Z powyższych rozważań wynika więc, że zarówno pozytywne środki, jak i racjonalne usprawnienia są ważnymi instrumentami prawnymi, wspierającymi równą w sensie materialnym możliwość korzystania z wolności pracy przez osoby z niepełnosprawnościami. Poprzez uwzględnianie zindywidualizowanych potrzeb tych osób umożliwiają one świadczenie pracy na porównywalnym poziomie do pozostałych pracowników.

Jak już była o tym mowa, wolność pracy osób z niepełnosprawnościami nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom. Jak podkreślił Trybunał Sprawiedliwości w uzasadnieniu wyroku w sprawie C.E.R. Conejero, niekorzystne traktowanie ze względu na niepełnosprawność nie jest sprzeczne z dyrektywą, o ile nie stanowi dyskryminacji w jej rozumieniu³¹⁵. Dyrektywa dopuszcza więc różnicowanie ze względu na niepełnosprawność, przy czym cel takiego różnicowania musi być zgodny z prawem, zaś środki do niego prowadzące powinny być proporcjonalne. Na gruncie omawianej dyrektywy takie ograniczenia mogą być wprowadzane w szczególności ze względu na potrzebę ochrony interesu pracodawcy, który często powiązany jest z interesem publicznym, za jaki może być uznane bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.

W szczególności ograniczenie wolności pracy wskazanej kategorii osób może mieć miejsce wówczas, gdy cecha powiązana z niepełnosprawnością (np. określony poziom sprawności psychofizycznej³¹⁶) jest rzeczywistym i determinującym

312 Teza 3 wyroku.

313 Motyw 58 wyroku.

314 Wyrok TSUE z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie C-312/11, Dz.Urz. UE C 226 z 30.07.2011, s. 19.

315 Wyrok TSUE z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie C-270/16, ECLI: EU: C: 2018: 17, motyw 36.

316 Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 27.

zatrudnienie wymogiem zawodowym³¹⁷. Zgodne z prawem różnicowanie powinno następować w oparciu o obiektywne, czyli powiązane z wykonywaniem konkretnej pracy, wymagania zawodowe³¹⁸. W konsekwencji w dyrektywie wskazuje się, że zgodne z prawem różnicowanie może mieć związek z utrzymywaniem zdolności operacyjnej sił zbrojnych, policji, służb więziennych lub ratowniczych³¹⁹, jak również skuteczności sił zbrojnych³²⁰. Ze względu na ten ostatni cel możliwe jest wyłączenie stosowania w całych tych siłach albo w ich części przepisów dyrektywy odnoszących się do niepełnosprawności. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości za zgodny z prawem cel uzasadniający różnicowanie³²¹ uznano ponadto zachęcenie pracodawców do zatrudniania i utrzymywania na stanowiskach pracowników narażonych na szczególnie wysokie ryzyko powtarzających się nieobecności w pracy z powodu choroby poprzez umożliwienie im rozwiązania stosunku pracy w późniejszym terminie, jednak za skróconym okresem wypowiedzenia, w przypadku gdy nieobecność okazuje się długotrwała. W zamian stosunek pracy podlega stabilizacji w czasie choroby pracownika³²². Ponadto takim uzasadnionym celem dokonywanego różnicowania może być również walka z absencją chorobową³²³.

W celu ochrony interesów podmiotu zatrudniającego, zwłaszcza zaś przysługującej mu swobody w zakresie doboru pracowników, w dyrektywie wyraźnie podkreślono, że nie wynika z niej obowiązek zatrudnienia, jego kontynuacji ani również awansowania osoby, która nie jest kompetentna, zdolna, ani w odpowiednim stopniu dyspozycyjna do wykonywania najważniejszych czynności na stanowisku pracy³²⁴. Ocena, które czynności należy uznać za ważne, należy przy tym do pracodawcy³²⁵. Swobodę pracodawcy ogranicza jednak zakaz dyskryminowania

317 Motyw 23 preambuły, art. 4 ust. 1 dyrektywy.

318 M. Tomaszewska, *Indywidualne prawo pracy Unii Europejskiej*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Zatrudnienie i ochrona socjalna*, Warszawa 2004, s. 291; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 27.

319 Por. motyw 18 preambuły.

320 Motyw 19 preambuły oraz art. 3 ust. 4 dyrektywy. Na ten temat: A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości...*, s. 63, J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 24–25.

321 W oparciu o art. 2 ust. 2 lit. b pkt i dyrektywy.

322 Motywy 78 i 83 uzasadnienia wyroku w połączonych sprawach C-335/11 i C-337/11.

323 Motyw 44 uzasadnienia wyroku w sprawie C-270/16.

324 Por.: motyw 17 preambuły. Zob.: też M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 121–134.

325 Podobnie: A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości...*, s. 64. L. Mitrus słusznie wskazuje, że zasada równego traktowania nie może uniemożliwiać pracodawcom korzystania z kompetencji kierowniczych ani uniemożliwiać racjonalnego doboru pracowników w zależności od ich umiejętności i kwalifikacji – L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych...*, s. 184 i 198–199 oraz powołana tam literatura.

ze względu na niepełnosprawność, ponieważ jego decyzja dotycząca nienawiązywania zatrudnienia bądź jego rozwiązania powinna zostać poprzedzona wprowadzeniem racjonalnych zmian uwzględniających potrzeby osób mających tę cechę³²⁶. Innymi słowy ocena zdolności wykonywania najważniejszych czynności na stanowisku pracy powinna być dokonana przez pracodawcę po wprowadzeniu tych usprawnień. Wniosek ten znajduje również potwierdzenie w judykaturze. W uzasadnieniu wyroku w połączonych sprawach Jette Ring i Lone Skuboe Werge³²⁷ Trybunał wskazał, że okoliczność, że pracodawca nie wprowadził usprawnień, może skutkować przypisaniem nieobecności pracownika zaniechaniu pracodawcy, nie zaś niepełnosprawności pracownika³²⁸.

Dokonane ograniczenie dostępu do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami można uznać za uzasadnione, o ile jest ono proporcjonalne, co oznacza potrzebę dążenia do zrównoważenia interesów zarówno pracowników, jak i pracodawców. Jak się wydaje, ocena tej proporcjonalności wymagałaby w szczególności rozważenia, czy stanowiska służbowe istniejące w siłach zbrojnych wpływają na skuteczność tych sił w jednakowym stopniu, a jeśli nie, czy nie jest możliwe zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami na tych, które na tę skuteczność oddziałują w mniejszym zakresie. Przy ocenie proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń powinna być również wzięta pod uwagę możliwość zapewnienia skuteczności działania sił zbrojnych przez zastosowanie przy zatrudnianiu w nich osób z niepełnosprawnościami racjonalnych usprawnień. Trybunał Sprawiedliwości wskazał z kolei, że przy ocenie proporcjonalności należy brać pod uwagę, że pracownicy z niepełnosprawnościami mają większe trudności w podejmowaniu zatrudnienia i wymagają stosowania szczególnych mechanizmów ochronnych ze względu na obecny stan ich zdrowia i możliwość jego pogorszenia w przyszłości³²⁹, a także z powodu zwiększonych wymagań finansowych wynikających z ich niepełnosprawności, które trudno przewidzieć, a które wraz z upływem czasu mogą wzrastać³³⁰. Ponieważ, jak już zostało wspomniane, pojęcia choroby i niepełnosprawności nie mogą zostać zrównane³³¹, krajowy przepis umożliwiający pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem na skutek usprawiedliwionych

326 Por.: motyw 17 preambuły.

327 Wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r. C-335/11 i C-337/11.

328 Por.: motyw 66 wyroku wskazanego w poprzednim przypisie.

329 Por.: motywy 89–91 uzasadnienia wyroku w połączonych sprawach C-335/11 i C-337/11, a także motywy 49–51 uzasadnienia wyroku w sprawie C-270/16.

330 Por.: motyw 69 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie C-152/11 Odar, ECLI: EU: C: 2012: 772.

331 Wielokrotnie wskazuje na to TSUE w wyrokach z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 Chacón Navas, a także w wyroku w połączonych sprawach C-335/11 i C-337/11 J. Ring i L. Skuboe Werge.

nieobecności w pracy z powodu choroby wywołanej niepełnosprawnością stanowi pośrednią dyskryminację, chyba że, realizując słuszny cel polegający na walce z absencją w pracy, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia – w takim przypadku ocena należy do sądu krajowego.

Zasada proporcjonalności stanowi również przesłankę realizacji obowiązku wprowadzenia racjonalnych usprawnień³³². Nieproporcjonalność obciążeń ponoszonych przez pracodawcę w związku z ich zapewnieniem stanowi uzasadnienie dla ograniczenia zakresu wolności pracy osoby z niepełnosprawnością. W literaturze wskazuje się, że z nieproporcjonalnością będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy wprowadzenie usprawnień uniemożliwi osiągnięcie nadwyżki w stosunku do efektów pracy pracownika, a także, gdy ich wprowadzenie pociągnie za sobą takie zmiany organizacyjne, które zmniejszą efektywność prowadzonego przedsiębiorstwa³³³. Kończąc wątek ograniczeń wolności pracy, również w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami, trzeba jeszcze wspomnieć o możliwości ich wprowadzania poprzez środki krajowe, które w demokratycznym społeczeństwie są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, utrzymania porządku i zapobiegania działaniom podlegającym sankcjom karnym, ochrony zdrowia, a także praw i wolności innych osób³³⁴.

Na ochronę wolności pracy osób z niepełnosprawnościami składają się również środki prawne przysługujące w razie naruszenia zasady równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. W tym celu państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia dostępnych dla tych osób procedur sądowych, administracyjnych lub pojednawczych, które zapewnią stosowanie tej zasady w praktyce³³⁵. W celu ułatwienia dochodzenia roszczeń, ciężar dowodu w postępowaniu powinien zostać przerzucony na stronę pozwaną³³⁶, zaś dodatkowym środkiem powinna być ochrona przed retorsjami ze strony pracodawcy w postaci zwolnień lub nieprzychylnego traktowania w reakcji na złożoną skargę³³⁷. Przewidziane sankcje za stosowanie dyskryminacji powinny być skuteczne, proporcjonalne i mieć charakter prewencyjny, co dotyczy

332 Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 30; A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 132–133; M. Paluszkiwicz, *Obowiązki pracodawcy...*, s. 320–323.

333 W. Sobczak, *Dyrektywa Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2002, nr 1, s. 43–44.

334 Por.: art. 2 ust. 5. Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 20–21; M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 121–122.

335 Art. 9 dyrektywy. Szerzej: A.M. Świątkowski, *Prawo pracy Unii Europejskiej...*, s. 143–146.

336 Art. 10 dyrektywy. Szerzej: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na religię...*, s. 42–44.

337 Art. 11 dyrektywy.

zwłaszcza odszkodowania dla ofiary dyskryminacji³³⁸, która dodatkowo powinna mieć możliwość uzyskania wsparcia od specjalnie powołanej w tym celu instytucji dla ofiar dyskryminacji³³⁹. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, w razie stwierdzenia dyskryminacji niezgodnej z prawem UE, dopóki nie zostaną przyjęte środki zmierzające do przywrócenia równego traktowania, osoby należące do grupy gorzej traktowanej powinny mieć przyznane takie same korzyści, jakie przysługują osobom uprzywilejowanym³⁴⁰.

W prawodawstwie unijnym zostały również przewidziane rozwiązania wspierające ochronę podmiotowego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. W tym świetle można postrzegać korzystanie przez pracodawców z pomocy publicznej, przeznaczanej na wspieranie zatrudnienia tych osób. Pomoc ta, świadczona w określonych celach i rozmiarach, jest traktowana jako niezakłócająca konkurencji na rynku wewnętrznym i przez to dopuszczalna. W tym zakresie określone rozwiązania przewiduje rozporządzenie Komisji UE 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu³⁴¹. W preambule tego aktu podkreślono, że wspieranie szkoleń oraz rekrutacji i zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnościami to niezwykle istotne cele polityki gospodarczej i społecznej Unii oraz jej państw członkowskich³⁴². Bariery w dostępie do szkoleń pomagają znosić rozwiązania polegające na refundacji organizatorom kosztów szkolenia przeprowadzanego z udziałem osoby niepełnosprawnej, jak również kosztów jej zakwaterowania³⁴³. Z kolei wspieranie zatrudnienia tych pracowników polega w szczególności na subsydiowaniu w określonym zakresie wynagrodzeń (kosztów płacy)³⁴⁴, a także na rekompensacie dodatkowych kosztów związanych z ich zatrudnianiem, związanych z adaptacją pomieszczeń, zatrudnienia i szkolenia personelu pomagającego tym pracownikom, adaptacją lub zakupem sprzętu lub zakupem i autoryzacją oprogramowania na użytek tych

338 Art. 17 dyrektywy. M. Tomaszewska, *Indywidualne prawo pracy...*, s. 292.

339 Art. 15 dyrektywy.

340 Por.: w szczególności wyrok ETS z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Zb. Orz. 1999 I-00345, motyw 57 i powołane tam wcześniejsze judykaty; wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie C-399/09 Landtová, Zb. Orz. 2011 I-05573 motyw 51; wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawie C-401/11 Soukupová, ECLI: EU: C: 2013: 224, motyw 35.

341 Dz.Urz. UE L 187 z 26.6.2014, s. 1–78.

342 Motyw 52 preambuły.

343 Art. 31 rozporządzenia.

344 Pracownikiem niepełnosprawnym jest nie tylko osoba uznana za taką zgodnie z prawem krajowym, ale również taka, która spełnia kryteria wyznaczone przez definicję niepełnosprawności zawartą w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami – por.: art. 2 pkt 3. Subsydiowanie wynagrodzeń przewidziano w art. 33 rozporządzenia.

pracowników³⁴⁵. Niektóre z przewidzianych tam środków przyczyniają się również do znoszenia barier mobilności – jak np. zwrot kosztów transportu do i z pracy oraz transportu związanego z wykonywaniem pracy³⁴⁶. W szerszym zakresie ze wsparcia mogą korzystać pracodawcy oferujący zatrudnienie w warunkach chronionych³⁴⁷.

Regulacje prawa unijnego odnoszą się również w szerokim zakresie do przestrzennego aspektu wolności pracy poprzez zagwarantowanie swobody przepływu pracowników³⁴⁸. Obejmuje ona swobodny dostęp do rynku pracy, swobodę wykonywania pracy w każdym państwie członkowskim, która jest z kolei zabezpieczana zakazem dyskryminacji ze względu na obywatelstwo³⁴⁹. Jej realizacja przebiega w ramach szczegółowych rozwiązań przyjętych m.in. w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 492/2011 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii³⁵⁰, a także w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³⁵¹. Wsparcie realizacji wolności pracy umożliwiają zasady, na których opiera się to ostatnie rozporządzenie, zwłaszcza takie jak zasada zachowania praw

345 Art. 34 ust. 2 lit. a–c rozporządzenia.

346 Art. 34 ust. 2 lit. d rozporządzenia.

347 Zatrudnienie chronione jest tu przy tym rozumiane dość liberalnie jako zatrudnienie w przedsiębiorstwie, w którym co najmniej 30% pracowników stanowią pracownicy niepełnosprawni – art. 2 pkt 100. Problematykę dodatkowych kosztów refundowanych w zatrudnieniu chronionym reguluje art. 34 ust. 2 lit. f rozporządzenia.

348 Rodzaje aktywności zawodowej mieszczące się w ramach tej wolności, w zależności od pojęcia pracownika, które na gruncie prawa UE ma autonomiczne znaczenie, są ustalone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (por.: wyrok z 19.03.1964 r. w sprawie 75/63, Unger, Zb. Orz. 1964, s. 347; wyrok TS z dnia 3.07.1986 r. w sprawie 66/85, Lawrie-Blum, Zb. Orz. 1986, s. 2121, wyrok TS z dnia 30.03.2006 r., C-10/05 w sprawie Mattern i Cikotic, Zb. Orz. 2006 I-03145, wyrok TS z dnia 6 listopada 2003 r., w sprawie C-413/01, Ninni-Orasche, Zb. Orz. 2003 I-13187; wyrok TS z dnia 23.10.1986, w sprawie 300/84, Roosmalen, Zb. Orz. 1986, s. 3097). W związku z powyższym należy przyjąć, że praca ta może być wykonywana nie tylko w ramach stosunków pracy, ale również stosunków cywilnoprawnych, administracyjnych, ustrojowych, a także świadczona w ramach działalności na własny rachunek. Warto również dodać, że z wolności pracy w obrębie UE korzystają również osoby, mające dopiero zamiar podjąć działalność zarobkową w jednej ze wspomnianych form – M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy...*, s. 201, przypis. 170.

349 Por.: art. 45 ust. 1–3 w związku z art. 18 TFUE. Szerzej na ten realizacji zasady wolności pracy w ramach transgranicznych stosunków pracy – M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy...*, s. 195–217.

350 Dz.Urz. UE L 141 z 27.05.2011, s. 1–12.

351 Dz.Urz. UE L 166 z 30.04.2004, s. 1–123. Szczegółowe zasady znoszenia barier swobodnego przepływu pracowników w kontekście zabezpieczenia społecznego reguluje także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. nr 987/2009 dotyczące wykonania rozporządzenia nr 883/2004 (Dz.Urz. WE L 284 z 30.10.2009, s. 1–42) wraz z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. nr 1231/2010 rozszerzającym rozporządzenie 883/2004 i rozporządzenie 987/2009 na obywateli państw

nabytych³⁵², umożliwiającą eksport świadczeń do innego kraju, a także zasady sumowania okresów³⁵³ i równego traktowania bez względu na obywatelstwo³⁵⁴. Znoszenie barier realizacji wolności pracy w aspekcie przestrzennym wspiera europejska sieć służb zatrudnienia (EURES), działająca na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 589/2016 z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013³⁵⁵. W preambule tego aktu wyraźnie podkreślono, że celem służb jest wsparcie pracowników korzystających ze swobody przemieszczania się w egzekwowaniu ich prawa do pracy; co ma umożliwić m.in. szerszy i bardziej kompleksowy wybór pomocy w zakresie możliwości mobilności wewnątrz UE³⁵⁶.

W rozporządzeniu podkreślono znaczenie dostępności w świadczeniu usług dla osób z niepełnosprawnościami³⁵⁷. Sieć ma ułatwiać korzystanie przez pracowników ze swobody przemieszczania się w ramach rynku wewnętrznego, jak również umożliwiać realizację skoordynowanej strategii na rzecz zatrudnienia, wspierać tworzenie wykwalifikowanej siły roboczej, mającej zdolność dostosowywania się do zmiennej sytuacji na rynku pracy, wpierać podejmowanie zatrudnienia, jak również mobilność geograficzną³⁵⁸. Usługi świadczone w ramach EURES osobom poszukującym zatrudnienia polegają zwłaszcza na udzielaniu informacji o warunkach życia i pracy w docelowym kraju członkowskim, pomocy przy opracowywaniu wniosków o zatrudnienie i życiorysów, jak również na proponowaniu możliwości uzyskania zatrudnienia w ramach indywidualnego planu działania lub indywidualnego planu mobilności³⁵⁹. Możliwe jest również otrzymanie bardziej zindywidualizowanych form pomocy³⁶⁰, co zasługuje na szczególne podkreślenie w kontekście zróżnicowanych barier w podejmowaniu zatrudnienia związanych z niepełnosprawnością.

trzech, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.Urz. UE L 344 z 29.12.2010, s. 1–3).

352 Art. 7 rozporządzenia 883/2004.

353 Art. 6 rozporządzenia 883/2004.

354 Art. 4 rozporządzenia 883/2004.

355 Dz.Urz. UE L 107 z 22.4.2016, s. 1–28. Szerzej na ten temat: M. Wujczyk, *System EURES*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, M. Włodarczyk (red.), *Prawo rynku pracy*, tom VIII, Warszawa 2018, s. 854–861.

356 Motywy 37–38 preambuły.

357 Art. 4 rozporządzenia. Również w preambule zwrócono uwagę na konieczność świadczenia usług bez dyskryminacji m.in. ze względu na niepełnosprawność – por.: motyw 37 preambuły rozporządzenia.

358 Art. 6 rozporządzenia.

359 Art. 23 ust. 2 rozporządzenia.

360 Art. 23 ust. 3 rozporządzenia.

Na zakończenie rozważań dotyczących ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w prawie unijnym należy jeszcze wspomnieć o możliwościach egzekwowania ochrony prawnej przez jednostkę. W związku z bezpośrednią skutecznością niektórych norm prawa unijnego, jednostka może występować zarówno przeciw państwom członkowskim (skutek wertykalny), jak również przeciw innym podmiotom (skutek horyzontalny)³⁶¹. Oba skutki wywołują zazwyczaj rozporządzenia unijne³⁶². Dyrektywa jest adresowana do państwa członkowskiego, wymaga więc wdrożenia do krajowego porządku prawnego i w przypadku prawidłowej implementacji przepisy prawa krajowego stanowią dla jednostek podstawę dochodzenia określonych roszczeń³⁶³. Zatem tylko w określonych warunkach³⁶⁴ dyrektywa może wyrzucić bezpośredni skutek wertykalny, zasadniczo nie będzie podstawą dochodzenia roszczeń przeciwko pracodawcy³⁶⁵.

Zasada komplementarności stosowania traktatów uniwersalnych i regionalnych wskazuje na możliwość powoływania się przez jednostkę na ten instrument międzynarodowy, który daje jej pełniejszą i bardziej skuteczną ochronę jej praw, ponieważ nie obowiązuje tu zasada *lex posteriori derogat legi priori*³⁶⁶. Regionalne systemy ochrony praw człowieka powstały w czasie, gdy nie istniał jeszcze formalnie system ich uniwersalnej ochrony. Celem tych systemów nie było akcentowanie regionalnych partykularyzmów, ale chęć stworzenia efektywnych mechanizmów międzynarodowej kontroli przestrzegania tych praw³⁶⁷. W rezultacie przy interpretacji przepisów o zasięgu regionalnym należy respektować normy międzynarodowe o zasięgu globalnym³⁶⁸.

361 L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych...*, s. 345; L. Florek, *Europejskie prawo pracy...*, s. 33 i powołana tam literatura.

362 Szerzej: L. Florek, *Europejskie prawo pracy...*, s. 34–35.

363 Por.: *idem*, *Znaczenie wspólnotowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 2004, nr 5, s. 3.

364 W przypadku upływu terminu implementacji, gdy nie została ona implementowana lub została implementowana wadliwie, a ponadto musi spełniać kryteria bezpośredniej skuteczności wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości – jasny i bezwarunkowy oraz przyznający zainteresowanemu podmiotowi konkretne uprawnienia w relacji do organów państwowych. Por.: zwłaszcza wyrok ETS z dnia 5 lutego 1963 r., w sprawie 26/62, van Gend & Loos, Zb. Orz. 1963, s. 3. Szerzej: L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych...*, s. 359–360; L. Florek, *Europejskie prawo pracy...*, s. 35–36.

365 L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych...*, s. 360. Wyjątki dotyczą pracodawcy publicznego – L. Florek, *Europejskie prawo pracy...*, s. 36–37.

366 A. Michalska, *Prawa człowieka...*, s. 301.

367 *Ibidem*, s. 41.

368 Szerzej: K. Walczak, *Źródła międzynarodowego...*, s. 334–335.

3.5. Podsumowanie

Z analiz przeprowadzonych w niniejszym rozdziale wynika, że problematyka ochrony prawnej wolności pracy osób z niepełnosprawnościami stanowi przedmiot zainteresowania społeczności międzynarodowej. W tym zakresie można zaobserwować ewolucję przyjmowanych rozwiązań. W starszych aktach zasadniczo nie różnicuje się środków ochrony prawnej ze względu na niepełnosprawność. Ochrona ta w aktach o uniwersalnym zakresie podmiotowym przysługuje w oparciu o często wyrażaną w nich zasadę równego traktowania, ewentualnie przez sformułowany w nich zakaz dyskryminacji. Słabość rozwiązania drugiego typu polega na pomijaniu cechy niepełnosprawności w konstruowanych niekiedy zamkniętych katalogach, zawierających kryteria zabronionego różnicowania, co może wprowadzać niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne, a także pozbawiać jednostki ochrony prawnej. Wynika to m.in. z tego, że regulacje o powszechnym zakresie obowiązywania zazwyczaj nie proponują konkretnych rozwiązań umożliwiających wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami w związku ze swobodnym podejmowaniem i wykonywaniem przez nie pracy zarobkowej. Począwszy od lat 50. XX w., gdy w łonie MOP wydano pierwsze zalecenie poświęcone rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, zwrócono uwagę społeczności międzynarodowej na konieczność różnicowania przyjmowanych rozwiązań w zakresie ułatwiania dostępu do swobodnie wybranej pracy, czego odzwierciedleniem było stopniowe uwzględnianie problematyki niepełnosprawności w aktach o powszechnym zastosowaniu, odnoszących się do poszczególnych środków wspierających realizację wolności pracy. Te dodatkowe rozwiązania adresowane do osób z niepełnosprawnościami umożliwiły wprowadzenie na stałe do treści aktów prawa międzynarodowego mechanizmu wyrównywania szans w dostępie do zatrudnienia, dodatkowo wspieranego przez zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Doświadczenia związane z ich funkcjonowaniem w poszczególnych krajach umożliwiły tworzenie katalogów konkretnych rozwiązań, początkowo proponowanych do wykorzystania w ramach zaleceń, w celu znoszenia barier w swobodnym podejmowaniu i wykonywaniu pracy przez osoby z niepełnosprawnościami, które w ostateczności przybrały formę zobowiązania międzynarodowego.

W przyjmowanych rozwiązaniach prawnych widoczne jest również oddziaływanie poszczególnych modeli niepełnosprawności – początkowo większość przyjętych środków ukształtowana była pod silnym wpływem medycznego modelu niepełnosprawności, nie uwzględniającego potrzeby oddziaływania nie tylko na samą osobę z niepełnosprawnością, ale również na jej otoczenie, co w sumie ograniczało skuteczne wsparcie tych osób w podejmowaniu zatrudnienia. Dopiero z czasem dostrzeżono konieczność angażowania w tworzenie różnego rodzaju polityk, jak

w szczególności rehabilitacyjnej, szkoleniowej czy równości szans, różnorodnych podmiotów, które znajdują się w zakresie ich oddziaływania. Ich współpraca jest ważna nie tylko ze względu na konieczność wzięcia pod uwagę różnorodnych interesów, co warunkuje z jednej strony skuteczność rozwiązań służących wspieraniu podejmowania i utrzymania zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami, ale również ze względu na możliwość wymiany doświadczeń, co ma znaczenie dla budowania katalogu środków umożliwiających rozwiązywanie problemów związanych z niepełnosprawnością, które mogą występować w związku z zatrudnieniem. Jak się wydaje, czynniki te w rezultacie wpłynęły nie tylko na zmianę postrzegania niepełnosprawności jako zespołu ograniczeń funkcjonalnych, ale doprowadziły do wypracowania i przyjęcia standardów międzynarodowych odnoszących się do ochrony ich praw i wolności, w tym w sferze zarobkowej. Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami stanowi w chwili obecnej najważniejszy wyznacznik dla ochrony wolności pracy tych osób, która powinna zostać ukształtowana w taki sposób, by umożliwić im korzystanie z tej wolności w porównywalnym zakresie do osób, które nie mają tej cechy. W tym celu oferuje ona zróżnicowany katalog środków prawnych wspierających swobodny wybór pracy, które powinny być przyjmowane w krajowych porządkach prawnych, z poszanowaniem m.in. zasad dostępności oraz autonomii osób z niepełnosprawnościami, oraz powinny być uzupełniane rozwiązaniami elastycznymi, które uwzględniają zróżnicowane potrzeby z nią związane, co jest możliwe w szczególności w ramach wprowadzania racjonalnych usprawnień.

Podobne wnioski płyną z analizy rozwiązań przyjmowanych w aktach Rady Europy. Uwzględniano w nich od początku konieczność przyjmowania środków wspierających materialną równość w korzystaniu przez osoby z niepełnosprawnościami z proklamowanych w niej praw socjalnych, w tym również do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną. Za bardzo nowoczesne należy również uznać przyjęcie odrębnego prawa socjalnego tych osób do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej w Europejskiej Karcie Społecznej, które w Zrewidowanej Karcie ukształtowane zostało już pod wpływem społecznego modelu niepełnosprawności i akcentuje konieczność wspierania ich samodzielności i integracji w życiu społecznym. Z kolei w porządku prawnym Unii Europejskiej ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami opiera się przede wszystkim na instrumentach wyrównujących ich szanse w związku z zatrudnieniem, spośród których największe znaczenie przypisano działaniom pozytywnym, które powinny być uzupełniane przez racjonalne usprawnienia. Istotną rolę w zapewnianiu ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami odgrywają również rozwiązania prawne znoszące bariery swobodnego przemieszczania się pracowników w związku z podejmowaniem zatrudnienia. Warto również

zauważyć wzajemne oddziaływanie na siebie rozwiązań przyjmowanych w skali uniwersalnej i regionalnej, co jest widoczne w zakresie pojmowania samej niepełnosprawności, jak również przyjmowania środków prawnych znoszących bariery z niej wynikające.

Ewolucja rozwiązań prawnych, która została zarysowana w niniejszym rozdziale, stawia nowe wyzwanie przed polskim ustawodawcą, który większość rozwiązań krajowych kształtował na podstawie starszych standardów, odzwierciedlających mniej kompleksowe podejście do rozwiązywania problemów związanych z niepełnosprawnością w zatrudnieniu. Z tego względu ważne jest dokonanie przeglądu środków prawnych obowiązujących w polskim ustawodawstwie pod kątem oceny ich zgodności z najnowszymi standardami międzynarodowymi, co nastąpi przy okazji analiz podejmowanych w kolejnych rozdziałach pracy. W tym zakresie poczucie pewnego niedosytu pozostawia jednak dość konsekwentne działanie polskiego ustawodawcy, który poprzez różne zastrzeżenia interpretacyjne, ewentualnie przez zaniechanie przystąpienia do fakultatywnych trybów kontroli, wpływa na faktyczne ograniczenie możliwości skutecznego egzekwowania ustanowionych standardów międzynarodowych w zakresie ochrony wolności pracy przez jednostki.

4. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w polskim ustawodawstwie w ujęciu ewolucyjnym

4.1. Uwagi wprowadzające

Analiza przeprowadzona w niniejszym rozdziale ma na celu ukazanie ewolucji krajowych rozwiązań umożliwiających zapewnienie ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, na podstawie której można będzie zauważyć pewne kierunki rozwoju składających się na tę ochronę instytucji prawnych. Poczynione w tym zakresie obserwacje zostaną wykorzystane do oceny skuteczności bieżących rozwiązań prawnych, służących realizacji wspomnianego celu.

Wolność pracy oraz sama niepełnosprawność są kategoriami, których pojmowanie ulega zmianom w czasie pod wpływem dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Sposób ochrony wartości, jaką jest wolność pracy osób z niepełnosprawnościami, jest dodatkowo uzależniony od uwarunkowań polityczno-ustrojowych, odzwierciedlających pewne założenia doktrynalne tkwiące u podstaw kształtowania organizacji państwowej, wśród których nie zawsze czołową pozycję zajmuje wolność jednostek, często ustępująca miejsca ich równości. Wspomniane czynniki wpływają na kształtowanie określonego ustroju pracy, który w różnym zakresie dopuszcza możliwość usuwania barier w swobodnym dostępie do zatrudnienia z wykorzystaniem regulacyjnych funkcji państwa. Dynamiczne zmiany polityczne, a w konsekwencji również społeczne, jakie miały miejsce w Polsce w XX w., wpływały więc na przyjmowanie różnych koncepcji prawnej ochrony wolności pracy, w której stopniowo uwzględniano również potrzeby osób z niepełnosprawnościami. Zmiany te warunkują sposób prowadzenia rozważań w niniejszym rozdziale, w którym w pierwszej kolejności analizie poddamy rozwiązania prawne wspierające swobodne podejmowanie zatrudnienia przez

osoby z niepełnosprawnościami w okresie kształtowania się polskiej państwowości, przypadającym na okres od odzyskania niepodległości aż do wybuchu drugiej wojny światowej. Następnie poczyniono niezbędne uwagi na temat przymusowego zatrudnienia praktykowanego w czasie działań wojennych, by przejść do analizy rozwiązań przyjmowanych w socjalistycznym ustroju pracy. W czasie od zakończeniu wojny aż do rozpoczęcia kolejnej transformacji ustrojowej wyróżniono pewne podokresy, charakteryzujące się ustanawianiem zróżnicowanych rozwiązań wspierających prawną ochronę wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Pierwszy z nich przypadał na okres odbudowy gospodarki po działaniach wojennych i jego granicę wyznaczyło przyjęcie systemu planowego zatrudniania inwalidów. Drugi z podokresów obejmował czas funkcjonowania wspomnianego systemu aż do reform ekonomicznych przyjętych w latach 80. XX w., zaś trzeci przypadł na krótki okres poprzedzający przyjęcie nowego ustroju politycznego. Rozważania przeprowadzone w rozdziale domykane są przez analizy rozwiązań prawnych ustanowionych w zmienionych warunkach ustrojowych, w których głównym regulatorem stosunków społeczno-gospodarczych stał się ponownie mechanizm rynkowy. W toku wywodu zwrócono uwagę na normy deklarujące wolność pracy, jak również zawierające rozwiązania prawne wspierające realizację jej aspektu negatywnego i pozytywnego, w tym wyrównujące szanse osób z niepełnosprawnościami.

4.2. Okres międzywojenny

Rozważania należy rozpocząć od analizy postanowień ustaw zasadniczych, które wyrażały wartości chronione w ramach przyjętego ustroju politycznego. Konstytucja marcowa potwierdzała wprawdzie wolność wyboru zawodu¹, jednak nie wskazywała środków, jakimi należy ją zapewniać, poprzestawała bowiem na ogólnym sformułowaniu, że praca jako podstawa bogactwa RP pozostaje pod szczególną ochroną państwa². Pozostałe jej regulacje w niewielkim stopniu dotyczyły ustroju pracy najemnej, natomiast w głównej mierze koncentrowały się na problematyce opieki i zabezpieczenia społecznego³. Jeszcze bardziej ogólne założenia w odniesieniu do pracy zawierała Konstytucja kwietniowa⁴, co wynikało

1 Por.: art. 101 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267.

2 Por.: art. 102 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.

3 Szerzej: M. Świąćicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960, s. 112–113 i powołana tam literatura.

4 Wprost gwarantowała wolność sumienia słowa i zrzeczeń (art. 5) oraz przewidywała, że praca jest podstawą potęgi i rozwoju Rzeczypospolitej, zaś państwo polskie roztacza opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami (art. 8) – ustawa konstytucyjna

z odmiennych wartości i założeń ustrojowych tkwiących u jej podstaw, o których świadczy bardzo skromny katalog wolności i praw obywateli. Te ogólne założenia konstytucyjne znalazły odzwierciedlenie w ustawodawstwie zwykłym. Przyjęte w omawianym okresie rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie umowy o pracę pracowników umysłowych⁵ i umowy o pracę robotników⁶ nie deklarowały wprost wolności pracy.

Jedną z pierwszych kwestii, jakie uregulowano po odzyskaniu niepodległości, było zabezpieczenie socjalne osób, które doznały uszczerbku na zdrowiu w związku z pełnieniem służby wojskowej. Ustalaniem inwalidztwa wojennego oraz określaniem stopnia niezdolności do zarobkowania zajmowały się początkowo komisje lekarsko-wojskowe⁷, zaś później komisje rewizyjno-lekarskie⁸, powiązane z terenowymi organami administracji zespolonej. Postępowanie przed nimi miało charakter dwuinstancyjny⁹, a w ich składzie dominował czynnik lekarski¹⁰, co odzwierciedlało medyczne podejście do problematyki niepełnosprawności. Dla inwalidów wojennych¹¹, a z czasem również dla wojskowych¹², przewidziano przede wszystkim renty zastępujące zarobek. Ważne jest zatem ocenienie ich wpływu na swobodny dostęp do zatrudnienia.

Obowiązujące wówczas przepisy przewidywały zmniejszenie wysokości renty w przypadku osiągnięcia dochodu w ustalonej wysokości, a nawet jej zawieszenie

z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227. Zob. też: A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 46 i powołana tam literatura.

- 5 Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, Dz.U. Nr 35, poz. 323.
- 6 Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników, Dz.U. Nr 35, poz. 324.
- 7 Por.: art. 7 ustawy z 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową.
- 8 Art. 6 ustawy z 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz.U. Nr 26, poz. 238.
- 9 Na marginesie warto wspomnieć, że początkowo orzeczenia te podlegały kontroli kasacyjnej Najwyższego Trybunału Administracyjnego, z czasem zaś powołano organ kontrolujący je również pod względem merytorycznym – Inwalidzki Sąd Administracyjny; ustawa z 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 26, poz. 177.
- 10 A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia inwalidzkiego w Polsce w okresie międzywojennym*, Studia i Materiały z historii ubezpieczeń społecznych w Polsce, ZUS, Warszawa 1986, s. 66–68.
- 11 Ustawa z 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową.
- 12 Ustawa z 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim. Por.: A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 43–46.

w razie uzyskania stałego stanowiska w służbie państwowej lub samorządowej¹³. Uchwalona w późniejszym okresie ustawa scaleniowa nie regulowała zawieszenia prawa do renty w sytuacji zarobkowania, jednakże na podstawie legalnej definicji inwalidztwa przyjęto praktykę interpretacyjną, zgodnie z którą osiągnięcie przez inwalidów dochodu w wysokości przekraczającej o 1/3 przeciętne dochody robotników negowało istnienie inwalidztwa, powodując wstrzymanie wypłaty świadczenia, choćby stan zdrowia inwalidy nie uległ poprawie¹⁴. Niezależnie od tego, „inwalidów, kaleki, osoby nieuleczalnie chore, upośledzone umysłowo i wogóle niezdolne do pracy”, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą nie mogły zaspokoić niezbędnych potrzeb życiowych, objęto systemem opieki społecznej¹⁵. Osoby, które stały się niezdolne do zarobkowania z powodu wypadku w zatrudnieniu, choroby zawodowej albo okoliczności niezwiązanych ze środowiskiem pracy (z tzw. ogólnego stanu zdrowia), miały prawo do renty wypadkowej albo inwalidzkiej wraz dodatkami, a także do leczenia i świadczeń w naturze¹⁶. Podobnie jak w przypadku inwalidów wojennych, renta inwalidzka i wypadkowa pracowników umysłowych ulegała zmniejszeniu w razie podejmowania działalności zarobkowej¹⁷. Rozwiązania te obrazują tradycyjne pojmowanie ryzyka niezdolności do pracy, którego nie negowało tylko podejmowanie aktywności zarobkowej w niewielkim zakresie. W związku z tym głównym źródłem utrzymania była renta inwalidzka, do której zarobek z pracy mógł stanowić niewielki dodatek. Konstrukcja ta bez wątpienia osłabiała motywację do podejmowania zatrudnienia w większym wymiarze.

13 Art. 26 ustawy z 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową; art. 33 ustawy z 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim. Por.: A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 55.

14 M. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne*, [w:] C. Jackowiak (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 133.

15 Por.: art. 1–2 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz.U. Nr 92, poz. 726.

16 Stan prawny odziedziczony po państwach zaborczych opisują odpowiednio: J. Loga, *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, [w:] C. Jackowiak i in. (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 109–113, a także J. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne...*, s. 123–127. Począwszy od 2 grudnia 1927 r. renta z tytułu inwalidztwa z ogólnego stanu zdrowia dla pracowników umysłowych była realizowana w oparciu o rozporządzenie Prezydenta RP z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz.U. Nr 106, poz. 911). Od 1934 r. renty z ogólnego stanu zdrowia przyznawane były także robotnikom, zaś renta wypadkowa dla pracowników umysłowych i robotników w oparciu o art. 135–136 ustawy scaleniowej. Szerzej na ten temat: J. Loga, *Ubezpieczenie od wypadków...*, s. 118–120.

17 Art. 54 rozporządzenia Prezydenta RP z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych.

Wyraźnego podkreślenia wymaga jednak, że w analizowanym okresie nie ograniczono się wyłącznie do przyznawania świadczeń na wypadek inwalidztwa. Możliwość podejmowania aktywności zarobkowej przez inwalidów wspierana była bowiem przez różnorodne świadczenia niepieniężne w postaci leczenia, doleczenia, zaopatrzenia w sprzęt ortopedyczny, również umożliwiający wykonywanie dostępnej dla nich pracy oraz szkolenia, które obejmowało bezpłatną naukę w odpowiednich zakładach celem podniesienia lub odzyskania dawniejszej zdolności do pracy¹⁸. Również w ramach opieki społecznej świadczone wówczas pomoc w nabywaniu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy¹⁹.

W omawianym okresie „osoby cywilne” z dysfunkcjami mogły liczyć na znacznie słabsze wsparcie swoich wysiłków w podejmowaniu zatrudnienia. Wynikało to z kilku czynników. Przepisy ubezpieczeniowe dla inwalidów²⁰, obok prawa do świadczeń pieniężnych²¹, jako środek przywracania zdolności do zarabkowania przewidywały przede wszystkim odpowiednie leczenie²², zaś osoby, których inwalidztwo powstało w związku z pracą, miały dodatkowo prawo do otrzymania, naprawy i odnawiania protez²³. Swoistą alternatywą była również możliwość umieszczenia inwalidy, na jego lub opiekuna wniosek, w zakładzie zamkniętym²⁴. Powyższe regulacje obrazują ówczesne podejście do osób z dysfunkcjami, których potrzeby życiowe starano się zaspokoić przede wszystkim poprzez zapewnianie świadczeń socjalnych, zaś usługi usprawniające ograniczano wówczas do rehabilitacji leczniczej. Rozwiązania te pozostają pod silnym wpływem popularnego wówczas medycznego modelu niepełnosprawności.

W dalszej kolejności należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, jakie możliwości decydowania przez inwalidów o rodzaju pracy stwarzały obowiązujące

18 Art. 4 lit. g–e w zw. z art. 40 i 44, a także art. 10 lit. g–e ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim.

19 Por.: art. 3 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej.

20 Pojęcie zdefiniowano w art. 154 ustawy scaleniowej. Szerzej na ten temat: J. Pasternak, S. Rudziński, *Orzecznictwo lekarskie na tle ustaw o ubezpieczeniu społecznym*, [w:] S. Rudziński (red.), *Orzecznictwo lekarskie inwalidzkie w ubezpieczeniu społecznym*, Warszawa 1947, s. 5–27; J. Loga, *Ubezpieczenie od wypadków...*, s. 117–118; M. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne...*, s. 131.

21 Głównie renty inwalidzkiej – art. 153–170 ustawy scaleniowej i renty wypadkowej, art. 236 ustawy scaleniowej, art. 22–23 rozporządzenia Prezydenta RP z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych.

22 Które mogło przybrać formę obowiązkowego leczenia w zakładzie leczniczym pod groźbą utraty całości lub części renty na określony czas – por.: art. 173–176 ustawy scaleniowej, art. 25 i 61–63 rozporządzenia o ubezpieczeniu pracowników umysłowych.

23 Por.: art. 177 ustawy scaleniowej.

24 Por.: art. 178 ustawy scaleniowej oraz art. 66 rozporządzenia o ubezpieczeniu pracowników umysłowych.

wówczas rozwiązania prawne. W tym zakresie trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na występujące ograniczenia w dostępie do edukacji. Dominujące wówczas postrzeganie niepełnosprawności w kategoriach medycznych skutkowało tworzeniem segregacyjnego systemu edukacji szkolnej i zawodowej z uwzględnieniem konkretnej choroby lub kalectwa. Składały się na niego szkoły specjalne podstawowe i zawodowe oraz spółdzielnie inwalidów, umożliwiające zatrudnienie przy prostych pracach²⁵. System szkolnictwa obejmował wszystkie dzieci, jednak przewidziano możliwość zwolnienia z obowiązku szkolnego tych, których dysfunkcje uniemożliwiały pobieranie nauki w szkole powszechnej. W takim przypadku obowiązek szkolny miał charakter względny, ponieważ jego realizacja była uzależniona od istnienia w pobliżu miejsca zamieszkania dziecka placówki specjalnej zajmującej się kształceniem dzieci z dysfunkcjami²⁶. Początkowo ze względów ekonomicznych podmioty tego typu nie powstawały, toteż zwalnianie dzieci z dysfunkcjami z obowiązku szkolnego prowadziło w prostej linii do ich marginalizacji społecznej. Z tych przyczyn w kolejnych latach zaobserwowano nieznaczny rozwój szkół specjalnych. Tworzone były one jednak przez podmioty niepubliczne – głównie organizacje społeczne, związki wyznaniowe i osoby fizyczne – co powodowało, że obowiązek szkolny dzieci z dysfunkcjami nadal nie był powszechnie realizowany²⁷.

Jednocześnie wprowadzono rozwiązania mające wspomagać ekonomiczne usamodzielnienie się inwalidów poprzez naukę odpowiedniego ze względu na stan zdrowia zawodu oraz zapewnienie im odpowiedniej pracy²⁸. Co ważne, o zawodzie, do którego inwalida miał być przygotowywany i szkolony, rozstrzygała przede wszystkim jego zdolność fizyczna i wykształcenie, zaś jego życzenia co do pracy mogły być uwzględnianie „w miarę możliwości”²⁹. Nieuzasadnione uchylanie się od szkolenia, podobnie jak jego zaniedbywanie, wiązało się ze zmniejszeniem wysokości renty inwalidzkiej³⁰. Od początku więc przewidywano mechanizmy prawne motywujące inwalidów do podejmowania przeszkolenia zawodowego, a także usuwające ewentualne bariery w podejmowaniu zatrudnienia. Szkolenie trwało

25 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 85–86.

26 Por.: art. 32 dekretu z 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym, Dz.Pr.P.Pol Nr 14, poz. 147. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w kolejnej regulacji – por.: art. 8 ustawy z 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa.

27 B. Marcinkowska, *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnością w Polsce – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr 7, s. 207–208 i powołana tam literatura.

28 A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 59.

29 Por.: art. 45 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz art. 53 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim.

30 O ¼ wysokości. Por.: art. 46 o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz art. 53 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim.

stosunkowo długo i finansowane było ze środków publicznych³¹. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości zainteresowanie szkoleniami przekraczało możliwości organizacyjne, z czasem zaczęło ono słabnąć, co miało związek z rosnącym bezrobociem, które dodatkowo zmniejszało szanse inwalidów na podejmowanie zatrudnienia zgodnie z wyuczonym zawodem³².

Z kolei bezrolni i małorolni inwalidzi wojenni, będący z zawodu rolnikami lub obeznani z uprawą roli, mieli prawo do otrzymania od państwa albo możliwość nabycia gospodarstwa rolnego z prawem pierwszeństwa³³. Realizacja tego uprawnienia była uzależniona m.in. od postępów reformy rolnej, co w praktyce oznaczało, że inwalidzi korzystali z niego rzadko³⁴. Z pierwszeństwa inwalidzi mogli również skorzystać przy obsadzaniu urzędów samorządowych, stanowisk w państwowych i samorządowych przedsiębiorstwach³⁵ oraz przy nadawaniu zezwoleń na sprzedaż towarów monopolowych, biletów loteryjnych, na prowadzenie gospód, księgarni kolejowych, przy obsadzaniu urzędów samorządowych, posad w przedsiębiorstwach i zakładach państwowych lub samorządowych, oraz w prywatnych subwencjonowanych i koncesjonowanych przez państwo pod warunkiem posiadania dostatecznych kwalifikacji³⁶. Warunkiem korzystania z prawa pierwszeństwa było bowiem posiadanie równych kwalifikacji osób ubiegających się o koncesję lub zatrudnienie. Praktyczne znaczenie tego rozwiązania było większe niż preferencyjnych zasad nabycia gospodarstwa rolnego, nadal jednak umiarkowane ze względu na ograniczoną liczbę placówek handlowych i usługowych, których prowadzenie wymagało uzyskania koncesji, jak również ze względu na brak możliwości poniesienia niezbędnych nakładów finansowych przez samych inwalidów³⁷. Pewne wąskie możliwości w zakresie podejmowania zatrudnienia stwarzała wówczas spółdzielczość inwalidzka, rozwijająca się na skutek inicjatywy kół inwalidów wojennych. Powstały wówczas podmioty oferujące tym osobom możliwość wykonywania prac

31 Mogło trwać nawet do 2, a z czasem do 3 lat – por.: art. 47 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz art. 53 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim.

32 Szerzej: A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 59–65.

33 Art. 51 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz art. 57 ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim. Por.: A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 42–43.

34 Szerzej: *Ibidem*, s. 60–61 i powołana tam literatura.

35 Por.: rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych, Ministra Pracy i Opieki Społecznej, Ministra Skarbu oraz Ministra b. dzielnic Pruskiej z 22 listopada 1921 r. o obsadzaniu wolnych miejsc pracy w zakładach samorządowych oraz prywatnych, subwencjonowanych i koncesjonowanych przez Państwo, Dz.U. Nr 96, poz. 707; rozporządzenie Rady Ministrów z 23 maja 1935 r. o obowiązku zatrudniania inwalidów wojennych i wojskowych w przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. Nr 44, poz. 298.

36 Art. 53–54 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz art. 59–60 ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim.

37 A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 61–62.

rzemieślniczych, a także wchodzących w zakres handlu, transportu i produkcji żywności. Większość z nich była jednak słaba gospodarczo i w niedługim czasie ulegała likwidacji³⁸.

W analizowanym okresie wprowadzono również rozwiązania wpływające na poszerzanie możliwości swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego, przy czym odnosiło się to w zasadzie wyłącznie do inwalidów wojennych. Pracodawcy spełniający określone warunki co do rodzaju prowadzonej działalności zostali zobowiązani, pod groźbą kary, do osiągania określonego wskaźnika zatrudnienia inwalidów w stosunku do określonej ustawowo liczby zatrudnionych robotników³⁹. W okresie kryzysu gospodarczego, inwalidzi jako pierwsi tracili zatrudnienie, co ujawniło ograniczone możliwości stabilizowania ich zatrudnienia z wykorzystaniem wskaźnika. Pracodawca miał wprawdzie obowiązek zatrudnienia kolejnego inwalidy w miejsce zwolnionego, jednak długotrwała procedura pośrednictwa pracy wpływała niekorzystnie na praktyczną realizację tego obowiązku⁴⁰. Z powyższych względów, na mocy kolejnych nowelizacji, inwalidów wojennych i wojсковych objęto szczególną ochroną trwałości zatrudnienia⁴¹ oraz gwarancjami w zakresie wysokości otrzymywanego wynagrodzenia za pracę⁴².

Odmierna była sytuacja pozostałych inwalidów w zakresie możliwości swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego. System publicznych urzędów pośrednictwa pracy znajdował się, podobnie jak system ubezpieczeń, w fazie budowy i ujednolicania rozwiązań wprowadzonych przez ustawodawstwa państw zaborczych⁴³. Z tych względów efektywność jego działań nie była zadowalająca, a ocena

38 B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa w spółdzielczości inwalidów*, Warszawa 1975, s. 34 i powołana tam literatura.

39 Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych, Ministra Pracy i Opieki Społecznej, Ministra Skarbu oraz Ministra b. dzielnicy Pruskiej z dn. 15 listopada 1921 r. o obowiązku zatrudniania ciężko poszkodowanych inwalidów wojennych, Dz.U. Nr 94, poz. 699; Szerzej: M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa...*, s. 117–118; A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 62.

40 A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 63.

41 Pracodawca mógł wypowiedzieć umowę o pracę z inwalidą tylko z ważnych przyczyn, do których zaliczono w szczególności przyczyny podane w rozporządzeniach Prezydenta RP dotyczących pracowników umysłowych i robotników. Por. M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa...*, s. 155–156; A. Malaka, *Geneza i rozwój zaopatrzenia...*, s. 63.

42 Zarobek inwalidy nie mógł być niższy niż zarobek zdrowego pracownika, w danej kategorii i pracy i płacy – rozwiązanie to zostało wprowadzone ustawą z 14 kwietnia 1937 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz.U. Nr 30, poz. 225.

43 Zob. dekret z 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, Dz.Pr.Pol. Nr 11, poz. 127; rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 4 grudnia 1923 r. w przedmiocie przepisów o komunalnym pośrednictwie pracy na terenie górnośląskiej części województwa śląskiego, Dz.U. Nr 127, poz. 1050; rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 r. o zniesieniu państwowych urzędów

ta dodatkowo uległa obniżeniu na skutek przypadającego na okres międzywojenny kryzysu ekonomicznego. W sposób znaczący sytuacji na rynku pracy nie były też w stanie poprawić działające wtedy społeczne i prywatne podmioty⁴⁴, zajmujące się pośrednictwem pracy⁴⁵. Panujące wówczas wysokie bezrobocie koniunkturalne i niewydolność służb zatrudnienia stanowiły niewątpliwie poważne przeszkody w podejmowaniu zatrudnienia przez osoby z dysfunkcjami. W tych okolicznościach jako główne źródło zaspokajania materialnych potrzeb życiowych postrzegano więc świadczenia socjalne, zwłaszcza zaś rentę inwalidzką.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że skala osób poszkodowanych na skutek działań wojennych, wraz z niedoborem rąk do pracy w międzywojennej gospodarce, stworzyły warunki sprzyjające podjęciu zorganizowanych działań, które miały na celu nie tylko zabezpieczenie ich egzystencji poprzez świadczenia, ale również umożliwienie im wykonywania zatrudnienia. Charakterystyczne dla omawianego okresu jest przy tym, że względu na okoliczności, w których powstały dysfunkcje, znacznie korzystniejsze położenie inwalidów wojennych i wojskowych niż inwalidów „cywilnych”. Docenić jednak należy, że w tym skomplikowanym pod względem politycznym i gospodarczym okresie, stworzono po raz pierwszy dość szerokie możliwości podejmowania zatrudnienia przez inwalidów – w tym zakresie największą rolę odgrywał po raz pierwszy wprowadzony system kwot zatrudnienia, jak również inicjatywy podejmowane w ramach tworzącego się ruchu spółdzielczości inwalidzkiej. Nowatorskie jak na tamte czasy było również rozwiązanie polegające na rezerwowaniu dla inwalidów niektórych rodzajów czynności „nadających się” do wykonywania przez nich, jak również zapewnienie im pierwszeństwa w dostępie do wykonywania niektórych rodzajów działalności. Warto zwrócić uwagę, że wprowadzono wówczas również obowiązujące do dziś rozwiązanie dotyczące szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia inwalidów wojennych i wojskowych. W tym okresie widoczny jest również silny wpływ medycznego modelu niepełnosprawności na przyjmowane rozwiązania prawne, co powodowało, że przeszkody w podejmowaniu zatrudnienia były utożsamiane z dysfunkcją organizmu, który z tego powodu stanowił przedmiot oddziaływania leczniczego.

pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, Dz.U. Nr 84, poz. 621; ustawa z 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, tekst jedn. Dz.U. z 1932 r. Nr 58, poz. 555 ze zm.

44 Ustawa z 10 czerwca 1924 r. o społecznym pośrednictwie pracy, Dz.U. Nr 58, poz. 585 oraz ustawa z 21 października 1921 r. o zarobkowym pośrednictwie pracy, Dz.U. Nr 88, poz. 647.

45 Szerzej na ten temat: M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy. Studium prawno-społeczne*, Łódź 2002, s. 22–25 i powołana tam literatura.

4.3. Okres II wojny światowej

Okres II wojny światowej to czas szczególny ze względu na brak poszanowania przez agresora dla zagwarantowanych obywatelom okupowanego państwa wolności i praw obywatelskich, czego wyraz stanowiło zwłaszcza wprowadzenie regulacji przewidujących obowiązek pracy ludności polskiej⁴⁶. Możliwość swobodnego dysponowania własną siłą roboczą została wówczas zastąpiona obowiązkiem uzyskania zgody urzędu zatrudnienia na nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, a także zobowiązaniem jednostki na mocy decyzji administracyjnej do podejmowania pracy na warunkach ogólnie ustalonych⁴⁷, których realizacja zabezpieczana była możliwością stosowania różnych form represji, z karą śmierci włącznie⁴⁸. W ramach tak zorganizowanego zatrudnienia wykonywano zasadniczo ciężką pracę fizyczną, najczęściej na roli lub przy budowie infrastruktury publicznej⁴⁹. Z obowiązku pracy zwolnieni byli całkowicie niezdolni do pracy, zaś osoby, które zachowały częściową zdolność do pracy były zatrudniane przy pracach tej zdolności odpowiadających⁵⁰. W odniesieniu do tych osób stosowano tzw. klauzulę zmniejszonej wydajności, która zezwalała na obniżenie wynagrodzenia poniżej norm taryfowych⁵¹. Stopniowe ograniczanie, a w rezultacie zniesienie ochrony pracy młodocianych i kobiet, zwłaszcza w ciąży⁵², daje podstawy do przyjęcia założenia, że żadne przepisy ochronne nie były wówczas stosowane także wobec zatrudnionych osób z niepełnosprawnościami. Maksymalne normy czasu pracy nie były wówczas przestrzegane, co otwierało możliwość szerokiej eksploatacji pracowników za stosunkowo niewielką dodatkową opłatą, a często także nieodpłatnie⁵³. W praktyce zlikwidowano również możliwość korzystania z urlopu wypoczynkowego, zastępując go zwolnieniem z obowiązku pracy przymusowej⁵⁴,

46 Szeroko omawia je H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie Polaków przez hitlerowskiego okupanta w latach 1939–1945*, Wrocław 1971, *passim*.

47 H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie...*, s. 18–19, 83–89 i 184.

48 Pozbawianie majątku, bicie, bezpłatna praca nadliczbowa, zmniejszenie racji żywnościowych, umieszczanie w obozach pracy lub obozach koncentracyjnych – H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie...*, s. 137–150, a także s. 184–185. Podobne środki wykorzystywano nie tylko na terenach włączonych do Rzeszy, ale i w Generalnym Gubernatorstwie – H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie...*, s. 198–201. Por.: J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 38.

49 Szerzej: H. Szurgacz, *Ubezpieczenia społeczne w latach okupacji hitlerowskiej 1939–1945*, [w:] C. Jackowiak i in. (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 203.

50 H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie...*, s. 179 i powołana tam literatura.

51 *Ibidem*, s. 109.

52 *Ibidem*, s. 83–87.

53 Gdy praca nadliczbowa wykorzystywana była jako forma represji za niewłaściwe wywiązywanie się z obowiązków pracowniczych – szerzej: *ibidem*, s. 87–95.

54 *Ibidem*, s. 95–102.

a ponadto pozbawiono Polaków prawa do wypłat gwarancyjnych, m.in. w związku z chorobą⁵⁵. Z kolei świadczenia ubezpieczeniowe w razie niezdolności do pracy, czyli zapomogi zastępujące wówczas renty, miały stanowić niezbędną podstawę zabezpieczenia egzystencji jednostki jedynie w takim zakresie, by była w stanie usługiwać okupantowi⁵⁶.

Tragiczne doświadczenia tego okresu zmotywowały społeczność międzynarodową do skatalogowania wolności i praw człowieka oraz objęcia ich międzynarodowym systemem ochrony prawnej. Zaczęto w nich wyraźnie gwarantować prawo każdego człowieka do swobodnie wybranej pracy. Co więcej, w ramach przyjętej w tym okresie Deklaracji Filadelfijskiej wyraźnie podkreślono, że praca nie jest towarem.

4.4. Okres powojenny

Jak już była o tym mowa, w okresie powojennym w prowadzonych analizach wyróżnić należy trzy podokresy:

- pierwszy, charakteryzujący się próbą włączenia jak największej liczby inwalidów do odradzającej się po wojnie gospodarki, trwający do czasu ustanowienia systemu planowego zatrudniania inwalidów, co nastąpiło w 1967 r.;
- drugi, obejmujący czas jego funkcjonowania;
- oraz trzeci, zapoczątkowany reformami gospodarczymi przeprowadzanymi na przełomie lat 70. i 80. XX w. i trwający do momentu rozpoczęcia transformacji ustrojowej.

Już w końcowej fazie II wojny światowej, w odniesieniu do pracy zarobkowej Manifest PKWN zapowiadał wprowadzenie nowoczesnego ustawodawstwa dotyczącego ochrony pracy, a także poparcie dla rozwoju spółdzielczości oraz inicjatywy prywatnej w gospodarce⁵⁷. Niedługo później rola pracy dodatkowo została podkreślona przez Konstytucję PRL, która w pierwszym zdaniu preambuły zawierała stwierdzenie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego⁵⁸. Akt ten gwarantował każdemu obywatelowi bez wyjątków prawo do pracy, zaś jego

55 *Ibidem*, s. 114.

56 Szerzej: H. Szurgacz, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 179–207 i powołana tam literatura.

57 Ustawa z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Dz.U. Nr 1, poz. 1, załącznik. Prawo do pracy, a także do zabezpieczenia w warunkach niemożności zarobkowania potwierdzono także w Deklaracji Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, tekst dostępny w: T. Szymczak (red.), *Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1944–1992)*, Łódź 1997, s. 104.

58 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.

realizacja miała następować przez tzw. materialne gwarancje, do których zaliczano m.in. planowy wzrost sił wytwórczych, racjonalne wykorzystanie czynników produkcji czy likwidację bezrobocia. Prawo to nie miało jednak co do zasady charakteru roszczeniowego⁵⁹. Pomimo że wspomniana ustawa zasadnicza stanowiła o pracy również jako o obowiązku każdego obywatela⁶⁰, w doktrynie przeważało stanowisko o wyłącznie moralnym charakterze zobowiązania do wykonywania pracy⁶¹. Jeśli chodzi o inwalidów, ustawa zasadnicza wprost gwarantowała im opiekę, która stanowiła przejaw dążeń do urzeczywistniania prawa do ochrony zdrowia. Pośrednio zaś rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej miały stanowić formę realizacji prawa osób z dysfunkcjami do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy⁶².

Przyjęcie planowania jako głównego mechanizmu alokacji czynników produkcji spowodowało, że w sensie prawnym wolność pracy została zredukowana do zasady swobodnego nawiązania stosunku pracy⁶³. Wnioski takie znajdowały umocowanie w regulacji kodeksowej, która potwierdzała – w ślad za Konstytucją – gwarancje prawa do pracy, natomiast o swobodzie stanowiła w odniesieniu do stosunku pracy nawiązanego na skutek zgodnego oświadczenia woli jego stron⁶⁴. W okresie obowiązywania ustroju socjalistycznego, ze względu na konieczność realizacji polityki pełnego zatrudnienia⁶⁵, którą stopniowo

59 Art. 58 Konstytucji PRL. Szerzej: M. Matey, *Prawo do pracy a implikacje reformy gospodarczej w PRL*, [w:] J. Łętowski, R. Sokolewicz (red.), *Państwo-prawo-obywatel, Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1989, s. 570–571.

60 Por.: art. 14 ust. 1 Konstytucji PRL.

61 M. Świąćicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 33; W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985, s. 168–169; M. Matey, *Prawo do pracy a implikacje...*, s. 572; Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 142 i powołana tam literatura. Odmienne stanowisko w tym zakresie zajmował, jak się wydaje, J. Jończyk – por.: *idem*, *Problemy inwalidztwa i rehabilitacji inwalidów*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Karpacz, styczeń 1979, Wrocław 1979, s. 11.

62 Art. 60 Konstytucji PRL.

63 Por.: J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 377–378 oraz 417–418. Choć wówczas w doktrynie wyraźnie wskazywano, że wolność pracy polega na wolności wyboru zawodu i miejsca pracy oraz, że pracownik nie może zostać zmuszony do zawiązania stosunku pracy i pozostawania w nim – por.: M. Świąćicki, *Prawo pracy...*, s. 33; podobnie W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 56; W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie...*, s. 103.

64 Por.: art. 10 i 11 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst pierwotny Dz.U. Nr 24, poz. 141.

65 Realizowaną m.in. na podstawie dekretu z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia, Dz.U. Nr 30, poz. 182.

obejmowano również inwalidów, wprowadzano różne mechanizmy administrowania zasobami pracy, które niestety ograniczały wolność pracy. Ich ustanawianie postrzegano wówczas jako niezbędny warunek realizacji prawa do pracy, a więc w imię realnej wolności pracy⁶⁶. Ustrojowe uwarunkowania tamtego okresu wpłynęły również na ograniczanie w praktyce możliwości podejmowania aktywności zarobkowej w innych formach niż stosunek pracy⁶⁷, zwłaszcza w sektorze nieuspołecznionym.

Ustawodawca w omawianym okresie wprowadził kilka regulacji, które w różnym stopniu ingerowały w wolność pracy. Przykładowo, koniecznością wykonywania społecznie pożytecznej pracy na rzecz odbudowy kraju wyniszczonego działaniami wojennymi ustawodawca uzasadnił wprowadzenie, pod groźbą kary, obowiązku pracy⁶⁸. Osoby niezdolne do pracy wskutek trwałej choroby lub ułomności fizycznej zostały jednak z niego zwolnione⁶⁹. Ograniczenia dotyczyły również aspektu pozytywnego wolności pracy i dotyczyły wyboru podmiotu zatrudniającego i miejsca pracy przez niektórych lekarzy oraz absolwentów szkół⁷⁰. Restrykcje te, wprowadzane zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania nowego ustroju, powszechnie uzasadniane były koniecznością zapewnienia obywatelom ochrony zdrowia i życia, a także deficytem wykwalifikowanych pracowników w poszczególnych gałęziach gospodarki narodowej⁷¹. Jeśli chodzi o regulację odnoszącą się do inwalidów, w omawianym okresie szczególnie jaskrawym przykładem braku poszanowania dla dobrowolności pracy była regulacja przewidująca wstrzymanie prawa do renty inwalidzkiej, jak również odmowę podwyższenia tego świadczenia z powodu pogłębienia się stanu inwalidztwa inwalidzie III grupy, którzy nie podjął zatrudnienia odpowiadającego jego sprawnościom fizycznym i kwalifikacjom zawodowym, do którego został skierowany zgodnie ze wskazaniami zawartymi w orzeczeniu o stopniu inwalidztwa⁷². W praktyce przepis ten nie był

66 Zwłaszcza zasada swobody doboru pracowników przez zakłady pracy doznawała wówczas bardzo dużych ograniczeń – szerzej: J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 377–378 oraz 417–418.

67 Por.: *Ibidem*, s. 358.

68 Dekret z 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i o obowiązku pracy, Dz.U. Nr 3, poz. 24.

69 Art. 5 ust. 1 pkt 5 dekretu.

70 Por.: zwłaszcza ustawę z 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia, Dz.U. Nr 55, poz. 434; a także przepisy dotyczące absolwentów szkół wyższych i średnich szkół zawodowych – ustawa z 7 marca 1950 r. o planowym zatrudnianiu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych, Dz.U. Nr 10, poz. 106; ustawa z 25 lutego 1964 r. o zatrudnianiu absolwentów szkół wyższych, Dz.U. Nr 8, poz. 48.

71 Por.: W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie...*, s. 180.

72 Por.: art. 41 dekretu z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin w brzmieniu obowiązującym do 1 lipca 1956 r., Dz.U. Nr 30, poz. 116.

jednak wykorzystywany i został uchylony⁷³ w związku z ratyfikacją przez Polskę Konwencji MOP nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej⁷⁴. Przez krótki czas funkcjonowało również rozwiązanie przewidujące wyłączenie prawa do renty inwalidzkiej w przypadku rozwiązania stosunku pracy na własną prośbę pracownika⁷⁵.

Przechodząc do czynników oddziałujących na dostęp do pracy osób z niepełnosprawnościami należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na wpływ świadczeń socjalnych na podejmowanie zatrudnienia. Początkowo nie wprowadzono żadnych ograniczeń w podejmowaniu zatrudnienia przez rencistów⁷⁶. W kolejnych latach rozwiązania prawne opierano już na koncepcji zawieszania prawa do renty inwalidzkiej z ogólnego stanu zdrowia⁷⁷, w przypadku zarabkowania lub osiągania dochodu. Dopuszczano zatrudnienie dorywcze lub w niepełnym wymiarze czasu, określając maksymalną granicę możliwego do uzyskania dochodu⁷⁸. W kolejnych regulacjach stopniowo rozszerzano wyjątki od zasady niełączenia renty z zarobkiem⁷⁹, co było szczególnie ważne w świetle niewielkiej wysokości przyznawanych świadczeń, jak również braku mechanizmów urealniania wysokości świadczeń ze starego portfela⁸⁰. W literaturze podkreślano, że przyjęcie – jako jedyne kryterium zawieszenia prawa do świadczeń – osiągania określonego dochodu powodowało, że inwalidzi, którzy wskutek rehabilitacji zdobywali wyższe kwalifikacje, a przez to osiągalni wyższe zarobki, narażeni

73 Por.: H. Pławucka, Świadczenia emerytalne i rentowe, [w:] C. Jackowiak i in. (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 117–118; M. Piątkowski, *Ubezpieczenie emerytalne...*, s. 385.

74 Szerzej: A. Patulski, *Czynnik wolności pracy w gospodarce socjalistycznej*, „Polityka Społeczna” 1989, nr 8, s. 2.

75 Art. 34 pkt 2 dekretu z 1954 r. w brzmieniu do 1 lipca 1956 r.

76 H. Pławucka, Świadczenia emerytalne i rentowe..., s. 387.

77 Art. 39 ust. 3 dekretu z 1954 r. w brzmieniu od 1 lipca 1958 r., tekst jedn. Dz.U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97. Rozwiązania te były utrzymywane również w późniejszym okresie – por.: art. 65 ustawy z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. Nr 3, poz. 6; art. 81 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. Nr 40, poz. 267.

78 Por.: rozporządzenie RM z 6 maja 1958 r. w sprawie zawieszenia prawa do renty oraz zasad wypłacania inwalidzkiej renty wyrównawczej, Dz.U. nr 26, poz. 111. Rozwiązanie to było utrzymywane także później – rozporządzenie RM z 9 stycznia 1969 r. w sprawie niezawieszania prawa do emerytury lub renty, Dz.U. Nr 3, poz. 16, rozporządzenie RM z 2 kwietnia 1977 r. w sprawie zawieszania prawa do emerytury lub renty, Dz.U. Nr 11, poz. 46, rozporządzenie RM z 7 marca 1983 r. w sprawie osiągania wynagrodzenia lub innych dochodów przez osoby uprawnione do emerytury lub renty, Dz.U. Nr 40, poz. 197.

79 H. Pławucka, Świadczenia emerytalne i rentowe..., s. 387; *eadem*, *Inwalidztwo w systemie ubezpieczeń społecznych*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 1982, vol. 8, s. 155.

80 Wprowadzono je dopiero w ustawie z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Szerzej: H. Pławucka, *Świadczenia emerytalne i rentowe...*, s. 402–403.

byli na zawieszenie renty. W praktyce stanowiło to powód do niepoddawania się rehabilitacji i zdobywania nowego zawodu, ponieważ przy niższych zarobkach istniała możliwość zachowania prawa do renty w pełnej wysokości⁸¹. Takie rozwiązanie było niekorzystne z punktu widzenia celów realizowanych przez rehabilitację zawodową i w rezultacie w doktrynie formułowano różne propozycje zmiany regulacji prawnej⁸². Także inne świadczenia wypłacane z systemu zabezpieczenia społecznego, jak w szczególności renta chorobowa i zasiłek wyrównawczy, ze względu na przyjęte konstrukcje prawne, ale również praktykę ich funkcjonowania, w niedostatecznym stopniu motywowały do poddawania się rehabilitacji zawodowej⁸³, a w konsekwencji nie wspierały podejmowania zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne oraz inwalidów⁸⁴. Obawa przed utratą świadczenia stwarzającego poczucie bezpieczeństwa socjalnego stanowiła w tym okresie poważną barierę poddawania się przekwalifikowaniu zawodowemu i podejmowania zatrudnienia.

W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na rozwiązania prawne mające wpływ na swobodny wybór pracy. Niewątpliwie istotne znaczenie w tym zakresie miały zasady kształtujące dostęp do edukacji – w omawianym okresie dominowały segregacyjne formy kształcenia. Dzieci z dysfunkcjami, które zostały uznane za niezdolne do nauki w normalnych⁸⁵ szkołach podstawowych, wypełniały obowiązek szkolny w tworzonych wówczas na masową skalę szkołach specjalnych, ewentualnie indywidualnie w domu⁸⁶. Mimo to, w porównaniu z okresem przedwojennym, stopniowo ułatwiano dostęp do edukacji dzieciom z kolejnymi

81 Szerzej: H. Pławucka, J. Korpanty, *System ubezpieczeń społecznych pracowników a problemy rehabilitacji osób niepełnosprawnych*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Karpacz 1979, Wrocław 1979, s. 56–57.

82 Według pierwszej, proponowano zmniejszenie renty o taką kwotę, o jaką zarobek łącznie z rentą przewyższał podstawę jej wymiaru – H. Pławucka, *Świadczenia emerytalne i rentowe...*, s. 388 i podana tam literatura. Według bardziej radykalnego stanowiska wskazywano na konieczność przyjęcia koncepcji opartej na alternatywie rozłącznej – praca albo renta, ponieważ łącznie renty z zarobkiem przeszkadza właściwemu ukształtowaniu renty jako świadczenia stanowiącego wyłączne źródło utrzymania, na godziwym poziomie, jak i właściwemu ukształtowaniu zasad zatrudniania inwalidów, ze względu na fakt, że część z nich uprawniona była do renty – A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów*, [w:] J. Jończyk (red.), *Prawne problemy inwalidztwa. Materiały III Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, Wrocław 1986, s. 139.

83 Na ten temat szerzej: H. Larkowa, *Rehabilitacja inwalidów a renty i inne świadczenia socjalne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1973, nr 12, s. 10–14.

84 Szerzej: H. Pławucka, J. Korpanty, *System ubezpieczeń społecznych...*, s. 44–55.

85 Pisownia oryginalna.

86 Por.: art. 4 ust. 2 dekretu z 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym, Dz.U. Nr 9, poz. 52 i przepisy wykonawcze wydane na podstawie dekretu.

dysfunkcjami, rozwijano również nowe formy wychowania i opieki oraz wzbogacono metodykę pracy z uczniami z niepełnosprawnościami⁸⁷.

Ważną usługę wspierającą wybór rodzaju pracy lub zawodu stanowiło już wówczas poradnictwo zawodowe. Początkowo świadczyli je instruktorzy inwalidzy⁸⁸. Ze względu na braki kadrowo-organizacyjne stopniowo zaczęto organizować poradnictwo zawodowe przy urzędach zatrudnienia, jednak błędne założenia na temat zdolności człowieka do pracy przesądziły o rychłej likwidacji tej formy poradnictwa dla inwalidów, co spowodowało, że tego typu wsparcie w sposób rozproszony udzielane było przez jednostki podległe różnym resortom – edukacji, pracy, zdrowia oraz systemowi spółdzielczości inwalidów. Różny był więc zakres udzielanego wsparcia, możliwości zaspokajania potrzeb oraz poziom świadczonych usług⁸⁹.

Kolejnym instrumentem wsparcia w podejmowaniu wybranego rodzaju pracy było szkolenie. Ponieważ inwalidztwo aktywizowanych osób wiązało się początkowo wyłącznie z uszkodzeniem anatomicznym, a świadczenie pracy nie wymagało posiadania wysokich kwalifikacji, podjęcie zatrudnienia możliwe było po krótkim przyuczeniu do wykonywania pracy w zakładzie pracy⁹⁰. Popularne stało się więc tzw. szkolenie przyfabryczne, przysposabiające do podjęcia zatrudnienia bezpośrednio w zakładach przemysłowych, rzemieślniczych, usługowych i w rolnictwie, a także organizowane przez spółdzielnie inwalidów szkolenia przywarsztatowe i domowe⁹¹, przygotowujące również do wykonywania prac chałupniczych⁹². Trzeba jednak zauważyć, że w powojennej rzeczywistości nie wszyscy mieli możliwość podjęcia zatrudnienia w zwykłych zakładach pracy po przeszkoleniu. Z powodu ograniczonych możliwości wypłacania świadczeń zastępujących zarobek podjęto więc decyzję o konieczności stworzenia specjalnych miejsc pracy dla inwalidów, ewentualnie o ich przekwalifikowaniu do pracy, którą mogli wykonywać bez uszczerbku dla zdrowia⁹³. W ramach rozwijającej się dopiero nauki o rehabilitacji zawodowej przyjmowano, że rodzaj inwalidztwa decyduje o zdolności do pracy, rodzaju możliwej do wykonywania

87 B. Marcinkowska, *Kształcenie uczniów...*, s. 209 i powołana tam literatura.

88 Szerzej: A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju rehabilitacji zawodowej w PRL*, [w:] A. Hulek (red.), *Zawodowa rehabilitacja inwalidów*, Warszawa 1974, s. 30–31.

89 Por.: T. Tarkowska, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1990, nr 6, s. 7; A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 34 i 57.

90 A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 143.

91 A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 28–29 i 49–50.

92 K. Niementowski (red.), *Zaopatrzenie emerytalne. Poradnik szczegółowy*, Warszawa 1966, s. 218–219; A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 26–28; *idem*, *Rozwój rehabilitacji...*, s. 541 i 544.

93 A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 32–33.

pracy i o kierunku kształcenia zawodowego⁹⁴. Bez wątpienia założenie takie stanowiło ograniczenie swobodnego wyboru rodzaju wykonywanej pracy. Inwalidzi, którzy ze względu na stan zdrowia nie mogli być zatrudnieni w normalnych zakładach i warunkach pracy, podejmowali pracę w spółdzielniach pracy, w tym w spółdzielniach inwalidów⁹⁵, które zaczęły tworzyć chronione warunki pracy w niedługim czasie po zakończeniu działań wojennych⁹⁶. Ponieważ większość inwalidów wojennych posiadała różne uszkodzenia anatomiczne, uznano, że odpowiednie dla nich będzie prowadzenie kiosków tytoniowych, zaś w niektórych województwach taki „monopol” obejmował również stoiska i bufety z tytoniem, prasą oraz książkami. Działalność tego rodzaju w skali kraju była więc rezerwowana dla inwalidów wojennych⁹⁷. Z czasem, na skutek rozwoju rehabilitacji zawodowej, zaczęto przyjmować, że o zdolności do pracy decydują – z jednej strony – kwalifikacje, cechy i właściwości inwalidy, włączając to rodzaj dysfunkcji – z drugiej zaś – psychiczne i fizyczne wymagania pracy, co niewątpliwie sprzyjało rozszerzaniu możliwości swobodnego podejmowania pracy przez inwalidów. Zmiana ta znalazła również odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, w których zrezygnowano z przypisywania określonych rodzajów zawodów, pracy czy czynności do określonych dysfunkcji na rzecz indywidualnego doboru kształcenia i zatrudnienia. Dostrzeżono wówczas, że nie jest możliwe zbudowanie abstrakcyjnej kategorii zdolności do pracy „w ogóle”, ponieważ każdy człowiek jest zdolny do określonego – większego lub mniejszego – zespołu czynności. W przypadku inwalidztwa nie może być więc mowy o całkowitej utracie zdolności do pracy. Zdolność ta zależy w dużym stopniu od właściwego zidentyfikowania, rozwinięcia i spożytkowania zachowanych sprawności⁹⁸. Od lat 50. XX w. rehabilitacja zawodowa zaczęła być więc postrzegana jako istotna usługa socjalna, która powinna być dostępna dla możliwie szerokiego grona odbiorców⁹⁹. Znalazło to wyraz w rozbudowywaniu jej zakresu podmiotowego i obejmowaniu nią nie tylko inwalidów wojennych i wojskowych, ale również inwalidów pracy oraz tzw. inwalidów cywilnych¹⁰⁰, czyli wszystkich osób, które na skutek nieszczęśliwego wypadku albo choroby zostały dotknięte kalectwem

94 *Ibidem*.

95 Por.: § 15 ust. 1 rozporządzenia RM z 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, Dz.U. Nr 20, poz. 88, a także art. 181 § 2 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. Nr 30, poz. 210. A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 47.

96 A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 37; B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 34.

97 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 757.

98 A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 32–33.

99 *Ibidem*, s. 95–96.

100 *Ibidem*, s. 41.

albo stały się częściowo niezdolne do pracy¹⁰¹. Organizacją rehabilitacji zawodowej zajęły się instytucje państwowe pełniące funkcje orzecznicze¹⁰², odpowiednie jednostki organizacyjne państwowej służby zdrowia oraz organizacje społeczne inwalidów¹⁰³. Tendencje te znalazły odzwierciedlenie w tworzeniu określonych aktów prawnych¹⁰⁴, gwarantujących z czasem szeroki dostęp do rehabilitacji zawodowej, co należy ocenić jako rozwiązania sprzyjające realizacji pozytywnego aspektu wolności pracy. W ramach powołanych wówczas specjalnych struktur państwowych¹⁰⁵, zapewniano inwalidom leczenie, rehabilitację, szkolenie, przyuczenie do zawodu oraz zatrudnienie¹⁰⁶. W ten sposób wykształciła się tzw. akcja produktywizacji inwalidów, która legła u podstaw koncepcji zakładu pracy jako podmiotu zobowiązanego, obok zatrudniania, do działania na rzecz rehabilitacji zawodowej¹⁰⁷.

Wybór podmiotu zatrudniającego wspierały zadania wykonywane w ramach pośrednictwa pracy. Dla inwalidów pośrednictwo to zapewniali przede wszystkim wspomniani instruktorzy inwalidzcy¹⁰⁸. W celu zwiększenia dostępu do zatrudnienia

101 Por.: wydane na podstawie pkt VIII uchwały Prezydium Rządu z 29 listopada 1950 r. w sprawie opieki nad inwalidami wojennymi i wojskowymi Zarządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego z 23 marca 1951 r. w sprawie zatrudniania inwalidów, M.P. Nr A-159, poz. 780.

102 Początkowo inwalidzkie komisje rewizyjno-lekarskie działające przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych – rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 19 grudnia 1950 r. w sprawie wyznaczenia władz powołanych do przyjmowania roszczeń i ustalania warunków do zaopatrzenia inwalidzkiego, Dz.U. z 1951 r. Nr 3, poz. 21, zaś później Komisje do Spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia, powołane na mocy dekretu z 14 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników.

103 A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 95–96.

104 Ustawa z 22 kwietnia 1959 r. o zwalczaniu gruźlicy, Dz.U. Nr 27, poz. 170; ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin i wydane na jej podstawie zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 24 sierpnia 1968 r. w sprawie specjalnego leczenia, przeszkolenia oraz usprawnienia w ośrodkach rehabilitacji osób pobierających renty inwalidzkie, M.P. Nr 38, poz. 274.

105 Główny Urząd Inwalidzki wraz z urzędami inwalidzkimi I i II instancji – por.: dekret z 23 stycznia 1947 r. o organach administracji zaopatrzenia inwalidzkiego, Dz.U. Nr 21, poz. 83 oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 23 stycznia 1947 r. o organizacji i zakresie działania urzędów inwalidzkich pierwszej i drugiej instancji, Dz.U. Nr 21, poz. 86. Urząd ten przekształcono następnie w Departament Rehabilitacji Zawodowej w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. W 1948 r. powołano też przy radach narodowych specjalne służby odpowiedzialne za przysposobienie do pracy, szkolenie zawodowe oraz pomoc w zakresie planowego zatrudnienia osób zgodnie z ich możliwościami psychofizycznymi i przygotowaniem zawodowym – M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 88.

106 Na podstawie zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego z 23 marca 1951 r. w sprawie zatrudnienia inwalidów.

107 A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 143.

108 Szerzej: A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 30–31.

osobom z dysfunkcjami zakłady pracy podległe Ministerstwu Handlu Wewnętrznego zostały zobowiązane do systematycznego powiększania liczby zatrudnionych inwalidów w oparciu o przepisy międzywojenne. Przy równych kwalifikacjach zawodowych pierwszeństwo w zatrudnieniu przyznano, przed pozostałymi inwalidami, inwalidom wojennym i wojskowym¹⁰⁹. Stopniowo w zakładach pracy zaczęto również tworzyć stanowiska zakładowego instruktora, który sprawował opiekę nad pracującymi inwalidami, polegającą na doborze i przysposobieniu do pracy oraz zapewnianiu odpowiednich warunków jej wykonywania w czasie realizacji zatrudnienia¹¹⁰. Wprowadzono wówczas także obowiązek kontynuowania zatrudnienia z pracownikami, którzy ulegli wypadkowi przy pracy, w miarę możliwości z uwzględnieniem poprzedniej lub zbliżonej specjalności, zaś w przypadku niemożności jej wykonywania należało im umożliwić przeszkolenie lub zmianę zawodu¹¹¹. Z czasem, gdy ułatwiono dostęp do zatrudnienia innym inwalidom i równocześnie wzrosły wymagania kwalifikacyjne do wykonywania pracy, ustanowiony system stał się nieefektywny, prowadząc do zatrudnienia inwalidów przy pracach wymagających niższych kwalifikacji i bez względu na ich aspiracje zawodowe¹¹². Racjonalne gospodarowanie w tym zakresie miał zapewnić system planowego zatrudniania inwalidów¹¹³. Odrębność tego systemu dodatkowo podkreślił uchwalony później Kodeks pracy, który nie obejmował w szerszym zakresie problematyki związanej z zatrudnieniem tej grupy pracowników i odsyłał w tym zakresie do innych przepisów¹¹⁴.

System planowego zatrudniania inwalidów stanowił swoiste połączenie zatrudnienia inwalidów z ich zawodową rehabilitacją w trakcie zatrudnienia i opierał się na, bardzo nowoczesnej na tamte czasy i uwzględniającej międzynarodowe standardy¹¹⁵, idei ich integracji z pozostałymi pracownikami w zwykłych zakładach pracy¹¹⁶. U jego podstaw tkwiło założenie, zgodnie z którym funkcja

109 Por.: § 2 zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego z 23 marca 1951 r. w sprawie zatrudnienia inwalidów.

110 Na podstawie § 5 zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego z 23 marca 1951 r. w sprawie zatrudnienia inwalidów. Por.: A. Hulek, *Rozwój rehabilitacji...*, s. 541 i 544.

111 § 6 zarządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego z 23 marca 1951 r. w sprawie zatrudnienia inwalidów. Por.: A. Hulek, *Rozwój rehabilitacji...*, s. 541 i 544.

112 A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 143.

113 Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, Dz.U. Nr 20, poz. 88.

114 Por.: art. 218 § 4 k.p. w brzmieniu pierwotnym.

115 Tam, gdzie to możliwe, zgodnie z pkt. 33 Zalecenia MOP nr 99 inwalidzi powinni podejmować zatrudnienie w normalnych warunkach.

116 Realizację tego celu wspierać miało kształcenie integracyjne – por.: zarządzenie Ministra Oświaty z 26 czerwca 1962 r. w sprawie udostępniania młodzieży z wadami słuchu, wzroku, narządów ruchu i innymi schorzeniami kształcenia się w szkołach zawodowych, Dz.U. Min. Oświaty Nr 7, poz. 85.

państwowych zakładów pracy nie ogranicza się wyłącznie do realizacji zadań produkcyjno-ekonomicznych, ale polega również na zaspokajaniu potrzeb socjalnych pracowników. Dostrzegano przy tym wówczas, że tego typu założenie ma szanse praktycznej realizacji w zasadzie wyłącznie w ramach przyjętego socjalistycznego ustroju pracy. Dodatkowo koncepcję tę wspierał argument natury moralnej, w świetle którego, skoro zakład pracy jest jednym z głównych „producentów” inwalidztwa, powinien on uczestniczyć w ciężarach związanych z organizacją rehabilitacji zawodowej¹¹⁷.

Inwalidów, czyli osoby, których status został formalnie potwierdzony określonym orzeczeniem, należało odróżniać od pracowników niepełnosprawnych, tzn. takich, którzy nie dysponowali orzeczeniem, a doznawali ograniczeń w funkcjonowaniu, w szczególności w związku z niezdolnością do dotychczas wykonywanej pracy lub ograniczoną zdolnością do wykonywania pracy¹¹⁸. Legalne pojęcie inwalidztwa służyło przede wszystkim celom ubezpieczeniowym, zaś pojęcie niepełnosprawności zostało wypracowane przez doktrynę na potrzeby zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej¹¹⁹. Wobec braku prawnej definicji niepełnosprawności, pojęcie pracownika niepełnosprawnego konstruowane było wówczas w oparciu o kilka regulacji prawnych¹²⁰. Sama niepełnosprawność była postrzegana szerzej... od inwalidztwa, toteż inwalidów traktowano jako pewną kategorię osób niepełnosprawnych¹²¹. Podział ten miał znaczenie z punktu widzenia różnicowania instrumentów prawnych, kierowanych do każdej z grup w celu znoszenia barier podejmowania oraz utrzymania zatrudnienia.

Jeśli chodzi o dostęp do zatrudnienia, każda osoba niepełnosprawna mogła podjąć w zasadzie każdego rodzaju pracę odpowiednią dla niej ze względu

117 J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 13–14.

118 Szerzej: J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 6; M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 68 i 74–76; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 7, por. J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 535.

119 W tym świadczeń ubezpieczeniowych motywujących do jej podjęcia – szerzej: A. Malaka, B. Możdżeń, T. Żyliński, *Pojęcie osoby niepełnosprawnej w prawie i praktyce zakładu pracy*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja*. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy, Karpacz, styczeń 1979, Wrocław 1979, s. 27.

120 W szczególności – art. 218 k.p., ustawę z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej (Dz.U. Nr 20, poz. 105), ustawę z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz wydanym na jego podstawie rozporządzenie RM z 27 grudnia 1974 r. w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego (Dz.U. Nr 51, poz. 325) oraz rozporządzenie w sprawie planowego zatrudniania inwalidów – szerzej: A. Malaka, B. Możdżeń, T. Żyliński, *Pojęcie osoby niepełnosprawnej...*, s. 25–27.

121 Por.: J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 7; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 7 i 10.

na stan zdrowia i kwalifikacje¹²². Podobne spostrzeżenie odnosiło się również do formy zatrudnienia – osoby niepełnosprawne mogły je wykonywać w ramach stosunku pracy, w tym spółdzielczego, umowy o pracę nakładczą, a także podejmować samodzielną działalność gospodarczą¹²³. Nieco inaczej swoboda dostępu do pracy kształtowała się w odniesieniu do inwalidów. Na samą możliwość wykonywania pracy przez inwalidów zdecydowany wpływ wywierało orzeczenie o inwalidztwie, wydawane wówczas przez Komisje Lekarskie do spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia¹²⁴. W zakresie podanych wskazań i przeciwwskazań co do warunków pracy, nie wiązały wprowadzie samego inwalidy¹²⁵, ale wiązały organy zatrudnienia, a także zakład pracy¹²⁶, który dodatkowo podlegał kontroli zgodności zatrudnienia z tymi wskazaniami¹²⁷. Orzeczenia o inwalidztwie co prawda podlegały sądowej kontroli¹²⁸, jednak w praktyce ograniczały dostęp do swobodnie wybranego zatrudnienia. Działo się tak z kilku powodów.

122 Por.: § 12 lit. a rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 24 września 1945 r. o pośrednictwie pracy i pośrednictwie przy zawieraniu umów o naukę zawodu, Dz.U. Nr 41, poz. 231.

123 M. Pliskiewicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 89.

124 Powołane na mocy przepisów wykonawczych do dekretu z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, dalej: KIZ-y.

125 H. Pławucka, *System ubezpieczeń społecznych...*, s. 54–55.

126 § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 października 1958 r. w sprawie ustroju i zakresu działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, Dz.U. Nr 65, poz. 319; podobne rozwiązania przewidywały także późniejsze akty prawne – § 9 ust. 2 rozporządzenia RM z 12 sierpnia 1968 r. w sprawie ustroju, zakresu działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu odwoławczego oraz nadzoru nad działalnością tych komisji, Dz.U. Nr 31, poz. 206 oraz § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 1983 r. w sprawie zasad działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu odwoławczego oraz sprawowania nadzoru nad działalnością tych komisji, Dz.U. Nr 36, poz. 166.

127 Przeprowadzały je organy zatrudnienia przy współudziale komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia oraz inspektorów pracy. Organy te wykonywały również kontrole warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów – por.: § 6 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów oraz wydane na jego podstawie zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 18 kwietnia 1968 r. w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, M.P. Nr 21, poz. 138.

128 Początkowo przez specjalne sądy ubezpieczeń społecznych na podstawie zasady prawnej Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z 14 kwietnia 1956 r., OSPiKA 1957 r., poz. 19, zgodnie z którą „sądy ubezpieczeń społecznych są uprawnione do kontroli zasadności orzeczeń komisji do spraw inwalidztwa i zatrudnienia i w związku z tym, mogą w razie potrzeby, przeprowadzać dowody z opinii biegłych lekarzy i oględzin przewidzianych w prawie o sądach ubezpieczeń społecznych”, zaś później przez sądy powszechne – sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

Ustalanie inwalidztwa, głównie w oparciu o kryteria medyczne, uzasadniało powoływanie w skład komisji prawie wyłącznie lekarzy, którzy, ze względu na brak merytorycznego przygotowania oraz niepełne informacje na temat warunków dotychczas wykonywanego zatrudnienia, nie zawsze dokonywali prawidłowej oceny zdolności do pracy. Często skutkowało to nieuwzględnianiem wpływu pracy na rehabilitację społeczną oraz zawodową i powierzaniem zajęcia prowadzącego do zawodowej degradacji inwalidów¹²⁹. Co więcej, inwalidzi zaliczani do I albo II grupy, ze względu na ustawową przesłankę niezdolności do jakiegokolwiek zatrudnienia¹³⁰, najczęściej otrzymywali przeciwwskazania dotyczące każdej pracy¹³¹, pomimo że ustawodawca od pewnego momentu wyraźnie dopuścił już możliwość zatrudniania osób zaliczonych do tych grup inwalidzkich w specjalnie stworzonych warunkach lub na specjalnych stanowiskach pracy¹³². Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny świadczyło to o braku wiary lekarzy w powodzenie systemu rehabilitacji zawodowej¹³³. Wszystko to powodowało formułowanie postulatów o konieczności włączenia do składów orzeczniczych specjalistów różnych dziedzin, zwłaszcza psychologów, socjologów, asystentów socjalnych oraz terapeutów, co umożliwiłoby bardziej kompleksową, a przez to trafną ocenę zdolności inwalidów do pracy i ich potrzeb w zakresie rehabilitacji¹³⁴. Osobnym problemem wówczas dostrzeganym było strukturalne powiązanie komisji orzekających o inwalidztwie¹³⁵ z systemem zabezpieczenia społecznego, co uzależniało linię orzeczniczą od bieżącej polityki, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Było to widoczne w okresach występowania nadmiaru rąk do pracy¹³⁶, kiedy

129 H. Pławucka, *System ubezpieczeń społecznych...*, s. 54.

130 Por.: art. 12 ust. 2 dekretu z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; art. 12 ust. 4–5 ustawy z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, art. 24 ust. 3–4 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

131 W literaturze podkreślano, że osoby zaliczone do I albo II grupy inwalidzkiej otrzymywały wskazania do zatrudnienia wyłącznie w przypadku, gdy mogły podjąć zatrudnienie bez szkody dla zdrowia i życia – szerzej: K. Wojtaszewska, *Zadania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia w procesie rehabilitacji*, [w:] A. Hulek (red.), *Zawodowa rehabilitacja inwalidów*, Warszawa 1974, s. 127.

132 Por.: art. 12 ust. 6 ustawy z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz art. 24 ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

133 J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 24.

134 J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 12.

135 *Ibidem*, s. 13.

136 Por.: M. Zagrosik, *Komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia*, [w:] J. Jończyk (red.), *Prawne problemy inwalidztwa. Materiały III Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, Wrocław 1986, s. 130.

to komisje częściej ustalały przeciwwskazania do jakiegokolwiek pracy. W świetle powyższego proponowano więc powołanie organów orzeczniczych przy strukturach bezstronnych, takich jak organy sądowe¹³⁷.

Wiodąca rola w znoszeniu barier w dostępie i utrzymaniu zatrudnienia w normalnych warunkach miała przypadać rehabilitacji zawodowej. W warunkach chronionych była ona zapewniana przez spółdzielczość inwalidów¹³⁸, w pozostałym zakresie rehabilitacja zawodowa miała być przeprowadzana w zwykłych zakładach pracy, w ramach uregulowań stanowiących część prawa pracy, dotyczących ochrony pracy¹³⁹. Prowadzenie rehabilitacji w ramach spółdzielczości inwalidzkiej możliwe było dzięki systemowi ulg i preferencji podatkowych, z których pozyskane środki były przeznaczane na specjalne fundusze, finansujące rozbudowany katalog form rehabilitacji. Oprócz tego spółdzielczość inwalidzka mogła liczyć na znaczną pomoc państwa w zakresie budowy i rozbudowy infrastruktury rehabilitacyjnej oraz uzupełniania zaplecza socjalnego¹⁴⁰, czego pozbawione były zwykłe zakłady pracy. Zróżnicowanie to wpływało na skuteczność rehabilitacji zawodowej.

W pozostałym zakresie zasady dostępu do rehabilitacji zawodowej były zróżnicowane ze względu na posiadanie statusu inwalidy lub osoby niepełnosprawnej¹⁴¹. Inwalidom prawo do rehabilitacji zapewniał system planowego zatrudniania, w ramach którego większe zakłady pracy były zobowiązane do tworzenia służącej temu celowi bazy techniczno-organizacyjnej¹⁴². Obowiązek ich tworzenia był jednak względny – uzależniony od potrzeb i możliwości¹⁴³. Doborem zawodu dla inwalidów, po przeprowadzeniu badań nad ich przydatnością zawodową, zajmowały się wojewódzkie poradnie rehabilitacji zawodowej, poradnie przemysłowe, powiązane z jednostkami państwowej służby zdrowia¹⁴⁴, a w pewnym zakresie wskazania do odpowiedniego szkolenia wynikały także z orzeczeń o inwalidztwie. Z kolei

137 J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 13.

138 Szerzej: B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 56–70; A. Hulek, *Rozwój rehabilitacji...*, s. 541 i 544–545, a także: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 89.

139 J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 536, podobnie: J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 23–24.

140 Szerzej: B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 122–126.

141 Por.: J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 536, podobnie J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 28–29.

142 W postaci ośrodków (warsztatów) rehabilitacji przemysłowej. Wykorzystywały ona odpowiednio dobraną pracę produkcyjną jako czynnik rehabilitacji. Por.: § 14 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 21 lutego 1970 r. w sprawie zakładowych ośrodków rehabilitacji przemysłowej, Dz.U. Nr 5, poz. 40.

143 Por.: § 14 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

144 Por.: § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów. Szerzej: M. Pliskiewicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 95.

pracownicy niepełnosprawni korzystali z możliwości dostępu do rehabilitacji, prowadzonej w ramach ubezpieczenia chorobowego pracowników przez zakładowe ośrodki rehabilitacji zawodowej¹⁴⁵, ewentualnie na wyodrębnionych stanowiskach pracy, dostosowanych do potrzeb adaptacji lub przyuczenia do określonej pracy¹⁴⁶. O potrzebie rehabilitacji orzekały określone jednostki państwowej służby zdrowia¹⁴⁷. W literaturze zwracano uwagę na względność mocy wiążącej takich orzeczeń, ponieważ ich wykonanie zależało od możliwości zatrudnienia pracownika w zakładowych ośrodkach rehabilitacji zawodowej, ewentualnie na wyodrębnionych stanowiskach pracy¹⁴⁸. Bodźcem motywującym do dobrowolnego podjęcia rehabilitacji była wypłata zasiłku wyrównawczego¹⁴⁹. Powyższe rozwiązania prawne – odrębne dla inwalidów i osób niepełnosprawnych – charakteryzowały się złożonością i dużym stopniem skomplikowania, co samo w sobie mogło stanowić faktyczną barierę realizacji wolności pracy.

Zobowiązanie zwykłych zakładów pracy nie tylko do zatrudniania, ale również do zapewniania we własnym zakresie kosztownej bazy rehabilitacyjnej¹⁵⁰ przesądziło o małej liczbie tworzonych ośrodków rehabilitacyjnych, a w konsekwencji również o niskiej skuteczności samej rehabilitacji zawodowej¹⁵¹. Wobec tego w literaturze formułowano uzasadnione postulaty powierzenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej podmiotom niebędącym zakładami produkcyjnymi ani usługowymi¹⁵². Zarysowane rozwiązania instytucjonalne w zakresie rehabilitacji zawodowej były krytykowane również ze względu na brak dostatecznego przygotowania jednostek służby zdrowia do udzielania efektywnej pomocy

145 Por.: § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego. Obowiązek ten dotyczy(ł) zakładów pracy zatrudniających ponad 3000 pracowników.

146 Por.: § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego.

147 Por.: § 3 rozporządzenia w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego.

148 Z. Myszka, *System stabilizacji zawodowej pracowników niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 5–6, s. 61; J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 30.

149 Art. 19–22 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz § 8–10 rozporządzenia w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego.

150 Por.: § 13 rozporządzenia w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego.

151 J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 31; A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 142.

152 A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 142–143.

w przygotowaniu do zatrudnienia¹⁵³. Także przyjmowane w późniejszym okresie rozwiązania nie przyczyniły się do poprawy efektywności rehabilitacji zawodowej¹⁵⁴. Z tych względów wysuwano postulaty odnoszące się do konieczności powiększenia spraw związanych z rehabilitacją zawodową inwalidów administracji pracy¹⁵⁵. Powyższe rozważania nasuwają wniosek, że system rehabilitacji zawodowej, z wyjątkiem działającej na szczególnych zasadach spółdzielczości inwalidów, nie przyczyniał się w znaczącym stopniu do znoszenia barier w swobodnym dostępie inwalidów ani pracowników niepełnosprawnych do zatrudnienia.

Pozostając jeszcze w obrębie rozważań dotyczących swobodnego wyboru pracy należy powrócić do roli, jaką w tym zakresie odgrywały wspomniane już orzeczenia o inwalidztwie. Ponieważ, jak zostało to już wspomniane, realizowały one przede wszystkim cele ubezpieczeniowe, to zawarte w nich wskazania i przeciwwskazania do zatrudnienia określane były ogólnie¹⁵⁶, co zyskało zarówno zwolenników, jak i przeciwników¹⁵⁷. Ogólne wskazania, po uwzględnieniu kwalifikacji zawodowych i zachowanych sprawności, w ocenie zwolenników umożliwiały dobór zatrudnienia odpowiedniego do stanu zdrowia, zaś szczegółowe ich określenie zawężało możliwość podjęcia pracy¹⁵⁸. W rzeczywistości zakłady pracy napotykały jednak trudności w uzyskaniu porady odnośnie do odpowiedniego przystosowania stanowisk pracy dla inwalidów, w związku z powyższym powierzano im zazwyczaj prace lekkie i nieskomplikowane, często abstrahując od kwalifikacji zawodowych i aspiracji samych zainteresowanych¹⁵⁹. W praktyce więc określanie wskazań i przeciwwskazań do podjęcia pracy w sposób ogólny stanowiło poważną barierę w podejmowaniu zatrudnienia przez inwalidów¹⁶⁰.

Komisje decydowały również o tym, czy inwalidzi mogą podjąć pracę w zwykłych warunkach, czy też w chronionych, co pośrednio wpływało na formę, ale również na rodzaj wykonywanej pracy. Inwalidzi zdolni do pracy w zwykłych

153 Szerzej: *ibidem*, s. 141–142 i powołana tam literatura.

154 Szerzej: M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 95–96; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 24; T. Tarkowska, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych...*, s. 7.

155 J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 19.

156 Np. „praca lekka, nie wymagająca stania” – szerzej: T. Żyliński, *Typowanie i dobór stanowisk pracy dla pracowników niepełnosprawnych*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja*. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy, Karpacz, styczeń 1979, Wrocław 1979, s. 150; M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 98; M. Zagrosik, *Komisje lekarskie...*, s. 124–125.

157 T. Żyliński, *Typowanie i dobór stanowisk pracy...*, s. 150–151; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 24; M. Zagrosik, *Komisje lekarskie...*, s. 125.

158 K. Wojtaszewska, *Zadania komisji lekarskich...*, s. 127.

159 J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 24–25.

160 M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 98.

zakładach pracy zostali objęci systemem planowego zatrudnienia¹⁶¹, z kolei zatrudnienie chronione, charakteryzujące się znacznym udziałem procentowym ciężko poszkodowanych inwalidów¹⁶², organizowane było wówczas przede wszystkim w ramach spółdzielczości inwalidzkiej i mogło przebiegać zarówno w oparciu o stosunek pracy¹⁶³, jak i zatrudnienie nakładcze¹⁶⁴, które było przeznaczone zwłaszcza dla osób doznających barier transportowych¹⁶⁵.

Z kolei jako ograniczenie w swobodnym wyborze rodzaju pracy w warunkach chronionych, można postrzegać specyficzny mechanizm rezerwowania dla spółdzielni inwalidów możliwości produkowania określonych towarów bądź świadczenia konkretnych usług, a także zapewniania ich zbytu określonym odbiorcom¹⁶⁶. Mając na względzie mankamenty wynikające z tej formy zatrudnienia w postaci izolacji inwalidów świadczących pracę od reszty społeczeństwa, jak również uprzywilejowaną pozycję samych spółdzielni w systemie społeczno-gospodarczym, postulowano ograniczanie ich roli w ramach systemu rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia inwalidów do niezbędnych przypadków¹⁶⁷.

Swoboda wyboru podmiotu zatrudniającego, a pośrednio również miejsca świadczenia pracy, była ograniczana przez panujące uwarunkowania systemowe. Obowiązująca wówczas zasada wyłączności urzędów zatrudnienia w zakresie świadczenia pośrednictwa pracy¹⁶⁸, wiązała się z możliwością podejmowania zatrudnienia wyłącznie na podstawie wystawianych przez nie skierowań do pracy¹⁶⁹. Rozwiązanie to oceniane było w literaturze jako ograniczające swobodę

161 Szerzej: J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 21–22.

162 Szerzej: B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 30.

163 Początkowo na podstawie art. 123 ustawy z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach, Dz.U. Nr 12, poz. 61.

164 Jednakże rozwój zatrudnienia nakładczego w ramach spółdzielczości inwalidzkiej nastąpił dopiero po wprowadzeniu regulacji prawnej zbliżającej istotnie status prawny wykonawców tej pracy do pracowników – rozporządzenie Rady Ministrów z 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, Dz.U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19. Szerzej: M. Pliszkiewicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 112–114. W odniesieniu do stanu sprzed wprowadzenia rozporządzenia szerzej: B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 80–88.

165 Por.: J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 16.

166 Na temat uprzywilejowanej gospodarczo pozycji spółdzielni inwalidów szerzej: B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 95–105; J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 538; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 763 i powołana tam literatura.

167 J. Jończyk, *Problemy inwalidztwa...*, s. 14; T. Grot, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w środowisku naturalnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 8, s. 1.

168 Por.: art. 3 ust. 1 pkt 1 dekretu z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia.

169 Por.: § 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 24 września 1945 r. o pośrednictwie pracy i pośrednictwie przy zawieraniu umów o naukę zawodu.

wyboru zakładu pracy w znaczeniu podmiotowym¹⁷⁰. Decyzja, do którego zakładu należy skierować poszukującego pracy, podejmowana była więc zasadniczo przez urzędnika i stanowiła element realizacji planów gospodarczych, przy tworzeniu których kierowano się zasadą racjonalności zatrudnienia. W odniesieniu do inwalidów, na wybór podmiotu zatrudniającego miały wpływ specjalne plany zatrudnienia tych osób¹⁷¹. Podstawą ich corocznego tworzenia były zgłaszane przez zakłady pracy stanowiska, które nadawały się do objęcia przez inwalidów¹⁷². Za stanowiska odpowiednie, w zależności od rodzaju inwalidztwa, uważano takie, na których inwalidzi mogli pracować bez szkody dla zdrowia, osiągając przeciętną wydajność pracy¹⁷³. Typowanie tych stanowisk¹⁷⁴ miało abstrakcyjny charakter, opierało się bowiem na wyobrażeniach, często stereotypowych, odnośnie do zdolności do pracy inwalidów, co w praktyce powodowało powierzanie stanowisk wymagających niskich kwalifikacji i przez to nisko wynagradzanych¹⁷⁵. W tym przypadku brak wiedzy na temat możliwości wykonywania pracy przez osoby z niepełnosprawnościami stanowił faktyczne ograniczenie dla wolności pracy. W oparciu o tworzone plany inwalidzi, również ci, którzy nabyli ten status w trakcie zatrudnienia, byli kierowani do konkretnego zakładu pracy na wyznaczone stanowisko. W przypadku braku możliwości skierowania na odpowiednie stanowisko poszukującym pracy osobom niepełnosprawnym przysługiwały świadczenia dla osób czasowo pozostających bez pracy¹⁷⁶.

170 A. Patulski, *Czynnik wolności pracy...*, s. 2; Z. Góral, *Prawo do pracy...*, s. 162.

171 Tworzone przez organy zatrudnienia inwalidów (właściwe do spraw zdrowia i opieki społecznej organy prezydiów rad narodowych – § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, zaś później zespoły opieki zdrowotnej) w porozumieniu z powszechnymi organami zatrudnienia – szerzej: M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 92. Por. zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 18 kwietnia 1968 r. w sprawie zasad i trybu opracowywania planów zatrudnienia inwalidów, M.P. Nr 21, poz. 137.

172 § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

173 Por.: § 7 ust. 3 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów. Wykaz tych stanowisk określał, w zależności od wielkości zakładu pracy, specjalny zespół, w skład którego wchodził instruktor inwalidzki albo wewnątrzzakładowa komisja do spraw zatrudnienia i rehabilitacji inwalidów.

174 Odbywało się przez zespoły o składzie kierowniczo-lekarsko społecznym z udziałem specjalnej stałej wewnątrzzakładowej komisji do spraw zatrudnienia i rehabilitacji inwalidów – por.: § 8 w zw. z § 13 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

175 W związku z tym postulowano określanie stanowisk, których inwalidzi w danym zakładzie pracy nie mogą obejmować, zaznaczając jednocześnie trudności ze wskazaniem takiego rodzaju produkcji, który sam w sobie wyłącza możliwość zatrudnienia każdego inwalidy – T. Żyliński, *Typowanie i dobór stanowisk pracy...*, s. 142–145.

176 Por.: M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 102.

Osoby niepełnosprawne¹⁷⁷, które nie miały statusu inwalidów, zaliczane były do szerszej kategorii „A” poszukujących pracy¹⁷⁸, wobec których istniał obowiązek prowadzenia aktywnego pośrednictwa pracy, co należy ocenić jako nowoczesne rozwiązanie, uwzględniające standardy międzynarodowe¹⁷⁹. Osoby te korzystały z pierwszeństwa w skierowaniu do pracy, a w przypadku braku wolnych miejsc pracy organy zatrudnienia zobowiązane były porozumieć się z zakładami pracy w celu zatrudnienia tych osób na odpowiednich stanowiskach pracy, a także wspierać działania adaptacyjne, m.in. poprzez umożliwianie podwyższenia lub zmiany kwalifikacji zawodowych, a także udostępnianie środków finansowych na utworzenie w zakładzie pracy dodatkowego stanowiska pracy¹⁸⁰. Rozwiązanie to stanowiło przykład działania pozytywnego, uwzględniającego konieczność podejmowania dodatkowych środków, biorących pod uwagę większe trudności osób z niepełnosprawnościami w swobodnym poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia.

Skierowanie do pracy wystawione przez urząd nie zobowiązywało do jej przyjęcia – poszukujący pracy mogli odmówić podjęcia zatrudnienia pod warunkiem podania uzasadnienia. Kilukrotna odmowa i brak należytego uzasadnienia skutkowały skreśleniem z listy osób poszukujących pracy i w rezultacie przesunięciem na dalsze miejsce w kolejności załatwiania zgłoszeń¹⁸¹. W przypadku przyjęcia „oferty” pracy, skierowanie do niej co do zasady nie stwarzało roszczenia o zatrudnienie do zakładu pracy¹⁸². Obowiązek zatrudnienia był bowiem uzależniony od wykazania przez inwalidę istnienia w zakładzie pracy stanowiska odpowiedniego ze względu na stan jego zdrowia i kwalifikacje zawodowe¹⁸³. Ze względu

177 Osoby ze zmniejszoną sprawnością do pracy po zakończeniu rehabilitacji zawodowej, a także młodocianych i absolwentów szkół zawodowych z wadami i zaburzeniami rozwoju nie zaliczonych do grupy inwalidzkiej. Por.: w szczególności § 14 ust. 2–3 oraz § 15 zarządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 17 lipca 1984 r. w sprawie pośrednictwa pracy, Dz.Urz. MPiPS Nr 7, poz. 31.

178 Por.: w szczególności § 14 ust. 2–3 oraz § 15 zarządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 17 lipca 1984 r. w sprawie pośrednictwa pracy.

179 Proponowane w pkt 10.2 lit. a, e, f zalecenia nr 99 MOP.

180 W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie...*, s. 173–174.

181 § 18 rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 24 września 1945 r. o pośrednictwie pracy i pośrednictwie przy zawieraniu umów o naukę zawodu; § 32 ust. 2 i § 25 ust. 6 instrukcji w sprawie pośrednictwa pracy, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 23 Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 1 czerwca 1962 r., Dz.Urz. KPiP nr 4, poz. 13. M. Świącicki, *Prawo pracy...*, s. 117; W. Szubert, *Zarys prawa pracy...*, s. 102; W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie...*, s. 173.

182 Por.: K. Zieliński, *Komentarz do art. 216–219 k.p.*, [w:] M. Piekarski (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Warszawa 1979, s. 532–533; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu, cz. III*, Warszawa–Kraków 1986, s. 241; A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 144.

183 Por.: § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów. Podobnie obowiązek ten sformułowano w odniesieniu do inwalidów III grupy na podstawie § 9

na istotne trudności w wykazaniu tego faktu, inwalidzi mogli starać się o nowe skierowanie¹⁸⁴. Inna była natomiast sytuacja prawna inwalidów wojennych i wojskowych¹⁸⁵, inwalidów-żołnierzy zawodowych¹⁸⁶ oraz inwalidów-milicjantów i strażników więziennych¹⁸⁷, którym na podstawie skierowania właściwego organu zatrudnienia przysługiwało bezwzględne roszczenie o zatrudnienie. Odmowa zatrudnienia przez zakład pracy umożliwiała inwalidzie wniesienie roszczenia o nawiązanie stosunku pracy do komisji odwoławczej¹⁸⁸, przed którą nie musiał już wykazywać istnienia odpowiedniego dla niego miejsca pracy¹⁸⁹. Orzeczenie tej komisji, ewentualnie sądu pracy, zastępowało oświadczenie woli zakładu pracy¹⁹⁰ o nawiązaniu stosunku pracy. We wskazanych przypadkach środkiem zabezpieczającym realizację wolności pracy było więc względne lub bezwzględne prawo podmiotowe do zatrudnienia. W praktyce inwalidzi nie korzystali jednak z możliwości dochodzenia względnego roszczenia przed sądem, z obawy przed niekorzystnym wpływem takiego przymusowego sposobu nawiązania zatrudnienia na ich adaptację w zakładzie pracy, a dodatkowo przez wzgląd na brak szczególnej ochrony trwałości dalszego zatrudnienia¹⁹¹. Odmowa zatrudnienia skierowanego inwalidy wiązała się z możliwością zastosowania różnorodnych instrumentów administracyjnoprawnych, spośród których za najbardziej skuteczne uznawano blokowanie kierowania pracowników o pełnej zdolności do pracy do zakładu

rozporządzenia Rady Ministrów z 8 sierpnia 1983 r. w sprawie obowiązkowego pośrednictwa pracy na niektórych terenach oraz obowiązku zatrudniania na całym terytorium kraju określonych kategorii osób ze względów społecznych. Dz.U. Nr 48, poz. 215.

184 Por.: M. Pliszkiwicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 99.

185 Roszczenie o zatrudnienie przysługiwało im na podstawie dekretu z 14 sierpnia 1954 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz.U. Nr 23, poz. 98, art. 25 ust. 2, ustawa z 23 stycznia 1968 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz.U. Nr 3, poz. 11, art. 28 ust. 2, ustawa z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, tekst pierwotny Dz.U. Nr 21, poz. 117, art. 17 ust. 2.

186 Roszczenie o zatrudnienie przysługiwało inwalidom, których inwalidztwo powstało w związku z zawodową służbą wojskową – ustawa z 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, Dz.U. Nr 53, poz. 341, art. 44.

187 Roszczenie o zatrudnienie przysługiwało inwalidom, których inwalidztwo powstało w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej i Służbie Więziennej – ustawa z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i ich rodzin, Dz.U. Nr 12, poz. 70, art. 34 ust. 2.

188 Na podstawie art. 264 § 1 pkt 4 k.p. w brzmieniu obowiązującym do 1 lipca 1985 r.

189 K. Zieliński, *Komentarz do art. 216–219...*, s. 533; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 21.

190 Na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego – W. Szubert, *Zarys prawa pracy...*, s. 104–105; W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie...*, s. 178

191 A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 144.

pracy¹⁹². W rezultacie więc oparte na przymusie zakładów pracy rozwiązania nie gwarantowały w należyтым stopniu ochrony wolności pracy osobom z niepełnosprawnościami.

Ochronę dokonanego wyboru podmiotu zatrudniającego, poprzez wspieranie trwałości zatrudnienia inwalidów, zapewniały obowiązki zakładu pracy w zakresie zorganizowania zatrudnienia stosownie do sprawności fizycznej i kwalifikacji zawodowych inwalidy, zgodnie ze wskazaniami KIZ. W tym zakresie szczególne zadania kontrolne spoczywały na stałej wewnątrzzakładowej komisji do spraw rehabilitacji i zatrudnienia inwalidów, która mogła wnioskować o przesunięcie z miejsca pracy odpowiedniego dla inwalidy pracowników zdrowych¹⁹³, a także występować z wnioskami w sprawie zmniejszenia wymiaru czasu pracy pracownikom, którzy ze względu na stan zdrowia nie mogli pracować w pełnym wymiarze¹⁹⁴. Zakłady pracy zostały również zobowiązane do uwzględniania w planie postępu technicznego środków zmierzających do poprawy warunków pracy, zwłaszcza zaś urządzeń ułatwiających im pracę¹⁹⁵. Ponadto stanowiska pracy dla inwalidów powinny zostać zorganizowane i dostosowane do ich potrzeb¹⁹⁶. Zadania te zakłady pracy realizowały przy pomocy zakładowego instruktora inwalidzkiego. Co więcej, z jego inicjatywy mogło nastąpić również przesunięcie na inne, odpowiednie dla pracownika stanowisko pracy. W sprawach dotyczących zatrudnienia inwalidów instruktor był również zobowiązany współdziałać z lekarzem sprawującym profilaktyczną opiekę nad pracownikami oraz ze społecznym inspektorem pracy¹⁹⁷. Skuteczność działania instruktorów i komisji do spraw rehabilitacji i zatrudnienia inwalidów była oceniana nisko; zarzucano im niekompetencję, dodatkowo utrwalaną nielicznymi i słabymi środkami egzekwowania właściwej

192 § 7 ust. 3 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 18 kwietnia 1968 r. w sprawie współdziałania pomiędzy wydziałami zdrowia i opieki społecznej a wydziałami zatrudnienia prezydiów rad narodowych, M.P. Nr 21, poz. 139. Por.: J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 22; A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 145.

193 Tego rodzaju rozwiązanie, zakładające pierwszeństwo inwalidy w dostępie do odpowiedniego dla niego stanowiska pracy, choć być może uzasadnione względami sprawiedliwości społecznej i solidarności, mogło wzbudzać wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności pracy pracownika przenoszonego z zajmowanego dotąd stanowiska pracy, zwłaszcza jeśli nie miał on możliwości wyrażenia zgody na takie przeniesienie.

194 § 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, por. A. Hulek, *Rozwój rehabilitacji...*, s. 544. Szerzej: A. Malaka, *Rola wewnątrzzakładowych komisji do spraw zatrudnienia i rehabilitacji w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1977, nr 3, s. 21–28.

195 Por.: § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

196 Por.: § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

197 Por.: § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

realizacji powierzonych im zadań¹⁹⁸. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywano w szczególności w tym, że instruktorzy wykonywali swe zadania niezależnie od zakresu podstawowych obowiązków pracowniczych i bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu¹⁹⁹. Co więcej, pozycja inwalidy była słaba w sytuacji, gdy zakład pracy nie dopełniał obowiązku zapewnienia odpowiednich warunków pracy z uwzględnieniem wskazań do zatrudnienia określonych w orzeczeniu o grupie inwalidzkiej. Biorąc pod uwagę wspomniane już trudności z właściwą interpretacją przez zakłady pracy wskazań i przeciwwskazań do wykonywania pracy w orzeczeniach o inwalidztwie, wydaje się, że sytuacje takie nie należały do rzadkości, co świadczy o ograniczonym wpływie tego instrumentu na ochronę dokonanego wyboru podmiotu zatrudniającego. W literaturze wskazywano, że w takim przypadku inwalida mógł zwrócić się do organu zatrudnienia, który jednak pozbawiony był możliwości wiążącego oddziaływania na zakład pracy²⁰⁰.

Również w ramach zatrudnienia chronionego, stworzenie odpowiednich warunków wykonywania pracy było warunkiem jej podjęcia przez inwalidów. Wymagało to uwzględnienia przy jej organizowaniu stopnia inwalidztwa, rodzaju produkowanych towarów lub świadczonych usług, odpowiedniego zorganizowania procesu pracy oraz wyposażenia stanowiska roboczego²⁰¹. Wiązało się to z koniecznością odpowiedniego przeszkolenia personelu, do którego zadań – oprócz odpowiedniej organizacji samego procesu pracy – należało również nauczanie inwalidów wykonywania określonych czynności²⁰².

Ochrona trwałości zatrudnienia inwalidów była silniejsza niż w przypadku pracowników niepełnosprawnych. Na jej zakres miał również wpływ moment wystąpienia inwalidztwa oraz jego przyczyny. Pracownicy, którzy w trakcie zatrudnienia stawali się inwalidami, obejmowani byli regulacją dotyczącą planowego zatrudniania inwalidów. Niezależnie od tego, czy inwalidztwo powstało w związku z pracą czy też nie, zakład pracy miał obowiązek kontynuować ich zatrudnienie, powierzając dotychczasową lub inną pracę z uwzględnieniem wskazań KIZ-ów lub właściwego zakładu przemysłowej służby zdrowia²⁰³. Dodatkowo, gdy niezdolność do wykonywania dotychczasowej pracy spowodowana była wypadkiem przy pracy, chorobą zawodową lub innym schorzeniem wywołanym warunkami środowiska

198 Szerzej: T. Żyliński, *Typowanie i dobór stanowisk pracy...*, s. 148; M. Pliszkiewicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 105–106.

199 Por.: § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudnienia inwalidów.

200 M. Pliszkiewicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 112

201 Por.: M. Pliszkiewicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s. 112; T. Wyka, *Sytuacja prawna osób wykonujących pracę nakładczą*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica”, 1986, z. 25, s. 26–27.

202 A. Hulek, *Rys historyczny rozwoju...*, s. 47.

203 §10 ust. 1–2 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

pracy, zakład pracy zobowiązany był dostosować warunki pracy do potrzeb inwalidów²⁰⁴. W przypadku gdy zakład pracy nie miał możliwości zatrudnienia inwalidy na stanowisku odpowiednim dla jego stanu zdrowia, zobowiązany był każdorazowo zwracać się do właściwego organu zatrudnienia inwalidów w celu zapewnienia mu odpowiedniej pracy w innym zakładzie²⁰⁵.

Inwalidzi wojenni i wojskowi, a także osoby, których inwalidztwo powstało w związku z zawodową służbą wojskową, służbą w MO lub Służbie Więziennej, korzystali dodatkowo ze szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. W przypadku wymienionych inwalidów zakład pracy mógł rozwiązać umowę o pracę tylko z ważnych przyczyn, za pisemną zgodą właściwego organu²⁰⁶.

Zakres trwałości zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, czyli nie zaliczonych do żadnej grupy inwalidzkiej, był uzależniony od przyczyny niezdolności do pracy. Jeśli niezdolność do dotychczasowej pracy została wywołana okolicznościami niezwiązanymi z pracą, wówczas jako właściwy do zastosowania instrument wskazywano zmianę warunków pracy w drodze wypowiedzenia zmieniającego²⁰⁷. Jeśli powstała ona w związku z pracą, pracownikom przysługiwały silniejsze gwarancje zatrudnienia w związku z koniecznością wykonania przez zakład pracy określonych obowiązków o charakterze restytucyjnym²⁰⁸. W pierwszej kolejności zakład pracy był zobowiązany przenieść takiego pracownika do innej odpowiedniej pracy²⁰⁹ na podstawie orzeczenia lekarskiego, a w przypadku gdy owo przeniesienie spowodowałoby obniżenie wynagrodzenia, był ponadto zobowiązany do wypłaty dodatku wyrównawczego. W przypadku braku możliwości powierzenia innej odpowiedniej pracy²¹⁰ aktualizował się inny, zastępczy obowiązek

204 Por.: § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

205 § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów.

206 Art. 28 ust. 3 ustawy z 23 stycznia 1968 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin; art. 17 ust. 3 ustawy z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, art. 34 ust. 3 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i ich rodzin, art. 42 ust. 3 ustawy z 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin.

207 Por.: art. 43 § 1 pkt 2 k.p. Z. Myszka, *System stabilizacji zawodowej...*, s. 58–59; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 15.

208 Por.: J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 536–537.

209 Art. 218 § 1 k.p. w brzmieniu obowiązującym do 2 czerwca 1996 r. Obowiązek ten wynikał już z art. 23 ust. 1 ustawy z 30 marca 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy, Dz.U. Nr 13, poz. 91. Wyraźnie wskazano w nim, że ma być to inna praca, odpowiednia do stanu zdrowia i kwalifikacji pracownika. Dotyczył on również przypadków, w których niezdolność do pracy została spowodowana innym schorzeniem wywołanym warunkami pracy. Por.: M. Świącicki, *Prawo pracy...*, s. 158.

210 Brak możliwości powierzenia innej pracy zachodził, gdy miała charakter obiektywny i zupełny, co wiązano niemożliwością realizacji omawianego obowiązku bez „pokrzywdzenia” innego pracownika – G. Bieniek, *Komentarz do art. 218 k.p.*, [w:] J. Jończyk (red.), *Kodeks*

dla zakładu pracy, polegający na porozumieniu się z terenowym organem administracji państwowej w celu zapewnienia pracownikowi zatrudnienia na odpowiednim stanowisku w innym zakładzie²¹¹. Obiektywny brak możliwości realizacji tego obowiązku niezależnie uprawniał pracownika do rozwiązania stosunku pracy w trybie art. 55 k.p.

Jeśli w innym zakładzie pracy istniało wolne miejsce pracy odpowiadające stanowi zdrowia i kwalifikacjom zawodowym pracownika skierowanego przez terenowy organ administracji państwowej, zakład ten zobowiązany był przyjąć go do pracy²¹². Roszczenie o zatrudnienie miało charakter względny, uzależniony od konieczności wykazania przez pracownika przed komisją odwoławczą w razie sporu, że zakład pracy takim miejscem rzeczywiście dysponuje, co nie było zadaniem łatwym²¹³. W przypadku wykazania tych okoliczności, pracownikowi, oprócz roszczenia o zatrudnienie, przysługiwało roszczenie o wynagrodzenie za czas od daty skierowania do pracy²¹⁴. Dopóki zakład pracy nie wywiązał się ze wspomnianych obowiązków, stan zdrowia pracownika, uniemożliwiający mu dalszą pracę na dotychczas zajmowanym stanowisku, nie mógł zostać uznany za usprawiedliwioną przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę²¹⁵. W przypadku, gdyby jednak doszło w takiej sytuacji do rozwiązania stosunku pracy, byłemu pracownikowi przysługiwały roszczenia określone w art. 45 k.p.²¹⁶

W związku z istnieniem systemu planowego zatrudniania inwalidów stabilność zatrudnienia pracowników ulegała osłabieniu w przypadku uzyskania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy po zaliczeniu do I albo II grupy inwalidów – wówczas nie obowiązywał tryb konsultacji związkowej zamiaru wypowiedzenia, a ponadto uchylono zakazy wypowiedzenia niektórych szczególnie chronionych pracowników²¹⁷. Nadal jednak zakład pracy zobowiązany był podać przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę, przy czym, wbrew stanowisku

pracy. Komentarz, Warszawa 1977, s. 713; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 13.

211 Art. 218 § 2 k.p. w brzmieniu do 2 czerwca 1996 r. Podobny obowiązek wynikał również z art. 23 ust. 2 ustawy o bhp.

212 Art. 218 § 3 k.p. w brzmieniu obowiązującym do 2 czerwca 1996 r. Podobny obowiązek wynikał również z art. 23 ust. 3 ustawy o bhp.

213 G. Bieniek, *Komentarz do art. 218 k.p...*, s. 713; K. Zieliński, *Komentarz do art. 218 k.p...*, s. 531; J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 20.

214 G. Bieniek, *Komentarz do art. 218 k.p...*, s. 713.

215 *Ibidem*.

216 J. Wrątny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 13.

217 Por.: art. 40 § 1 k.p. w brzmieniu obowiązującym do 2 czerwca 1996 r. Krytycznie na temat tej regulacji wypowiadał się m.in. T. Grot – *idem*, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych...*, s. 3.

judykatury²¹⁸, w doktrynie przyjmowano, że nie stanowiło jej uzyskanie przez pracownika prawa do renty inwalidzkiej²¹⁹.

Dodatkowym instrumentem służącym stabilizowaniu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, w zakresie w jakim czasowa niezdolność do pracy z powodu choroby nakładała się na niepełnosprawność, był zakaz wypowiedzenia stosunku pracy w czasie usprawiedliwionej nieobecności w pracy²²⁰. Okres ochronny zasadniczo obejmował czas, w którym pracownik pobierał zasiłek chorobowy²²¹. Dostęp do pracy, a w zasadzie jej odzyskanie, pracownikom niepełnosprawnym ułatwiała również względne roszczenie o ponowne zatrudnienie w przypadku ustania choroby, gdy umowa o pracę została już rozwiązana bez wypowiedzenia z powodu niezdolności do pracy nią wywołanej²²². Jeśli pomimo posiadanych możliwości zakład pracy uchylał się od ponownego zatrudnienia, pracownikowi przysługiwało roszczenie o nawiązanie stosunku pracy oraz o odszkodowanie²²³ za czas pozostawania bez pracy od chwili zgłoszenia się do pracy w terminie określonym w przepisach²²⁴. W tym przypadku wolność pracy inwalidy zabezpieczana była konstrukcją ograniczającą swobodę doboru pracowników w postaci pierwszeństwa w zatrudnieniu przed innymi osobami.

Z kolei w ramach spółdzielczości inwalidów trwałość zatrudnienia zapewniał sam spółdzielczy stosunek pracy²²⁵, co jednak stało w opozycji do założenia o z zasady czasowym zatrudnieniu w formach chronionych, którego kontynuacja

218 W uzasadnieniu uchwały pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85, (OSNC 1985/11/16) w sprawie wytycznych dotyczących wykładni art. 45 k.p. przyjęto, że nabycie prawa do renty inwalidzkiej I lub II grupy stanowi wystarczającą przyczynę wypowiedzenia, gdy zdarzenia te wystąpiły w czasie trwania stosunku pracy. Tylko w przypadku, gdy pracownik był rencistą w chwili podejmowania zatrudnienia, potrzebne jest istnienie innej przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę. Ze względu na interes społeczny może być nią także zamiar zatrudnienia na jego miejsce osoby pełnosprawnej (motyw IV uzasadnienia).

219 J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 16. Odmienne stanowisko w tej kwestii wyraził A. Filcek, *Komentarz do art. 40 k.p.*, [w:] M. Piekarski (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Warszawa 1979, s. 84.

220 Por.: art. 41 k.p.

221 Por.: art. 53 § 1 k.p. w brzmieniu obowiązującym do 1 marca 1995 r.

222 Por.: art. 53 § 5 k.p., a także art. 22 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w brzmieniu obowiązującym od 1 czerwca 1983 r., tekst jednolity Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143.

223 Art. 471 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm., dalej: k.c., w zw. z art. 300 k.p.

224 Por.: uchwała SN z 17 września 1976 r. I PZP 48/75, OSNCP 1977 z. 4 poz. 65.

225 Zgodnie z przyjętą zasadą, że rozwiązanie stosunku pracy w czasie trwania członkostwa jest z pewnymi tylko wyjątkami, niedopuszczalne – por.: art. 127–131 ustawy o spółdzielniach i ich związkach.

powinna trwać do momentu uzyskania zdolności do zatrudnienia w zwykłych warunkach²²⁶. Ze względu na gospodarcze cele realizowane przez spółdzielnie inwalidów nie należały do rzadkości stanowiska, w świetle których przyjęcie jako zasady przejściowości zatrudnienia w spółdzielniach inwalidów uniemożliwiałoby ich poprawną realizację i spowodowałoby zatrącenie przez te podmioty walorów wynikających ze społeczno-ekonomicznego charakteru ich działalności²²⁷. W literaturze wskazywano jednak, że mimo wzrostu zatrudnienia oferowanego w ramach spółdzielczości inwalidów²²⁸, głównie w formach chronionych, duża część inwalidów chętnych i zdolnych do pracy pozostawała nieaktywna zawodowo. Jednocześnie podkreślano, że zatrudnienie w ramach spółdzielni inwalidów było w pełni dobrowolne, toteż inwalidzi, których stan zdrowia na to pozwalał, mogli podejmować zatrudnienie w zwykłych zakładach pracy²²⁹.

Podsumowując należy zauważyć, że system planowego zatrudniania inwalidów nie przyczynił się znacząco do zwiększenia dostępu do zatrudnienia w normalnych zakładach pracy²³⁰. Opierał się on bowiem na obowiązkach i nakazach wprowadzonych bez ekonomicznych podstaw ich realizacji, jak również bez dostatecznych dla inwalidów gwarancji ich wykonania²³¹. Wobec jego ograniczonej skuteczności w doktrynie często formułowano postulaty odnośnie do wprowadzenia powszechnie obowiązującego wskaźnika zatrudnienia inwalidów, zabezpieczonego sankcją ekonomiczną²³². Brak zachęt do zatrudnienia oraz efektywnej pomocy w jego organizacji w zwykłych zakładach pracy wpływał na rozwój spółdzielczości inwalidów, który dodatkowo wspierany był specjalnymi mechanizmami działania tych przedsiębiorstw²³³, co powodowało, że aktywność zawodowa inwalidów realizowana była głównie w warunkach zatrudnienia chronionego. Brak wiedzy na temat możliwości wykonywania pracy przez osoby z niepełnosprawnościami oraz sposobów uwzględniania ich potrzeb w związku z zatrudnieniem stwarzał faktyczne ograniczenia dla możliwości swobodnego podejmowania przez nie zatrudnienia w zwykłych zakładach pracy. Ustanowione środki ułatwiające podejmowanie pracy, oparte na względnych i bezwzględnych roszczeniach o zatrudnienie oraz

226 B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 54.

227 Tak w: *Ibidem*, s. 54–55.

228 Dane na ten temat prezentuje B. Trąpczyński, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, s. 36 i 48.

229 M. Pliskiewicz, *Uprawnienia osób niepełnosprawnych...*, s.112.

230 A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 142 i powołana tam literatura.

231 Por.: T. Grot, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych...*, s. 15.

232 Z. Myska, *System stabilizacji zawodowej...*, s. 61; J. Wratny, *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej...*, s. 25; A. Malaka, *Problemy zatrudniania inwalidów...*, s. 145.

233 Por.: J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 538; M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 763 i powołana tam literatura.

stabilizujące jego wykonywanie, w praktyce nie realizowały więc wyznaczonych im funkcji.

Warto wspomnieć, że zdawano sobie wówczas sprawę z barier uczestnictwa w życiu społeczno-zawodowym osób z niepełnosprawnościami. W uchwale Sejmu PRL z 16 września 1982 r. w sprawie inwalidów i osób niepełnosprawnych²³⁴ podkreślono konieczność podjęcia przez władzę wykonawczą odpowiednich środków, w tym również uchwalenia aktów prawnych, które zapewnią możliwość pełnego włączenia się tych osób do życia zawodowego i społecznego oraz pomoc w zaspokajaniu ich potrzeb bytowych, socjalnych i kulturalnych. Oprócz wzmożonej opieki lekarskiej oraz szerokiego dostępu usług rehabilitacyjnych, realizację prawa do pracy przez osoby z niepełnosprawnościami w zakresie odpowiadającym ich uzdolnieniom, kwalifikacjom i stanowi zdrowia wiązano jednak przede wszystkim ze spółdzielczością inwalidzką, w mniejszym zaś zakresie z otwartymi zakładami pracy. Za postępowy element wspomnianej uchwały należy jednak uznać wezwanie do rozpowszechniania wiedzy na temat problemów inwalidów i osób niepełnosprawnych w społeczeństwie oraz do podejmowania działań, które umożliwią pełną ich integrację ze społeczeństwem.

Wobec wprowadzonej na początku lat 80. XX w. reformy ekonomicznej, powodującej stopniowe przechodzenie z gospodarki nakazowo-rozdziałowej do systemu samoregulacji gospodarczej²³⁵, powyższe zamierzenia nie zostały zrealizowane. Równocześnie wprowadzono wówczas ingerujący w wolność pracy obowiązek pracy, kierowany do osób zdemoralizowanych, w celu pobudzenia ich motywacji do dobrowolnego podjęcia pracy. Nie obejmował on jednak m.in. osób zaliczonych do jednej z grup inwalidów²³⁶. Podobnie szczególna regulacja ustanowiona na czas przewycięzania kryzysu gospodarczego, przewidująca m.in. możliwość wydłużenia norm czasu pracy w przypadkach niezbędnych do realizacji ważnych zadań gospodarczych, jak również wydłużenia okresów wypowiedzenia stosunku pracy, nie obejmowała inwalidów I i II grupy²³⁷. Odnosiły się do nich natomiast inne roz-

234 M.P. Nr 22, poz. 188.

235 Zwłaszcza na podstawie ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. Nr 24, poz. 122 oraz ustawy z 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze, Dz.U. Nr 30, poz. 210. Szerzej na ten temat: Z. Niesiołowski, *Zatrudnienie inwalidów a mechanizmy reformy ekonomicznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 8, s. 18–19.

236 Art. 2 pkt 2 ustawy z 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz.U. Nr 35, poz. 229. Również wydane w czasie stanu wojennego rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia powszechnego obowiązku wykonywania pracy w czasie obowiązywania stanu wojennego zwalniało z powszechnego obowiązku wykonywania pracy mężczyzn pobierających renty lub zaliczonych do jednej z grup inwalidów (§1 ust. 2 pkt 2 i 3, Dz.U. Nr 32, poz. 187).

237 Art. 1 ust. 5 oraz art. 2 ust. 4 ustawy z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw,

wiązania ograniczające wolność pracy, w szczególności powiązane z różnorodnymi sankcjami stanowiącymi konsekwencje porzucenia pracy, przepisy meldunkowe, jak również niedobór mieszkań²³⁸.

W obliczu zarysowanych działań reformatorskich, brano pod uwagę możliwość wystąpienia na szerszą niż dotąd skalę sytuacji „czasowego pozostawiania bez pracy”, również w odniesieniu do inwalidów zatrudnionych poza sektorem pracy chronionej. Zakłady pracy zyskały bowiem większą samodzielność gospodarczą, w ramach której zaczęły podejmować również względnie autonomiczne decyzje w zakresie doboru pracowników²³⁹, toteż konieczna stała się modyfikacja reguł wspierania zatrudnienia inwalidów²⁴⁰.

Jeśli chodzi o mechanizmy ułatwiające wybór podmiotu zatrudniającego, wprowadzone wówczas zasady opodatkowania jednostek gospodarki uspołecznionej nie objęły spółdzielni inwalidzkich, prowadzących zakłady pracy chronionej ani spółdzielni niewidomych, i nie przewidywały ulg ani preferencji podatkowych dla pozostałych zakładów pracy, zatrudniających inwalidów²⁴¹, co spowodowało osłabienie sektora zatrudnienia chronionego i w rezultacie ograniczyło możliwości podejmowania pracy przez osoby doznające poważniejszych trudności funkcjonalnych w związku z niepełnosprawnościami. Z kolei wprowadzone również w odniesieniu do zwykłych zakładów pracy ulgi w podatku od płac²⁴² oceniono w literaturze jako zbyt słabą zachętę do zatrudniania inwalidów²⁴³. Aby ułatwić inwalidom i osobom niepełnosprawnym podejmowanie zatrudnienia w tym trudnym ekonomicznie okresie przewidziano możliwość finansowego wsparcia tworzenia miejsc pracy z Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej²⁴⁴. Miejsca te miały powstawać głównie w zakładach pracy organizujących pracę nakładczą, jak również świadczących usługi dla ludności. Środki Funduszu mogły przeznaczone również na zakup lub wynajem maszyn, urządzeń, jak również na wynagrodzenia i składki

Dz.U. Nr 39, poz. 176.

238 Szerzej: A. Patulski, *Czynnik wolności pracy...*, s. 3.

239 Zbiegło się to w czasie z uchynieniem rozporządzenia w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, co nastąpiło poprzez ustawę z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

240 T. Grot, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych...*, s. 11.

241 Ustawa z 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej, Dz.U. Nr 7, poz. 55 oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1983 r. w sprawie ulg w podatku dochodowym, Dz.U. Nr 75, poz. 337. Szerzej: Z. Niesiołowski, *Zatrudnienie inwalidów...*, s. 19–20.

242 Na podstawie zarządzenia Ministra Finansów z 19 czerwca 1984 r. w sprawie ulg i zwolnień od podatku od płac, M.P. Nr 16, poz. 114.

243 Z. Niesiołowski, *Zatrudnienie inwalidów...*, s. 20–21.

244 Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 29 grudnia 1983 r. o Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej, Dz.U. Nr 75, poz. 334.

na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych na tych miejscach pracy inwalidów przez określony czas²⁴⁵. W literaturze kwestionowano skuteczność przyjętych rozwiązań, ponieważ dotyczyły one stanowisk pracy najbardziej prostych i niewymagających ponoszenia znacznych nakładów na ich zorganizowanie²⁴⁶. Można więc ocenić, że rozwiązania wprowadzone w związku z reformą ekonomiczną nie przyczyniły się w należyтым stopniu do zapewnienia swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego. W przypadku braku odpowiedniej propozycji pracy, przewidziano zasiłek z tytułu pozostawania bez pracy²⁴⁷. Warto przy tym zwrócić uwagę, że „odpowiedniość pracy” ustalana była wówczas wyłącznie w oparciu o posiadane przygotowanie zawodowe²⁴⁸, co stawiało pod znakiem zapytania trafność ofert kierowanych do osób niepełnosprawnych bez uwzględnienia stanu ich zdrowia. Warto również dodać, że o zasiłek nie mogli się ubiegać inwalidzi mający prawo do świadczeń z systemu zaopatrzenia rentowego²⁴⁹.

W omawianym okresie wprowadzono natomiast szereg bardziej zuniformizowanych rozwiązań, mieszczących się w orbicie głównej regulacji prawa pracy²⁵⁰, wpływających na jakość wykonywanej pracy poprzez określenie niektórych warunków jej świadczenia. Odnosiły się one do czasu pracy oraz urlopów wypoczynkowych. Pracownicy zaliczeni do I albo II grupy inwalidzkiej wykonywali pracę w sztywnych oraz nieprzekraczalnych dobowych i tygodniowych normach czasu pracy, wynoszących odpowiednio 7 i 35 godzin. Zachowywali przy tym prawo do wynagrodzenia w takiej wysokości, jakby świadczyli pracę w normach obowiązujących pozostałych pracowników²⁵¹, co w przypadku pracowników wynagradzanych według stawki godzinowej oznaczało jej podniesienie²⁵². Biorąc pod

245 Por.: §19–20 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 25 kwietnia 1984 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania i przyznawania świadczeń z Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, Dz.U. Nr 27, poz. 140, dalej: ustawa o PFAZ.

246 Z. Niesiołowski, *Zatrudnienie inwalidów...*, s. 23.

247 Por.: art. 12 ustawy o PFAZ.

248 Por.: § 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 25 kwietnia 1984 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania i przyznawania świadczeń z Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej.

249 Por.: § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 25 kwietnia 1984 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania i przyznawania świadczeń z Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej.

250 Wskazane niżej akty wykonawcze rozwijały postanowienia Kodeksu pracy.

251 Czyli zasadniczo 8 godzin na dobę i 46, zaś później 42 godziny w tygodniu – art. 129 § 1 k.p. w brzmieniu obowiązującym do 1997 r.

252 Por.: § 1–2 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 grudnia 1981 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów, Dz.U. Nr 31, poz. 175 oraz § 1 ust. 1 oraz § 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 maja 1984 r. o tym samym tytule, Dz.U. Nr 28, poz. 143.

uwagę, że wymienione środki kierowane były zasadniczo do wszystkich pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidzkiej, można wnioskować, że zostały one przyjęte, by łagodzić uciążliwość, ewentualnie szkodliwy wpływ pracy na ich zdrowie²⁵³. Z czasem od zasad tych poczyniono pewne odstępstwa – krótsze normy czasu pracy nie obowiązywały pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu²⁵⁴, jak również tych pracowników, na wniosek których sprawujący nad nimi opiekę zakład państwowej służby zdrowia stwierdził, że inwalidztwo oraz stan zdrowia, jak również rodzaj wykonywanej pracy, pozwalały na zatrudnienie go w ogólnie obowiązującym wymiarze czasu pracy i dodatkowo zakład pracy wyraził na to zgodę²⁵⁵. Dopuszczalne było również korzystniejsze dla pracowników ukształtowanie norm czasu pracy²⁵⁶. Wspomnianym pracownikom przysługiwało również w każdym roku prawo do dodatkowego i płatnego urlopu wypoczynkowego²⁵⁷, które z czasem zostało uzależnione nie tylko od określonego stażu pracy²⁵⁸, ale również od wymiaru podstawowego urlopu wypoczynkowego oraz braku urlopu dodatkowego, przysługującego na mocy odrębnych przepisów²⁵⁹. Wobec przemian ustrojowych, zapoczątkowanych w 1989 r., wprowadzone w ostatnim okresie zmiany organizacji systemu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami funkcjonowały krótko, z tego względu trudno ocenić ich skuteczność. Niewątpliwie jednak ich wprowadzenie przez ustawodawcę świadczy o przyjęciu założenia, że osoby z niepełnosprawnościami mogą wykonywać w odpowiednich ze względu na stan zdrowia warunkach, w zasadzie każdy rodzaj pracy, do której mają wymagane kwalifikacje zawodowe.

253 Przesłanka ustanowienia dodatkowych urlopów wynikała z regulacji stanowiącej podstawę wydania przepisów wykonawczych, obejmujących omawiane rozwiązania. Była nią uciążliwość pracy albo wykonywanie jej w warunkach szkodliwych dla zdrowia – por.: art. 160 k.p. obowiązujący do 1997 r. Podobne przesłanki uzasadniały zresztą stosowanie przez zakłady pracy skróconego systemu czasu pracy – por.: art. 130 § 1 k.p. w brzmieniu obowiązującym do 2004 r.

254 Por.: § 1 ust. 2 rozporządzenia z 16 maja 1984 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów.

255 Por.: § 1 ust. 5 rozporządzenia z 16 maja 1984 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów dodany z dniem 30 lipca 1990 r.

256 Por.: § 4 rozporządzenia z 1981 r. oraz § 4 rozporządzenia z 1984 r.

257 § 3 rozporządzenia z 11 grudnia 1981 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów.

258 Według § 3 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia z 1981 r. prawo do dodatkowego urlopu przysługiwało po przepracowaniu roku, zaś w świetle § 3 ust. 1 zd. 2 rozporządzenia z 1984 r. ów wymagany rok był liczony od zakwalifikowania do I lub II grupy inwalidzkiej.

259 § 3 ust. 3 rozporządzenia z 16 maja 1984 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów.

Dokonując podsumowania dotychczasowych rozwiązań funkcjonujących w odmienniej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i ustrojowej, oczywiste wydaje się spostrzeżenie, że elementy wolności pracy, jak swoboda wyboru pracy, podmiotu zatrudniającego i miejsca pracy, nie korzystały z silnej ochrony prawnej, ponieważ przyjęto wówczas inne rozumienie prawa do pracy. Nie utożsamiano go z prawem do swobodnie wybranej pracy, ale z prawem, w ramach którego obywatelom zapewniano pracę przez stały i wszechstronny rozwój gospodarki narodowej oraz politykę racjonalnego zatrudnienia. Mając na względzie ustrojowe uwarunkowania tamtego okresu należy podkreślić, że utrzymanie zobowiązaniowej koncepcji stosunku pracy, który wówczas był przeważającą formą zatrudnienia, umożliwiło zachowanie zasadniczego elementu wolności pracy w postaci dobrowolnego nawiązania stosunku pracy z względnie swobodnie wybranym podmiotem.

Istotne ograniczenia wolności pracy stwarzane przez system orzeczniczy i system zabezpieczenia społecznego dodatkowo wzmacniał nieefektywny system rehabilitacji, zwłaszcza zawodowej. Największe ograniczenia w zakresie wolności pracy odnosiły się do jej aspektu kwalitatywnego, co było spowodowane określonym stanem wiedzy na temat niepełnosprawności i jej wpływu na życie człowieka, oraz niedostatecznie docenianą wówczas rolę rehabilitacji społecznej, czego jaskrawym przykładem była polityka orzecznicza, ograniczająca dostęp do swobodnie wybranego zatrudnienia. Koncentrowanie się na urzeczywistnieniu każdemu prawa do pracy spowodowało, że osoby z niepełnosprawnościami często wykonywały, na podstawie umów o zasadniczo adhezyjnym charakterze²⁶⁰, pracę, o której rodzaju i warunkach wykonywania przesądzały inne podmioty, działające w oparciu o wiedzę o niepełnosprawności ukształtowaną pod wpływem jej medycznego modelu. Silnie widoczny był wówczas wpływ nauk medycznych na różne decyzje zawodowe jednostki i zatrudniającego ją zakładu pracy, co powodowało, że proces zatrudnienia był zorganizowany na podobieństwo kuracji leczniczej, w której praca dobierana była do określonej dysfunkcji. Należy jednak zauważyć pozytywny wpływ nauki o rehabilitacji zawodowej na stopniowe rozszerzanie dostępu do wykonywania różnorodnych prac i zawodów przez osoby z niepełnosprawnościami. Odnotowania wymaga wreszcie wprowadzenie w latach 80. XX w. regulacji ochronnej dotyczącej skróconego czasu pracy i dodatkowego urlopu wypoczynkowego, która poprzez uwzględnienie potrzeb związanych z niepełnosprawnością wpłynęła na jakość oferowanego zatrudnienia i została recypowana przez ustawodawcę w nowych warunkach ustrojowych. Doświadczenia omawianego okresu ukazały również, że nawet w warunkach centralnie

260 Podobnie w odniesieniu do umów o pracę zawieranych w centralnie zarządzanej gospodarce *in abstracto* – T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu, Część I. Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986, s. 214–215.

sterowanej gospodarki koncepcja zobowiązania podmiotów zatrudniających działających na ogólnych zasadach gospodarczych do przeprowadzania rehabilitacji zawodowej była skazana na niepowodzenie. Wiązało się to również z przeniesieniem na podmioty zatrudniające obowiązków, do których realizacji nie były one przygotowane ani merytorycznie, ani organizacyjnie, ani też finansowo. Na uwagę zasługują również rozbudowane mechanizmy stabilizowania zatrudnienia, mające swe ideologiczne uzasadnienie w konieczności zwalczania bezrobocia, które w praktyce jednak nie przyczyniały się do zwiększania aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami.

Szersze możliwości zatrudnienia i rehabilitacji stwarzał system spółdzielczości inwalidów, jednak za wysoką cenę mierzoną nie tylko za pomocą udzielanych przywilejów ekonomicznych, ale również postrzeganą w kategoriach społecznych, w postaci izolacji inwalidów od pozostałych członków społeczeństwa. Przyjmowaniu odrębnych, specjalnych systemów zatrudniania inwalidów i spółdzielczości inwalidów sprzyjało również prowadzenie określonej polityki tworzenia prawa, polegającej na wyłączaniu problematyki niepełnosprawności z głównego nurtu regulacji prawnych.

4.5. Okres transformacji ustrojowej

Dotychczasowy system zatrudniania inwalidów i osób niepełnosprawnych musiał ulec zmianie w związku z przyjęciem nowego ustroju społeczno-gospodarczego w warunkach państwa demokratycznego. Na skutek nowelizacji Konstytucji PRL z grudnia 1989 r.²⁶¹ zapoczątkowano reformę ustroju gospodarczego, który oparto na zasadach wolności działalności gospodarczej i zrównania wszystkich form własności. Oznaczało to konieczność kształtowania stosunków zatrudnienia na innych niż dotąd zasadach, w warunkach ograniczonej interwencji państwa w gospodarkę i przy znacznej redukcji socjalnych funkcji zakładu pracy²⁶². Ponieważ w pierwszym okresie transformacji systemowej skoncentrowano się głównie na stworzeniu sprawnego mechanizmu rządzenia państwem, na plan dalszy odsunięto bardziej szczegółową regulację mechanizmów kształtowania stosunków społeczno-ekonomicznych oraz kwestię wyznaczenia pozycji prawnej jednostki w państwie za pomocą przysługujących jej wolności i praw obywatelskich²⁶³.

261 Art. 1 pkt 4 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444.

262 Por. J. Mikulski, *O nową politykę rehabilitacyjną...*, s. 7.

263 Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym,

Początkowo więc to ustawodawca zwykły, nie mając jeszcze czytelnych wzorców konstytucyjnych, stanął przed niełatwym zadaniem wypracowania nowych metod ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w zmienionych warunkach ustrojowych, które pociągnęły za sobą niekorzystne zjawiska na utworzonym dopiero rynku pracy.

Ujawniło się bowiem wówczas na szeroką skalę bezrobocie, które stanowi jedną z głównych i trudniejszych do zniesienia barier realizacji wolności pracy. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami negatywne skutki tego ogólnospołecznego zjawiska nasiliły się w związku z utratą uprzywilejowanej gospodarczo pozycji i – w konsekwencji – marginalizacji sektora spółdzielczości inwalidzkiej²⁶⁴. Wysoka stopa bezrobocia skłoniła więc ustawodawcę w pierwszym rzędzie do prowadzenia liberalnej polityki świadczeniowej, która wywołała gwałtowny wzrost osób uprawnionych do renty inwalidzkiej²⁶⁵. W rezultacie populacja inwalidów obejmowała osoby o naruszonej sprawności organizmu, która nie zawsze wywoływała negatywne skutki w zakresie zdolności do zarobkowania²⁶⁶. Znaczne wydatki funduszu ubezpieczeniowego na realizację świadczeń wywołały potrzebę zredefiniowania chronionego ryzyka ubezpieczeniowego, które w związku z tym określono niezdolnością do pracy²⁶⁷. Okoliczności te przyspieszyły także reformę systemu orzeczniczego, która polegała na rozdzieleniu orzecznictwa dla celów rentowych²⁶⁸ od orzecznictwa dla celów pozarentowych²⁶⁹. Choć znaczenie tego drugiego systemu jest kluczowe z punktu widzenia problematyki zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej, wprowadzony wówczas dualizm orzeczniczy wydłużył drogę do realizacji uprawnień przysługujących osobom o statusie niezdolnych do pracy, jak

Dz.U. Nr 84, poz. 426 pozostawiła w mocy rozdział 8 Konstytucji PRL dotyczący podstawowych praw i obowiązków obywateli.

264 J. Mikulski, *O nową politykę rehabilitacyjną...*, s. 7; E. Budzich, *Efektywność ekonomiczna spółdzielni inwalidów w gospodarce rynkowej*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 2, s. 20–23.

265 Por.: M. Zieleniecki, *Zmiany w prawie rentowym*, [w:] B. Wagner, A. Malaka (red.), *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Bydgoszcz 2011, s. 74.

266 I. Jędrasik-Jankowska, *Nowe ujęcie ryzyka niezdolności do zarobkowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 1, s. 15; H. Pławucka, *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 1, s. 2.

267 I. Jędrasik-Jankowska, *Nowe ujęcie ryzyka...*, s. 15–17; H. Pławucka, *Niezdolność do pracy...*, s. 3–8; W. Koczur, *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Opole 1998, s. 383–386.

268 Szerzej: M. Wieczorek, *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 2, s. 9–14; M. Zieleniecki, *Zmiany w prawie rentowym...*, s. 74–82.

269 Szerzej: D. Chlebosz, *Nowy system orzekania...*, s. 12–14; W. Koczur, *Orzekanie o niezdolności do pracy...*, s. 395–396; B. Korczyńska, *Nowy system orzekania...*, s. 66–80.

również wprowadził poważne trudności w procesie ich egzekwowania, co można postrzegać jako bariery realizacji wolności pracy. Przepisy dotyczące stosowania tych orzeczeń do określonych celów, jak również ich wzajemnego uznawania przez podmioty stosujące prawo, stały się bowiem od tego czasu bardzo rozbudowane i często nieprecyzyjne. Dodatkową trudność powodowała i nadal niestety powoduje konieczność uznawania i właściwego interpretowania ważnych orzeczeń wydawanych w poprzednim stanie prawnym, ze względu na zasadę zachowania praw nabytych. W rezultacie wprowadzonych zmian do obrotu prawnego wprowadzono wiele różnych orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność, które umożliwiają korzystanie z uprawnień znoszących bariery w dostępie i utrzymaniu zatrudnienia pod warunkiem bardzo dobrej znajomości rozbudowanej regulacji prawnej, stanowiącej podstawę dla ich wydania. Kończąc ten wątek należy jeszcze dodać, że w celu ograniczania wydatków rentowych wprowadzono dodatkowe, obok zasiłku wyrównawczego, świadczenie o funkcji restytucyjnej. Również renta szkoleniowa miała w założeniu zachęcać do podejmowania rehabilitacji zawodowej, gdyż przyznawana była w razie stwierdzenia celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie²⁷⁰.

W następnej kolejności warto zwrócić uwagę na podjęte działania służące zwiększaniu możliwości podejmowania swobodnie wybranej pracy. W okresie transformacji ustrojowej gruntownym zmianom poddano bowiem system kształcenia dzieci z dysfunkcjami. Zmiany zmierzały w kierunku umożliwienia stopniowego włączania ich w główny nurt życia społecznego. Wprowadzono wówczas możliwość integracyjnego kształcenia w ogólnodostępnych placówkach oświatowych²⁷¹, zwiększono również dostęp do udziału w kształceniu niesegregacyjnym, a w systemie kształcenia specjalnego wprowadzono instrumenty umożliwiające indywidualizację działań edukacyjno-terapeutycznych²⁷².

Kolejnym czynnikiem warunkującym w przypadku osób z niepełnosprawnościami swobodny wybór pracy jest dostęp do rehabilitacji. Proces urynkwienia gospodarki spowodował niestety przerwę w ciągłości polityki rehabilitacyjnej²⁷³, spowodowaną koniecznością wypracowania nowego modelu rehabilitacji, uwzględniającego

270 Szerzej: W. Koczur, *Orzekanie o niezdolności do pracy...*, s. 387–388; M. Zieleniecki, *Rola zasiłku wyrównawczego i renty szkoleniowej w rehabilitacji zawodowej*, [w:] U. Jackowiak i R. Ziółkowska (red.), *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, PSUS, Gdańsk 2006, s. 37; *idem*, *Zmiany w prawie rentowym...*, s. 79–80.

271 Por.: zarządzenie nr 29 Ministra Edukacji Narodowej z 4 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania opieki nad uczniami niepełnosprawnymi, ich kształcenia w ogólnodostępnych i integracyjnych publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz organizacji kształcenia specjalnego, Dz.Urz. MEN Nr 9, poz. 36.

272 Szerzej: B. Marcinkowska, *Kształcenie uczniów...*, s. 210–216 i powołana tam literatura.

273 J. Mikulski, *O nową politykę rehabilitacyjną...*, s. 7.

zmienione otoczenie społeczno-gospodarcze. Nastąpiło to przez – nieco spóźnione w kontekście potrzeb osób z niepełnosprawnościami – wprowadzenie ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych²⁷⁴. Model przez nią proponowany opierał się na nowoczesnym założeniu o możliwości przeprowadzania rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami poprzez ich integrację społeczną. Koordynację procesu tej rehabilitacji powierzono powołanemu Pełnomocnikowi do spraw osób niepełnosprawnych, który miał wykorzystywać w tym celu środki utworzonego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych²⁷⁵. Bazując na negatywnych doświadczeniach w zakresie rehabilitacji zawodowej świadczonej przez zakłady pracy w poprzednim ustroju, jak również uwzględniając zmienioną rzeczywistość społeczno-gospodarczą, zadania w zakresie usług rehabilitacyjnych nałożono na wiele różnorodnych podmiotów publicznych i prywatnych. Wprawdzie miały one szersze niż dotąd możliwości wykorzystania postępu naukowo-technicznego przy świadczeniu usług rehabilitacyjnych, jednak dostęp do tych usług został utrudniony poprzez ujęcie ich w formę działań deklarowanych w ramach polityki rehabilitacyjnej, zamiast konkretnych i możliwych do wyegzekwowania uprawnień²⁷⁶. Podjęto wówczas próbę uporządkowania pojęć i bardziej precyzyjnego adresowania środków prawnych, uzależniając status osoby niepełnosprawnej od posiadania ważnego orzeczenia, wydanego przez określone organy²⁷⁷, jednak z różnym skutkiem w praktyce²⁷⁸.

Zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej, polegające na świadczeniu poradnictwa zawodowego, szkoleń i przekwalifikowania oraz pośrednictwa pracy, początkowo realizowały przeznaczone dla ogółu ludności wojewódzkie i rejonowe biura pracy, które w nieznacznym tylko zakresie były zobowiązane uwzględniać ewentualne przeszkody w podjęciu zatrudnienia wynikające z niepełnosprawności²⁷⁹. Dlatego z czasem zadania te powierzono wyspecjalizowanym w sprawach niepełnosprawności służbom, utworzonym przy rejonowych i wojewódzkich

274 Ustawa z 9 maja 1991 r., Dz.U. Nr 46, poz. 201.

275 Por.: J. Mikulski, *O nową politykę rehabilitacyjną...*, s. 8.

276 *Ibidem*, s. 9.

277 Por.: art. 1 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 2 października 1991 r. w sprawie określenia organów właściwych do orzekania o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, ograniczających zdolność do wykonywania pracy zawodowej, a także o stopniu zdolności osoby niepełnosprawnej do pracy zarobkowej, Dz.U. Nr 90, poz. 406.

278 Szerzej: H. Pławucka, *Nowe uregulowanie problematyki zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 8, s. 11.

279 Por.: w szczególności § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 5 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 marca 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, M.P. Nr 12, poz. 94, a także art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu.

biurach pracy²⁸⁰. Wspomniane usługi, z pewnymi modyfikacjami²⁸¹, świadczone były na ogólnych zasadach określonych w przepisach dotyczących zatrudnienia i bezrobocia, spośród których największe znaczenie w przypadku osób z niepełnosprawnościami miały dostępność i równość²⁸². W przyjętej później odrębnej ustawie – o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych – określono zakres pomocy w podjęciu zatrudnienia osobom z niepełnosprawnościami, obejmujący m.in. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, organizację szkoleń i możliwości przekwalifikowania²⁸³, doradztwo organizacyjno-prawne i ekonomiczne w odniesieniu do działalności gospodarczej oraz w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej²⁸⁴. Niestety polityka przyjmowania środków prawnych adresowanych do osób z niepełnosprawnościami w odrębnych aktach, wzorowana m.in. na systemie zatrudniania inwalidów, jest nadal kontynuowana przez ustawodawcę i w określonych okolicznościach powoduje ograniczenia w realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w ostatnim rozdziale pracy. Co więcej, w praktyce pracownicy specjalnych służb dla osób z niepełnosprawnościami, utworzonych w ramach organów zatrudnienia, nie zawsze byli merytorycznie przygotowani do realizacji ustawowych zadań, które, obejmując problematykę niepełnosprawności, często wykraczały poza kwestie związane z przygotowaniem do pracy i z jej podejmowaniem²⁸⁵. Choć zatem docenić należy podtrzymywanie rozwiązań zakładających integracyjne wsparcie w podejmowaniu zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami, sposób jego realizacji świadczył o konieczności doprecyzowania rozwiązań w odniesieniu do odpowiedniego, merytorycznego przygotowania kadr.

Dostęp do usług znoszących bariery w podjęciu zatrudnienia był początkowo utrudniony z powodu nieuwzględnienia w pierwszych regulacjach, wśród przesłanek koniecznych do nabycia statusu osoby bezrobotnej, odmiennego położenia

280 Por.: art. 23 ustawy o zatrudnieniu oraz art. 24 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej. Szerzej na temat zadań tych służb – J. Miller, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Rola i zadania systemu urzędów pracy*, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1998, s. 15–20.

281 Ustawa określała odrębne warunki korzystania z pośrednictwa pracy przez osoby niepełnosprawne zdolne do pracy – por.: art. 2 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej.

282 A. Dubowik, *Wybrane zagadnienia związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 8, s. 47.

283 W tym również w związku z pobieraniem renty szkoleniowej.

284 Por.: 24 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji.

285 Szerzej: M. Sieradzki, *Doświadczenia okresu stosowania ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych z 9 maja 1991 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, rok LVII, z. 4, s. 50–51.

osób z niepełnosprawnościami pod względem zdolności do wykonywania pracy²⁸⁶. Dopiero na skutek nowelizacji²⁸⁷ wyraźnie wskazano, że warunkiem nabycia statusu bezrobotnego przez osobę z niepełnosprawnością była możliwość podjęcia pracy co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy²⁸⁸. Ograniczeniem w dostępie do pomocy w podjęciu zatrudnienia było również wprowadzenie negatywnej przesłanki nabycia statusu bezrobotnego, początkowo w postaci niepozbierania renty inwalidzkiej (z tytułu niezdolności do pracy)²⁸⁹, zaś z czasem również renty socjalnej²⁹⁰. Osoby z niepełnosprawnościami uprawnione do tych świadczeń mogły co najwyżej korzystać ze wsparcia przysługującego osobom o statusie poszukujących pracy, do których jednak kierowano mniej środków prawnych wspierających podejmowanie zatrudnienia niż w przypadku bezrobotnych. Warto również wspomnieć, że początkowo organy zatrudnienia oferowały wyłącznie pomoc w podejmowaniu stosunku pracy oraz działalności gospodarczej²⁹¹, z czasem także działalności rolniczej²⁹², co ograniczało możliwość realizacji wolności pracy poprzez inne formy aktywności zarobkowej. Dopiero trzecia ustawa wprowadzona od zmiany ustrojowej, dotycząca problematyki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu²⁹³, przewidywała pomoc w podjęciu zatrudnienia, które oprócz stosunku pracy obejmowało również stosunek służbowy i umowę o pracę nakładczą.

W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na rozwiązanie prawne wpływające na jakość pracy podejmowanej przez osoby z niepełnosprawnościami. Zmienione warunki społeczno-gospodarcze przynajmniej formalnie sprzyjały większym możliwościom negocjacyjnym stron. Ze względu na słabszą ekonomicznie pozycję pracownika, jednocześnie posiadającego cechę niepełnosprawności, ustawodawca zapewnił różnorodne mechanizmy wyrównujące. Taką funkcję pełniły, jak się wydaje, znane już z poprzednich regulacji i przejęte z pewnymi modyfikacjami, rozwiązania w zakresie czasu pracy, jak również dodatkowych

286 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o zatrudnieniu.

287 Art. 42 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej inwalidów, zmieniający przepisy ustawy o zatrudnieniu.

288 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. f ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

289 Ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

290 Ustawą z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz.U. Nr 135, poz. 1268, która zmieniła ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

291 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 8, art. 13 ustawy o zatrudnieniu. Por.: art. 3 pkt 1 oraz art. 27 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej, a także art. 2 ust. 1 pkt 9, art. 13 i 16 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, art. 18 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

292 Art. 18 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

293 Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1, art. 2 ust. 1 pkt 25.

urlopów wypoczynkowych²⁹⁴. Wprowadzono również instrumenty dotąd nieznane, jak w szczególności wliczane do czasu pracy przerwy na gimnastykę usprawniającą²⁹⁵, oraz zwolnienia, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, na udział w turnusie rehabilitacyjnym oraz w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogły być wykonane poza godzinami pracy²⁹⁶. Ponadto stworzono wówczas ponownie podstawy prawne dla podejmowania zatrudnienia zarówno na otwartym, jak i na chronionym rynku pracy. Chroniony rynek pracy obejmował początkowo działanie zakładów pracy chronionej, zaś z czasem także zakładów aktywności zawodowej. Ze względu na konieczność szybkiego odbudowania sektora zatrudnienia chronionego od zakładów pracy chronionej, będących podmiotami obrotu gospodarczego, wymagano spełnienia dość liberalnie określonych wymogów co do liczebności zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych²⁹⁷, jak również licznych obowiązków związanych z zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury oraz usług medyczno-rehabilitacyjnych.

Przechodząc do omówienia przyjętych w analizowanym okresie rozwiązań wpływających na swobodę wyboru podmiotu zatrudniającego należy zauważyć, że plany zatrudnienia inwalidów zostały zastąpione programami zatrudnienia, do których tworzenia zobowiązano służby zatrudnienia działające na poziomie wojewódzkim²⁹⁸, ze względu na szerszą – bo regionalną – perspektywę oddziaływania na rynek pracy. W katalogu środków prawnych, znoszących różne bariery w podejmowaniu i utrzymywaniu zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami, po raz pierwszy w większym zakresie wykorzystano te, które oddziałują na popytową stronę zatrudnienia. Uwzględniając od dawna zgłaszane w doktrynie postulaty i wykorzystując doświadczenia międzywojenne, zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami oparto na systemie wskaźnikowo-kwotowym, powiązanym z koniecznością wnoszenia opłat do utworzonego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych²⁹⁹. Pracodawcy osiągający wymagany wskaźnik

294 Por.: art. 9–11 oraz 13 i 15 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej.

295 Por.: art. 12 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej.

296 Por.: art. 16 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej.

297 A. Barczyński, *Praca i rehabilitacja osób niepełnosprawnych w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 9, s. 11.

298 Por.: 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji.

299 Por.: art. 4 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Szerzej: I. Ożóg, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, „Przegląd Podatkowy” 1991, nr 2, s. 18; H. Pławucka, *Nowe uregulowanie problematyki...*, s. 12; A. Dubowik, *Wybrane zagadnienia...*, s. 47–48. Ewolucję rozwiązań prawnych w odniesieniu do wsparcia finansowego zakładów pracy chronionej przedstawia – A. Barczyński, *Skuteczność systemu zatrudniania i aktywizacji*

zatrudnienia zyskali możliwość korzystania ze wsparcia finansowego, łagodzącego zwiększone koszty związane z organizacją miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej³⁰⁰, a także z zakupem sprzętu przeznaczonego do przystosowania stanowiska pracy do jej potrzeb³⁰¹. Inne środki, jak refundacja wypłaconych wynagrodzeń wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne³⁰², a także możliwość skorzystania z ulg lub zwolnienia z podatku od wynagrodzeń inwalidów³⁰³, stanowiły raczej swoistą premię dla zakładu pracy za zatrudnianie osób niepełnosprawnych. W literaturze słusznie zauważono, że rozwiązania te bardziej sprzyjały czerpaniu korzyści z zatrudnienia przez podmioty zatrudniające, aniżeli przez same osoby niepełnosprawne³⁰⁴, co oznacza, że konstrukcja tych świadczeń nie była powiązana z usuwaniem barier związanych z niepełnosprawnością w procesie pracy. Wsparcie podmiotów działających na chronionym rynku pracy miał z kolei dodatkowo zapewniać system ulg podatkowych, z których zaoszczędzone środki były rozdzielane między PFRON a tworzony w zakładzie fundusz rehabilitacji, z którego finansowano zadania związane z rehabilitacją osób niepełnosprawnych³⁰⁵.

Istotną rolę w zabezpieczaniu realizacji wolności pracy osób niepełnosprawnych zaczęła wówczas również odgrywać ustawowa kategoria „odpowiedniej pracy (zatrudnienia)”, wyznaczająca zakres pomocy oferowanej w ramach pośrednictwa pracy³⁰⁶. Ustawowe kryteria służące jej ustalaniu zmieniały się w czasie³⁰⁷, zaś – co ważne z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań – od samego początku uwzględniano wśród nich stan zdrowia bezrobotnego³⁰⁸. Dla doboru oferty właściwej ze względu na stan zdrowia istotne znaczenie miało więc przedstawienie

zawodowej osób niepełnosprawnych, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2016 (21), nr IV, s. 62–64.

300 Por.: art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu.

301 Por.: art. 24 ust. 7 ustawy o zatrudnieniu.

302 Por.: art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu. Szerzej: A. Dubowik, *Wybrane zagadnienia...*, s. 48. Praktykę stosowania tych przepisów opisuje J. Patyk, *Status prawny osób niepełnosprawnych*, Warszawa 1999, s. 38–39.

303 Por.: art. 24 ust. 6 ustawy o zatrudnieniu. Szerzej: I. Ożóg, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych...*, s. 18; H. Pławucka, *Nowe uregulowanie problematyki...*, s. 12; A. Dubowik, *Wybrane zagadnienia...*, s. 48.

304 J. Patyk, *Status prawny...*, s. 38.

305 Por.: art. 19 i 20–22 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej. Szerzej: H. Pławucka, *Nowe uregulowanie problematyki...*, s. 13; A. Dubowik, *Wybrane zagadnienia...*, s. 48–51 oraz 55–56.

306 Por.: art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu, art. 11 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, art. 12 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

307 Szerzej: M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy...*, s. 59–76.

308 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o zatrudnieniu, art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

podczas procesu rejestracji orzeczenia o niepełnosprawności (inwalidztwie)³⁰⁹. Odmowa przyjęcia oferty pracy nieodpowiedniej nie wpływała negatywnie na status bezrobotnego ani na dostęp do pomocy, podobnie jak w przypadku uzasadnionej odmowy przyjęcia odpowiedniej pracy, której ocena leżała w gestii organu zatrudnienia³¹⁰.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na dokonane w analizowanym okresie zmiany, które miały wpływ na stabilizowanie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Przykładowo, wkrótce po zmianie ustrojowej, wobec silnych obaw o rozmiary bezrobocia, zakłady pracy korzystające z finansowego wsparcia w związku z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami zostały zobowiązane do ich zatrudniania przez czas nie krótszy niż 3 lata³¹¹. Utrzymano rozwiązania w zakresie stabilizacji stosunku pracy pracowników, których niepełnosprawność została wywołana wypadkiem przy pracy, które polegały na konieczności wydzielenia lub zorganizowania stanowiska pracy, umożliwiającego dalsze zatrudnienie pod rygorem sankcji ekonomicznych³¹². Urynkowienie gospodarki wpłynęło natomiast na osłabienie innych gwarancji zatrudnienia, co skutkowało m.in. zniesieniem obowiązku współdziałania zakładu pracy z organami zatrudnienia w przypadku braku możliwości przeniesienia do innej odpowiedniej pracy³¹³.

Negatywne doświadczenia w zakresie skuteczności rozwiązań umożliwiających swobodne podejmowanie zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami, zebrane w początkowej fazie transformacji ustrojowej, posłużyły do wypracowania nowych założeń dla systemu zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych przyjętych w ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³¹⁴. Znajdują one częściowo odzwierciedlenie

309 Por.: § 4 ust. 5 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 marca 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego; § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. Nr 122, poz. 541; § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 16 czerwca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz innych osób poszukujących pracy, Dz.U. Nr 73, poz. 363.

310 Por.: M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy...*, s. 72–74.

311 Por.: art. 24 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu; art. 26 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji. Szerzej: H. Pławucka, *Nowe uregulowanie problematyki...*, s. 13.

312 Por.: art. 24 ust. 3–5 ustawy o zatrudnieniu, a także art. 6 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji.

313 Część regulacji art. 218 k.p. zyskała na skutek lutowej nowelizacji Kodeksu pracy nową numeracją (art. 231), resztę uchylono.

314 Dz.U. Nr 123, poz. 776.

w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych uchwalonej w dniu 1 sierpnia 1997 r. W szczególności podkreślono w niej, że osoby te mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji³¹⁵. Realizacja tego prawa miała przebiegać w szczególności poprzez działania podejmowane przez władze rządowe i samorządowe w celu zapewnienia dostępu do wszechstronnej rehabilitacji, umożliwiającej adaptację społeczną, pracę na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystanie z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych. Niezależnemu, samodzielnemu i aktywnemu życiu miało również sprzyjać zapewnienie środowiska wolnego od barier funkcjonalnych.

Podsumowując rozważania na temat prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w okresie transformacji należy zwrócić uwagę, że przemiany polityczno-ustrojowe niewątpliwie stworzyły sprzyjające warunki dla tworzenia rozwiązań, uwzględniających w większym zakresie autonomię woli obu stron stosunku pracy podczas realizacji zatrudnienia. Jednak był to wyjątkowo skomplikowany okres przemian społecznych i gospodarczych, w którym poszukiwano dopiero rozwiązań prawnych gwarantujących obywatelom realizację wolności pracy w gospodarce rynkowej. Brak doświadczeń ustawodawcy w zwalczaniu masowego bezrobocia oraz konieczność zapewnienia pokoju społecznego sprzyjały wprowadzaniu w początkowej fazie transformacji rozwiązań umożliwiających redukcję tego zjawiska nie poprzez politykę ekonomiczną i politykę zatrudnienia, ale określoną politykę zabezpieczenia społecznego. W rezultacie świadczenia rentowe umożliwiły zaspokojenie elementarnych potrzeb, jednak za cenę ograniczenia dostępu do zatrudnienia, jak również do pomocy w jego uzyskaniu. Dopiero gdy sytuacja na rynku pracy uległa względnej stabilizacji, przystąpiono do konstruowania środków prawnych służących znoszeniu barier w swobodnym podejmowaniu zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami. W tym zakresie proponowane rozwiązania dotyczące systemu rehabilitacji społecznej i zawodowej nie wiązały się z konkretnymi uprawnieniami do świadczeń po stronie samych zainteresowanych, co niestety wpłynęło negatywnie na ich aktywność zawodową. Z perspektywy panujących wówczas uwarunkowań na aprobatę zasługuje natomiast wprowadzenie regulacji prawnych odnoszących się do minimalnych warunków pracy osób z niepełnosprawnościami w odniesieniu do czasu pracy, wypoczynku i innych zwolnień, co wpłynęło na wzmocnienie ich pozycji negocjacyjnej z pracodawcą. Równocześnie rozwiązanie to, jak się wydaje, z jednej strony sprzyjało w omawianym okresie znoszeniu bariery niewiedzy u pracodawców w odniesieniu

315 Por.: § 1 uchwały Sejmu RP z 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. Nr 50, poz. 475.

do sposobu ukształtowania warunków zatrudnienia z uwzględnieniem potrzeb osoby z niepełnosprawnościami. Z drugiej strony wpływało jednak na typizację potrzeb tych osób niezależnie od indywidualnego przypadku i w rezultacie sprzyjało wykształceniu się obecnie istniejącego stereotypu o mniejszej wydajności pracowników z cechą niepełnosprawności. Docenić należy szersze wykorzystywanie przez ustawodawcę instrumentów prawnych, umożliwiających oddziaływanie na otoczenie osoby z niepełnosprawnością, zwłaszcza w postaci środków wspierających finansowo pracodawców w tworzeniu dla nich miejsc pracy. Poszukiwanie coraz bardziej skutecznych rozwiązań umożliwiających swobodne podejmowanie zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami w rezultacie doprowadziło do przyjęcia obecnie obowiązującej ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która podlegała od tego czasu bardzo licznym nowelizacjom, świadczącym o tym, że proces kształtowania ochrony prawnej wolności pracy tych osób nie został jeszcze zakończony.

5. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle obowiązującego ustawodawstwa polskiego

5.1. Uwagi wprowadzające

Celem tego rozdziału jest, w pierwszej kolejności, zaprezentowanie rozwiązań prawnych składających się na prawną ochronę wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Obowiązująca w tej mierze regulacja została ukształtowana na bazie doświadczeń zyskanych przez ustawodawcę w poprzednich warunkach polityczno-ustrojowych i społeczno-gospodarczych, a także na skutek przyjęcia do realizacji określonych standardów międzynarodowych, o czym była już mowa. Mając na względzie wspomniane czynniki wpływające na kształt regulacji prawnej, niezbędne wydaje się więc dokonanie również oceny adekwatności obowiązujących rozwiązań z uwzględnieniem współczesnych uwarunkowań ustrojowych i ukształtowanych pod ich wpływem stosunków społeczno-gospodarczych. Dodatkowe kryterium oceny analizowanych regulacji prawnych stanowią najnowsze standardy międzynarodowe, silnie inspirowane biopsychospołecznym modelem niepełnosprawności. Ich realizacja wymaga przyjęcia znacznie szerszego niż dotąd instrumentarium prawnego, umożliwiającego skuteczne usuwanie barier występujących w życiu społecznym i zawodowym, a także w środowisku osoby z tą cechą. W tym miejscu niezbędne wydaje się przypomnienie, że przyjmowane środki oparte powinny być one na określonych założeniach aksjologicznych, wśród których istotne znaczenie odgrywa poszanowanie dla autonomii jednostki z niepełnosprawnością, w tym swobody dokonywania przez nią wyborów, a także umożliwiać realizację bardzo wysokiego standardu ochronnego. Jak już była o tym mowa, przyjmowane rozwiązania mają bowiem umożliwiać pełne – i równe z innymi członkami społeczeństwa – korzystanie ze wszystkich praw człowieka

i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami. Wniośki z przeprowadzenia tej oceny umożliwią sformułowanie postulatów koniecznych zmian obowiązującej regulacji prawnej.

W związku z powyższym, w rozdziale przyjęto następującą strukturę prowadzenia rozważań: w pierwszej kolejności dokonano analizy norm prawnych deklarujących objęcie wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, zawartych w ustawie zasadniczej oraz w ustawodawstwie zwykłym. Następnie podjęto próbę ustalenia sposobów zapewniania tej ochrony, w oparciu o postanowienia Konstytucji, a w dalszej kolejności – przez ustawodawstwo zwykłe. W tym ostatnim zakresie analizie poddano normy prawne składające się na prawną ochronę negatywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, a także jej aspektu pozytywnego, w ramach którego wyodrębniono środki prawne wpływające na swobodny dostęp do pracy, jak również na swobodny wybór pracy, obejmujący decyzje dotyczące rodzaju pracy, podmiotu zatrudniającego i miejsca jej wykonywania.

5.2. Ustanowienie prawnej ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami

Już w preambule Konstytucji RP wymieniono wartości stanowiące oparcie dla państwa i jego podstawowych praw, a wśród nich wolność, sprawiedliwość oraz zasadę pomocniczości, umacniającą uprawnienia obywateli oraz wspólnot. Wartości te wyrażają więc założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego, zaś tworzone normy prawne powinny ich strzec i wspomagać ich realizację w życiu społecznym¹. Zgodnie z przyjętą przez ustrojodawcę koncepcją prawnonaturalną², źródłem wolności człowieka jest jego przyrodzona i niezbywalna godność, co potwierdza art. 30 Konstytucji. W myśl art. 31 ustawy zasadniczej wolność człowieka podlega ochronie prawnej w zakresie odpowiednim ze względu na konieczność ochrony innych wartości. Spod tej ochrony wyłączono zachowania, zarówno państwa, władz publicznych oraz innych podmiotów i jednostek, naruszające wolności i prawa innych ludzi oraz polegające na zmuszaniu innych do czynienia tego, czego prawo im nie nakazuje. Wyrażona w tym przepisie zasada ma, w związku z preambułą, doniosłe znaczenie ustrojowe, stanowiąc podstawę kształtowania

1 Wartości stanowią więc ważne kryterium oceny przestrzegania zasady państwa prawnego – por.: motywy 3 uzasadnienia wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3/87.

2 Na takie ugruntowanie wartości wskazuje preambuła Konstytucji – szerzej: M. Piechowiak, *Komentarz do Preambuły Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, tom I, Warszawa 2016, s. 152–153; L. Garlicki, *Komentarz do art. 30* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 9; zob. też K. Kurowski, *Wolności i prawa...*, s. 66–67.

społeczeństwa wolnościowego. Z powyższych względów powinna być ona uwzględniana podczas tworzenia instytucji prawnych, a także w procesie wykładni i stosowania przepisów prawa³. Treścią zasady ochrony wolności człowieka jest ochrona swobody podejmowania aktów woli i wyboru⁴. Ochrona ta obejmuje przy tym dwa aspekty wolności. Aspekt pozytywny polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej najbardziej odpowiadają, albo powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działania. Natomiast aspekt negatywny wyraża się w prawnym obowiązku powstrzymywania się przez kogokolwiek od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki⁵. Wolność jako wartość konstytucyjna ma wiele aspektów, czy też postaci⁶. Wyróżnia się w tym zakresie m.in. wolność osobistą oraz wolności zbiorowe, do których zaliczyć można wolności polityczne, społeczne, kulturalne czy ekonomiczne⁷. Wśród tych ostatnich wyróżnia się wolność pracy, której prawna ochrona została potwierdzona w art. 65 Konstytucji⁸.

Wolność pracy jest w świetle Konstytucji zapewniona każdemu, a więc także osobom z niepełnosprawnościami. Również w judykaturze podkreśla się, że istotą

3 L. Bosek, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, tom I, Warszawa 2016, s. 752–753.

4 Zob.: uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-A 2007/3/24. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami zasada ochrony wolności wymaga takiej organizacji życia społecznego, która zapewni jej możliwie szeroki zakres samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących jej życia – K. Kurowski, *Wolności i prawa...*, s. 74.

5 Por.: uzasadnienie wyroku TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004/2/9.

6 Por.: w szczególności art. 35 Konstytucji – wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury przysługująca mniejszościom narodowym, art. 41 – wolność osobista, art. 54 – wolność słowa, art. 57 – wolność zgromadzeń, art. 58 – wolność zrzeszania się, w tym w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców – art. 59.

7 L. Bosek, *Komentarz do art. 31 Konstytucji...*, s. 764.

8 Na temat relacji art. 31 do wolności szczegółowej (której przykładem jest art. 65) wyrażane są dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym i bardziej przekonującym poglądem zastosowanie ma wyłącznie przepis dotyczący wolności szczegółowej zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* – K. Wojtyczek, *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Warszawa 2001, s. 207–208; wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002/3/29, wyrok TK z dnia 6 października 2009 r., SK 46/07, OTK-A 2009/9/132; wyrok TK z dnia 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK-A 2007/7/75, wyrok TK z dnia 1 marca 2011 r., P 21/09, OTK-A 2011/2/7. Według drugiego zasada wyrażona w art. 31 Konstytucji jest traktowana jako dopełnienie przepisów określających szczegółowe wolności konstytucyjne – J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 110; J. Oniszczyk, *Ochrona wolności i praw człowieka. Warunki ograniczenia wolności i praw jednostki*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy, tom I. Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 279.

wolności pracy jest stworzenie takiej sytuacji prawnej, w której każdy będzie miał zapewniony dostęp do wykonywania zatrudnienia, uwarunkowany wyłącznie talentem i kwalifikacjami⁹, przy czym może się ona przejawiać również w braku aktywności zawodowej lub niewykonywaniu zdobytego zawodu¹⁰. W myśl art. 65 ust. 1 Konstytucji pozytywny aspekt wolności pracy obejmuje swobodę wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wskazuje się, że ten swobodny wybór dotyczy rodzaju pracy (aspekt kwalitatywny), pracodawcy (aspekt podmiotowy), jak również miejsca pracy (aspekt przestrzenny)¹¹. Praca stanowiąca przedmiot tej wolności jest rozumiana w ustawie zasadniczej szeroko¹², z uwzględnieniem nie tylko zatrudnienia pracowniczego, ale również świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych czy wykonywania działalności na własny rachunek¹³. Do wyliczenia tego¹⁴ należy również dołączyć stosunki służbowe¹⁵, ustrojowe¹⁶, a także

9 Wyrok TK z dnia 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK 1999/6/119.

10 A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 573.

11 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 37; A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1468. Por.: też pkt 5 uzasadnienia wyroku TK z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999/5/101. Według nieco odmiennego poglądu wolność wyboru i wykonywania zawodu wynika z wyboru miejsca świadczenia pracy – L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje praw pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 208.

12 *Idem*, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 207.

13 Por.: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1468; A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 33.

14 Taki podział zatrudnienia *in abstracto* zaproponował W. Sanetra – *idem*, *Prawo pracy*, Białyłstok 1994, s. 26. Jest on na ogół traktowany jako klasycznie przyjęty w doktrynie prawa pracy podział form zatrudnienia – szerzej: K.W. Baran, *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 21–23.

15 Zwanych również niepracowniczym zatrudnieniem typu administracyjnoprawnego i niepracowniczym zatrudnieniem służbowym. Wspomniany stosunek prawny służy pełnieniu zatrudnienia przez funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych oraz żołnierzy zawodowych – szerzej: T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 391. Wprawdzie art. 60 Konstytucji stanowi o dostępie do służby publicznej, jednak umiejscowienie tego przepisu wśród praw politycznych przemawia za tym, że jego celem nie jest uregulowanie odrębnej formy zatrudnienia, lecz ustanowienie formy sprawowania władzy publicznej – M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 60 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, Tom I, Warszawa 2016, s. 1412, zob. też motywy 2.2.2. uzasadnienia wyroku TK z dnia 24 października 2017 r., K 1/17, OTK-A 2017/79. Jako element wolności pracy art. 60 Konstytucji traktuje A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 6.

16 Obejmują one w szczególności zatrudnienie parlamentarzystów – szerzej zagadnienie to omawia np. J. Oniszczyk, *Ustrojowoprawne zatrudnienie pracowniczego*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 508–525.

penalne¹⁷. Wolność ta obejmuje również formę, w jakiej praca lub zawód są wykonywane¹⁸. Ze względu na ten szeroki sposób rozumienia pracy, której swobodne podejmowanie objęte jest prawną ochroną, w poniższych rozważaniach, w niezbędnym zakresie, zostaną uwzględnione środki prawne wspierające możliwość realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w innych jeszcze formach niż stosunek pracy.

Konstytucja gwarantuje wolność wyboru i wykonywania zawodu. W doktrynie podkreśla się, że wykonywanie zawodu jest działalnością kwalifikowaną w stosunku do wykonywania pracy, ponieważ nie wszystkie rodzaje prac można powiązać z wykonywaniem konkretnego zawodu¹⁹. Zgodnie z poglądem wyrażonym w judykaturze, treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, o czym była już mowa, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, uwarunkowany tylko talentem i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu; po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują stosunek pracy²⁰. Ochrona obejmuje decyzje jednostki, zarówno w zakresie podejmowania pracy, jak i jej kontynuowania²¹, a także zakończenia, co wymaga uzupełnienia prawnej ochrony o środki zapewniające trwałość stosunkowi pracy²². Dokonany wybór podmiotu zatrudniającego zasługuje na ochronę co do zasady tak długo, jak osoba zatrudniona umożliwia efektywne prowadzenie działalności gospodarczej²³. Niekiedy również wspieranie trwałości zatrudnienia może okazać się uzasadnione ze względu na interes ogólnospołeczny. W przypadku osób doświadczających szczególnych trudności w podejmowaniu zatrudnienia, m.in. w związku z niepełnosprawnością, zasadne może okazać się

17 T. Zieliński wskazywał, że prawo do pracy jest niezbywalnym prawem każdego człowieka, wobec powyższego przysługuje ono także człowiekowi pozbawionemu wolności, zaś faktyczne przeszkody w jego realizacji nie mogą być utożsamiane z ograniczeniami prawnymi – T. Zieliński, *Prawo do pracy...*, s. 12–13.

18 J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, tom I, część ogólna, Warszawa 2010, s. 311; A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II, Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 7 i 20–21.

19 L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 208.

20 Motyw 3 uzasadnienia powołanego już wyroku TK z dnia 19 października 1999 r., SK 4/99.

21 *Ibidem*.

22 W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania...*, s. 56–57; A. Sobczyk słusznie podkreśla konieczność ochrony wyboru już dokonanego – A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1473. Wnioski takie płyną także z przyjętych przez polskiego ustawodawcę do realizacji standardów międzynarodowych – Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 86–87. Zob. też: A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 584.

23 Por.: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1470–1471.

wspieranie wykonywania przez nie pracy ze środków publicznych. Miejsce pracy jest z kolei rozumiane jako obszar w znaczeniu geograficznym, jak również obejmuje zakład pracy, w którym jednostka chce wykonywać pracę²⁴. Warto również zwrócić uwagę, że wybór miejsca pracy jest ściśle powiązany z wyborem ośrodka interesów życiowych – może go warunkować lub być jego konsekwencją²⁵.

Z analizowanego przepisu ustawy zasadniczej nie wynika dla jednostki żadne prawo podmiotowe o pracę, ani odpowiadające mu zobowiązanie państwa do jej zapewnienia²⁶. Zgodnie z poglądem wyrażonym w judykaturze, wolność pracy rodzi ograniczenia (powinności) po stronie władz publicznych, ale nie bezpośrednio po stronie pracodawców, co oznacza, że powołując się na art. 65 ust. 1 Konstytucji RP nie można narzucać pracodawcom obowiązków wobec potencjalnych pracowników w postaci stworzenia określonej ilości miejsc pracy, określonych stanowisk pracy lub zatrudnienia kogoś na określonym stanowisku²⁷.

Warto zwrócić uwagę, że negatywny aspekt wolności pracy w postaci zakazu pracy przymusowej lub obowiązkowej nie został wyrażony wprost w Konstytucji. W doktrynie zazwyczaj przyjmuje się, że wynika on z ogólnej zasady wolności wyboru pracy (zawodu), co pośrednio potwierdza art. 65 ust. 2 ustawy zasadniczej, przewidujący możliwość nałożenia obowiązku pracy wyłącznie ustawą²⁸. Zazwyczaj obowiązek ten podyktowany jest ochroną ważnego interesu publicznego, jakim jest np. zwalczanie epidemii²⁹, zapobieżenie lub zwalczanie skutków klęski żywiołowej³⁰.

Powyższe ograniczenie ma związek z tym, że wolność pracy nie jest absolutna, ustrojodawca zastrzega możliwość wprowadzania wyjątków w formie ustawy³¹. Wyjątki te wpływają na zakres wolności pracy i obejmują, obok wspomnia-

24 A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 33.

25 Słusznie podkreślają to: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1469.

26 J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 283; A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II...*, s. 3; A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1468.

27 Por.: pkt 4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, OTK 2001/1/3.

28 Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 86.

29 W szczególności art. 47 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 151, dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych.

30 Art. 21 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm., dalej: ustawa o stanie klęski żywiołowej. A. Sobczyk jako przykład pracy przymusowej podaje pracę biegłych lub recenzentów w procesach o nadanie stopni lub tytułu naukowego – A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1473.

31 Por.: wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000/2/59, wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000/4/109. Dopuszczalne jest również normowanie ich w drodze rozporządzeń wykonawczych – A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II...*, Warszawa 2013, s. 8 i powołane tam przykłady w przypisie 21.

nej możliwości wprowadzania w określonych okolicznościach obowiązku pracy, m.in. ograniczanie dostępu do zatrudnienia ze względu na wiek, a także kształtowanie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę³², które umożliwia dostęp do pracy dającej szansę godnego utrzymywania się z niej³³. Ponadto, na podstawie i w granicach określonych w ustawie, można ustanawiać warunki niezbędne do wykonywania danego zawodu czy pracy³⁴, które są podyktowane m.in. koniecznością uwzględnienia interesu społecznego, a także zapewnieniem właściwej realizacji zadań publicznych³⁵. Również wolność pracy w aspekcie podmiotowym doznaje ograniczeń w zakresie wynikającym ze swobody doboru pracowników, stanowiącej przejaw wolności działalności gospodarczej³⁶. W literaturze jako przykłady ograniczania wolności pracy podaje się ponadto regulacje dotyczące norm czasu pracy, a także prawa do odpoczynku³⁷. W tych przypadkach, jak się wydaje, ustawodawca stara się chronić inne ważne w życiu człowieka wartości, jak zdrowie i życie, co ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku osób z niepełnosprawnościami, ale także wydzielić niezwiązaną z zatrudnieniem sferę życia – wolności od pracy³⁸, która jest niezbędna do korzystania z pozostałych aspektów wolności człowieka.

W odniesieniu do wolności pracy osób z niepełnosprawnościami dodatkowo należy podkreślić, że jej ograniczenia mogą wynikać z zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo³⁹, którego celem jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania. Ponieważ głównym celem jest tutaj ochrona utraty dochodu w związku z niezdolnością do wykonywania szeroko rozumianego zatrudnienia⁴⁰,

32 Por.: art. 65 ust. 2–4 Konstytucji.

33 A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 26.

34 Szerzej: Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 84 i powołane tam orzecznictwo; A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1469–1470. Zob. też wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK 2001/3/50.

35 Tego typu względy uzasadniają wprowadzanie szczególnych warunków dla osób ubiegających się o zatrudnienie w szczególności na podstawie ustaw: z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 52, z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2115; z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 123; z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1260.

36 A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1470.

37 K. Kulig, *Prawo pracownika do odpoczynku dobowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 2, s. 12–16.

38 Sformułowanie takie zaproponował A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, tom I..., s. 197.

39 Por.: art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

40 K. Ślebza, *Komentarz do art. 67 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 1512.

podejmowanie działalności zarobkowej może stać z nim w sprzeczności i skutkować zawieszeniem lub ograniczeniem prawa do świadczeń⁴¹. Model i sposób realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego zależy od ustawodawcy⁴², co należy rozumieć w ten sposób, że określa on nie tylko rodzaje i warunki przyznawania świadczeń, ale również zasady ich łączenia z zarobkiem⁴³. Przy stanowieniu takich ograniczeń konieczne jest uwzględnienie, obok ustawowej formy, zamkniętego katalogu wartości, które takie działanie uzasadniają⁴⁴, również zasady proporcjonalności, która wynika z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP⁴⁵. Zgodnie z nią przyjęte środki muszą być przydatne⁴⁶, konieczne⁴⁷, a ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (proporcjonalność

41 W wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 9/06, OTK-A 2008/3/43, TK zwrócił uwagę, że ustawodawca nie ma konstytucyjnego obowiązku zapewniania świadczeń rentowych osobom, które zachowały zdolność do pracy i które w związku z tym kontynuują pracę zawodową lub działalność gospodarczą. Podobnie w motywie 8 uzasadnienia wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006/1/8.

42 Por.: wyrok TK z dnia 6 lutego 2002 r., SK 11/01, OTK-A 2002/1/2; wyrok TK z dnia 12 lutego 2008 r. SK 82/06, OTK-A 2008/1/3, wyrok TK z dnia 24 lipca 2014 r., SK 53/13, OTK-A 2014/7/77. Szerzej zagadnienie to omawia: K. Ślęzbak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji...*, s. 1516–1517 i podane tam judykaty.

43 W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych przychodów, w tym z tytułu wynagrodzenia ze stosunku pracy, jest – co do zasady – dopuszczalne, a jego przyczyną jest m.in. poszukiwanie oszczędności budżetowych – por.: np. powołany już wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03. Zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno jednak przekraczać określonej miary i być arbitralne; powinno podlegać ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. W tak wyznaczonych granicach ustawodawca ma swobodę określenia konkretnych przesłanek zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby uzyskujące dodatkowy dochód lub wynagrodzenie – por.: motyw 3.4 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 9/06.

44 Bezpieczeństwo państwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, a także wolności i prawa innych osób – por.: art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. Szerzej: L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej...*, s. 25–26.

45 Por.: powoływany już wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., K 32/00. Szerzej zasadę tę w doktrynie prawa pracy omawia A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 101–103; A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1473.

46 Co oznacza, że muszą doprowadzić do zamierzonego celu. Władze publiczne mają obowiązek wyboru i stosowania takiego, który w świetle obiektywnych kryteriów racjonalności prakseologicznej wykazuje przydatność i skuteczność, a pożądany stan rzeczy realizuje bezpośrednio, choćby czynił to jedynie częściowo i choćby istniały środki bardziej skuteczne dla realizacji pożądanej wartości konstytucyjnej. W tym kontekście możliwy jest wybór środka mniej skutecznego, jeśli tylko jego realizacja oznacza mniejszą uciążliwość dla podmiotu, którego wolności są ograniczane – M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 798.

47 Co oznacza brak innych możliwości osiągnięcia zamierzonego celu – L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej...*, s. 26 i powołana tam literatura.

sensu stricto, zakaz nadmiernej ingerencji)⁴⁸. Niekiedy jednak ingerencja w wolności, zgodna z zasadą proporcjonalności, mogłaby uniemożliwić pełnienie przypisanej tym wolnościom funkcji, która polega na zapewnieniu realizacji określonych wartości i w konsekwencji również ważnych życiowych potrzeb. Z tego powodu istotnym kryterium wprowadzanych ograniczeń wolności jednostki jest również zakaz naruszania jej istoty⁴⁹, czyli minimum treści tej wolności, bez której traci ona swoją tożsamość i nie może realizować funkcji, jakie ma spełniać w konstytucyjnie umocowanym porządku prawnym⁵⁰. Dodatkowo wyraźnego podkreślenia wymaga, że zasada proporcjonalności wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do wprowadzania ograniczeń wolności ze względu na konieczność ochrony wartości osób fizycznych i innych podmiotów prawa prywatnego. Ograniczenia wolności jednostek ze względu na ochronę ogólnego interesu publicznego są natomiast wprowadzane zgodnie z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę państwa prawnego. Gwarancją zachowania proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń jest właściwe wyważenie interesu prywatnego i publicznego⁵¹. Wzmocnienie tej gwarancji zapewnia również skarga konstytucyjna⁵², w której wzorzec kontroli stanowić może w szczególności art. 65 ust. 1 Konstytucji⁵³. Skarga ta jest bowiem postrzegana jako podstawowy środek ochrony wolności jednostki przed ewentualnymi naruszeniami ze strony ustawodawcy⁵⁴.

48 Z kolei z zakazu nadmiernej ingerencji wynika postulat optymalizacji przyjmowanych rozwiązań. Polega ona na uzyskaniu stanu, w którym kolidujące ze sobą wartości są zrealizowane w możliwie najwyższym stopniu – szerzej: M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji...*, s. 791–807.

49 Istota wolności ma nienaruszalny charakter ze względu na to, że jej źródłem jest godność człowieka. Na temat różnych sposobów rozumienia i ustalania tej istoty w doktrynie prawa konstytucyjnego: *ibidem*, s. 807–818. Obowiązek szanowania istoty praw i wolności przy ustanawianiu ich ograniczeń wyrażono także w art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE.

50 Przy ustalaniu, czy wolność nie została „wydrążona ze swej rzeczywistej treści”, należy brać pod uwagę sumę ustanowionych prawem ograniczeń – por.: wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999/1/2; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3. Szerzej: L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej...*, s. 29–31.

51 Por.: P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 233. Zob. też w szczególności: wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003/9/96, wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007/9/102.

52 Por.: art. 79 Konstytucji RP.

53 Szerzej: A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 591–592.

54 Por. szerzej: B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 175–177; M. Safjan, *Granice ochrony osób słabszych...*, s. 105.

Przechodząc na grunt ustawodawstwa zwykłego, należy zauważyć, że w art. 10 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy została wyrażona zasada wolności pracy⁵⁵. Zgodnie z nią, każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy i nikomu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, nie wolno zabronić wykonywania zawodu⁵⁶. Warto zwrócić uwagę, że przytoczona regulacja otwiera katalog podstawowych zasad prawa pracy, co może świadczyć o znaczeniu, jakie przypisuje jej ustawodawca przy kształtowaniu ochrony prawnej stosunku pracy. Pozostawiając na boku interesujące ustalenia doktryny na temat pojęcia zasad prawa pracy i funkcji przez nie pełnionych⁵⁷, w ślad za najbardziej rozpowszechnionym poglądem, należy przyjąć, że jest to norma o zasadniczym dla prawa pracy znaczeniu, wyróżniona ze względu na określone przez ustawodawcę kryteria, w szczególności jej społeczną doniosłość, które powinny być uwzględniane zarówno w procesie tworzenia, jak i interpretacji regulacji prawnej (zasada prawa pracy w znaczeniu normatywnym). Jako zasada podstawowa wyraża więc ona najważniejsze uprawnienia pracownicze, ukształtowane pod wpływem regulacji konstytucyjnej i standardów międzynarodowych⁵⁸.

Swoboda wyboru pracy na gruncie Kodeksy pracy nie jest rozumiana w sposób bezwzględny, jej granice wyznaczają kwalifikacje zawodowe oraz ustawowo określone niezbędne wymagania do wykonywania niektórych rodzajów pracy. Z tego względu swoboda ta jest więc rozumiana jako równy i nieskrępowany, dla osób spełniających określone wcześniej warunki, dostęp do określonej pracy⁵⁹. Podobnie jak w ustawie zasadniczej, również tutaj podkreślono, że zakaz wykonywania pracy może wynikać tylko z ustawy. Analizowany przepis jest w głównej mierze zbieżny z regulacją konstytucyjną, choć miejscami użyte sformułowania powodują, że ma on bardziej ogólny charakter niż ustawa zasadnicza, co wywołuje

55 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1917 ze zm., dalej: k.p. Choć w doktrynie wymieniane są ważne argumenty za uznaniem, że wyraża on zasadę prawa do pracy – W. Perdeus, *Komentarz do art. 10 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 88 i powołana tam literatura. Niektórzy autorzy wskazują również, że zasada wolności pracy została wyrażona w art. 11 k.p. – A.M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 61.

56 Według propozycji A. Sobczyka art. 10 § 1 k.p. można przypisać również walor normy horyzontalnej – *idem*, *Wolność pracy...*, s. 66.

57 Szerzej np.: B.M. Cwiertniak, *Podstawowe zasady prawa pracy. Zagadnienia ogólne*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 509–538; Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 19–63.

58 Por. na temat zasad prawa pracy: G. Goździewicz, *Uwagi wprowadzające do Rozdziału II K.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, wydanie 7, Warszawa 2017, s. 98–99; W. Perdeus, *Uwagi wprowadzające do rozdziału II K.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 80–83; K. Rączka, *Komentarz do art. 10 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 49.

59 K. Rączka, *Komentarz do art. 10 k.p.*..., s. 50.

uzasadnioną krytykę w doktrynie⁶⁰. Pełne odczytanie zasady wolności pracy wymaga więc łącznej interpretacji obu przepisów⁶¹. Rozwinięcie konstytucyjnej i kodeksowej zasady wolności pracy stanowi w pewnej mierze również art. 11 k.p., który potwierdza zasadę dobrowolności pracy⁶².

Ze względu na zakres podmiotowy Kodeksu pracy należy zauważyć, że deklarowana w niej wolność pracy gwarantowana jest wyłącznie pracownikom⁶³, natomiast w stosunku do osób świadczących pracę w innych formach prawnych, stosowne gwarancje wynikają z ustawy zasadniczej oraz ustawodawstwa zwykłego. W Kodeksie pracy prawo to zostało więc potwierdzone w odniesieniu do każdego pracownika, w tym mającego cechę niepełnosprawności. Ta ostatnia kwestia wymaga szczególnego podkreślenia, ponieważ Kodeks pracy w kilku tylko przepisach odnosi się do pracowników z cechą niepełnosprawności, znaczną część regulacji ich dotyczącą umieszczając poza główną – dla pracowniczego zatrudnienia – ustawą⁶⁴. Taka polityka tworzenia prawa jest uwarunkowana historycznie i jak już zostało to zarysowane wcześniej, wynikała i niestety, jak się wydaje, nadal wynika, z silnego oddziaływania medycznego modelu niepełnosprawności, sprzyjającego tworzeniu specjalnych i odrębnych rozwiązań. Jej skutkiem jest umieszczanie problematyki związanej z funkcjonowaniem osób z niepełnosprawnościami, również w stosunkach zatrudnienia, poza centralnym obszarem zainteresowania podmiotów stanowiących i stosujących prawo⁶⁵. Konsekwentne utrzymywanie regulacji odrębnych jest o tyle niezrozumiałe, że na przykład zagadnienie szczególnej ochrony pracy pracowników zaliczanych do grup ryzyka ze względu na młody wiek lub funkcje prokreacyjne zamieszczone jest w Kodeksie pracy. Choćby postulat zupełności unormowań kodeksowych przemawia za włączeniem do niego uprawnień i obowiązków związanych z realizacją stosunku pracy

60 T. Zieliński, *Zasady prawa pracy w nowym systemie ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 10; T. Zieliński, *Prawo do pracy...*, s. 11; Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 85; K. Rączka, *Komentarz do art. 10 k.p...*, s. 53.

61 Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 83–85.

62 Por.: *ibidem*, s. 111–113; K. Rączka, *Komentarz do art. 10 k.p...*, s. 50 i 54; G. Goździewicz, *Komentarz do art. 10 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 99; W. Perdeus, *Komentarz do art. 11*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 90.

63 Trafnie zwraca uwagę A. Sobczyk na mylące sformułowanie „wykonywanie zawodu” zawarte w art. 10 § 1 zd. 2 k.p. – A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 66.

64 Zwraca na to również uwagę: K. Roszewska, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 11. Zob. też: M. Paluszkiwicz, *O niektórych prawnych problemach polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych*, [w:] M. Paluszkiwicz, M. Włodarczyk (red.), *Polityka społeczna a prawo pracy – wybrane problemy*, Łódź 2018, w druku.

65 Podobnie: L. Mitrus, *Niepełnosprawność jako przedmiot...*, s. 16–17.

z pracownikiem z niepełnosprawnością⁶⁶. Doświadczenia zebrane przez społeczność międzynarodową potwierdzają również, że proces włączania osób z niepełnosprawnościami do życia społecznego wymaga zawierania w ustawodawstwie dotyczącym ogółu obywateli problematyki związanej z niepełnosprawnością⁶⁷. Włączenie wskazanej problematyki do Kodeksu pracy mogłoby, choćby w symboliczny sposób, stanowić wyraz formalnego uznania przez ustawodawcę, że osoby z niepełnosprawnościami mają, na zasadzie równości z innymi osobami, prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, do czego w sposób materialny obligują go przyjęte do realizacji zobowiązania międzynarodowe⁶⁸.

5.3. Prawna ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle Konstytucji

Jak już była o tym mowa w rozdziale II niniejszej pracy, na prawną ochronę wolności pracy składają się w szczególności określone obowiązki aktywnego działania, nałożone na władze publiczne w celu stworzenia odpowiednich warunków dla wolnego od przymusu i odpowiednio szerokiego wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy⁶⁹. W tym kontekście należy odczytywać wyrażone w art. 65 ust. 5 Konstytucji zobowiązanie władz publicznych do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia. Analizowany obowiązek konstytucyjny jest adresowany do władz publicznych, przez które należy rozumieć nie tylko ustawodawcę, ale także inne organy państwa, które przez swoje kompetencje mogą przyczyniać się do realizacji wskazanych wyżej celów⁷⁰. W proces wykonywania tych obowiązków często włączane są natomiast inne podmioty, działające zarówno w strukturze administracji publicznej, a także w sektorze niepublicznym, zwłaszcza zaś pracodawcy, co jednak nie zwalnia władz publicznych z odpowiedzialności za ich właściwą realizację. Działania w celu zapewnienia realizacji wolności przebiegają zatem nie

66 Słusznie argumentuje K. Roszewska, że za podstawę dla pozakodeksowego uregulowania problematyki zatrudniania osób z niepełnosprawnościami nie można uznać art. 5 k.p. – K. Roszewska, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 10.

67 Por. wspomnianą już zasadę 15 Standardowych zasad wyrównywania szans osób niepełnosprawnych.

68 Por.: art. 27 ust. 1 KPN.

69 Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 75–76. Zob. też: T. Zieliński, *Prawo do pracy...*, s. 9; A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1469. Zob. też pkt 4 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 19 marca 2001 r., K 32/00.

70 Por.: motyw 4 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99.

tylko w relacjach wertykalnych, zachodzących między państwem a obywatelem, ale również w relacjach horyzontalnych⁷¹.

Warto również zwrócić uwagę na charakter prawny przepisu art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej. Jak podkreśla się w judykaturze, przepis ten wyznacza zasadnicze kierunki działania władzy publicznej⁷², jednak pomimo swego programowego ujęcia rodzi określone zobowiązania dla władz publicznych⁷³ i odpowiadające im uprawnienia obywateli⁷⁴. Taki charakter omawianej regulacji pośrednio wynika również z tego, że szeroko rozumiana praca znajduje się, w myśl art. 24 Konstytucji, pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania⁷⁵. Z powołanego ostatnio przepisu wynika przede wszystkim obowiązek zapewnienia dostępności pracy. Jest on uzasadniony z jednej strony znaczeniem pracy jako środka osiągania przez człowieka wolności poprzez możliwość zaspokojenia potrzeb materialnych i osobistego rozwoju⁷⁶, z drugiej strony

71 A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 573. Podobnie: L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej...*, s. 23.

72 Dlatego artykuł 65 ust. 5 Konstytucji nie może stanowić wzorca w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną – por.: motyw 2.9. uzasadnienia postanowienia TK z dnia 22 października 2013 r., Ts 48/12, OTK-B 2015/1/5, a także motyw 3 uzasadnienia wyroku TK z dnia 24 lutego 2004 r. K 54/02, OTK-A 2004/2/10, w którym stwierdzono, że „ani prowadzenie polityki państwa w jakimś zakresie, ani ocena tej polityki, nie należy bowiem do zadań Trybunału, który powołany jest do kontrolowania zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych”. Por. też: motyw 2 uzasadnienia wyroku TK z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04, OTK-A 2005/3/26. W wyroku z dnia 24 lutego 2004 r. K 54/02, OTK-A 2004/2/10, Trybunał wskazał zaś, że art. 65 ust. 5 tylko w wyjątkowych sytuacjach stanowić będzie adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa i powinna się ona ograniczać do oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę środki nie były oczywiście i w sposób jednoznaczny nieprzydatne do realizacji celu, którym miało być zwalczanie bezrobocia (motyw 3 uzasadnienia).

73 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 80; mimo programowego charakteru normy stanowi ona źródło zobowiązania dla władz publicznych – np. J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 317; A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II...*, s. 4; A. Śledzińska-Simon, *Wolność pracy...*, s. 586–587 i powołana tam literatura.

74 Jednostka nie może kierować roszczeń w stosunku do władz publicznych. Por. art. 81 Konstytucji oraz motyw 2.9. uzasadnienia powołanego już postanowienia TK z dnia 22 października 2013 r., Ts 48/12. Podobnie: W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 5; J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 318.

75 Jako rozwinięcie materii art. 24 przez art. 65 Konstytucji traktuje również W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 79; podobnie J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 297; T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji*, [w:] G. Uścińska (red.), *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego*, Warszawa 2016, s. 41 i 43.

76 A. Sobczyk, D. Buch, *Komentarz do art. 24 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 646; T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji...*, s. 35 i 41.

– koniecznością zapewnienia ochrony podmiotowi wykonującemu pracę, którego pozycja ekonomiczna i socjalna jest zazwyczaj słabsza w porównaniu z podmiotem zatrudniającym⁷⁷.

Sprawą otwartą pozostaje jednak zakres realizacji wymienionych w art. 65 ust. 5 Konstytucji zobowiązań⁷⁸. Przy jego wyznaczaniu należy na pewno uwzględnić prawo jednostki do co najmniej minimum jego realizacji⁷⁹, które może być dochodzone w szczególności w trybie skargi konstytucyjnej⁸⁰. Jak się wydaje, wpływają na niego również przyjęte do realizacji przez ustawodawcę zobowiązania międzynarodowe, zwłaszcza zaś wynikające z Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami standard wyrównywania pozycji tych osób z pozostałymi członkami społeczeństwa. Uzupełniając powyższe rozważania, należy podkreślić, że władze publiczne, realizując swe konstytucyjne zobowiązanie „dążenia do”⁸¹ pełnego produktywnego zatrudnienia⁸², powinny mieć na względzie właśnie ochronę wolności pracy jednostek⁸³, a zatem dążyć do takiego kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych, w których każdy będzie mieć zapewniony, biorąc pod uwagę jego indywidualne zdolności, kwalifikacje i potrzeby, szeroki wybór miejsc pracy nie tylko pod względem ilościowym, ale również jakościowym, obejmującym godne

77 T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji...*, s. 35. Przeciwnoza-
wężaniu zakresu ochrony do pojęcia pracownika występuje A. Sobczyk, *Prawo pracy w Kon-
stytucji RP. Tom I...*, s. 47 i 49 oraz 51–52.

78 Wymienionych zarówno w art. 65 ust. 5, jak i art. 24 Konstytucji – na wątpliwości w ustale-
niu zakresu zobowiązań wynikających z ostatnio wymienionego przepisu wskazuje m.in.
A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 53.

79 Por.: motyw 4 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99,
OTK 2000/2/59 oraz przytoczone tam poglądy Z. Czeszejko-Sochackiego, *Skarga konstytu-
cyjna – niektóre dylematy*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 38.

80 J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 308 i powołana tam literatura.

81 Biorąc pod uwagę konieczność realizowania innych celów społeczno-gospodarczych,
powinno się w niej dążyć do maksymalizowania efektów przy racjonalizowaniu kosztów
– A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1477. Na konieczność uwzględ-
niania innych celów przy realizacji tego zobowiązania Trybunał wskazał m.in. w powoływa-
nym już wyroku z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04, OTK-A 2005/3/26 (motyw 2 uzasadnienia),
a także w wyroku TK z dnia 24 lutego 2004 r. K 54/02, OTK-A 2004/2/10 (motyw 3 uzasad-
nienia).

82 Chodzi przy tym o zatrudnienie optymalne, czyli racjonalne pełne zatrudnienie, nie o zaś
faktyczną eliminację bezrobocia, którego określony rodzaj jest naturalnym elementem gos-
podarki regulowanej przez mechanizm rynkowy – szerzej: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz
do art. 65 Konstytucji...*, s. 1477.

83 W doktrynie wskazuje się bowiem na konieczność prowadzenia tej polityki w sposób umoż-
liwiający maksymalne ograniczenie bezrobocia – A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65
Konstytucji...*, s. 1477. Jak już wcześniej wspomniano, bezrobocie jest jedną z głównych ba-
rier realizacji wolności pracy.

warunki pracy i płacy⁸⁴. Istotne jest zatem takie ukształtowanie warunków wykonywania pracy, by każda jednostka miała zagwarantowane minimum materialne, umożliwiające jej samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie oraz dające szansę na pełny rozwój osobowości w otaczającym ją środowisku kulturowym i cywilizacyjnym⁸⁵. W tym kontekście można, jak się wydaje, postrzegać nałożony na władze publiczne obowiązek ustalania wysokości lub sposobu wyznaczania minimalnego wynagrodzenia za pracę⁸⁶, a także konieczność zapewnienia każdemu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, zaś pracownikom – dodatkowo maksymalnych norm czasu pracy, dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów⁸⁷. Z kolei z powołanego już art. 24 Konstytucji, zarówno w judykaturze, jak i doktrynie, wywodzony jest obowiązek ochrony trwałości stosunku pracy⁸⁸, zabezpieczający dokonany przez jednostkę wybór zatrudnienia⁸⁹. Także z perspektywy konieczno-

84 Godność, jako wartość transcendentna, stanowiąca źródło wolności, jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych – art. 30 Konstytucji.

85 W takich warunkach, zdaniem TK, znajdzie wyraz poszanowanie godności, rozumianej w świetle art. 30 Konstytucji również jako „prawo osobistości” – por.: motyw 6 uzasadnienia wyroku TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001/3/54, motyw 4 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, motyw 4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003/3/19.

86 W doktrynie zwraca się przy tym uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Przy założeniu o autonomicznym charakterze pojęć konstytucyjnych, nie wszystkim osobom korzystającym z wolności szeroko rozumianej pracy zagwarantowano minimalne wynagrodzenie za pracę – szerzej: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1476. A. Sobczyk wyraża również wątpliwości w odniesieniu do wiązania gwarancji minimalnego wynagrodzenia za pracę z wolnością pracy – A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II...*, Warszawa 2013, s. 2.

87 Por.: art. 66 Konstytucji. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że pojęcie pracownika ma autonomiczne znaczenie na gruncie ustawy zasadniczej i nie należy go zawężać do znaczenia, jakie nadaje mu Kodeks pracy – A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 68; A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1483. Konieczność autonomicznej interpretacji pojęć konstytucyjnych potwierdził także sam TK m.in. w wyrokach – z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000/2/60; z dnia 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; oraz z dnia 23 września 2003, K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76.

88 L. Florek, *Konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe podstawy ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 42–43; T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji...*, s. 39–40 i powołane tam orzecznictwo TK. Według A. Sobczyka ochrona ta może zostać również wywiedziona z zasady ochrony godności osobowej – A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II...*, s. 9, przy czym zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TK wzorcem kontroli konstytucyjności powinien być przepis bardziej szczegółowy, czyli w tym przypadku art. 24 Konstytucji – T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji...*, s. 39–40 i powołane tam judykaty.

89 Jak słusznie wskazuje W. Sanetra w kontekście art. 65 Konstytucji, wolność wyboru miejsca pracy, jeśli ma nie stanowić tylko pustej deklaracji, ma sens wówczas, gdy wybrane

ści stworzenia szerokiego wyboru pracy można rozpatrywać zobowiązanie władz publicznych do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia⁹⁰. Również spojrzenie na obowiązki tych władz względem osób z niepełnosprawnościami przez pryzmat ochrony wolności pracy umożliwia bardziej konkretne ustalenie zakresu ich realizacji, zwłaszcza w odniesieniu do udzielania pomocy w przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej⁹¹. Na poszanowanie dla wolności jednostki, w tym w odniesieniu do pracy, przy realizacji wymienionych obowiązków, wskazywać również może zobowiązanie władz do udzielania „pomocy”, czyli do działania zgodnie z zasadą subsydiarności⁹².

Inne obowiązki władz publicznych aktualizują się w przypadku, gdy wolność pracy, wbrew woli zainteresowanego, nie może zostać zrealizowana, w szczególności z powodu bezrobocia. Wówczas, w ramach programów jego zwalczania, wspomniane władze zobowiązane są organizować i wspierać poradnictwo i szkolenia zawodowe oraz roboty publiczne i prace interwencyjne⁹³. W judykaturze wskazuje się, że obowiązki te wymieniono przykładowo, przy czym mają one charakter obligatoryjny, co oznacza konieczność ich stosowania w pierwszej kolejności w sytuacji,

miejsce pracy jest możliwe do utrzymania przez osobę, która je wybrała – W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania...*, s. 56–57. Argumenty przeciw możliwości wywodzenia ochrony trwałości zatrudnienia z art. 65 Konstytucji wymienia A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II...*, s. 18–19, zob. też J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 311.

90 Por.: art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

91 Por.: art. 69 Konstytucji. Przepis ten nie stanowi jednak źródła konstytucyjnego prawa podmiotowego – zob.: motyw 4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK 1999/3/37; motyw 5.3.2. uzasadnienia wyroku TK z dnia 23 października 2007 r., P 28/07, OTK-A 2007/9/106; a także motyw 3.3. uzasadnienia wyroku TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, OTK-A 2011/3/25), por. też art. 81 Konstytucji. Według wyrażonego w doktrynie poglądu, z ustrojowego punktu widzenia, ryzyko wskazane w art. 69 nie jest związane z pracą (K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji...*, s. 1512). Wydaje się jednak, że nie jest ono związane z niezdolnością do pracy z powodu inwalidztwa, co stanowi przedmiot odrębnej regulacji w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Zdają się to potwierdzać inne wnioski autora w odniesieniu do art. 69, zgodnie z którymi zabezpieczenie egzystencji w tym przepisie nie musi być powiązane z aktywnością zawodową – K. Ślęzak, *Komentarz do art. 69 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 1570.

92 Na konieczność uwzględnienia tej zasady przy realizacji przez władze publiczne obowiązków wymienionych w art. 69 Konstytucji zwraca uwagę K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji...*, s. 1571. Autor ten przy tym trafnie wskazuje, że uwzględnianie tej zasady może okazać się nieadekwatne w przypadku osób z niepełnosprawnościami, które nie były i nie będą w stanie podjąć we własnym zakresie działań umożliwiających zabezpieczenie własnej egzystencji, co ze względu na poszanowanie dla art. 30 Konstytucji wymagałoby zobowiązania władz publicznych do zapewnienia im zabezpieczenia egzystencji przynajmniej na minimalnym poziomie – K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji...*, s. 1571.

93 Por.: art. 65 ust. 5 Konstytucji.

kiedy występuje bezrobocie⁹⁴. Jeśli pomimo ich realizacji obywatel pozostaje nadal bez pracy wbrew własnej woli i nie ma innych środków utrzymania, wówczas, w myśl art. 67 ust. 2 Konstytucji, przysługuje mu prawo do zabezpieczenia społecznego⁹⁵. W judykaturze i doktrynie zwraca się uwagę na rygoryzm tej normy konstytucyjnej, który wyraża się w dodatkowym uzależnieniu prawa do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia od nieposiadania innych środków utrzymania⁹⁶. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami mającymi prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego zastępujących zarobek oznacza to, że mimo pozostawania bez pracy nie z własnej woli, nie nabędą prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia⁹⁷. Ostatnia wspomniana kwestia ma istotne znaczenie dla oceny rozwiązania przyjętego w ustawodawstwie zwykłym, o którym będzie jeszcze mowa, polegającego na ograniczeniu dostępu do pomocy w podjęciu zatrudnienia w przypadku osób korzystających ze świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego.

Po dokonaniu powyższych ustaleń w zakresie sposobu ochrony wolności pracy rodzi się jeszcze pytanie o możliwość przyjmowania dodatkowych działań pozytywnych, służących wyrównywaniu szans w korzystaniu z wolności pracy przez osoby z niepełnosprawnościami. Warto w tym miejscu przypomnieć, że działania takie są traktowane jako utrwalony już standard międzynarodowy, który powinien być wykorzystywany w celu zapewnienia realnej ochrony prawnej wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Poszukując odpowiedzi na te pytania i uwzględniając aktualne uwarunkowania ustrojowe, należy rozważyć, jakie możliwe rozwiązania w tym zakresie wynikają z uregulowań ustawy zasadniczej.

Jak słusznie podkreśla się w judykaturze⁹⁸ i w doktrynie⁹⁹ pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia. Tak rozumiana wolność pracy podlega prawnej ochronie, głównie na podstawie art. 24 Konstytucji¹⁰⁰. Ochrona ta przejawia się w aktywnym działaniu państwa, które polega m.in. na ingerencji w stosunki zatrudnienia, zwłaszcza

94 Por.: motyw 3 uzasadnienia wyroku TK z dnia 24 lutego 2004 r. K 54/02.

95 Por.: art. 67 ust. 2 Konstytucji.

96 Por.: motyw 4.2 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 lipca 2013 r., SK 16/12, OTK-A 2013/6/75; K. Ślęzak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji...*, s. 1515.

97 Spostrzeżenie to będzie rozwinięte i ocenione w dalszej części pracy.

98 Motyw 3 uzasadnienia wyroku TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK 1999/4/71, a także motyw 5 uzasadnienia wyroku TK z dnia 29 listopada 2011 r., SK 15/09, OTK-A 2011/9/98, motyw 3.1.2. uzasadnienia wyroku TK z dnia 18 października 2011 r., SK 24/09, OTK-A 2011/8/82.

99 A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy...*, s. 55; A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65 Konstytucji...*, s. 1468–1469.

100 Zob. też: L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 79. Naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych powoduje w konsekwencji naruszenie określonej we wspomnianym

zaś w stosunek pracy, skutkującej ograniczaniem swobody kontraktowej w celu zapewnienia ochrony słabszej jego stronie. Ochrona ta powinna być przy tym zróżnicowana w zależności od ekonomicznego i socjalnego położenia osoby świadczącej pracę¹⁰¹, czyli ukształtowana zgodnie z zasadami sprawiedliwości społecznej¹⁰². Dodatkową gwarancją wolności pracy jest więc równe traktowanie obywateli¹⁰³. W kontekście wolności pracy osób z niepełnosprawnościami szczególne znaczenie ma zatem art. 32 Konstytucji. Wprawdzie wyrażony w nim nakaz równego traktowania jest adresowany do władz publicznych, jednak należy go rozumieć jako zobowiązanie do takiego stanowienia i stosowania prawa¹⁰⁴, by zasada ta znajdowała zastosowanie we wszystkich dziedzinach życia regulowanych przez prawo. Następuje to m.in. poprzez ustanawianie obowiązków w zakresie równego traktowania adresowanych do prywatnych podmiotów obrotu prawnego, zabezpieczanych odpowiednią sankcją w razie ich nieprzestrzegania. W taki sposób możliwe jest, zdaniem części doktryny, osiągnięcie skutku horyzontalnego wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości¹⁰⁵. Wspomniany przepis Konstytucji zapewnia równą możliwość realizacji wolności i praw (tzw. równość w prawie)¹⁰⁶ poprzez nakaz kształtowania w jednakowy sposób – w procesie stanowienia prawa – sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według ustalonego kryterium¹⁰⁷ (cechy relewantnej¹⁰⁸). Jednak, jak słusznie podkreśla się w judykaturze, „rów-

przepisie zasady ochrony pracy – por.: motyw 5 uzasadnienia wyroku TK z dnia 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK-A 2011/6/54.

101 T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji...*, s. 36–37, podobnie: M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013, s. 31; A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 52.

102 Por.: J. Oniszczyk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 298.

103 L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 208; A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 6.

104 Wyróżnia się dwa elementy równości wobec prawa – równość wobec prawa *sensu stricto*, która oznacza nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa (równość traktowania), jak również równość w prawie, oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości (równość w stanowieniu prawa) – wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988/1/1. Pogląd ten został zaaprobowany w judykaturze po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. – por.: wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r. K 24/97, OTK 1998/2/13.

105 W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 836–837 i powołana tam literatura.

106 W judykaturze słusznie podkreśla się, że przepis ten wyraża metanormę – równość bowiem odnosi się zawsze do konkretnej wolności lub prawa jednostki (uzasadnienie postanowienia TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001/7/225). Zob. też W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji...*, s. 820.

107 Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010/6/60.

108 M. Safjan, P. Mikłaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego...*, s. 32.

ność wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa¹⁰⁹. Wyodrębnienie takiego kryterium umożliwia identyfikację cechy nieuwzględnianej przy zastosowaniu zasady równości formalnej, która pozwala na wskazanie osób wymagających wzmocnionej ochrony prawnej¹¹⁰. Konieczność jej zapewnienia znajduje swoje uzasadnienie w faktycznej pozycji w relacjach społecznych tych osób, która charakteryzuje się brakiem możliwości chronienia własnych uzasadnionych interesów w takim samym zakresie, jaki mają pozostali członkowie społeczeństwa¹¹¹. Bez wątpienia kryterium takiego różnicowania stanowi cecha niepełnosprawności, która, kumulując szereg barier w życiu człowieka, znacznie osłabia jego pozycję społeczną i możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb. Jak słusznie podkreśla się w judykaturze, różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej¹¹². Innymi słowy, sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności państwa, dopuszczając wprowadzenie różnicowania poszczególnych jednostek, ale tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji¹¹³.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji konieczność uwzględnienia zasad sprawiedliwości społecznej w celu zapewnienia materialnej równości dopuszcza odmienne traktowanie podmiotów, które pod względem cechy relewantnej są zróżnicowane¹¹⁴, a więc ich dyferencjację¹¹⁵. Zasady sprawiedliwości społecznej wpływają na wolność w ten sposób, że stanowią uzasadnienie dla tworzenia faktycznych przesłanek rzeczywistej aktualizacji wolności, pośrednicząc w przyznaniu „równych szans w wolności”¹¹⁶. Urzeczywistnienie tych zasad polegać więc będzie w tym

109 Wyrok TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997/3–4/37; wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r. K 37/97, OTK 1998/3/33.

110 M. Safjan, P. Mikłaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego...*, s. 32.

111 *Ibidem*, s. 33.

112 Na ścisły związek między zasadą równości i sprawiedliwości społecznej zwraca także uwagę Trybunał Konstytucyjny – zob.: powoływane już wyroki TK z dnia 6 maja 1998 r. K 37/97, a także dnia 15 kwietnia 2008 r., P 9/06 oraz wyrok TK z dnia 14 kwietnia 2015 r., P 45/12, OTK-A 2015/4/46. W doktrynie prawa pracy związek ten dostrzega np. A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 62.

113 W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 2 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 62. Por. wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009/5/64.

114 Por.: P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji...*, s. 217, a także wyrok TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995/2/11 oraz wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15.

115 Por.: L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 199.

116 K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej...*, s. 26 i podana tam literatura.

przypadku na usuwaniu przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających równe z innymi uczestnictwo w życiu społecznym, takich w szczególności jak dyskryminacja czy brak niezbędnych środków umożliwiających to uczestnictwo¹¹⁷. Z konstytucyjnej zasady dobra wspólnego wynika bowiem, że z jednej strony warunki życia społecznego powinny być tak ukształtowane, by umożliwić każdemu rozwój, z drugiej zaś w celu osiągnięcia tego rozwoju każdemu jest należny od społeczeństwa określony stan rzeczy¹¹⁸.

Ponieważ zapewnienie wszystkim jednostkom całkowitej równości faktycznej nie jest możliwe, w praktyce oznacza to konieczność przyznawania im dodatkowych uprawnień w celu „jednakowego uzdolnienia” do wykonywania w społeczeństwie określonych praw¹¹⁹, czyli zapewnianiu „równego startu”¹²⁰. Równość szans polega więc na tworzeniu tożsamyh warunków wyjściowych wśród potencjalnych konkurentów, uczestniczących w grze rynkowej, zaś to, czy i w jaki sposób stworzone szanse zostaną przez nich wykorzystane, zależy od ich decyzji¹²¹ i uzdolnień. Wprawdzie art. 32 Konstytucji odnosi się do zagwarantowania równości na płaszczyźnie prawnej¹²², to jednak w orzecznictwie TK spotkać można pogląd, zgodnie z którym uprzywilejowanie wyrównawcze, tzn. uprzywilejowanie prawne, ma na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy porównywanymi jednostkami. W pewnych sytuacjach wprowadzanie takich rozwiązań staje się konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy¹²³; odnosi się to w szczególności do praw socjalnych¹²⁴.

U źródeł uprzywilejowania wyrównawczego tkwi także zasada solidarności społecznej, stanowiąca również podstawę dla obecnego ustroju społeczno-gospodarczego¹²⁵, ponieważ we współczesnych społeczeństwach widoczne są dążenia do zapewnienia możliwości korzystania z praw i wolności człowieka wszystkim

117 P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji...*, s. 245–246.

118 Por.: M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 204–205.

119 Por.: powołane już postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01.

120 K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016, s. 534.

121 *Ibidem*, s. 536 i podana tam literatura.

122 Dopóki nierówności faktyczne nie są bezpośrednim efektem regulacji prawnych – W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji...*, s. 832 i powołana tam literatura.

123 Zob.: powoływane już wyroki TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997/3–4/37; oraz z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07; a także wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014/5/50.

124 Por.: W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji...*, s. 841 i powołana tam literatura.

125 Szerzej: A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001, s. 129. Zob. też M. Skąpski, *Realizacja idei społecznej*

jednostkom, niezależnie od ich statusu formalnego czy faktycznego¹²⁶, a więc również bez względu na cechę niepełnosprawności. Z zasady tej wynika obowiązek, ale również – stanowiące środek własnego rozwoju osobowego – prawo działania na rzecz dobra wspólnego¹²⁷, czyli współtworzenia warunków umożliwiających każdej innej jednostce pełny rozwój¹²⁸. W tym kontekście warto przytoczyć fragment rozstrzygnięcia TK, zgodnie z którym w powiązaniu z art. 1 Konstytucji solidarność należy rozumieć w ten sposób, że wszyscy obywatele, w tym również pracownicy i pracodawcy, są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego¹²⁹. Skoro wolność jednostki jest głównym instrumentem jej rozwoju, rolą społeczeństwa jest zapewnianie warunków korzystania z tej wolności wszystkim, bez względu na niepełnosprawność, niekiedy nawet kosztem ograniczania jednostkowych interesów.

Potwierdzeniem konieczności różnicowania sytuacji prawnej osób z niepełnosprawnościami jest regulacja zawarta we wspomnianych art. 68 i 69 Konstytucji, z których wynika obowiązek ich szczególnej ochrony¹³⁰. Z tego ostatniego przepisu wynika zobowiązanie władz publicznych do udzielania osobom z niepełnosprawnościami wzmożonej ochrony, która powinna zmierzać do wyrównywania ich szans w konkurencji o miejsca pracy¹³¹. Przepis ten stanowi podstawę ustanawiania dodatkowych środków prawnych realizujących wspomnianą funkcję w formie ustawy¹³² – obecnie są one przewidziane w szczególności w ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

gospodarki rynkowej w polskim ustroju pracy, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 112.

126 Por.: M. Safjan, P. Mikłaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego...*, s. 36.

127 Na ten temat szerzej: A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 123–126.

128 Por.: M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1 Konstytucji...*, s. 187.

129 Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001/1/4, motyw III.5.

130 Por.: W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji...*, s. 837. Co więcej w orzecznictwie Trybunatu Sprawiedliwości UE ochrona ta jest rozumiana szeroko. W powoływanym już wyroku w sprawie Coleman Trybunał ten uznał za przejaw dyskryminacji mniej przychylne traktowanie przez pracodawcę pracownika, który opiekował się niepełnosprawnym dzieckiem – wyrok ETS z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-303/06.

131 T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji...*, s. 45. A. Sobczyk podkreśla, że wyrównywanie szans przez ochronę słabszego jest konstytucyjnie uzasadnioną metodą regulacji cywilnoprawnej – A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 11–12.

132 Dlatego w literaturze wskazuje się, że Konstytucja je deklaruje, zaś ustanawiane są w ustawie, co potwierdza również art. 81 Konstytucji – W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze...*, s. 3 i 6; T. Liszcz, *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji...*, s. 45.

W doktrynie słusznie zauważono, że zbyt silna ochrona jednostek słabszych może prowadzić do zmniejszania szans pozostałych podmiotów, nieobjętych ochroną¹³³, jak również wywołać odwrotny skutek do zamierzonego, powodując powstawanie barier o podłożu dyskryminacyjnym, istotnie utrudniających podejmowanie zatrudnienia¹³⁴. Negatywne skutki rozwiązań wyrównujących pozycję osób z niepełnosprawnościami mogą odczuć pozostali uczestnicy rynku pracy – inne osoby poszukujące zatrudnienia, ale także pracodawcy, którzy na skutek konieczności realizacji dodatkowych i kosztownych obowiązków stracą zdolność do konkurowania z innymi podmiotami na rynku. W tym miejscu dla wyznaczania granic ochrony wolności pracy znaczenia nabiera wspomniana już zasada proporcjonalności, która umożliwia z jednej strony wyrównanie istniejących deficytów, zaś z drugiej – poprzez konieczność uwzględnienia prawnie chronionych wartości innych podmiotów – zapobiega tworzeniu nieuzasadnionych przywilejów. Brak uzasadnienia w potrzebie zapewnienia – za pomocą regulacji prawnej – zasad sprawiedliwości społecznej oznacza takie nieuzasadnione uprzywilejowanie jednych względem drugich, czyli dyskryminację¹³⁵.

Wynikający z art. 2 Konstytucji RP obowiązek urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej upoważnia władze publiczne do interweniowania w przypadku, gdy procesy rynkowe prowadzą do pogłębiania nierówności społecznych i gospodarczych¹³⁶. Potwierdzenie powyższego stanowi również ustrojowa zasada społecznej gospodarki rynkowej, wyrażona w art. 20 Konstytucji¹³⁷, w myśl której poszanowanie wolności jako cechy jednostki i – z drugiej strony – wolnego rynku wymaga wprowadzenia określonych mechanizmów regulujących gospodarkę, które umożliwiają racjonalne korzystanie z wolności i związanej z nią odpowiedzialności, co leży nie tylko w interesie indywidualnym, ale również ogólnospołecznym¹³⁸.

133 M. Safjan, *Granice ochrony osób słabszych...*, s. 109–110; M. Safjan, P. Miłkaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego...*, s. 38–39. W ekonomii zjawisko to określa się efektem wypierania.

134 W odniesieniu do działaczy związkowych i kobiet – A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 24.

135 Por.: wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996/4/33. Szerzej W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji...*, s. 839 i powołana tam literatura.

136 K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości...*, s. 17–18 i powołana tam literatura.

137 Por.: powoływany już wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2000/1/4. Jest to również zasada ustroju gospodarczego wyrażona w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z nią społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego stanowi jedną z podstaw trwałego rozwoju Europy. Szerzej: K. Kamińska, *Spółeczna gospodarka rynkowa jako model ładu gospodarczego Unii Europejskiej*, „*Ekonomia*” 2013, nr 4(25), s. 235–238.

138 E. Mączyńska, *Spółeczna gospodarka rynkowa – pleonazm czy użyteczna w praktyce koncepcja*, „*Ekonomia i Prawo*” 2006, vol. 2, nr 1, s. 81 i 86. O połączeniu w ramach społecznej

Wspomniana zasada ustrojowa, wraz z tą wyrażoną w art. 24 Konstytucji, umożliwiają więc odpowiednie ustalenie właściwej relacji między ochroną wolności pracy a wolności działalności gospodarczej¹³⁹, wyznaczając zakres dozwolonej ingerencji w stosunki społeczno-gospodarcze w ramach realizacji zasad sprawiedliwości społecznej¹⁴⁰. Oznacza to z jednej strony prowadzenie polityki sprzyjającej zatrudnieniu¹⁴¹ i ograniczaniu bezrobocia, zaś z drugiej – konieczność kształtowania wolności działalności gospodarczej przez nakładanie obowiązków niezbędnych z punktu widzenia zapewnienia ochrony socjalnej pracownikom¹⁴². Obowiązki te, jeśli są odpowiednio wyważone, tzn. z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości¹⁴³ i proporcjonalności, nie mogą być postrzegane jako ograniczenie wolności działalności gospodarczej¹⁴⁴, ale jako element kształtujący społeczną gospodarkę rynkową¹⁴⁵. Stworzenie możliwie szerokich warunków dostępu do rynku w społecznej gospodarce rynkowej ma gwarantować zmniejszanie się nierówności społecznych i zapobieganie wykluczeniu społecznemu¹⁴⁶, które to dążenia wynikają z konieczności poszanowania podmiotowości człowieka i jego godności¹⁴⁷.

Podsumowując powyższe rozważania, dochodzimy do wniosku, że wolność pracy osób z niepełnosprawnościami jest ważną wartością, która powinna być urzeczywistniana w społecznej gospodarce rynkowej w celu dążenia do zapewnienia

gospodarki rynkowej zasady wolności ze sprawiedliwością społeczną pisał także A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1947, podaje za: P. Pyszem, *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 17. Na ten temat także: M. Skąpski, *Realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej...*, s. 110; J. Oniszcuk, *Konstytucyjne źródła...*, s. 295; A. Sobczyk, *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I...*, s. 38–46.

139 K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji...*, s. 553–554.

140 Podobnie: W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze...*, s. 5.

141 W tym osób z niepełnosprawnościami – M.P.

142 M. Skąpski postuluje się określeniem „standard pracy godnej” – M. Skąpski, *Realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej...*, s. 111.

143 Na ten temat szerzej: K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 5; M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?* [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009, s. 62–70.

144 Odmienne: A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.* Księga Jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi, Warszawa 2012, s. 30.

145 K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji...*, s. 525–526 i powołana tam literatura.

146 E. Mączyńska, *Spółeczna gospodarka rynkowa...*, s. 85. Na ten temat zob. też K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości...*, s. 17 i powołana tam literatura.

147 Podobnie: K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej...*, s. 22 i powołana tam literatura.

wszystkim dobrobytu społecznego, ale nie jest wartością jedyną i najważniejszą. Formy i zakres ochrony tej wartości, ustanawiane przez system prawny, muszą uwzględniać konieczność właściwego wyważenia interesów innych uczestników rynku pracy, zwłaszcza pracodawców, pozostałych pracowników, ale także interesu ogólnospołecznego¹⁴⁸.

Z powyższych rozważań wynika ponadto, że ochrona wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, ze względu na wynikającą z zasad sprawiedliwości społecznej i solidarności konieczność stworzenia równych możliwości korzystania z tej wolności, powinna obejmować ustanowienie dodatkowych działań pozytywnych. Ich celem jest usuwanie przeszkód w realizacji tej wolności, które związane są z niepełnosprawnością. Przy ich konstruowaniu powinien zostać uwzględniony stopień nierówności, uniemożliwiający korzystanie z wolności pracy, od którego zależy intensywność działań wyrównujących. Uwzględnienie zasad pomocniczości i proporcjonalności w procesie wyrównywania szans stwarza dodatkową gwarancję dla ochrony prawnej wolności i praw innych podmiotów oraz stanowi zgodny z ustrojową zasadą społecznej gospodarki rynkowej mechanizm łagodzenia nierówności społecznych.

5.4. Prawna ochrona negatywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w ustawodawstwie zwykłym

Na ochronę prawną negatywnego aspektu wolności pracy składają się zazwyczaj zakazy pracy przymusowej i obowiązkowej, co potwierdzają także zobowiązania międzynarodowe przyjęte do realizacji przez polskiego ustawodawcę. W krajowym porządku prawnym zakazy te wyrażone są pośrednio, ponieważ wynikają one z norm pozwalających w określonych, wyjątkowych sytuacjach i w konkretnej formie nałożenie na jednostkę obowiązku pracy. Obecnie obowiązujące rozwiązania przewidują możliwość wykonywania pracy obowiązkowej w szczególności w celu zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁴⁹, a także w celu usuwania skutków klęski żywiołowej¹⁵⁰. Jednakże w przypadku pracy niosącej ryzyko zakażenia przy zwalczaniu epidemii skierowaniu do niej nie podlegają m.in. osoby, u których orzeczono całkowitą lub częściową niezdolność do pracy, a także

148 Społeczna gospodarka rynkowa zakłada bowiem osiągnięcie stanu równowagi między poziomem zatrudnienia pracowników i ich ochroną socjalną a efektywnością działalności prowadzonej przez pracodawców – por. M. Skąpski, *Realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej...*, s. 119.

149 Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi.

150 Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

inwalidzi i osoby z orzeczonymi chorobami przewlekłymi¹⁵¹. Podobnie, w myśl ustawy o stanie kłęski żywiołowej, w przypadku osób z niepełnosprawnościami nie jest dozwolone stosowanie ograniczeń wolności praw i obywatela, jeśli są one zatrudnione u pracodawcy, który zgodnie z nakazem zobowiązany jest prowadzić działalność innego rodzaju niż dotychczas¹⁵². Ograniczenia te polegają na czasowych zmianach systemów, wymiarów i rozkładów czasu pracy, w tym na wydłużeniu okresów rozliczeniowych, nałożeniu obowiązku pracy w niedziele, święta i dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy, a także na możliwości czasowej zmiany rodzaju umówionej pracy. Wszystkie wymienione ograniczenia powodują zwiększenie obciążenia pracą organizmu ludzkiego, a zatem biorąc pod uwagę, że cechą związaną z niepełnosprawnością jest naruszenie sprawności organizmu, wyłączenie ich stosowania należy uznać za uzasadnione. Osoby z niepełnosprawnościami są też zwolnione z obowiązku świadczeń osobistych, które mogą polegać na wykonywaniu określonych prac¹⁵³. Wspomniana ustawa nie zabrania natomiast nakazania pracodawcy oddelegowania pracowników z niepełnosprawnościami do dyspozycji organu, który kieruje działaniami mającymi zapobiegać lub usuwać skutki kłęski żywiołowej¹⁵⁴. W takim przypadku wydaje się jednak, że chodzi o pracę na warunkach dotychczas wykonywanych w zakresie rodzaju i czasu jej świadczenia, przy czym czasowej zmianie ulega miejsce jej wykonywania i podmiot wydający polecenia dotyczące pracy.

Wyłączenia te są podyktowane koniecznością zapewnienia wzmożonej ochrony zdrowia¹⁵⁵ wymienionych kategorii osób z niepełnosprawnościami. Wydaje się, że wskazane wyżej względy uniemożliwiają dopuszczenie do pracy stwarzającej dodatkowe obciążenie dla organizmu lub ryzyko zakażenia przy zwalczaniu epidemii wymienionych wcześniej kategorii osób, które zgłosiłyby się do jej wykonywania dobrowolnie. Wyłączenia dokonane przez ustawodawcę implikują hierarchię chronionych wartości – zdrowie i życie wskazanych kategorii osób jest przedkładane nad interes publiczny, polegający na zwalczaniu epidemii i stanu kłęski żywiołowej, tym bardziej niewielkie znaczenie w takich okolicznościach ma wolność pracy, którą zresztą można realizować w inny sposób,

151 Art. 47 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi.

152 Art. 21 ust. 3 ustawy o stanie kłęski żywiołowej.

153 Art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o stanie kłęski żywiołowej.

154 Artykuł 21 ust. 3 ustawy odnosi się wyłączenie ograniczeń wymienionych enumeratywnie w ust. 2. Zakaz oddelegowania do dyspozycji wspomnianego organu uregulowano z kolei w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy.

155 Do szczególnej ochrony zdrowia między innymi osób niepełnosprawnych zobowiązuje władze publiczne art. 68 ust. 3 Konstytucji. Por.: I. Sierpowska, *Pozycja osoby niepełnosprawnej w wybranych regulacjach prawnych*, [w:] I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010, s. 246.

bez ryzyka dodatkowego uszczerbku dla zdrowia i życia osób z niepełnosprawnościami. Ponadto nie można uznać, że osoby z niepełnosprawnościami zostają w sposób bezzasadny zwolnione z obowiązku pracy i korzystają z szerszego zakresu wolności pracy niż pozostali członkowie społeczeństwa, którzy w wymienionych okolicznościach mają obowiązek pracy. Rozwiązanie to nie może być więc ocenione jako nieuzasadniony przywilej, prowadzący do dyskryminacji członków społeczeństwa niemających cechy niepełnosprawności, wobec czego należy je ocenić jako proporcjonalne w stosunku do realizacji celu, którego osiągnięciu ma służyć. Jak była już o tym mowa w pierwszej części pracy, zasady sprawiedliwości społecznej wymagają, aby w przyjętych rozwiązaniach legislacyjnych stosować formułę uwzględniającą możliwości danej osoby.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że wykonywanie pracy zostało ujęte nie w kategoriach prawa, lecz obowiązku, zabezpieczonego sankcją dyscyplinarną, w odniesieniu do osób skazanych¹⁵⁶. W doktrynie wskazuje się, że co prawda praca podejmowana w wyniku skazania przez władzę sądową nie narusza standardów międzynarodowych zobowiązujących do znoszenia i przeciwdziałania pracy przymusowej, jednak trudno ją pogodzić z koncepcją dobrowolności poddania się resocjalizacji, na której opierają się polskie regulacje dotyczące wykonywania kary¹⁵⁷. Obok zatrudnienia podejmowanego przez osadzonych dobrowolnie może być więc stosowane zatrudnienie przymusowe, jednostronnie wyznaczone¹⁵⁸, wynikające z istoty kary pozbawienia wolności¹⁵⁹. W konsekwencji osadzony zasadniczo nie ma wpływu na rodzaj wykonywanej pracy ani na miejsce jej świadczenia¹⁶⁰. Nie ma tutaj mowy o dobrowolności pracy, ponieważ jej wykonywanie

156 Por.: art. 116 § 1 pkt 4 w zw. z art. 142 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 652. Wyjątki od obowiązku pracy określają w szczególności art. 107 § 2, art. 121 § 7 k.k.w. Szczegółowe zasady zatrudniania skazanych określa dodatkowo ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 652 oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1887.

157 Szerzej: A. Kosut, A.M. Świątkowski, *Penalnoprawne zatrudnienie niepracownicze*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, K. Antonów (red.), *Zatrudnienie niepracownicze*, Tom VII, Warszawa 2015, s. 531–532 i powołana tam literatura.

158 A. Kosut, A.M. Świątkowski, *Penalnoprawne zatrudnienie...*, s. 526.

159 Por.: art. 121 § 2 k.k.w. Zob. też J. Świątek-Rudoman, *Praca osób pozbawionych wolności – wybrane zagadnienia z zakresu prawa pracy i prawa penitencjarnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXX, s. 175–177.

160 A. Kosut, A.M. Świątkowski, *Penalnoprawne zatrudnienie...*, s. 537. Przy kierowaniu do pracy uwzględnia się jednak w miarę możliwości zawód, wykształcenie, zainteresowania i potrzeby osobiste skazanego, zaś w przypadku zatrudnienia przy pracach szkodliwych dla zdrowia wymagana jego pisemna zgoda – por.: art. 122 § 1 k.k.w.

stanowi, element publicznoprawnego stosunku wykonania kary”¹⁶¹. Zwraca się przy tym jednak uwagę, że świadczenie pracy w czasie izolacji penitencjarnej powinno uświadamiać osadzonemu pozytywne skutki odbywanej kary i stwarzać perspektywę zdobycia w tym czasie określonych umiejętności zawodowych¹⁶². Zatrudnienie to pełni przy tym ważne funkcje nie tylko resocjalizacyjne, ale również ekonomiczne i higieniczno-zdrowotne¹⁶³.

Ponieważ nie ma w rozpatrywanym przypadku mowy o ochronie dobrowolności pracy, ze względu na szczególne potrzeby związane z niepełnosprawnością w trakcie każdego zatrudnienia, warto zwrócić uwagę, jakie rozwiązania w zakresie ochrony ich zdrowia i życia przewidział ustawodawca. Zdolność do wykonywania pracy przez skazanego, jak również – w miarę potrzeby – jej rodzaj, warunki i czas pracy, określa lekarz¹⁶⁴. W doktrynie wskazuje się, że nie wyłącza to obowiązku poddania osadzonego badaniom wstępnym na zasadach dotyczących badań lekarskich pracowników¹⁶⁵. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami powstaje pytanie o możliwość stosowania przepisów dotyczących czasu pracy i czasu odpoczynku, składających się na szeroko rozumianą ochronę ich pracy. Ponieważ analiza przepisów rangi ustawowej prowadzi do odpowiedzi negatywnej, w doktrynie, w odniesieniu do osadzonych kobiet i młodocianych¹⁶⁶, sformułowano pogląd, zgodnie z którym w czasie wykonywania pracy należy objąć ich wzmożoną ochroną, ponieważ jej przedmiotem jest zdrowie i życie osób pracujących. Taki cel ochrony tkwi również u podstaw konstytucyjnych gwarancji zapewnienia każdemu bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania pracy¹⁶⁷. Wydaje się zatem, że nie ma przeszkód by przytoczony pogląd o konieczności stosowania regulacji ochronnych dotyczących osób z niepełnosprawnościami

161 K. Dąbkiewicz, *Komentarz do art. 121, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587511159/568918> (dostęp: 11.10.2018), teza 9 i powołana tam literatura; K. Postulski, *Komentarz do art. 121, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587335052/537490> (dostęp: 11.10.2018), teza 35.

162 Cel taki pośrednio wynika też z art. 67 § 3 k.k.w. Tak: A. Kosut, A.M. Świątkowski, *Penalno-prawne zatrudnienie...*, s. 528.

163 Tak: *ibidem*, s. 529 i powołana tam literatura.

164 Art. 121 § 6 k.k.w.

165 Na podstawie art. 121 § 9 k.k.w. w zw. z wydanym na podstawie art. 304 k.p. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 17 listopada 1997 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów Kodeksu pracy o bezpieczeństwie i higienie pracy przy wykonywaniu pracy przez osoby przebywające w zakładach karnych lub w zakładach poprawczych, Dz.U. Nr 154, poz. 1012. A. Kosut, A.M. Świątkowski, *Penalno-prawne zatrudnienie...*, s. 553–554.

166 Którzy są wraz z osobami z niepełnosprawnościami zaliczani do grup wymagających wzmożonej ochrony pracy.

167 A. Kosut, A.M. Świątkowski, *Penalno-prawne zatrudnienie...*, s. 555–556.

w celu ochrony ich zdrowia i życia znalazł zastosowanie również w przypadku zatrudnienia penalnego.

W stosunku do osób skazanych, ze względu na stan zdrowia odbywających karę w systemie terapeutycznym, czyli upośledzonych umysłowo oraz niepełnosprawnych fizycznie, które wymagają oddziaływania specjalistycznego, zwłaszcza zaś opieki psychologicznej, lekarskiej lub rehabilitacyjnej¹⁶⁸, możliwe jest zorganizowanie zatrudnienia w warunkach chronionych, jeśli przemawiają za tym względy zdrowotne¹⁶⁹. Pomimo że w populacji osób osadzonych odsetek osób z niepełnosprawnościami jest podobny, co wśród osób niepozbawionych wolności, w literaturze wskazuje się, że wykonywanie przez nie pracy w izolacji penitencjarnej stanowi rzadkość¹⁷⁰, co wynika m.in. z nieuwzględniania w dostatecznym stopniu ich potrzeb lokalowych, medycznych i rehabilitacyjnych¹⁷¹.

5.5. Prawna ochrona pozytywnego aspektu wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w ustawodawstwie zwykłym

5.5.1. Ochrona swobody dostępu do pracy

Problematyka swobodnego dostępu do pracy wiąże się z zakazem pozbawiania możliwości jej podjęcia¹⁷². Jak była już o tym mowa, nie ma on jednak absolutnego charakteru, ze względu na konieczność posiadania określonej wiedzy, kwalifikacji zawodowych lub – co szczególnie istotne w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami – odpowiedniego stanu zdrowia. Odmienne niż ma to miejsce w przypadku kobiet czy pracowników młodocianych, w stosunku do osób z niepełnosprawnościami nie są formułowane ze względów ochronnych żadne generalne

168 Art. 96 § 1 k.k.w.

169 Art. 97 § 2 k.k.w. Oprócz ewentualnego orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność wydaje się, że szczególne potrzeby, których uwzględnienie warunkuje wykonywanie pracy, mogą być określone podczas badania przeprowadzanego na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14 marca 2000 r. w sprawie zasad organizacji i warunków przeprowadzania badań psychologicznych i psychiatrycznych w ośrodkach diagnostycznych (Dz.U. Nr 29, poz. 369 ze zm.), wydanym na podstawie art. 83 § 3 k.k.w. (§ 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia).

170 Szerzej: P. Braun, *Osoba niepełnosprawna w izolacji penitencjarnej*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013 (7), nr 2, s. 145–146.

171 Szerzej o warunkach odbywania kary przez osadzonych z niepełnosprawnością: B. Tomicka-Nabiałczyk, *Niepełnosprawność fizyczna osób pozbawionych wolności i implikacje dla systemu penitencjarnego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 91, s. 117–130.

172 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 30.

zakazy zatrudniania ich przy pracach określonego rodzaju. Trafnie jednak zauważono, że ogół przepisów kształtujących warunki zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami daje podstawę do sformułowania zakazu ich zatrudniania przy pracach, które nie spełniają wymogów dyktowanych stanem ich zdrowia¹⁷³. W nauce o rehabilitacji zawodowej przyjmuje się, że zasadniczo nie ma takiej pracy, której nie mogłaby wykonywać jakaś osoba z niepełnosprawnością¹⁷⁴. Wynika to z faktu, o którym była już mowa, że niepełnosprawność, obecnie ujmowana dynamicznie, jest cechą zindywidualizowaną i względną; zmieniają się również rodzaje wykonywanych prac, sposoby i narzędzia wykorzystywane do ich wykonywania. Z tego względu ustalenie wykazu prac wzbronionych osobom z niepełnosprawnościami nie jest ani możliwe, ani wskazane, ponieważ mogłoby to w sposób nieuzasadniony ograniczać ich dostęp do zatrudnienia.

Na swobodę dostępu do pracy osób z niepełnosprawnościami wpływają natomiast w różny sposób trzy elementy, którym zostaną poświęcone dalsze rozważania, a są nimi: orzeczenia potwierdzające niepełnosprawność, ubezpieczenie, a także zasady dotyczące łączenia zarobku z pracy ze świadczeniami z zabezpieczenia społecznego.

Przechodząc do zagadnienia wpływu wspomnianych orzeczeń na swobodny dostęp do pracy godzi się przypomnieć, że populacja osób z niepełnosprawnościami jest silnie zróżnicowana pod względem możliwości wykonywania pracy – są w niej osoby, które nie będą w stanie podjąć żadnej pracy zarobkowej, osoby o ograniczonej zdolności do pracy, jak również osoby całkowicie zdolne do jej wykonywania. Ustalanie zakresu tej zdolności odbywa się w oparciu o stan ich zdrowia i posiadane kwalifikacje, w zindywidualizowanym postępowaniu orzeczniczym. W odniesieniu do konkretnych osób z niepełnosprawnościami są w jego wyniku formułowane wskazania lub przeciwwskazania do pracy. W ujęciu szerokim zdolność tę oceniają specjalne organy orzecznicze w oparciu o wyznaczone kryteria biologiczne, ekonomiczne i społeczne. W ujęciu wąskim o zdolności jednostki do podjęcia konkretnej pracy rozstrzygają lekarze specjalizujący się w medycynie pracy. Powyższe rozważania prowadzą więc do wniosku, że na dostęp do pracy osób z niepełnosprawnościami silnie oddziałuje system orzecznictwa lekarskiego, przy czym w tym miejscu rozważania zostaną ograniczone do tych orzeczeń, które umożliwiają ustalenie zdolności do pracy w szerokim znaczeniu.

Aby ustalić sposób tego oddziaływania na wolność pracy, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na skład zespołów orzekających o stopniu

173 T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 169–170. Zob. też: L. Mitrus, *Niepełnosprawność jako przedmiot...*, s. 15 i powołana tam literatura.

174 A. Hulek, *Teoria i praktyka rehabilitacji inwalidów*, Warszawa 1969, s. 230.

niepełnosprawności. Nadal wiodąca rola przypada w nich lekarzom¹⁷⁵, jednak zasiadają w nich również: psycholog, pedagog, pracownik socjalny, a także doradca zawodowy, którego rola przy ustalaniu możliwości podejmowania zatrudnienia jest kluczowa. Z uwzględnieniem indywidualnych ograniczeń i możliwości osoby, ocenia on posiadane przez nią kwalifikacje i predyspozycje zawodowe, biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg kariery zawodowej, indywidualne przeciwwskazania do wykonywania zatrudnienia, a także warunki, w jakich osoba może je podjąć i wykonywać¹⁷⁶. W wyniku przeprowadzonej przez niego oceny w orzeczeniu określa się wskazania odnoszące się do zatrudnienia odpowiedniego dla osoby, z uwzględnieniem jej możliwości psychofizycznych, ewentualnie w zakładzie aktywności zawodowej, szkolenia, w tym specjalistycznego, jak również zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz pomoce techniczne ułatwiające jej funkcjonowanie. Wprowadzenie mieszanego składu zespołu orzekającego, w którym znajdują się przedstawiciele różnych nauk społecznych, ma więc zapobiegać dokonywaniu oceny niepełnosprawności wyłącznie w oparciu o kryteria medyczne, czego skutki – w postaci niskiej aktywności zarobkowej inwalidów – jaskrawo uwidoczniły się w poprzednim systemie ustrojowym. Rozwiązanie to wpływa więc na poszerzanie możliwości potencjalnego działania w ramach wolności pracy osoby z niepełnosprawnością.

W kontekście oddziaływania orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność na wolność pracy pojawia się również pytanie o ich moc wiążącą w odniesieniu do zatrudnienia. Ustawodawca, inaczej niż to miało miejsce w poprzednim systemie ustrojowym, kwestii tej wprost nie uregulował. W konsekwencji w pierwszej kolejności należy spróbować określić skutki, jakie te orzeczenia wywołują dla samych osób z niepełnosprawnościami, zaś w następnej – dla pozostałych podmiotów, w tym pracodawców. Jeśli chodzi o skutki tych orzeczeń dla jednostki trzeba zauważyć, że za ich niewiążącym charakterem może przemawiać posługiwanie się przez ustawodawcę określeniem „wskazanie”, które zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza zalecenie, pouczenie, ale także to, co wymaga interwencji lekarskiej lub leczenia farmakologicznego¹⁷⁷. Nawet leczenie, poza wyjątkowymi przypadkami, ma charakter dobrowolny, więc należy przyjąć, że wskazania przede wszystkim wpływają na uświadomienie jednostce dokonującej wyboru zatrudnienia ograniczeń, jakich może doznawać w związku z jego wykonywaniem i środków,

175 Por.: § 18–§19 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

176 Por.: § 20 pkt 4 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

177 Słownik języka polskiego PWN, hasło: wskazanie, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wskazanie.html> (dostęp: 26.01.2019).

jakie powinny zostać wykorzystane do ich zniesienia. Zignorowanie tych wskazań doprowadzi więc w praktyce do zawężenia pola wolności pracy osoby z niepełnosprawnością, zaś ich uwzględnienie powinno wywołać skutek odwrotny.

Omawiane zagadnienie wiąże się też z problematyką ujawniania podmiotowi zatrudniającemu samego orzeczenia o niepełnosprawności, w którym zawarte są wspomniane wskazania. Pomimo wielu kontrowersji, jakie powstają na tym tle, w oparciu o analizę regulacji prawnej należy przyjąć, że ujawnienie tego orzeczenia zależy całkowicie od woli samej osoby z niepełnosprawnością¹⁷⁸. Wniosek taki wywołuje pytanie o motywy zaniechania ujawnienia tego orzeczenia, które w rezultacie może prowadzić przecież do dobrowolnego ograniczenia wolności pracy jednostki. Wśród nich wymienić można w szczególności wysokie bezrobocie, powodujące dodatkowe trudności w podejmowaniu zatrudnienia, jak również obawę przed stygmatyzacją ze strony pracodawców i pozostałych pracowników. Wiąże się ona z niektórymi dysfunkcjami¹⁷⁹, których przyczyny – jak się wydaje – bez głębszego merytorycznego uzasadnienia są podawane w orzeczeniach o stopniu niepełnosprawności. Zawieranie w tych orzeczeniach informacji natury medycznej nie tylko rodzi ryzyko nadmiernej ingerencji w prywatność jednostki, ale jest zwyczajnie nieuzasadnione wobec faktu, że funkcją podmiotów zatrudniających nie jest co do zasady¹⁸⁰ ani leczenie, ani rehabilitacja osób z niepełnosprawnościami. Podmioty, których ustawowe zadania są związane z opieką zdrowotną i rehabilitacją osób z niepełnosprawnościami, powinny tego typu dane pozyskiwać ze specjalnych (elektronicznych) zbiorów danych¹⁸¹.

Jak była już o tym mowa, wolność jest ściśle związana z odpowiedzialnością za dokonany wybór, wobec czego jednostka, podejmując go, musi pozostawać świadoma konsekwencji, jakie on ze sobą niesie¹⁸², również dla pozostałych członków

178 Zagadnienie to zostało szerzej omówione: M. Paluszkiwicz, *Ujawnienie orzeczenia o niepełnosprawności a realizacja obowiązku ochrony zdrowia i życia pracownika z niepełnosprawnością – wybrana problematyka*, [w:] T. Wyka, M.A. Mielczarek (red.), *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2017, s. 319–343.

179 Dotyczy to w szczególności symboli przyczyn niepełnosprawności 02-P choroby psychiczne i 06-E epilepsja.

180 Szczególne zadania pod tym względem spoczywają na pracodawcach działających na chronionym rynku pracy.

181 W szczególności w oparciu o ustawę z 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1845 ze zm., ewentualnie poprzez rozszerzenie możliwości korzystania z danych gromadzonych w ramach Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności –por. M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 6d*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 168; eadem, *Ujawnienie orzeczenia o niepełnosprawności...*, s. 340, przypis 117.

182 Podobnie: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 100.

społeczeństwa. Nieujawienie orzeczenia o niepełnosprawności w zatrudnieniu prowadzi do określonego wartościowania dóbr prawnie chronionych – jednostka przedkłada swoją prywatność ponad własne zdrowie i życie oraz ponad przysługującą jej wolność pracy. Co więcej, wykonywanie przez nią zatrudnienia w warunkach nieuwzględniających jej potrzeb może powodować zagrożenie dla zdrowia i życia innych pracowników, osób przebywających w zakładzie pracy, jak również dla interesu ekonomicznego pracodawcy, który ponosi przecież zblizoną do ryzyka absolutnego odpowiedzialność za zdrowie i życie zatrudnianych przez siebie osób.

Podsumowując wątek dotyczący ujawniania orzeczeń o niepełnosprawności, zasadne wydaje się postulowanie o rezygnację z podawania w nich danych wrażliwych dotyczących stanu zdrowia¹⁸³ w postaci przyczyn niepełnosprawności¹⁸⁴. Ze względu na potrzebę włączania osób z niepełnosprawnościami do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym w orzeczeniach tych należy skupiać się na zachowanych przez jednostkę możliwościach i zdolnościach oraz na środkach uwzględniających jej szczególne potrzeby w związku z zatrudnieniem, co z kolei umożliwi skoncentrowanie się na usuwaniu barier w realizacji wolności pracy. Uwzględnienie tej propozycji zmian jest ważne również ze względu na standardy międzynarodowe, które Polska przyjęła do realizacji¹⁸⁵. Obecne rozwiązania, poprzez nadmierne skupianie uwagi na deficytach i operowanie stygmatyzującymi określeniami, są oceniane w doktrynie jako naruszające godność ludzką¹⁸⁶.

W następnej kolejności należy rozważyć problem mocy wiążącej wskazań zawartych w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności dla pracodawców. Zasadniczo trzeba przyjąć, że jeśli orzeczenie takie zostanie ujawnione pracodawcy, jest on obowiązany zatrudnić osobę z niepełnosprawnością z uwzględnieniem wskazań

183 Por.: art. 27 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.

184 Zgodnie z art. 4 pkt 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 679/2016w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, dalej: RODO), Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1–88 są to dane osobowe o zdrowiu fizycznym lub psychicznym osoby fizycznej. Zgodnie z motywem 54 preambuły RODO przetwarzanie danych dotyczących zdrowia z uwagi na względy interesu publicznego w dziedzinie zdrowia publicznego (którego element stanowi niepełnosprawność) nie powinno skutkować przetwarzaniem danych osobowych do innych celów przez strony trzecie, takie jak pracodawcy czy zakłady ubezpieczeń i banki. Z kolei, jak się wydaje, informacja o przyczynie niepełnosprawności nie może zostać uznana za niezbędną do wypełniania obowiązków lub wykonywania szczególnych praw w dziedzinie prawa pracy – por.: art. 9 ust. 2 lit. b RODO.

185 Por.: art. 8 ust. 2 pkt iii KPN. Kwestia ta została również podkreślona w pkt 29 lit. c zalecenia nr 99 MOP z 1955 r.

186 K. Kurowski, *Wolności i prawa...*, s. 68.

tam zawartych, w przeciwnym razie jego zachowanie będzie nosić znamiona dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Stosowanie się do tych wskazań może niekiedy jednak powodować trudności. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku ustalenia jako wskazania zatrudnienia w warunkach chronionych. „Zdolność do pracy jedynie w warunkach chronionych” jest przesłanką uznania osoby za niepełnosprawną w stopniu znacznym lub umiarkowanym¹⁸⁷, z kolei wbrew używanemu przez ustawodawcę sformułowaniu „jedynie w warunkach chronionych”, osoby zaliczone do tych stopni niepełnosprawności mogą być zatrudniane na otwartym rynku pracy, o czym była już mowa, pod warunkiem przystosowania stanowiska pracy lub zorganizowania zatrudnienia w formie telepracy¹⁸⁸. Innymi słowy, zawarte w orzeczeniu wskazanie do zatrudnienia na chronionym rynku pracy nie ogranicza dostępu do zatrudnienia na rynku otwartym, przy spełnieniu przez pracodawcę co najmniej jednego ze wspomnianych warunków. Samo popieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy jest zgodne z wiążącymi Polskę standardami międzynarodowymi¹⁸⁹, pomimo to, ustalenie na podstawie orzeczenia w jakich warunkach osoba z niepełnosprawnością może wykonywać pracę nie jest zadaniem łatwym i może prowadzić do faktycznego ograniczenia swobodnego podejmowania zatrudnienia. Wobec tego konieczne wydaje się uproszczenie przyjętych obecnie rozwiązań i posługiwanie się bardziej precyzyjną terminologią prawną.

Niestety, zasygnalizowana powyżej kwestia nie wyczerpuje jeszcze problematyki wpływu orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność na swobodny dostęp do zatrudnienia. Trzeba bowiem zauważyć, że dla potrzeb związanych z zatrudnieniem wykorzystywane są również innego rodzaju orzeczenia, realizujące bezpośrednio cele rentowe. Mowa tutaj o orzeczeniach o niezdolności do pracy wydawanych przez działających w ramach struktury ZUS lekarzy orzeczników oraz komisje lekarskie¹⁹⁰. Osoby, które takie orzeczenia posiadają, powinny być traktowane w zatrudnieniu jak osoby z niepełnosprawnościami¹⁹¹. Jak już była o tym mowa, niezdolność do pracy jest jednym z elementów wskazujących na niepełnosprawność, co oznacza, że każda osoba niezdolna do pracy jest niepełnosprawna¹⁹²,

187 Por.: art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji.

188 Por.: art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji.

189 Por.: art. 3 Konwencji MOP nr 159 i art. 27 ust. 1 KPON.

190 Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm., rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 12 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy, Dz.U. Nr 273, poz. 2711 ze zm.

191 Por.: art. 1 ustawy o rehabilitacji.

192 Por.: powoływane już wyroki SN z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 222/03, OSNP 2004/19/340 oraz z dnia 12 stycznia 2005 r., I UK 102/04, LEX nr 589952; a także wyrok SN z dnia

przy czym zależność ta ma charakter jednokierunkowy¹⁹³. W rezultacie ustawodawca stworzył określone zasady „przekładania” orzeczeń o rodzajach tej niezdolności na konkretne stopnie niepełnosprawności, z którymi powiązane są określone uprawnienia i obowiązki w związku z wykonywaniem pracy¹⁹⁴. Posługiwanie się orzeczeniami wydawanymi dla celów rentowych w zatrudnieniu powoduje jednak jeszcze innego rodzaju problem. W orzeczeniach tych, z wymienionych wcześniej względów, stwierdza się niezdolność do pracy¹⁹⁵ – całkowitą, częściową, czasem także niezdolność do samodzielnej egzystencji oraz celowość przekwalifikowania, czyli eksponuje się te cechy, które stanowią przeszkody w swobodnym podejmowaniu zatrudnienia. Wykorzystywanie dla celów zatrudnienia orzeczeń o niezdolności do pracy skutecznie osłabia wiarę w możliwości jej wykonywania nie tylko wśród osób, które nimi dysponują, ale również wśród pracodawców, gdy patrzą oni na te orzeczenia z perspektywy ponoszonej odpowiedzialności za zdrowie i życie zatrudnianych pracowników. Dopiero wyjaśnienia doktryny i judykatury pozwalają bowiem zrozumieć, że niezdolność potwierdzona w tych orzeczeniach odnosi się to tzw. normalnych warunków pracy, czyli nieprzystosowanych do szczególnych potrzeb związanych z niepełnosprawnością¹⁹⁶. Problem polega jednak na tym, że jest to specjalistyczna wiedza, do której zazwyczaj dostęp jest ograniczony. W rezultacie należy stwierdzić, że wykorzystywanie orzeczeń wydawanych dla celów rentowych w zatrudnieniu może wywoływać odwrotny

24 maja 2016 r., III UK 145/15, LEX nr 2076394 z glosą K. Roszewskiej, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 11. Zob. także: K. Roszewska, *Ryzyko niezdolności do pracy*, Warszawa 2018, s. 170.

193 Por.: wyrok SN z dnia 11 marca 2008 r., II UK 138/07, LEX nr 846576, a także wyrok SA w Gdańsku z dnia 22 marca 2018 r., III AUa 119/17, LEX nr 2514375.

194 Por.: art. 5 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 5*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji...*, s. 105–119.

195 W doktrynie wskazuje się, że stosowana na określenie tego ryzyka terminologia jest nie logiczna i nieadekwatna, ponieważ nie oddaje w rzeczywistości ani stanu faktycznego ani prawnego – K. Roszewska, *Ryzyko niezdolności do pracy...*, s. 361.

196 T. Bińczycka-Majewska, *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 5, s. 3; W. Koczur, *Orzekanie o niezdolności do pracy...*, s. 385; H. Pławucka, *Niezdolność do pracy...*, s. 4; M. Szydziak, *Zawieszenie rent z tytułu niezdolności do pracy*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych” 2002, nr 9, s. 21; K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] U. Jackowiak, R. Ziółkowska (red.), *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, PSUS, Gdańsk 2006, s. 62; M. Bartnicki, B. Suchacki, *Komentarz do art. 12*, [w:] *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe*. Komentarz pod red. K. Antonowa, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587374572/172012> (dostęp: 15.11.2017), wyrok SN z dnia 8 grudnia 2000 r., II UKN 134/00, OSNP 2002/15/369, a także wyrok WSA w Opolu z dnia 10 lutego 2009 r., II SA/Op 637/08, LEX nr 545662.

do zamierzonego skutek, stanowiąc istotną barierę realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami.

Należy zwrócić również uwagę na to, że skoro wspomniane orzeczenia dokumentują wystąpienie ryzyka socjalnego, chronionego przez świadczenia udzielane z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, to nie wynika z nich, w jakiej formie osoba powinna podejmować zatrudnienie czy szkolenie¹⁹⁷ ze względu na jej indywidualne psychofizyczne możliwości. W celu uzyskania odpowiednich wskazań do zatrudnienia osoby posiadające orzeczenia wydane dla celów rentowych są więc zmuszone złożyć wniosek o ustalenie stopnia niepełnosprawności oraz powyższych wskazań do zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i poddać się odrębnej procedurze orzeczniczej¹⁹⁸. Podobny wymóg dotyczy również osób dysponujących ważnymi orzeczeniami, wydanymi w stanie prawnym sprzed rozdzielenia systemów orzekania dla celów rentowych i pozarentowych, zaliczającymi je do jednej z trzech grup inwalidzkich albo orzeczeniami o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, które należy respektować, uwzględniając zasadę zachowania praw nabytych. Konieczność poddawania się odrębnej procedurze orzeczniczej stanowi więc dodatkowy warunek dostępu do swobodnie wybranego zatrudnienia, wobec czego może być rozpatrywana jako ograniczenie wolności pracy.

Oprócz tego, podejmować zatrudnienie mogą również osoby dysponujące orzeczeniami wydanymi dla celów rentowych w systemie ubezpieczenia rolniczego¹⁹⁹ oraz zaopatrzenia społecznego służb mundurowych (żołnierze zawodowi, inwalidzi wojenni i wojskowi²⁰⁰, funkcjonariusze Policji, Straży Pożarnej i innych służb

197 W przypadku jeśli nie zostało w stosunku do nich wydane w ramach ZUS orzeczenie o celowości przekwalifikowania zawodowego.

198 Stopień niepełnosprawności jest ustalany nie na podstawie badania, a według zasad wskazanych w art. 5 i 62, procedura orzecznicza dotyczy wyłącznie wskazań dla celów korzystania z ulg i uprawnień. Por.: wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2290/12, LEX nr 1480864.

199 Przez funkcjonujących w ramach KRUS lekarzy rzeczoznawców oraz komisje lekarskie. Por.: ustawa z 20 grudnia 1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2336 ze zm.; rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Dz.U. z 2005 r. Nr 6, poz. 46.

200 Komisje podległe ministerstwu ds. obrony narodowej – ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2225; ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1950 ze zm.; ustawa z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3 czerwca 2015 r. w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach, Dz.U. poz. 761 ze zm.; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 10 stycznia 2006 r. w sprawie orzekania

zmilitaryzowanych²⁰¹). Ustawodawca w przypadku tych orzeczeń nie przewidział stosownych zasad ich „przekładania” na orzeczenia o niepełnosprawności. Szukając uzasadnienia dla takiego stanu rzeczy, należy uwzględnić, jak się wydaje, specyfikę wymienionych rodzajów aktywności zarobkowej, zwłaszcza szczególne wymagania w zakresie zdolności fizycznej do pełnienia służby²⁰². Niezdolność do służby czy do pracy w gospodarstwie rolnym nie musi oznaczać niezdolności do wykonywania innego rodzaju zatrudnienia.

Kończąc rozważania dotyczące wpływu orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność na wolność pracy należy zwrócić jeszcze uwagę na to, że środkiem ochrony tej wolności jest możliwość wniesienia odwołania (sprzeciwu) od wydane-go orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, jak również o niezdolności do pracy, do organów zajmujących się orzekaniem w drugiej instancji²⁰³, a następnie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych²⁰⁴, który jest także uprawniony do merytorycznego orzekania w tych sprawach. Dodatkową formę zabezpieczenia wolności pracy osób z niepełnosprawnościami stanowi nadzór nad orzecznictwem o niepełnosprawności oraz niezdolności do pracy, na skutek którego odpowiedni organ może stwierdzić nieważność orzeczenia, ewentualnie wznowić postępowanie²⁰⁵, jak również przekazać sprawę do rozpatrzenia przez komisję lekarską²⁰⁶. W tym

o inwalidztwie żołnierzy zawodowych, żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej oraz emerytów i rencistów wojskowych, a także właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1078 ze zm.

201 Komisje podległe ministerstwu ds. wewnętrznych – ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 132 ze zm.; ustawa z 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1448.

202 Zwraca na nie uwagę A. Malaka, *Renta inwalidzka służb mundurowych*, [w:] U. Jackowiak, R. Ziółkowska (red.), *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, Gdańsk 2006, s. 81.

203 Odpowiednio wojewódzkie zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności i komisja lekarska ZUS.

204 Por.: art. 6c ust. 8 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 6c...*, s. 158–160. W przypadku świadczeń uzależnionych od stwierdzenia niezdolności do pracy wniesienie sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS jest warunkiem skutecznego odwołania się do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od decyzji ZUS dotyczącej świadczenia – por.: art. 477⁹ § 3¹ ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360, dalej: k.p.c.

205 Por.: art. 6c ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 6c...*, s. 154–158.

206 Por.: art. 14 ust. 5 ustawy emerytalnej.

kontekście należy zwrócić uwagę, że osoby dysponujące ważnym orzeczeniem wydanym dla celów rentowych, które chcą poznać wskazania do ulg i uprawnień, w tym związanych z zatrudnieniem, nie mają prawa wniesienia środków odwoławczych²⁰⁷, co powoduje niemożliwość zakwestionowania tej części orzeczenia, która dotyczy wskazań do tych ulg i uprawnień. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości w odniesieniu do zgodności z Konstytucją, ponieważ środki odwoławcze zostały przewidziane przy orzekaniu o niepełnosprawności i wskazaniach w zwykłym trybie postępowania²⁰⁸.

Oceniając powyższe rozwiązania z punktu widzenia wolności pracy, należy zauważyć, że zaprezentowana struktura systemu orzecznictwa, zakładająca rozdzielność materii podlegającej rozstrzyganiu na cele rentowe i pozarentowe, stanowi dodatkowe utrudnienie w dostępie do zatrudnienia. Wynika ono z konieczności poddawania się odrębnym i czasochłonnym procedurom orzeczniczym, jak również z tego, że wymaga od podmiotów zatrudniających posiadania skomplikowanej wiedzy odnośnie rodzajów orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność oraz ich prawidłowego stosowania w związku z zatrudnieniem. M.in. z powyższych względów w literaturze słusznie wskazuje się, że sam system orzekania o niepełnosprawności ogranicza wybór zawodu i pracy, wyznaczając zasady uczestnictwa w rynku pracy²⁰⁹. Na przykładzie rozdzielności systemów tych orzeczeń widoczny staje się również brak koordynacji polityki zatrudnienia z polityką zabezpieczenia społecznego, co w rezultacie stanowi poważne ograniczenie w zapewnianiu skutecznej ochrony wolności pracy osobom z niepełnosprawnościami. Z powyższych względów konieczne jest postulowanie o uproszczenie systemu orzeczniczego oraz o silniejsze akcentowanie w treści samych orzeczeń zachowanych przez jednostki zdolności do działania oraz koniecznego wsparcia, które służyć będzie wyeliminowaniu barier związanych z niepełnosprawnością.

Pozostając w obrębie rozważań nad instytucjami prawnymi wpływającymi na swobodny dostęp do pracy osób z niepełnosprawnościami, w następnej kolejności należy zwrócić uwagę na ubezwłasnowolnienie²¹⁰. Chociaż zostało

207 Por.: art. 5a ust. 4 ustawy o rehabilitacji.

208 Por.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 maja 2014 r., III SA/Lu 50/14, LEX nr 1531887.

209 I. Poliwcak, *Wyrównywanie szans...*, s. 56.

210 W uzasadnieniu powoływanego już wyroku z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, TK trafnie zauważył, że osoby ubezwłasnowolnione powinny być traktowane jak osoby niepełnosprawne, którym należy się pomoc w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Opieka nad osobami, którym zaburzenia psychiczne nie pozwalają kierować swoim postępowaniem, zarówno ze strony innych osób, jak i władz publicznych, jest szczególnym aspektem wspomnianego w preambule do Konstytucji obowiązku solidarności międzyludzkiej, jak również poszanowania i ochrony godności człowieka – motyw 1 uzasadnienia.

pomyślane jako środek mający służyć dobru jednostki i zapewniać jej szczególną ochronę oraz opiekę ze strony państwa oraz społeczeństwa²¹¹, w praktyce może ono utrudniać egzekwowanie praw i wolności człowieka²¹², również w odniesieniu do sfery związanej z wykonywaniem pracy zarobkowej. W kontekście jej podejmowania powstaje bowiem wątpliwość, czy osoba ubezwłasnowolniona ma zdolność do bycia podmiotem stosunku zatrudnienia. Ustalenie tej zdolności w odniesieniu do stosunku pracy wymaga uwzględnienia warunków, jakich wymaga ustawodawca do uzyskania statusu pracownika. Ponieważ regulacja prawna w tym zakresie może budzić pewne wątpliwości²¹³, istotne znaczenie ma uwzględnienie stanowiska doktryny, która w większości uznaje, że o dopuszczalności zatrudnienia pracowniczego decyduje nie tylko wiek, ale również posiadanie co najmniej ograniczonej zdolności do czynności prawnych²¹⁴. Zgodnie natomiast z mniej rozpowszechnionym poglądem, jednak przyjętym również w tej pracy, jedyną przesłanką wymaganą do nabycia statusu pracownika jest osiągnięcie określonego wieku²¹⁵, zaś rodzaj ubezwłasnowolnienia

211 Por.: E. Wapiennik, *Ubezwłasnowolnienie osób z niepełnosprawnościami intelektualną – ochrona czy przyczyna wykluczenia społecznego?*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2008, s. 149.

212 Zob.: np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 października 2012 r. w sprawie 45026/07 Kędzior v. Polska, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-124752> (dostęp: 31.01.2019).

213 Por.: art. 22 § 2 i § 3 k.p. W motywie 5 uzasadnienia powoływanego już wyroku z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, TK wskazał, że „ponieważ posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych jest konstytucyjnym lub ustawowym warunkiem autonomii decyzyjnej w wielu dziedzinach życia, ten skutek ubezwłasnowolnienia ma ogromne znaczenie praktyczne. (...) W dziedzinie prawa pracy powoduje on niedopuszczalność podejmowania pracy przez osoby ubezwłasnowolnione całkowicie, ogranicza autonomię w tym zakresie osób częściowo ubezwłasnowolnionych”.

214 W starszej literaturze: Z. Salwa, *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1977, s. 121; T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy. Część ogólna*, Katowice 1979, s. 246, zaś w nowszej: U. Jackowski, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, *Prawo pracy. Podręcznik dla studentów prawa*, Warszawa 2009, s. 130, a także J. Stelina, *Komentarz do art. 3. Komentarz do ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587643809/441249> (dostęp: 1.02.2019), teza 4; G. Goździewicz, *Komentarz do art. 22 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Wydanie 7, Warszawa 2017, s. 193–194; M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 22 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 192–193; A.M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, wydanie 5, Warszawa 2016, s. 139; M. Rydzewska, I. Wieleba, *Pracownik niepełnosprawny*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018, s. 36.

215 Por.: np. M. Włodarczyk, *Problem podmiotowości pracowniczej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 4, s. 2; M. Gersdorf, *Zawarcie umowy o pracę*, Warszawa 1985, s. 75 i 83; eadem, *Komentarz do art. 22*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 146–147; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 121.

wpływa jedynie na zakres samodzielnego dokonywania czynności prawnych z nim związanych. Jako uzasadnienie dla takiego stanowiska należy wskazać, że podejmowanie zatrudnienia przez te osoby jest pożądane nie tylko ze względu na możliwość realizacji wartości, jaką w życiu człowieka stanowi praca, ale również z tego powodu, że jej wykonywanie pełni cele rehabilitacyjne. Co więcej, poprzez pracę zarobkową możliwy jest dostęp do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Warto również przypomnieć, że najnowsze standardy międzynarodowe odnoszące się do praw osób z niepełnosprawnościami opierają się na zasadzie poszanowania ich autonomii oraz swobody dokonywania wyborów²¹⁶. W doktrynie słusznie zwraca się jednak uwagę na zwiększone ryzyko pracodawcy, jakie wiąże się z zatrudnianiem osób ubezwłasnowolnionych, nie tylko ze względu na ich zwiększone potrzeby w zakresie ochrony zdrowia i życia, ale również ze względu na oparcie odpowiedzialności pracowniczej na zasadzie winy, toteż rekomendowane jest ich zatrudnianie na chronionym rynku pracy²¹⁷.

W następnej kolejności należy również zwrócić uwagę na wpływ ubezwłasnowolnienia na możliwość podejmowania aktywności zarobkowej w innych formach prawnych. Ubezwłasnowolnienie wpływa na ograniczenie lub pozbawienie człowieka zdolności do czynności prawnych, znacznie rzadziej natomiast na samą zdolność prawną²¹⁸, toteż należy uznać, że osoba ubezwłasnowolniona może, działając przez przedstawiciela ustawowego, stać się stroną stosunku zatrudnienia cywilnoprawnego, podobnie może wykonywać pracę jako przedsiębiorca w ramach działalności na własny rachunek²¹⁹, choć w odniesieniu do tej ostatniej formy aktywności zarobkowej w doktrynie i judykaturze można również spotkać stanowiska odmienne²²⁰. Podkreślenia wymaga jednak, że wykonywanie działalności we własnym imieniu nie oznacza konieczności osobistego

W starszej literaturze – W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1972, s. 81; W. Piotrowski, *Zawarcie umowy o pracę*, [w:] W. Jaśkiewicz (red.), *Studia nad kodeksem pracy*, Poznań 1975, s. 39.

216 Art. 3 lit. a KPN.

217 M. Gersdorf, *Zawarcie umowy o pracę...*, s. 84–85. Podobnie: T. Liszcz, *Prawo pracy...*, s. 121–122; A. Fómankiewicz, *Refleksje nad możliwością podjęcia zatrudnienia przez osobę ubezwłasnowolnioną*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2016, nr 2, s. 113–115.

218 Szerzej na temat ograniczenia również zdolności prawnej w przypadku ubezwłasnowolnienia – R. Rybski, *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015, s. 59–64.

219 M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 7–8, s. 94; P. Zaporowski, *Czy przedsiębiorcą może być osoba fizyczna niemająca pełnej zdolności do czynności prawnych?*, „Palestra” 2006, z. 7–8, s. 44–45.

220 C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 4, s. 20–21; S. Dmowski, [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga Pierwsza. Część Ogólna*, wyd. X, Warszawa 2011, s. 175; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 r., VI ACa 1083/08, LEX nr 577590.

wykonywania czynności prawnych²²¹, zaś pozbawienie możliwości uzyskania statusu przedsiębiorcy przez osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych godziłoby bez należytego uzasadnienia w ich prawa majątkowe²²².

Warto zwrócić uwagę, że niekiedy ustawodawca wyraźnie ogranicza możliwość podejmowania określonej aktywności zarobkowej przez osoby ubezwłasnowolnione, stawiając wyraźnie kandydatowi do zatrudnienia wymóg posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, co następuje w odniesieniu do niektórych zawodów wykonywanych m.in. w ramach stosunku pracy, jak również w zatrudnieniu typu ustrojowego²²³. Wydaje się, że w takich przypadkach ustawodawca zakłada, że to pełna autonomia decyzyjna jest rzeczywistym wymaganiem zawodowym, ze względu na inne wartości chronione przez prawo, jak w szczególności interes pracodawcy²²⁴ w połączeniu z interesem publicznym, wyrażającym się w sprawnej realizacji różnych zadań o dużej doniosłości dla społeczeństwa, zwłaszcza takich jak porządek publiczny czy zdrowie publiczne²²⁵. Choć

221 Zdaniem A. Biercia, „przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą (przedsiębiorstwo) «we własnym imieniu» wówczas, gdy przez swe czynności prawne, związane z prowadzeniem tego przedsiębiorstwa, bezpośrednio staje się uprawnionym lub zobowiązanym, a więc gdy skutkiem jego czynności prawnych osoba jego – jako przedsiębiorcy – zostaje wprost związana prawnie z rezultatami i skutkami dokonanej transakcji. Bezpośredniość ta zachodzi nie tylko wówczas, gdy przedsiębiorca osobiście dokonuje czynności prawnych, lecz także wtedy, gdy czynności tych w imieniu przedsiębiorcy dokonuje pełnomocnik, który w granicach umocowania zobowiązuje przedsiębiorcę i nabywa dla niego prawa bezpośrednio” – A. Bierce, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, „Studia Prawnicze” 1998, z. 3, s. 28–29; podobnie W.J. Katner, *Komentarz do art. 43¹ k.c.* [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 403; P. Zaporowski, *Czy przedsiębiorcą może być...*, s. 43.

222 A. Janiak, *Komentarz do art. 43¹ k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Tom I. Część ogólna, wyd. II, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244817/128066> (dostęp: 4.02.2019).

223 Por.: np. art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; art. 3 pkt 2 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1915; art. 61 § 1 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 113 pkt 3 w zw. z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 618; w odniesieniu do zatrudnienia typu ustrojowego – art. 11 § 1 pkt 1–4 w zw. z art. 10 § 2 pkt 3 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

224 Jak trafnie wskazuje się w doktrynie, interes pracodawcy jest kategorią niejednoznaczną i trudną do zdefiniowania. W omawianym przypadku chodzi o pozytywny interes pracodawcy, umożliwiający pracodawcy podejmowanie korzystnych działań i realizację potrzeb – na temat pozytywnego interesu pracodawcy szerzej: M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy...*, s. 18–19 i powołana tam literatura.

225 W doktrynie wskazuje się przy tym, że ani bezpieczeństwo państwa, ani porządek publiczny, ani ochrona środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej czy wolności

więc teoretycznie można uznać, że ograniczenie wolności pracy jest usprawiedliwione koniecznością ochrony wymienionych przykładowo wartości, to powstają wątpliwości w odniesieniu do jego proporcjonalności. W szczególności należy zwrócić uwagę, że samo wykonywanie pracy stosunkowo rzadko wiąże się z dokonywaniem czynności prawnych, zaś osoby częściowo ubezwłasnowolnione mają, co prawda w ograniczonym zakresie, możliwość samodzielnego działania w obrocie prawnym²²⁶. W tym zakresie ujawniają się mankamenty wykorzystywania cywilnoprawnej konstrukcji ubezwłasnowolnienia do pozostałych sfer obrotu prawnego, co uniemożliwia ocenę kompetencji danej osoby do samodzielnego dokonywania różnego rodzaju czynności²²⁷. Uwaga powinna być więc skoncentrowana nie tyle na skutkach cywilnoprawnych ubezwłasnowolnienia, ile na ewentualnym wpływie braku zdolności do kierowania własnym postępowaniem na wykonywanie konkretnego zatrudnienia. Ocena tego wpływu powinna być zindywidualizowana i okresowo weryfikowana ze względu na możliwość dynamicznych zmian w zdolności do kierowania własnym postępowaniem, zwłaszcza wśród osób z dysfunkcjami psychicznymi, co zostało w niewielkim stopniu uwzględnione w mało elastycznej regulacji prawnej dotyczącej postępowania w sprawie zmiany lub uchylecia ubezwłasnowolnienia²²⁸.

Z wiążących Polskę standardów międzynarodowych wynika, że każda osoba, także posiadająca cechę niepełnosprawności, niezależnie od jej rodzaju i stopnia, ma prawo do autonomii, w tym do poszanowania jej wyborów i niezależności²²⁹. Środkiem zabezpieczającym autonomię jednostki, a przy tym również nienaruszalność jej godności, jest przysługujące jej prawo podmiotowe do samostanowienia, którego ważnym przejawem w odniesieniu do kształtowania własnej sytuacji prawnej jest zdolność do czynności prawnych. Pozbawienie jednostki

i praw innych osób nie mogą stanowić konstytucyjnego uzasadnienia dla samego ubezwłasnowolnienia, które jest motywowane potrzebą zabezpieczenia interesów jednostki – M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ...*, s. 139–140.

226 Z wyjątkiem samodzielnego dokonywania czynności prawnych zobowiązujących i rozporządzających.

227 Zob.: K. Kurowski, *Wolności i prawa...*, s. 106.

228 Szerzej przebieg procedury omawiają: R. Grzejszczak, M. Szeroczyńska, *Ubezwłasnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce – teoria i praktyka*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co?*, Warszawa 2012, s. 69–73; R. Rybski, *Konstytucyjny status...*, s. 50–59.

229 Por.: art. 3 lit. a oraz art. 12 KPON. Szerzej na temat dokumentów międzynarodowych dotyczących problematyki ubezwłasnowolnienia – M. Szeroczyńska, *Ubezwłasnowolnienie i alternatywne formy pomocy w realizowaniu zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością intelektualną, w regulacjach międzynarodowych oraz prawie obcym, na przykładzie Estonii, Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Kanady (stanu Manitoba)*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co?*, Warszawa 2012, s. 20–41.

tej zdolności wiąże się więc z pozbawieniem istoty prawa do samostanowienia, co stanowi naruszenie nie tylko standardów międzynarodowych, ale również konstytucyjnej zasady proporcjonalności²³⁰. Pozbawienie jednostki możliwości korzystania z prawa do samostanowienia stanowi również naruszenie zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji. Żadne cechy osobowe nie mogą bowiem stanowić uzasadnienia dla ograniczania dostępu do obrotu prawnego i życia społecznego. Równe traktowanie osób z niepełnosprawnościami związane jest z koniecznością ustanowienia dla niektórych z nich mechanizmów wyrównujących ich położenie względem pozostałych jednostek²³¹. W świetle powyższego, polska regulacja dotycząca ubezwłasnowolnienia, pomimo złożonego przez ustawodawcę oświadczenia o jej zgodności z art. 12 KPON²³², w doktrynie i judykaturze²³³ jest uznawana za niezgodną ze standardami międzynarodowymi i wymagającą zmiany²³⁴. Wiąże się to co najmniej z koniecznością zastąpienia instytucji nieograniczonego w czasie ubezwłasnowolnienia całkowitego możliwością udzielenia wsparcia osobie w szczególności przez asystenta prawnego²³⁵. Wsparcie to powinno dotyczyć samodzielnego podejmowania decyzji wywołujących skutki prawne i być przy tym ograniczone czasowo oraz przedmiotowo do najważniejszych sfer życia²³⁶. W doktrynie słusznie się podkreśla, że zapewnianie ochrony prawnej

230 I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania...*, s. 110 i powołana tam literatura, a także M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ...*, s. 128 i 136–142.

231 I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania...*, s. 110 i powołana tam literatura.

232 „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że interpretuje art. 12 konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem” – Oświadczenie rządowe z dnia 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1170. Na temat ważności tego oświadczenia z punktu widzenia prawa międzynarodowego – M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ...*, s. 147–150; A. Fórmankiewicz, *Refleksje nad możliwością...*, s. 116–117.

233 Por.: motyw 6 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05.

234 Konstrukcje prawne umożliwiające podejmowanie decyzji za osobę lub w jej imieniu, nawet przy udziale bezstronnego sędziego, stanowią nadmierną ingerencję w autonomię jednostki – I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania...*, s. 111–112; Por. M. Szeroczyńska, *Wprowadzenie*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, Warszawa 2012, s. 8; E. Wapiennik, *Ubezwłasnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną...*, s. 150; Zob. też: K. Kurowski, *Wolności i prawa...*, s. 105–108.

235 I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania...*, s. 120.

236 M. Szeroczyńska, *Wprowadzenie...*, s. 7; R. Grzejszczak, M. Szeroczyńska, *Ubezwłasnowolnienie i inne formy wsparcia...*, s. 65–66; I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania...*, s. 119.

osobom o ograniczonej autonomii decyzyjnej powinno mieć, poprzez udzielane wsparcie i wzmocnienie tej autonomii, wymiar pozytywny²³⁷, nie zaś negatywny, z czym mamy do czynienia obecnie, poprzez nadmiernie paternalistyczne rozwiązania, polegające na przekazywaniu kompetencji decyzyjnych innemu podmiotowi²³⁸. Udzielana pomoc ma dotyczyć rozumienia informacji i konsekwencji własnych zachowań, zatem opiera się na założeniu, że każda świadoma osoba jest w stanie zrozumieć otaczającą ją rzeczywistość, o ile informacje o niej zostaną podane w sposób uwzględniający potrzeby konkretnej jednostki²³⁹. Wspomniane oświadczenie interpretacyjne dokonane przy ratyfikacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami jest w doktrynie traktowane jako wyłączenie realizacji zobowiązania do wprowadzenia rozwiązań opartych na wspieranym podejmowaniu decyzji, zaś w najbardziej optymistycznych wariantach – jako odsunięcie jego realizacji w czasie²⁴⁰. W chwili obecnej istotne znaczenie dla ochrony autonomii osób ubezwłasnowolnionych, również w kontekście dostępu do zatrudnienia, ma regulacja umożliwiająca samej osobie ubezwłasnowolnionej wystąpienie z wnioskiem do sądu o jego uchylenie albo zmianę²⁴¹.

Kończąc rozważania dotyczące czynników mogących wpływać na swobodny dostęp do pracy osób z niepełnosprawnościami, należy zwrócić dodatkowo uwagę na zasady łączenia świadczeń z zabezpieczenia społecznego z działalnością zarobkową. Rozważania w tej materii zostaną jednak ograniczone do renty z tytułu niezdolności do pracy z powszechnego ubezpieczenia społecznego ze względu na to,

237 Czego przejawem byłoby powiązanie zdolności do czynności prawnych ze stanem faktycznym, na wzór art. 82 k.c., wyrażającym się w kompetencjach osoby do podjęcia decyzji, nie zaś ze stanem prawnym, czyli formalnym ubezwłasnowolnieniem – szerzej: I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania...*, s. 120–121.

238 I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania...*, s. 112–113.

239 Szerzej: M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ...*, s. 151.

240 M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ...*, s. 129. To ostatnie stanowisko potwierdza również wstrzymanie prac legislacyjnych nad projektem nowelizacji Kodeksu cywilnego, dotyczącym zniesienia ubezwłasnowolnienia – <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r838,Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustaw-Kodeks-cywilny-Kodeks-postepowania-.html> (dostęp: 1.02.2019). Wskazuje na to również wypowiedź Ministra Sprawiedliwości z 7 lutego 2018 r.: „Nie negując potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w omawianym zakresie, uprzejmie informuję, że z uwagi na inne priorytetowe projekty i zadania realizowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, prace takie nie są obecnie prowadzone”, <https://www.rp.pl/Niepelnosprawni/307269966-Rzecznik-praw-Obywatelskich-popiera-petycje-w-sprawie-zniesienia-instytucji-ubezwlasnowolnienia.html> (dostęp: 1.02.2019).

241 Art. 559 § 3 k.p.c. Regulacja ta obowiązuje dopiero od 7 października 2007 r. na skutek wyroku TK, który uznał, że art. 559 w związku z art. 545 § 1 i 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przyznawał osobie ubezwłasnowolnionej uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia, za niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji RP – zob.: powoływany już wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05.

że jest ona najczęściej pobieranym świadczeniem przez osoby z niepełnosprawnościami. Wspomniane zasady mogą być przy tym różnie ukształtowane. Zakaz łączenia świadczeń z zarobkiem z pracy stanowi niewątpliwie ograniczenie wolności pracy, choć konstrukcja tego typu wynika ze sposobu pojmowania ryzyka ubezpieczeniowego trwałej niezdolności do wykonywania pracy. Funkcją przyznawanych w celu jego łagodzenia świadczeń jest zastępowanie zarobku z pracy utraconego na skutek tej niezdolności²⁴². Innymi słowy, ścisłe rozumienie ryzyka niezdolności do pracy²⁴³, choć logiczne z punktu widzenia „czystości konstrukcyjnej” prawa ubezpieczeń społecznych, ogranicza dostęp do zatrudnienia²⁴⁴. Drugim możliwym rozwiązaniem jest nieograniczanie łączenia świadczeń socjalnych z zarobkiem, co wywołuje zastrzeżenia, nie tylko z punktu widzenia „logiki” systemu ubezpieczeń społecznych, skoro faktycznie nie zachodzi ryzyko utraty zdolności do wykonywania pracy zarobkowej, ale – powołując również argumenty praktyczne – może być odbierane jako społecznie nieuzasadnione i powodujące nadmierne obciążenie dla systemu finansów publicznych²⁴⁵. Trzecie rozwiązanie, najczęściej przyjmowane w ramach ustawodawstw, w tym również w polskim²⁴⁶, polega na dopuszczaniu w określonych granicach pobierania świadczeń socjalnych i zarobkowania, co prowadzi do sytuacji, w której wynagrodzenie stanowi dodatek do pobieranego świadczenia²⁴⁷. Ze względu na znaczenie pracy dla rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami, to ostatnie rozwiązanie zazwyczaj uznawane jest za społecznie usprawiedliwione²⁴⁸. Odrębną kwestią jest jednak odpowiednie ustalenie zasad kumulowania zarobku z rentą z tytułu niezdolności do pracy.

242 Por.: H. Pławucka, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] M. Dreła (red.), *Renta w prawie polskim*, Wrocław 2016, s. 189; K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy...*, s. 64.

243 Zwraca na to uwagę K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy...*, s. 64. Zob. też: M. Szydziak, *Zawieszenie rent...*, s. 20; H. Pławucka, *Renta z tytułu niezdolności do pracy...*, s. 191. Zob. też: wyrok SN z dnia 14 czerwca 2005 r., I UK 278/04, LEX nr 375618, wyrok SN z dnia 9 marca 2006 r., II UK 98/05, OSNP 2007/5–6/77, wyrok SN z dnia 26 maja 2010 r., II UK 353/09, LEX nr 604226, wyrok SN z dnia 9 marca 2012 r., I UK 388/11, LEX nr 1215135.

244 Pomimo że często niezdolność do pracy nie oznacza braku możliwości wykonywania jakiegokolwiek pracy – por. np.: art. 13 ust. 4 ustawy emerytalnej.

245 Por.: M. Szydziak, *Zawieszenie rent...*, s. 21.

246 Por.: art. 104 ustawy emerytalnej, art. 10 ustawy o rencie socjalnej, art. 40 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (ponieważ jednym z warunków nabycia prawa do tej renty jest zwolnienie ze służby, zmniejszenie może nastąpić w odniesieniu do podejmowania zatrudnienia objętego systemem ubezpieczenia społecznego – szerzej na ten temat: A. Malaka, *Renta inwalidzka służb mundurowych...*, s. 92–93).

247 Por.: D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych*, [w:] K.W. Frieske, E. Przycho-daj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2014, s. 175–176.

248 Por. *ibidem*, s. 179; M. Paluszkiewicz, *O niektórych prawnych problemach...* (w druku).

Jako mankament obecnie obowiązującej regulacji przede wszystkim wskazuje się, że tylko zatrudnienie podejmowane w celu rehabilitacji daje się pogodzić z ryzykiem niezdolności do pracy, czego ustawodawca jednak nie uwzględnił, ponieważ nie różnicuje zasad łączenia renty z zatrudnieniem w zależności od celu jego podejmowania²⁴⁹. Dopuszczenie łączenia świadczeń wyłącznie z zatrudnieniem służącym rehabilitacji mogłoby, jak się wydaje, spowodować ograniczenie aktywności zarobkowej osób z niepełnosprawnościami do chronionego rynku pracy, co z punktu widzenia zobowiązań międzynarodowych jest skutkiem niepożądanym. Jako kolejną słabość obowiązującego rozwiązania w zakresie łączenia rent z przychodem z pracy, w doktrynie wskazuje się również możliwość osiągania zarobków często wyższych niż przed powstaniem niezdolności do pracy²⁵⁰. Podkreśla się przy tym, że renta nie powinna przekształcać się w dodatek do wysokich dochodów z pracy, ponieważ mogłoby to świadczyć nie tylko o braku ryzyka ubezpieczeniowego, ale również o potrzebie weryfikacji samej niezdolności do pracy²⁵¹. W związku z powyższym formułowane są propozycje uzależnienia wysokości dopuszczalnego dodatkowego dochodu od utraconych zarobków, ewentualnie od stopnia utraty zdolności do pracy²⁵². Odnosząc się do nich należy zauważyć, że niepełnosprawność wywołuje zwiększone potrzeby w życiu człowieka, dlatego punktem odniesienia przy kształtowaniu granic dopuszczalnego zarabkowania powinny być, jak się wydaje, potrzeby człowieka po wystąpieniu niezdolności do pracy (niepełnosprawności)²⁵³.

Uzupełniając listę wątpliwości związanych z aktualnie obowiązującymi zasadami łączenia zarobku z rentą należy również zwrócić uwagę na ustanowienie jednolitych reguł zawieszania lub zmniejszania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, bez względu na jej wysokość²⁵⁴. Jak się wydaje, rozwiązanie to stawia w gorszym położeniu osoby pobierające niższe świadczenia, które chciałyby poprzez pracę uzupełnić środki zaspokajania potrzeb. Konstrukcja taka ponieważ wynika

249 K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy...*, s. 62.

250 D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych...*, s. 179.

251 K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy...*, s. 62–63.

252 D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych...*, s. 179. Pośrednio stanowisko takie wynika również z wypowiedzi I. Jędrasik-Jankowskiej i K. Antonowa, w których wskazują oni na dopuszczalny rozmiar dodatkowego w stosunku do renty przychodu, którym jest różnica między poprzednim zarobkiem a rentą – I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczeń społecznych*, t. 2..., s. 135; K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy...*, s. 63.

253 M. Paluszkiwicz, *O niektórych prawnych problemach...* (w druku).

254 Pośrednio uwzględnia się niższą wysokość rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy przy zmniejszaniu jej wysokości z powodu osiągania przychodu – por.: art. 104 ust. 8 pkt 2 w zw. z art. 62 ust. 2 ustawy emerytalnej. Szerzej: M. Szydziak, *Zawieszenie rent...*, s. 20.

z faktu, że świadczenia z ubezpieczenia społecznego mają charakter przeciętny i zryczałtowany, zaś ich funkcją (zwłaszcza renty) co do zasady nie jest pokrywanie szkody, jaką w sferze majątkowej wywołuje niezdolność do pracy²⁵⁵. Również TK w swoim orzecznictwie konsekwentnie utrzymuje, że ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy, jest co do zasady dopuszczalne, ponieważ istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego nie obejmuje świadczeń dla osób, które dysponują odpowiednimi źródłami dochodu z tytułu działalności zawodowej lub gospodarczej²⁵⁶. Jednocześnie jednak Trybunał podkreśla, że ograniczenie to nie może przekraczać określonej miary i podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności i niearbitralności²⁵⁷. Wydaje się więc, że przez pryzmat ostatnio wspomnianych zasad należy spojrzeć na obecnie obowiązujące reguły ograniczania rent w związku z uzyskiwaniem przychodu podlegającego ubezpieczeniu społecznemu, przy których ustalaniu powinno się uwzględniać wysokość pobieranego świadczenia. Warto również dodać, że w orzecznictwie TK dopuszczona została możliwość gwarantowania przez ustawodawcę prawa do zabezpieczenia społecznego w szerszym zakresie, niż wynika to z jego konstytucyjnej istoty, jeżeli świadczenia w ramach systemu zabezpieczenia społecznego zapewniają odpowiednie minimum środków utrzymania w sytuacjach określonych w Konstytucji osobom, które nie są w stanie utrzymywać się samodzielnie²⁵⁸.

Z omawianymi tutaj zagadnieniami powiązana jest ściśle również problematyka rzeczywistych funkcji pełnionych przez rentę z tytułu niezdolności do pracy²⁵⁹. Jak już wspomniano, zgodnie z modelowymi założeniami funkcją renty jest zastępowanie zarobku z pracy²⁶⁰, toteż nie przewidziano w niej mechanizmów motywujących do podejmowania rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia. Taką

255 Na tę ostatnią kwestię zwraca uwagę m.in. M. Szydźiak, *Zawieszenie rent...*, s. 21.

256 Por.: motyw 8 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03 i powołane tam judykaty.

257 Por.: motyw 8 uzasadnienia powoływanego już wyroku TK z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03.

258 *Ibidem*.

259 Szerzej: D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych...*, s. 175–176.

260 Choć w literaturze zauważa się również elementy wskazujące, że jest to świadczenie z tytułu wystąpienia samej niezdolności do pracy, niezależnie od skutków tej niezdolności w sferze aktywności zarobkowej – w szczególności jeśli osoba zostaje uznana za niezdolną do pracy w trakcie zatrudnienia czy innej aktywności zarobkowej, warunkiem realizacji prawa do renty nie jest zaprzestanie tego zatrudnienia, innej aktywności, zmniejszenie ich wymiaru ani zmiana rodzaju wykonywanej pracy – D. Dzienisiuk, *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych...*, s. 175. Również w judykaturze wskazuje się, że sam fakt wykonywania zatrudnienia przez ubezpieczonego, który kwalifikuje się do osób trwale niezdolnych do pracy, nie pozbawia go prawa ubiegania się o świadczenia rentowe z ubezpieczenia społecznego – por.: uzasadnienie wyroku SN z dnia 17 stycznia 2002 r., II UKN 709/00, OSNP 2003/20/497 oraz

restytucyjną funkcję pełnią inne świadczenia, zwłaszcza zasiłek wyrównawczy²⁶¹ i renta szkoleniowa²⁶². Problem polega jednak na tym, że wprowadzono je w innych realiach ustrojowych i ze względu na nieprzystające do współczesnych stosunków społeczno-gospodarczych przyjęte w nich rozwiązania²⁶³, w tym zwłaszcza nieproporcjonalnie wysokie obciążenie finansowe pracodawcy związane z obowiązkami w zakresie rehabilitacji²⁶⁴, świadczenia te niestety nie realizują wyznaczonych przez ustawodawcę zamierzeń. Prowadzona w początkowej fazie transformacji ustrojowej liberalna polityka rentowa, w powiązaniu z nieskutecznością świadczeń o funkcji restytucyjnej i z niekorzystną sytuacją na rynku pracy, złożyły się na wytworzenie oczekiwań wobec renty z tytułu niezdolności do pracy, których świadczenie to w założeniu nie powinno spełniać. Warto przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do świadczeń socjalnych, którym względną trwałość zapewnia zasada zachowania praw nabytych²⁶⁵, zatrudnienie przebiega w dynamicznej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i coraz częściej pozbawione jest cechy stabilności. Jeśli dodatkowo nakładają się na to wynikające z niepełnosprawności bariery, które nie są w należyтым stopniu uwzględniane w procesie poszukiwania, podejmowania i wykonywania zatrudnienia, alternatywny wybór – co do źródła pozyskiwania środków utrzymania – zostaje w rzeczywistości zredukowany do jednej opcji. W rezultacie więc należy przyjąć, że pobieranie renty z tytułu

uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2014 r., III AUa 1052/13, LEX nr 1477374.

- 261 Elementem motywującym jest czasowe uzupełnianie wynagrodzenia pod warunkiem osiągnięcia obniżonych zarobków w związku z wykonywaniem pracy przez pracownika w zakładowym lub międzyzakładowym ośrodku rehabilitacji zawodowej, ewentualnie u pracodawcy na wyodrębnionym stanowisku pracy, dostosowanym do potrzeb adaptacji lub przyuczenia do określonej pracy – por.: art. 23 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1368 ze zm.
- 262 Zapewnienie środków egzystencji po warunkiem poddawania się przekwalifikowaniu zawodowemu – por.: art. 60 ust. 4 pkt 2 ustawy emerytalnej *a contrario*, jak również art. 21b ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – w tym przypadku koszty przekwalifikowania finansowane są ze środków PFRON. Por.: M. Paluszkiwicz, *O niektórych prawnych problemach...* (w druku).
- 263 Szerzej: M. Zieleniecki, *Rola zasiłku wyrównawczego...*, s. 50–51; G. Uścińska, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce. Propozycje zmian*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 10, s. 12.
- 264 Zwraca na to uwagę: W. Koczur, *Zasiłek wyrównawczy i jego rola w restytucji zdolności do pracy*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009, s. 329.
- 265 Tworzy ona poczucie bezpieczeństwa socjalnego – por.: U. Jackowiak, *Zmiana kryteriów i trybu orzekania niezdolności do pracy dla celów rentowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VI, s. 156.

niezdolności do pracy stanowi istotną barierę w realizacji wolności pracy, co szczególnie widoczne jest w przypadku tych osób, które mogą podejmować zatrudnienie w przystosowanych do ich potrzeb warunkach.

Renta z tytułu niezdolności do pracy powinna być kierowana do osób, które nie są w stanie, mimo rehabilitacji, podjąć zatrudnienia, ewentualnie mogą je wykonywać w niewielkim rozmiarze. Biorąc pod uwagę założenie o względnym charakterze niepełnosprawności, pożądane jest natomiast rozwijanie systemu rehabilitacji zawodowej i przekwalifikowania osób z niepełnosprawnościami²⁶⁶ oraz konstruowania świadczeń motywujących do korzystania z usług przez niego zapewnianych, których działanie polegałoby na wspieraniu procesu usuwania przeszkód w dostępie do zatrudnienia²⁶⁷. Warto przypomnieć, że zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami ustawodawca powinien w ramach systemów zabezpieczenia społecznego tworzyć bodźce do podejmowania zatrudnienia, a także przyjmować środki ułatwiające stopniowe przechodzenie na wolny rynek pracy, co jest uzależnione od odpowiedniej koordynacji polityki rehabilitacyjnej z polityką zatrudnienia i rynku pracy oraz zabezpieczenia społecznego²⁶⁸. Do czasu realizacji tych założeń warto rozważenia jest rozwiązanie o charakterze przejściowym, które mogłoby polegać na zliberalizowaniu zasad kumulowania rent z zarobkiem. W tym zakresie należałoby uwzględnić wysokość pobieranych świadczeń, przewidując możliwość uzyskiwania większych kwot zarobku przez osoby pobierające niższe świadczenia, bez wpływu na prawo do niego²⁶⁹. Istotny punkt odniesienia dla wyznaczania granic, uzyskiwanego łącznie z rentą przychodu z pracy, mógłby stanowić w szczególności poziom minimum socjalnego²⁷⁰, jako pewien podstawowy standard zapewniania każdemu człowiekowi warunków godziwej egzystencji, oraz warunek uczestnictwa

266 Propozycje w tym zakresie formułują np. G. Uścińska, A. Wilmonska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa. Stan aktualny i proponowane zmiany*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014, s. 333.

267 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *O niektórych prawnych problemach...* (w druku).

268 Pkt. 41–42 Zalecenia MOP nr 168.

269 Nie musiałoby to oznaczać rezygnacji z wykorzystywania techniki ubezpieczeniowej, jeśli ustawodawca wprowadziłby określone progi wypłacanych świadczeń i od nich uzależnił wysokość dodatkowego przychodu podlegającego ubezpieczeniom społecznym, który nie wpływałby na zmniejszenie ani na zawieszenie prawa do renty.

270 Uwagę zwraca również to, że zwiększone potrzeby życiowe osób z niepełnosprawnościami nie są uwzględniane przy kształtowaniu minimum socjalnego – por.: P. Kurowski, *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście. Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. (Czym jest minimum socjalne?)*, Konferencja 10.12.2002, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 2002, s. 5, dostępne na stronie: <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji> (dostęp: 28.01.2019). Dane aktualizowane dotyczące minimum socjalnego: <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> (dostęp: 28.01.2019).

w życiu społecznym, co ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku osób z niepełnosprawnościami. Dopuszczalność łączenia w określonych granicach zarobków z rentą, jak również wspieranie za pomocą świadczeń procesu przywracania zdolności do zarobkowania, powinny być więc postrzegane jako mechanizmy wyrównujące położenie socjalne osób z niepełnosprawnościami, umożliwiające korzystanie z wolności pracy w zakresie porównywalnym do pozostałych członków społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę pewną swobodę, jaką ustrojodawca zapewnia ustawodawcy zwykłego przy sposobie realizacji zabezpieczenia społecznego, rozważenia wymaga ewentualnie możliwość uzupełnienia w szerszym zakresie²⁷¹ ubezpieczeniowej techniki, wiążącej zasadniczo zabezpieczenie z pracą zarobkową, instrumentami wsparcia realizowanymi techniką zaopatrzeniową²⁷². Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, ochrona ryzyka niezdolności do pracy powinna obejmować nie tylko zabezpieczenie utraconego źródła utrzymania, ale ochronę istniejącej zdolności oraz możliwości jej odzyskania²⁷³. Nie ulega bowiem wątpliwości, że docelowym dążeniem powinno być umożliwienie osobie podjęcie pracy zaspakajającej więcej potrzeb niż świadczenia socjalne, co w dłuższej perspektywie może wpłynąć pozytywnie na ograniczenie ciężarów z tytułu ich wypłaty, ponoszonych przez społeczeństwo.

5.5.2. Ochrona swobody wyboru pracy

5.5.2.1. Ochrona swobody wyboru rodzaju pracy

5.5.2.1.1. Uwagi wstępne

Na ochronę swobodnego wyboru rodzaju pracy składa się wiele czynników. Zalicza się do nich zazwyczaj swobodny wybór kształcenia się, a także swobodny wybór zawodu. Istotną rolę w zapewnianiu ochrony temu aspektowi wolności pracy odgrywa zatem stworzenie warunków swobodnego dostępu do szeroko rozumianego systemu kształcenia się, który obejmuje nie tylko edukację szkolną, ale również możliwość zmiany lub podwyższenia kwalifikacji zawodowych w trakcie aktywności zawodowej. Z kolei swobodny wybór zawodu wspierają różnego rodzaju usługi, świadczone w ramach poradnictwa zawodowego. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami katalog

271 Niż za pomocą renty socjalnej, zabezpieczającej ryzyko niezdolności do pracy powstałej przed rozpoczęciem aktywności zawodowej.

272 Szerzej: A. Waszkielewicz, *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, [w:] S. Trociuk (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10, s. 58–59 i 64–66.

273 K. Roszewska, *Ryzyko niezdolności do pracy...*, s. 317.

wstępnych warunków swobodnego wyboru pracy należy poszerzyć dodatkowo o dostęp do rehabilitacji, która – zwłaszcza jeśli jest skuteczna – poszerza możliwości działania jednostek również w sferze zatrudnienia. Zróżnicowanie potrzeb osób z niepełnosprawnościami²⁷⁴ powoduje, że dla niektórych osób rehabilitacja będzie warunkiem podjęcia jakiegokolwiek zatrudnienia, zaś dla innych – procesem wspomagającym podjętą już aktywność zarobkową²⁷⁵. Rehabilitacja zawodowa modyfikuje cel tradycyjnie świadczonych na rynku pracy usług, ułatwiających podejmowanie zatrudnienia, uwzględniając specyficzne potrzeby w zakresie zatrudnienia związane z niepełnosprawnością. Rola rehabilitacji zawodowej jest zatem szczególnie mocno widoczna przy usuwaniu barier dotyczących wyboru rodzaju pracy, choć wspiera również możliwości swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego.

Powyższe uwagi uzasadniają kolejność prowadzenia dalszych rozważań, które rozpoczęto od poddania analizie rozwiązań prawnych, umożliwiających swobodny dostęp do rehabilitacji i do poradnictwa zawodowego, następnie zaś tych regulacji, które wpływają na ochronę swobody kształcenia się przez osoby z niepełnosprawnościami. W dalszej części podrozdziału podjęto problematykę swobodnego wyboru rodzaju pracy lub zawodu, a także prawnej formy ich wykonywania. Prowadzone w tej części pracy analizy wiążą problematykę zagwarantowania warunków pracy uwzględniających potrzeby związane z niepełnosprawnością, która składa się na ochronę wyboru pracy odpowiedniej jakości.

5.5.2.1.2. Swobodny dostęp do rehabilitacji

Etymologia słowa „rehabilitacja” wskazuje, że jej głównym celem jest przywrócenie sprawności, zręczności²⁷⁶. W myśl ustawy o rehabilitacji obejmuje ona zespół różnorodnych działań organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych,

274 Na temat tych potrzeb i konieczności ich uwzględniania w zatrudnieniu – K. Roszewska, *Ochrona praw i interesów pracowników z niepełnosprawnościami*, [w:] M. Latos-Mitkowska, Ł. Pisarczyk (red.), *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, Warszawa 2016, s. 383.

275 Z tego względu osobom tym przysługują określone uprawnienia, z których mogą korzystać w trakcie zatrudnienia, związane z możliwością uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych (por. art. 20 ustawy o rehabilitacji). Chociaż wspierają one również rehabilitację społeczną – por. § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych (Dz.U. Nr 230, poz. 1694 ze zm.) czy korzystania z usług rehabilitacyjnych w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywności zawodowej (por. art. 28 ust. 1 pkt 3 i art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji).

276 Przedrostek re- oznacza przywrócenie, *habilitas* – zręczność, sprawność – szerzej: M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 62 i powołana tam literatura; T. Wrocławska, *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 176–177, szerzej: *eadem*, *Prawne pojęcie rehabilitacji*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2015, t. XCV, s. 138–155.

technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, które przy aktywnym uczestnictwie osób z niepełnosprawnościami zmierzają do osiągnięcia przez nie możliwie najwyższego poziomu funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej²⁷⁷. Ustawodawca we wspomnianej ustawie przewidział trzy formy rehabilitacji: leczniczą, zawodową i społeczną, które realizują różne, ale uzupełniające się cele. Cel rehabilitacji leczniczej nie został wprowadzić wprost wskazany w ustawie, jednak, jak trafnie podaje się w literaturze, zmierza ona do maksymalnego usprawnienia organizmu oraz niedopuszczenia do pogłębienia się niepełnosprawności poprzez zmniejszenie lub złagodzenie skutków chorób i urazów oraz skorygowanie wad wrodzonych przy pomocy środków leczniczych²⁷⁸. Taki cel rehabilitacji leczniczej wynika również z analizy przepisów, do których odsyła ustawa o rehabilitacji²⁷⁹.

Przechodząc do rehabilitacji społecznej należy zauważyć, że jej celem jest umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwa w życiu społecznym. Realizuje się ją poprzez działania adresowane do samej osoby z niepełnosprawnością, jak również do jej otoczenia, które wspomagają wyrabianie zaradności osobistej oraz umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych, a także pobudzają aktywność społeczną. Ponadto rehabilitacja społeczna wspiera kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z tymi osobami, jak również likwidację barier środowiska fizycznego, w komunikacji i w dostępie do informacji²⁸⁰.

277 Por.: art. 7 ust. 1 ustawy o rehabilitacji. M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, s. 62 i powołana tam literatura.

278 T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych...*, s. 42–43. Na ten temat także: K. Książkowska-Orłowska, J. Kujawa, *Celowość i efektywność rehabilitacji zawodowej w aspekcie medycznym*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014, s. 294–295 T. Wrocławska, *Komentarz do art. 7...*, s. 178; K. Roszewska, *Ryzyko niezdolności do pracy...*, s. 233–234 i powołana tam literatura.

279 Rehabilitacja lecznicza jest świadczeniem gwarantowanym przez ustawę z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1510. Co więcej rehabilitacja lecznicza może stanowić również element prewencji rentowej prowadzonej przez ZUS i KRUS na podstawie art. 69 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 64 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Rehabilitacja lecznicza jest również zadaniem realizowanym przez służbę medycyny pracy – por. art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1155. Szerzej na ten temat: A. Wilmowska-Pietruszyńska, *Rehabilitacja w systemie zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2(42), s. 55–57.

280 Por.: art. 9 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

Z kolei celem rehabilitacji zawodowej jest ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia oraz awansu zawodowego²⁸¹. Rehabilitacja zawodowa opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, każda osoba z niepełnosprawnością zachowuje pewne sprawności, które po ich zidentyfikowaniu, ukierunkowaniu i usprawnieniu stają się podstawą podjęcia pracy zawodowej. Po drugie, żadna praca nie wymaga od osoby, którą ją wykonuje, zaangażowania wszystkich sprawności fizycznych, psychicznych i społecznych²⁸². Rehabilitację można uznać za zakończoną sukcesem, jeśli jednostka podejmie i utrzyma zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Rehabilitacja zawodowa przebiega w kilku etapach, które rozpoczyna ocena zdolności do pracy osoby z niepełnosprawnością, stanowiąca następnie podstawę do udzielenia porady zawodowej, w wyniku której ustalany jest kierunek szkolenia lub kształcenia zawodowego. Po zakończeniu procesu nabywania kwalifikacji zawodowych następuje zatrudnienie na stanowisku pracy uwzględniającym psychofizyczne zdolności oraz kwalifikacje zawodowe²⁸³. Znajduje to odzwierciedlenie w przepisach ustawy o rehabilitacji, zgodnie z którą rehabilitacja zawodowa następuje w szczególności poprzez umożliwienie osobie skorzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy²⁸⁴.

Rehabilitacja zawodowa jest prowadzona przez organy rentowe i dostęp do niej mają osoby z orzeczeniami o niezdolności do pracy, zaś system rehabilitacji zawodowej i społecznej dla osób z orzeczeniami o niepełnosprawności, oprócz możliwości skorzystania z poradnictwa zawodowego, szkoleń i pośrednictwa pracy, jest wspierany przez funkcjonowanie trzech rodzajów podmiotów – warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej i zakładów pracy chronionej, z usług których, w założeniu – w podanej kolejności, powinny korzystać osoby z niepełnosprawnościami. Głównym zadaniem warsztatów terapii zajęciowej jest wyrobienie lub przywrócenie umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia²⁸⁵, przy jednoczesnej realizacji indywidualnego programu rehabilitacji. Na skutek niedawno wprowadzonych zmian warsztaty te, poprzez organizację zajęć klubowych, mają wspierać byłych uczestników w utrzymaniu samodzielności i niezależności w życiu

281 Por.: art. 8 ustawy o rehabilitacji; T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych...*, s. 47.

282 A. Hulek, *Teoria i praktyka rehabilitacji inwalidów...*, s. 164–165; T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych...*, s. 48–49.

283 T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych...*, s. 48; *idem*, *Specyficzne problemy związane z pracą zawodową osób niepełnosprawnych*, [w:] B. Szczepankowska, J. Mikulski (red.), *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans*, Warszawa 1999, s. 179–180.

284 Por.: art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

285 Por.: art. 10a ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

społecznym i zawodowym²⁸⁶. Kolejne ogniwo systemu stanowią zakłady aktywności zawodowej, stwarzające warunki dołączenia zatrudnienia z rehabilitacją²⁸⁷, których celem jest przygotowanie jednostki do życia w społeczeństwie oraz pomoc i wsparcie w podejmowaniu zatrudnienia²⁸⁸. Dopełnieniem systemu jest zaś działalność zakładów pracy chronionej, które w ramach prowadzonej działalności gospodarczej łączą zatrudnianie pracowników z niepełnosprawnością z ich rehabilitacją²⁸⁹. Pomimo trafnych założeń, opisany system nie realizuje w praktyce zakładanego celu w postaci przygotowania do podejmowania zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy podaje się brak zachęt kierowanych do warsztatów terapii zajęciowej czy zakładów aktywności zawodowej do wspierania osób z niepełnosprawnościami w podejmowaniu zatrudnienia w konkurencyjnych warunkach świadczenia pracy²⁹⁰. Jak była już o tym mowa przy ocenie funkcjonowania zasiłku wyrównawczego i renty szkoleniowej, również system rehabilitacji zawodowej powiązany z organem rentowym nie pełni w praktyce wyznaczonej przez ustawodawcę roli w przywracaniu zdolności do pracy osobom z niepełnosprawnościami²⁹¹.

Wymienione przez ustawodawcę rodzaje rehabilitacji i sposoby ich realizacji stanowią tylko niektóre aspekty szerszego procesu, który w literaturze określa się mianem rehabilitacji kompleksowej. Proces ten zakłada wzajemne warunkowanie i przeplatanie się poszczególnych rodzajów rehabilitacji – pozytywne rezultaty

286 Por.: art. 10g–10h ustawy o rehabilitacji. Zob. też uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2215, sejm VIII kadencji, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2215> (dostęp: 7.02.2019).

287 Jej czas, w zależności od potrzeb, wynosi nie mniej niż 60 lub 120 minut dziennie, zaś jest ona przeprowadzana na podstawie indywidualnego planu rehabilitacji – por.: § 12–13 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej, Dz.U. poz. 850. Szerzej na ten temat: M. Skóra, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w warunkach pracy chronionej*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 162–163; Ł. Grochowski, *Zakłady aktywności zawodowej w Polsce*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014, s. 179.

288 Por.: Ł. Grochowski, *Zakłady aktywności zawodowej w Polsce...*, s. 177 i podana tam literatura.

289 Por.: § 2 ust.1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2017 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1023 ze zm. Szerzej na ten temat: M. Skóra, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych...*, s. 158–159; M. Rydzewska, I. Wieleba, *Prawa i obowiązki pracowników niepełnosprawnych*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018, s. 239–242.

290 K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób...*, s. 53. Zob. też: A. Barczyński, *Skuteczność systemu zatrudniania...*, s. 60–61.

291 Por.: G. Uścińska, *Rehabilitacja zawodowa...*, s. 12–13.

rehabilitacji leczniczej mają w założeniu wspierać aktywność zawodową i społeczną osoby z niepełnosprawnością, zaś dobrze dobrana praca zawodowa może pełnić funkcje usprawniające²⁹². Na zakończenie powyższych rozważań warto jeszcze dodać, że rehabilitacja kompleksowa zostanie uzupełniona określonymi działaniami finansowanymi z powołanego niedawno do życia Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych²⁹³. Z jego środków, finansowanych głównie z części składki na Fundusz Pracy oraz z daniny solidarnościowej²⁹⁴, płaconej przez osoby najbardziej zamożne, mają być realizowane różnorodne zadania dotyczące społecznego, zawodowego lub zdrowotnego wsparcia osób niepełnosprawnych²⁹⁵. Niestety ustawodawca nie definiuje samego „wsparcia”, co więcej rodzi zadań oraz rządowych i resortowych programów realizowanych w jego ramach²⁹⁶ ma określać corocznie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w formie planu wsparcia²⁹⁷. Choć niewątpliwie rozwiązanie takie umożliwia dużą elastyczność przyjmowanych środków wsparcia, to jednak rodzi pewne obawy co do czytelności kryteriów decydujących o wyborze podejmowanych działań i realizowanych programów.

Krok w dobrym kierunku stanowią także inne działania ustawodawcy w odniesieniu do rehabilitacji, polegające m.in. na wprowadzeniu możliwości korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej, zaś ze świadczeń specjalistycznych bez konieczności uzyskania skierowania, jak również na zniesieniu limitowania świadczeń z zakresu rehabilitacji leczniczej. Warto przy tym jednak zauważyć, że rozwiązania te obejmują wyłącznie osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym, zaś w doktrynie podkreśla się, że wspomniane zniesienie limitu finansowania świadczeń z zakresu rehabilitacji siłą rzeczy musi odbyć się kosztem innych grup świadczeniobiorców²⁹⁸, co z kolei może sprzyjać powstawaniu antagonistycznych postaw wobec osób z niepełnosprawnościami.

Z przyjętych przez ustawodawcę do realizacji zobowiązań międzynarodowych wynika, że rehabilitacja powinna stanowić przedmiot odrębnej polityki, w ramach

292 T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych...*, s. 53; K. Książkowska-Orłowska, J. Kujawa, *Celowość i efektywność rehabilitacji...*, s. 284–285.

293 Ustawa z 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Dz.U. poz. 2192.

294 Por.: art. 3 ust. 1 ustawy Solidarnościowym Funduszu Wsparcia.

295 Szerzej na temat wsparcia zdrowotnego – D.E. Lach, *Kilka uwag o nowych instrumentach wsparcia dla osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 12, s. 7.

296 Por.: art. 6 ustawy Solidarnościowym Funduszu Wsparcia.

297 Por.: art. 11 ustawy Solidarnościowym Funduszu Wsparcia. W dniu 31 stycznia 2019 r. minister ds. zabezpieczenia społecznego ogłosił taki plan na rok 2019 – szerzej: <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-o-planie-wsparcia-na-rok-2019> (dostęp: 8.02.2019).

298 Szerzej: D.E. Lach, *Kilka uwag...*, s. 6–7.

której działania podejmowane przez instytucje publiczne i prywatne powinny opierać się na ścisłej współpracy i być skoordynowane²⁹⁹. Za koordynację zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej odpowiedzialny jest Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, którego możliwości oddziaływania w tym zakresie są jednak systemowo ograniczone, jeśli się zważy, że urząd ten jest usytuowany przy ministrze ds. pracy³⁰⁰. Aktualnie poszczególne usługi świadczone w ramach rehabilitacji nie spełniają wymogu koordynacji, co wpływa negatywnie na ich skuteczność.

Istotnym mankamentem omawianej regulacji jest sformułowanie prawa do rehabilitacji dopiero na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Rehabilitacja kompleksowa jest dla znacznej części osób z niepełnosprawnościami warunkiem ich funkcjonowania w społeczeństwie na poziomie porównywalnym z innymi jego członkami, co potwierdzają również wiążące Polskę zobowiązania międzynarodowe³⁰¹. Zagwarantowanie dostępu do niej można więc uznać za warunek dla poszanowania godności jednostki z niepełnosprawnością. Wobec tego zastrzeżenia budzi regulacja konstytucyjna, w której wprost takiego prawa się nie ustanawia. Z art. 69 Konstytucji wynika tylko, że władze publiczne udzielają pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Co więcej, wspomniany przepis ustawy zasadniczej ma charakter normy programowej, na którą jednostka nie może się bezpośrednio powoływać, dochodząc roszczeń. W związku z tym można mieć uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do tego, czy konstytucyjna zasada ochrony wolności jednostki jest realizowana we właściwym zakresie, i czy inne wartości życia społecznego podlegające ochronie, jak w szczególności finanse publiczne, których udział w organizowaniu rehabilitacji musiałby być znaczny, uzasadniają utrzymywanie obecnych rozwiązań.

Jak się wydaje, zakres pomocy, o której mowa w art. 69 Konstytucji, konkretyzuje właśnie rehabilitacja, która, jak wyżej wspomniano, jest działaniem celowym, nakierowanym na włączanie osób z niepełnosprawnościami w możliwie szerokim zakresie do życia społecznego. Uwzględniając wspomniane standardy międzynarodowe należy więc przyjąć, że pomoc władz publicznych udzielana zgodnie z zasadą subsydiarności, powinna zmierzać do wyeliminowania skutków niepełnosprawności, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym.

Zamykając uwagi dotyczące dostępu do systemu rehabilitacji należy stwierdzić, że umiejscowienie regulacji prawnej tego zagadnienia na poziomie ustawodawstwa

299 Por.: art. 5 Konwencji MOP nr 159. Zob. też pkt 15–19 Zalecenia MOP nr 169.

300 Por.: art. 34 ustawy o rehabilitacji. Szerzej na ten temat: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 34*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 719–720 i powołana tam literatura.

301 Por.: art. 1–2 Konwencji MOP nr 159, a także art. 26 KPON.

zwykłego w rezultacie prowadzi do istotnego osłabienia ochrony wolności pracy osób z niepełnosprawnościami. Aktualny wydaje się również formułowany w odniesieniu do systemu rehabilitacji na początku transformacji ustrojowej zarzut, że dostęp do niej jest osłabiony przez brak sformułowania dla jednostek konkretnych uprawnień, których realizacja może być skutecznie egzekwowana.

5.5.2.1.3. Swobodny dostęp do poradnictwa zawodowego

Jak już była o tym mowa, swobodny wybór rodzaju pracy może być wspierany w ramach poradnictwa zawodowego. W doktrynie słusznie zauważono, że jest ono świadczone zarówno w ramach systemu edukacji, jak również w ramach służb zatrudnienia³⁰². Świadczenie poradnictwa zawodowego w tym pierwszym systemie jest zgodne z założeniem, że preorientacja zawodowa powinna nastąpić w możliwie wczesnej fazie edukacji. Z tego powodu ważny jest dostęp dzieci i młodzieży do doradztwa zawodowego świadczonego w szkołach, które ma na celu wspieranie uczniów w podejmowaniu świadomych decyzji edukacyjnych i zawodowych³⁰³. Warto podkreślić, że w niedługiej perspektywie, w związku z próbą restytucji systemu kształcenia zawodowego i dostosowania go do bieżących potrzeb rynku pracy, do grona organizacji wspierających system oświaty w zakresie kształcenia zawodowego zostaną włączeni m.in. pracodawcy i ich organizacje, samorządy gospodarcze lub inne organizacje gospodarcze, stowarzyszenia lub samorządy zawodowe³⁰⁴. Z kolei w odniesieniu do studentów swobodę wyboru zawodu wspomaga obecnie działanie akademickich biur karier, które we współpracy z centrami informacji i planowania kariery zawodowej opracowują, aktualizują i upowszechniają informacje zawodowe³⁰⁵. Poradnictwo zawodowe świadczone w okresie edukacji może skutecznie wspierać trafne decyzje zawodowe, zwiększając szanse na swobodne podejmowanie i zmianę zatrudnienia w trakcie dorosłego życia.

Przechodząc do poradnictwa zawodowego świadczonego dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami jako zgodną ze standardami międzynarodowymi, należy

302 E. Staszewska, *Komentarz do art. 38*, [w:] Z. Góralski (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, s. 394.

303 Por.: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 16 sierpnia 2018 r. w sprawie doradztwa zawodowego, Dz.U. poz. 1675. W związku z wprowadzaniem reformy systemu szkolnictwa zawodowego akt ten obowiązuje do dnia 1 września 2019 r.

304 Z dniem 1 września 2019 r. – por.: art. 1 pkt 2 ustawy z 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawie o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2245. Por.: uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw, druk sejmowy nr 2861, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2861> (dostęp: 1.02.2019).

305 Por.: art. 8 ust. 8 pkt 2a w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1265 ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

uznać jego organizację w ramach powszechnych służb zatrudnienia. Usługi tego typu świadczone są we wspomnianych centrach informacji i planowania kariery zawodowej, funkcjonujących w wojewódzkich urzędach pracy³⁰⁶, jak również przez doradców zawodowych w powiatowych urzędach pracy³⁰⁷. Ponadto poradnictwo zawodowe jest również świadczone przez niepubliczne podmioty, zwłaszcza takie jak agencje zatrudnienia³⁰⁸, których działalność wprowadza pożądaną – z punktu widzenia jakości świadczonych usług – konkurencję.

O ile dostęp do usług z zakresu poradnictwa świadczonych przez centra informacji i planowania kariery zawodowej oraz agencje zatrudnienia jest otwarty, o tyle korzystanie z tego typu usług świadczonych przez powiatowe urzędy pracy w pełnym zakresie³⁰⁹ i we wszystkich formach³¹⁰ jest uzależnione od posiadania formalnego statusu – bezrobotnego lub poszukującego pracy. Warto zauważyć, że zwłaszcza nabycie tego pierwszego statusu może okazać się w odniesieniu do niektórych osób z niepełnosprawnościami problematyczne, głównie ze względu na dwie spośród licznych przesłanek uzyskania statusu bezrobotnego – zdolność do podjęcia zatrudnienia oraz niepobieranie określonych świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Jeśli chodzi o zdolność do podjęcia zatrudnienia, wobec braku legalnej definicji zazwyczaj wyróżnia się w doktrynie dwa jej aspekty – prawny i psychofizyczny³¹¹. Wątpliwości w odniesieniu do zdolności w sensie prawnym występują, o czym była już mowa, w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami, które zostały ubezwłasnowolnione całkowicie, natomiast w przypadku zdolności psychofizycznej

306 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 8*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, s. 153–155.

307 Por.: art. 38 w zw. z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

308 Por.: art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 18*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, s. 214–215. Praktyczne działanie tych ostatnich zostało omówione przez M. Siedleckiego, *Rola niepublicznych służb zatrudnienia w aktywizacji osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Klimczuk, M. Siedlecki, P. Sadowska, M. Sydow, *Niepubliczne agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Możliwości i dylematy rozwoju w sektorze pozarządowym*, Warszawa – Białystok 2013, s. 47–67.

309 Por.: art. 39a ustawy o promocji zatrudnienia.

310 Por.: § 48 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Dz.U. poz. 667.

311 Z. Góral, *Prawne pojęcie bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5, s. 24; E. Staszewska, *Komentarz do art. 11*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 298–299.

zastrzeżenia mogą rodzić się zwłaszcza³¹² w odniesieniu do osób dysponujących orzeczeniami o całkowitej niezdolności do pracy. Jak była już o tym mowa, nie stanowią one przeszkody do podejmowania zatrudnienia na stanowiskach pracy specjalnie stworzonych lub odpowiednio przystosowanych do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu.

Ze względu na konieczność spełnienia warunku nieposiadania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ani renty szkoleniowej czy socjalnej³¹³, część osób z niepełnosprawnościami nie nabędzie jednak statusu bezrobotnego, z którym powiązany jest dostęp do szerokiego i bardziej kompleksowego niż samo poradnictwo instrumentarium pomocy w podejmowaniu zatrudnienia³¹⁴. Ustanowienie tego warunku trudno zrozumieć ze względu na fakt, że świadczenie poradnictwa zawodowego stanowi element prowadzonej przez państwo polityki rynku pracy, nie jest więc (o czym była już mowa) świadczeniem z systemu zabezpieczenia społecznego, do którego prawo – w przypadku ryzyka braku pracy – jest uzależnione od nieposiadania dodatkowych środków utrzymania³¹⁵. Innymi słowy, o ile prawo do zasiłku dla bezrobotnych powinno być uzależniane od nieposiadania innych możliwości zabezpieczenia egzystencji, o tyle nie powinno mieć to wpływu na dostęp do pomocy w wyborze i podejmowaniu zatrudnienia³¹⁶. Ograniczenia w zakresie dostępu do usług poradnictwa zawodowego w pewnej mierze łagodzi wprowadzenie przez ustawodawcę szczególnej kategorii poszukującego pracy – poszukującego pracy niepozostającego w zatrudnieniu³¹⁷. Dostęp do poradnictwa zawodowego powinien być zapewniony w trakcie całej aktywności zawodowej, toteż nawet osoby z niepełnosprawnością pozostające w zatrudnieniu mają możliwość skorzystania z tej usługi, w szczególności w ramach statusu osoby poszukującej pracy. Na zakończenie tego wątku należy jeszcze zauważyć, że zawarty w ustawie o rehabilitacji system odesłań do ustawy o promocji zatrudnienia, która również jest rozbudowanym aktem prawnym, jest nieczytelny i utrudnia

312 Na temat innych jeszcze wątpliwości szerzej: M. Paluszkiewicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, M. Włodarczyk (red.), *Prawo rynku pracy*, Tom VIII, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 647–648.

313 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o promocji zatrudnienia.

314 Chodzi tu w szczególności o szkolenia, prace interwencyjne, przygotowanie zawodowe dorosłych, staże, refundację kosztu studiów podyplomowych i innych szkoleń, a także bonów.

315 Por.: art. 65 ust. 5 i art. 67 ust. 2 Konstytucji. Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Osoba bezrobotna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 652–653.

316 Na marginesie należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie uwzględnił również możliwości rejestracji w charakterze bezrobotnego osoby mającej prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, której wysokość stanowi 75% renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy – por.: art. 62 ust. 2 ustawy emerytalnej.

317 Por.: art. 11 ustawy o rehabilitacji. Szerzej na ten temat: M. Paluszkiewicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 653–655.

ustalenie, które usługi i instrumenty rynku pracy mają zastosowanie do osób z niepełnosprawnościami, w zależności od posiadanego przez nie statusu bezrobotnego, poszukującego pracy niepozostającego w zatrudnieniu, jak również poszukującego pracy. Z powyższych względów uzasadnione wydaje się postulowanie o włączenie materii dotyczącej pomocy w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Warto jeszcze przypomnieć, że taka technika legislacyjna jest zalecana przez społeczność międzynarodową w ramach Standardowych zasad wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami, a ponadto stanowi formalny i symboliczny wyraz uwzględniania problematyki niepełnosprawności w głównym nurcie spraw społecznych podlegających regulacji prawnej.

Na swobodny dostęp do poradnictwa zawodowego wpływ mają również zasady jego świadczenia, określone przez ustawodawcę³¹⁸. Mowa tu w szczególności o uwzględniającej negatywny aspekt wolności pracy zasadzie dobrowolności³¹⁹, która oznacza, że korzystanie z usług poradnictwa następuje na podstawie swobodnej decyzji jednostki, która nie jest do tego przez nikogo przymuszana. Pozytywny aspekt wolności pracy został natomiast uwzględniony w kolejnej zasadzie, odnoszącej się do poradnictwa zawodowego, która dotyczy swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia³²⁰. Dobór właściwego szkolenia, kształcenia zawodowego, rodzaju i formy zatrudnienia następuje w wyniku kompleksowego ustalenia zachowanych przez osobę sprawności³²¹ oraz ustalenia odpowiedniego dla niej stanowiska pracy lub zawodu. Ostateczną decyzję we wskazanych obszarach podejmuje jednak sama osoba z niepełnosprawnością na podstawie udzielonych jej informacji³²².

318 W odniesieniu do agencji zatrudnienia wprost uregulowano zasadę równego dostępu, m.in. bez względu na niepełnosprawność i zasadę bezpłatności – por.: art. 19c i 19d ustawy o promocji zatrudnienia.

319 Por.: art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Zasada taka nie została wprost uregulowana w odniesieniu do poradnictwa zawodowego świadczonego przez agencje zatrudnienia, co nie oznacza jednak, że nie obowiązuje ona przy świadczeniu tej usługi przez te podmioty.

320 Por.: art. 37 ust. 2 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia. Zasada taka nie została wprost uregulowana w odniesieniu do poradnictwa zawodowego świadczonego przez agencje zatrudnienia, co nie oznacza jednak, że nie obowiązuje ona przy świadczeniu tej usługi przez te podmioty.

321 Szerzej: B. Kurkus-Rozowska, *Ocena możliwości psychofizycznych osób niepełnosprawnych w celu ich optymalnego zatrudnienia*, [w:] B. Szczepankowska, J. Mikulski (red.), *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans*, Zeszyty metodyczno-informacyjne doradcy zawodowego, Warszawa 1999, s. 37–45; T. Majewski, *Poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy dla osób niepełnosprawnych. Poradnik dla urzędów pracy*, Warszawa 2011, s. 34–44.

322 T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych...*, s. 60–74.

Konieczność zapewnienia swobodnego dostępu do poradnictwa zawodowego oznacza również zapobieganie praktykom dyskryminacyjnym ze względu na niepełnosprawność oraz świadczenie tej usługi w sposób uwzględniający szczególne potrzeby z niej wynikające, co jest warunkiem wyrównania pozycji tych osób. Niezależnie od tego, czy usługa w zakresie poradnictwa zawodowego jest świadczona przez publiczne służby zatrudnienia czy agencje zatrudnienia, zasadą, która powinna być respektowana, jest równe traktowanie bez względu na niepełnosprawność³²³, co wynika również z unijnych standardów³²⁴. Naruszenie tej zasady zostało przez ustawodawcę uznane za złamanie zakazu dyskryminacji i zagrożone jest sankcją karno-administracyjną dla podmiotu, który się go dopuścił³²⁵. Osoba z niepełnosprawnością, której dostęp do poradnictwa został ze względu na tę cechę utrudniony, ma możliwość dochodzenia odszkodowania³²⁶. Jako niezgodny z przyjętymi standardami międzynarodowymi należy ocenić natomiast brak obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień przy świadczeniu usługi poradnictwa zawodowego. Jak bowiem wynika z Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, racjonalne usprawnienia zapewniają możliwość korzystania przez te osoby z praw człowieka, w tym z prawa do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami, zaś odmowa racjonalnego usprawnienia stanowi przejaw dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Racjonalne usprawnienia mogą być więc traktowane m.in. jako jeden ze środków zapewnienia skutecznego dostępu do poradnictwa zawodowego. W kontekście nakładów ze środków publicznych, których te usprawnienia by wymagały, w literaturze słusznie podkreśla się, że wszyscy członkowie społeczeństwa korzystają z jakiejś formy usprawnień, których należy upatrywać w działalności służb ratunkowych czy możliwości korzystania ze środków transportu publicznego, jednak pomimo że ich utrzymywanie jest kosztowne, rzadko są postrzegane w kategoriach nieracjonalnego obciążenia dla finansów publicznych³²⁷.

323 Por.: art. 38 ust. 2 pkt 3, a także art. 19c ustawy o promocji zatrudnienia. Potwierdza to również art. 2a tej ustawy.

324 Dyrektywa 2000/78 ma zastosowanie w odniesieniu do dostępu do wszystkich rodzajów i szczebli poradnictwa zawodowego, kształcenia zawodowego, doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego, łącznie ze zdobywaniem praktycznych doświadczeń, bez względu na to czy są one świadczone przez instytucję publiczną czy prywatną – por.: art. 3 ust. 1 lit. b dyrektywy.

325 W odniesieniu do agencji zatrudnienia. Por.: art. 121 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

326 Por.: art. 13 ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Szerzej: A. Ludera-Ruszel, *Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność w zakresie dostępu do zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 8, s. 21–22, s. 25; K. Serafin, *Zasada równego traktowania w zakresie dostępu do usług i instrumentów rynku pracy*, [w:] Z. Góról (red.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, Warszawa 2013, s. 134–135.

327 E. Albin, *Universalising the Right to Work...*, s. 78–79 i powołana tam literatura.

Przechodząc z kolei do sposobu świadczenia poradnictwa zawodowego z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami, należy zauważyć, że jest ono usługą zindywidualizowaną, co potwierdzają różne formy jej świadczenia³²⁸. Podstawowe znaczenie dla owej indywidualizacji ma właściwe udokumentowanie niepełnosprawności podczas procesu rejestracji³²⁹. Służy temu orzeczenie o stopniu niepełnosprawności i wskazaniach dotyczących zatrudnienia, które pozwala doradcy zawodowemu właściwie ustalić rodzaj i warunki pracy oraz potrzeby, które należy uwzględnić w procesie jej wykonywania. Niemniej jednak wyśóg dysponowania takim orzeczeniem stanowi dodatkowy warunek korzystania z usług publicznych służb zatrudnienia dla osób mających orzeczenie o niezdolności do pracy lub służby. Konieczność uzyskania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w rezultacie stanowi dodatkowy warunek skorzystania z usług rynku pracy, ograniczając swobodny dostęp do poradnictwa zawodowego, od którego zależy trafny wybór rodzaju wykonywanej pracy.

Uwzględnienie potrzeb związanych z niepełnosprawnością podczas udzielania porady zawodowej umożliwia także zasada dostępności. Świadczenie omawianej usługi w sposób dostępny dla tej osoby jest uzależnione przede wszystkim od profesjonalnego przygotowania pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz odpowiedniego wyposażenia stanowisk ich pracy i równomiernego rozmieszczenia terytorialnego tych służb³³⁰, zaś dodatkowo od odpowiedniej infrastruktury – braku barier architektonicznych³³¹, komunikacyjnych³³² i technicznych³³³. Warto w tym miejscu zauważyć, że standardem międzynarodowym jest uniwersalne projektowanie usług, co oznacza, że powinny być one użyteczne dla wszystkich, w możliwie jak największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Nie wyklucza to jednak możliwości korzystania z pomocy technicznych dla szczególnych grup osób z niepełnosprawnościami, jeżeli jest

328 W szczególności porada indywidualna, udzielenie indywidualnej informacji, szkolenie z zakresu umiejętności poszukiwania pracy – szerzej zob.: § 46 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy.

329 Por.: § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, Dz.U. poz. 1299.

330 Por.: M. Włodarczyk, *Pośrednictwo pracy...*, s. 124–125.

331 Por.: art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

332 Zob.: art. 9 ust. 1 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się.

333 Np. poprzez możliwość wstępu z psem asystującym do budynków użyteczności publicznej – por.: art. 20a ustawy o rehabilitacji. Warto zwrócić również uwagę, że centra informacji i planowania kariery zawodowej świadczą usługę poradnictwa na odległość z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych – por.: art. 8 ust. 8 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

to potrzebne³³⁴. Ponadto dostępność poradnictwa zawodowego wspiera również zasada bezpłatności, obowiązująca przy jej świadczeniu zarówno publiczne służby zatrudnienia, jak i agencje zatrudnienia³³⁵.

Podsumowując ten wątek rozważań, należy zauważyć, że poradnictwo zawodowe jest szczególnie istotną usługą rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami, ponieważ w oparciu o ich indywidualne zdolności i predyspozycje wspiera je w podjęciu trafnych decyzji edukacyjnych i zawodowych. Z powyższych względów kluczowe jest zapewnienie możliwie szerokiego dostępu do tego poradnictwa już na etapie edukacji wczesnoszkolnej, ale również w całym okresie aktywności zawodowej. W tym kontekście należy więc powtórzyć sformułowane wcześniej postulaty zmiany regulacji prawnej, zwłaszcza w odniesieniu do uniezależnienia dostępu do pełnego zakresu poradnictwa od pobierania świadczeń socjalnych, jak również wprowadzenia racjonalnych usprawnień w procesie świadczenia tej usługi.

5.5.2.1.4. Swoboda kształcenia się

Jak już wspomniano wcześniej, zasadniczym warunkiem swobodnego dostępu do zatrudnienia jest posiadanie odpowiedniego wykształcenia, które, biorąc pod uwagę zmienną rzeczywistość społeczno-gospodarczą, wymaga aktualizowania w czasie aktywności zawodowej. Z powyższych względów swoboda dostępu do powszechnych systemów kształcenia powinna być zapewniona nie tylko dzieciom i młodzieży, ale również osobom dorosłym, które potrzebują uzupełnienia lub zmiany kwalifikacji³³⁶. Dodatkowo z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami może powstawać konieczność zmiany zawodu ze względu na stan zdrowia, w przypadku utraty zdolności do dotychczas wykonywanej pracy, wywołanej wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową.

W świetle powyższego system edukacji powinien być dostosowany do realiów rynku pracy i indywidualnych potrzeb tak, aby stworzyć każdej jednostce, również z dysfunkcjami, możliwie szerokie warunki dla podejmowania i wykonywania pracy³³⁷. Zdaje sobie z tego sprawę również ustawodawca, który w ramach systemu oświaty zobowiązuje się zapewnić możliwość pobierania nauki we wszystkich

334 Koncepcja ta została szerzej objaśniona np. w: *Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2011, nr 5, s. 17–20, zob. też: M. Paluszkiwicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 311.

335 Por.: art. 38 ust. 2 pkt 5 i art. 19d ustawy o promocji zatrudnienia.

336 Taki standard wynika również z art. 24 ust. 5 KPON.

337 Por.: A. Kogut, *Potrzeba i koncepcje kształcenia osób niepełnosprawnych*, [w:] I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010, s. 101; D. Kurzyna-Chmiel, *Niepełnosprawność jako źródło specyfiki regulacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5, s. 36.

typach szkół przez dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami³³⁸, jak również otoczyć je opieką przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych³³⁹. Ze względu na zróżnicowanie potrzeb wywoływanych przez niepełnosprawność przyjęto elastyczny system kształcenia, w ramach którego zapewniono wybór odpowiedniej ścieżki edukacyjnej³⁴⁰. Wsparcie w jego dokonaniu ma umożliwiać odpowiednie orzeczenie poradni psychologiczno-pedagogicznej³⁴¹. Edukacja osób z niepełnosprawnościami może przebiegać w szkołach ogólnostępnych, specjalnych, integracyjnych, z oddziałami specjalnymi i integracyjnymi, a co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia dostępu do zatrudnienia – również w szkołach podstawowych z oddziałami przysposabiającymi do pracy³⁴² oraz ponadpodstawowych szkołach specjalnych przysposabiających do pracy³⁴³. Potrzeby edukacyjne i możliwości psychofizyczne uczniów z niepełnosprawnościami powinny być również uwzględniane podczas samego procesu pobierania nauki – poprzez odpowiednie przygotowanie materiałów edukacyjnych do kształcenia ogólnego i zawodowego³⁴⁴ czy zapewnianie przez gminę dzieciom objętym systemem kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej³⁴⁵.

338 Uczniem niepełnosprawnym jest uczeń posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego – por.: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, Dz.U. poz. 1113 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, Dz.U. poz. 1578.

339 Por.: art. 1 pkt 6–7 oraz art. 127 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 996. Szerzej: D. Kurzydina-Chmiel, *Niepełnosprawność jako...*, s. 37–38.

340 W ramach modelu segregacyjnego, integracyjnego lub inkluzyjnego – szerzej: A. Szpak, *Edukacja włączająca uczniów niepełnosprawnych*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2017, nr XIII (4), s. 19–22.

341 Por.: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, Dz.U. poz. 1743 ze zm. Szerzej: D. Kurzydina-Chmiel, *Niepełnosprawność jako...*, s. 39–42, zagadnienie to również omawia w oparciu o poprzedni stan prawny A. Kogut, *Potrzeba i koncepcje kształcenia osób niepełnosprawnych...*, s. 101–106.

342 Por.: art. 2 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe. Szerzej: D. Kurzydina-Chmiel, *Niepełnosprawność jako...*, s. 39.

343 Por.: art. 18 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe.

344 Por.: art. 3 pkt 24 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1457.

345 Por.: art. 39 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe. Szerzej: D. Kurzydina-Chmiel, *Niepełnosprawność jako...*, s. 36–37.

Powyższe rozwiązania są zgodne ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi edukacji włączającej³⁴⁶, jednak tylko częściowo, ponieważ w krajowych regulacjach nie przewidziano obowiązku zapewniania racjonalnych usprawnień w procesie edukacji³⁴⁷. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, ratyfikacja przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami powinna stanowić impuls do kolejnych zmian w obrębie systemu oświaty, w kierunku stopniowej likwidacji szkół specjalnych, a także integracyjnych, i stworzenia inkluzywnych warunków kształcenia, zapewniających wszystkim dzieciom równe szanse edukacyjne, bez względu na rodzaj dysfunkcji³⁴⁸.

Z kolei dostęp do szkolnictwa wyższego osób z niepełnosprawnościami wspierają obowiązki nakładane na uczelnie, które polegają m.in. na stwarzaniu warunków pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia w celu odbywania kształcenia, jak również w kształceniu i prowadzeniu działalności naukowej³⁴⁹. W szczególności oznacza to konieczność uwzględnienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami przy organizowaniu i wyposażaniu miejsc kształcenia³⁵⁰, a także przy udzielaniu im pomocy materialnej³⁵¹. Wśród środków wspierających swobodny dostęp do kształcenia się – oprócz obowiązku szkolnego³⁵² – dodatkowo wymienić można obowiązek osiągania przez publiczne i niepubliczne szkoły i uczelnie określonego wskaźnika uczniów, studentów lub słuchaczy będących osobami niepełnosprawnymi, pod rygorem dokonywania określonej wpłaty na PFRON³⁵³.

Reasumując, należy zauważyć, że w świetle wieloletnich polskich doświadczeń w zakresie funkcjonowania segregacyjnego systemu kształcenia dzieci z dysfunkcjami

346 Szerzej wymogi te omawia: P. Kubicki, *Równy dostęp do edukacji osób z niepełnosprawnościami*, [w:] S. Trociuk (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10, s. 34–35.

347 Por.: art. 24 ust. 2 lit. c KPN. Przykłady takich racjonalnych usprawnień w obszarze edukacji w innych krajach unijnych omawiają: L. Waddington, A. Broderick, A. Poulos, *Disability law and reasonable accommodation beyond employment. A legal analysis of the situation in EU Member States*, Luxembourg 2016, s. 128–137.

348 A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie...*, s. 7–8.

349 Por.: art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

350 Por.: § 6 pkt 3 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia, Dz.U. poz. 2090.

351 Stypendia przyznawane studentom i doktorantom niepełnosprawnym z funduszu wsparcia osób niepełnosprawnych – por.: art. 87–89, art. 209 ust. 7 oraz 415 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

352 Por.: art. 35 ustawy Prawo oświatowe. Możliwości odroczenia obowiązku szkolnego w przypadku wydania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego dotyczy art. 38 tej ustawy.

353 Por.: art. 21 ust. 2b–2d ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 21*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 438–442 oraz 452–454.

przyjęte rozwiązania stanowią krok we właściwym kierunku i przejaw nowoczesnego postrzegania problematyki niepełnosprawności. Warto bowiem podkreślić, że możliwość podejmowania edukacji włączającej jest warunkiem funkcjonowania jednostek z niepełnosprawnościami w głównym nurcie życia społecznego. Obcowanie od najmłodszych lat z rówieśnikami mającymi pewne szczególne cechy i związane z nimi potrzeby jest naturalną okazją do edukacji w zakresie niepełnosprawności i jednocześnie środkiem zwalczania stereotypów, które są z nią związane. Zdobywane m.in. w ten sposób doświadczenie jest również niezbędne, by skutecznie zaangażować społeczeństwo w usuwanie barier funkcjonalnych, czego wymagają najnowsze standardy odnoszące się do rozwiązywania problemów związanych z niepełnosprawnością.

Kolejnym elementem składającym się na swobodę kształcenia się jest możliwość zmiany zawodu przez osoby z niepełnosprawnościami. System przekwalifikowania zawodowego opiera się na omówionych już rozwiązaniach, wypracowanych w poprzednim ustroju społeczno-gospodarczym³⁵⁴. W praktyce, mimo zapewnienia przez system zabezpieczenia społecznego świadczeń motywujących do poddawania się rehabilitacji zawodowej, nie spełniają wyznaczonych im funkcji. Dzieje się tak głównie ze względu na nadmierne obciążenia finansowe i organizacyjne pracodawców, jakie wiążą się z koniecznością zorganizowania, wyposażenia i funkcjonowania zakładowych ośrodków rehabilitacji i stanowisk pracy³⁵⁵. Również osoby, które utraciły zdolność do wykonywania pracy w dotychczasowym zawodzie, w razie uzyskania orzeczenia o celowości przekwalifikowania³⁵⁶ rzadko są kierowane do powiatowego urzędu pracy w celu przekwalifikowania zawodowego, mimo wsparcia ich działań rentą szkoleniową. W tym przypadku przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się głównie w niezbyt jasnych rozwiązaniach prawnych, jak również w braku efektywnego współdziałania organów rentowych z organami zatrudnienia oraz w zmienności sytuacji na rynku pracy³⁵⁷. W tym stanie rzeczy w doktrynie formułowane są propozycje utworzenia finansowanego w głównej mierze ze środków publicznych³⁵⁸ ośrodka szkolenia zawodowego i rehabilitacji,

354 Por.: art. 23 ust. 1 ustawy zasiłkowej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego oraz szczegółowych zasad przyznawania tego zasiłku. Zgodnie z art. 85 ust. 2 ustawy zasiłkowej wspomniane rozporządzenie zachowuje moc do czasu wydania nowego rozporządzenia na mocy art. 26 tej ustawy.

355 Zwraca na to uwagę: W. Koczur, *Zasiłek wyrównawczy...*, s. 329. M. Zieleniecki, *Rola zasiłku wyrównawczego...*, s. 41 i 50; G. Uścińska, *Rehabilitacja zawodowa...*, s. 12.

356 Por.: art. 119 ust. 2 ustawy emerytalnej.

357 Szerzej: M. Zieleniecki, *Rola zasiłku wyrównawczego...*, s. 50–51; G. Uścińska, *Rehabilitacja zawodowa...*, s. 12.

358 Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Funduszu Pracy.

do którego mogłyby kierować zarówno organy rentowe, starosta, a także podmioty prywatne na swój własny koszt³⁵⁹. Choć postulat przeprowadzenia gruntownych zmian w zakresie systemu przekwalifikowania zawodowego osób z niepełnosprawnościami jest niewątpliwie uzasadniony, wydaje się, że niektóre zgłaszane propozycje w tym zakresie wymagają jeszcze dopracowania. W szczególności, bazując na doświadczeniach zgromadzonych na podstawie funkcjonowania poprzednich rozwiązań, ponownego rozważenia wymaga koncepcja usytuowania takiego ośrodka szkolenia zawodowego przy organie rentowym. Rozwiązanie takie mogłoby bowiem stwarzać ryzyko uzależnienia intensywności polityki rehabilitacyjnej od dynamicznych zmian w obrębie finansów ubezpieczeniowych. Wątpliwości wzbudza również propozycja powierzenia takiemu ośrodkowi kompetencji do przekwalifikowywania zawodowego bez szerszej współpracy z urzędami pracy, mającymi dostęp do informacji o zawodach deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy. Uwzględnienie standardów międzynarodowych wymagałoby również zaangażowania w działalność samego ośrodka i świadczone przez niego usługi przedstawicieli pracowników, pracodawców, a także organizacji osób z niepełnosprawnościami i organizacji działających na ich rzecz, w celu uwzględnienia interesów wszystkich podmiotów znajdujących się w zasięgu oddziaływania polityki rehabilitacji zawodowej³⁶⁰.

Kolejnym elementem składającym się na swobodny dostęp do kształcenia osób z niepełnosprawnościami są szkolenia, ponieważ umożliwiają one zdobycie, podwyższenie lub zmianę dotychczasowych kwalifikacji zawodowych³⁶¹. Szczególnie znaczącą rolę szkolenia odgrywają w przypadkach zagrożenia ryzykiem bezrobocia³⁶², dlatego osoby bardziej na nie narażone, m.in. ze względu na niepełnosprawność, powinny być potraktowane priorytetowo w zakresie dostępu do tej usługi rynku pracy.

Dostęp do szkoleń organizowanych w ramach publicznych służb zatrudnienia jest uzależniony od posiadania formalnego statusu osoby bezrobotnej, ewentualnie

359 Szerzej: G. Uścińska, S. Gajewski, P. Roicka, *Prawnofinansowy status ośrodka szkolenia zawodowego i rehabilitacji*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014, s. 333–349; G. Uścińska, S. Gajewski, P. Roicka, *Postępowanie dotyczące skierowania zainteresowanego do ośrodka szkolenia i rehabilitacji zawodowej*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014, s. 350–353; W. Otrębski, J. Poniedziałek, P. Roicka, J. Petelczyc, *Założenia do powstania i funkcjonowania modelowego ośrodka szkolenia zawodowego i rehabilitacji*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014, s. 354–383.

360 Por.: art. 5 Konwencji MOP nr 159. Zob. też pkt 15–19 zalecenia MOP nr 169.

361 Por.: art. 37 ustawy o rehabilitacji.

362 Por.: art. 38 ustawy o rehabilitacji.

poszukującej pracy (niepozostającej w zatrudnieniu)³⁶³, toteż aktualność zachowują uwagi w tym zakresie, wyrażone przy omawianiu barier dostępu do poradnictwa zawodowego przez niektóre osoby z niepełnosprawnościami. Również same szkolenia powinny być organizowane w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami. Sprzyjać temu może regulacja uzależniająca miejsce ich odbywania od rodzaju i stopnia niepełnosprawności – mogą to być zwykłe placówki szkolące, w szczególności instytucje szkoleniowe albo specjalistyczne ośrodki szkoleniowo-rehabilitacyjne³⁶⁴. Warto również wspomnieć, że ponieważ szkolenia są zazwyczaj przeprowadzane przez podmioty zewnętrzne w stosunku do publicznych służb zatrudnienia³⁶⁵, ustawodawca nie przewidział rozbudowanego katalogu zasad ich świadczenia, jak w przypadku poradnictwa zawodowego. Niemniej jednak z obowiązujących przepisów można wyinterpretować kilka takich zasad. Zasada równości w korzystaniu ze szkoleń bez względu na niepełnosprawność obowiązuje przy kierowaniu na szkolenie³⁶⁶, zaś zasada dobrowolności pośrednio wynika z regulacji zobowiązującej osobę do zwrotu kosztów szkolenia w przypadku jego nieukończenia z jej winy³⁶⁷.

Z punktu widzenia ochrony swobody kształcenia się szczególne znaczenie ma podmiot decydujący o rodzaju tego szkolenia. Zasadniczo jest to starosta, który podejmuje tego typu decyzję zazwyczaj samodzielnie³⁶⁸ lub na podstawie orzeczenia o celowości przekwalifikowania zawodowego, które stanowi podstawę skierowania organu rentowego. Warto jednak zauważyć, że również sama zainteresowana osoba z niepełnosprawnością może wybrać rodzaj szkolenia, jednak jej swoboda jest w tym przypadku ograniczona przez konieczność spełnienia dodatkowych warunków. Na szczególną

363 Por.: art. 11 ustawy o rehabilitacji.

364 Szerzej: E. Bielak-Jomaa, *Komentarz do art. 39*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 765–774.

365 Ustawodawca określił kryteria, jakimi należy się kierować przy ich wyborze w § 69 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy.

366 Por.: art. 40 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia w zw. z art. 11 ustawy o rehabilitacji. Pośrednio wynika to również z art. 2a ustawy o promocji zatrudnienia.

367 Konieczność zwrotu kosztów wynika z potrzeby ochrony finansów publicznych, a dodatkowo może stanowić bodziec do podejmowania odpowiedzialnych wyborów w odniesieniu do szkolenia. Por.: art. 40 ust. 5 ustawy o rehabilitacji.

368 Na podstawie listy zawodów i specjalności, z uwzględnieniem kwalifikacji i umiejętności zawodowych, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy, zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności sporządzanej przez powiatowy urząd pracy – por.: § 66 rozporządzenia 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy.

uwagę wśród nich zasługuje wymóg uprawdopodobnienia, że szkolenie to zapewni jej uzyskanie pracy³⁶⁹. W doktrynie przedstawione rozwiązanie jest krytykowane ze względu na to, że osobom bezrobotnym nieposiadającym cechy niepełnosprawności, kierowanym na szkolenie na ich wniosek, ustawodawca nie stawia tego warunku. Regulacja ta może więc prowadzić do gorszego traktowania ze względu na niepełnosprawność³⁷⁰ i należy ją traktować jako ograniczenie swobodnego dostępu do kształcenia się, od którego zależy swobodny wybór pracy. Warto również zauważyć, że możliwość swobodnego decydowania o rodzaju i formie kształcenia została uwzględniona przy korzystaniu z pożyczki szkoleniowej³⁷¹, jak również z dofinansowania kosztów studiów podyplomowych³⁷² czy bonu szkoleniowego³⁷³. Kończąc powyższe rozważania należy stwierdzić, że w świetle standardów międzynarodowych, skuteczny dostęp, a przez to również swoboda kształcenia się, powinny być wspierane przez zapewnianie racjonalnych usprawnień, które stanowią instrument urzeczywistniający prawa człowieka i jego podstawowe wolności³⁷⁴. Wydaje się więc, że polski ustawodawca powinien taki obowiązek wyrażnie przewidzieć w odniesieniu do szkoleń organizowanych w ramach publicznych służb zatrudnienia³⁷⁵.

Swobodę kształcenia osób z niepełnosprawnościami należy wspierać również w trakcie zatrudnienia. W tym kontekście warto wskazać, że zobowiązanie pracodawcy do ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych stanowi jedną z podstawowych zasad prawa pracy³⁷⁶. Wypada jednak zaznaczyć, że o tym, czy dana forma zdobywania przez pracownika wiedzy i umiejętności stanowi podnoszenie kwalifikacji zawodowych, decyduje zasadniczo pracodawca. Inicjatywę stanowiącą przejaw swobody wyboru kształcenia może natomiast zgłaszać również sam pracownik³⁷⁷. Odmowa udzielenia przez pracodawcę zgody nie zamyka

369 Choć ustawodawca tego nie sprecyzował, wydaje się, że chodzi tu o pracę odpowiednią dla osoby z niepełnosprawnością, czyli uwzględniającą jej stan zdrowia oraz związane z niepełnosprawnością potrzeby. Biorąc pod uwagę swobodę nawiązywania stosunków zatrudnienia, konstrukcja uprawdopodobnienia wydaje się właściwa.

370 E. Bielak-Jomaa, *Szkolenia niepełnosprawnych osób bezrobotnych i poszukujących pracy jako forma aktywizacji zawodowej – kilka uwag krytycznych*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 122–123.

371 Por.: art. 42 ustawy o promocji zatrudnienia w zw. z art. 11 ustawy o rehabilitacji.

372 Por.: art. 42a ustawy o promocji zatrudnienia w zw. z art. 11 ustawy o rehabilitacji.

373 Por.: art. 66k ustawy o promocji zatrudnienia.

374 Por.: art. 24 ust. 5 zd. 2 KPON w zw. z art. 2 KPON. Zob. też M. Paluszkiwicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 312.

375 W świetle obowiązujących rozwiązań obowiązek taki aktualizuje się w odniesieniu do pracodawcy, u którego są organizowane szkolenia czy przygotowania zawodowe – por.: art. 23a ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

376 Por.: art. 17 i art. 94 pkt 6 k.p.

377 Por.: art. 103¹ § 1 k.p.

dostępu do wybranej przez pracownika formy uzupełniania wiedzy lub umiejętności, powoduje jednak brak możliwości korzystania z uprawnień przysługujących w związku z podnoszeniem kwalifikacji w postaci urlopu szkoleniowego, jak również zwolnień od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Pomimo że wspomniany obowiązek pracodawcy nie rodzi po stronie pracownika żadnych roszczeń³⁷⁸, ustawodawca w sposób szczególny stara się zachęcić pracodawców zatrudniających pracowników z niepełnosprawnościami do organizowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych, wykorzystując w tym celu bodźce finansowe³⁷⁹. Swobodny dostęp do szkolenia w celu podwyższenia kwalifikacji zawodowych zabezpiecza obowiązek pracodawcy równego traktowania bez względu na niepełnosprawność³⁸⁰, natomiast materialne gwarancje równego traktowania tworzy obowiązek zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień podczas tego procesu. Wprawdzie sposób sformułowania ostatnio wspomnianego obowiązku może powodować wątpliwości, czy rzeczywiście aktualizuje się on w procesie podnoszenia kwalifikacji zawodowych³⁸¹, jednak konieczność uwzględnienia m.in. standardów unijnych³⁸² musi powodować ich rozwiązanie. Wnioskowanie to wspierają również inne rozwiązania przewidziane przez ustawodawcę, jak w szczególności możliwość finansowego wsparcia pracodawcy, który organizuje szkolenie dla pracowników z niepełnosprawnościami³⁸³.

Domykając powyższe uwagi można przyjąć, że podobnie jak w przypadku poradnictwa zawodowego, swobodny dostęp do szkoleń w całym okresie aktywności zawodowej jest warunkiem swobodnego wyboru rodzaju pracy, a przez

378 Por.: wyrok SN z dnia 25 maja 2000 r., I PKN 657/99, OSNAPiUS 2001/22/660.

379 Chodzi tu zwłaszcza o możliwość częściowej refundacji kosztów usługi szkoleniowej czy kosztów poniesionych na wypłatę wynagrodzeń pracowników za czas odbywania szkolenia – por.: § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych, Dz.U. poz. 1970.

380 Por.: art. 18^{3a} § 1 k.p.

381 Wątpliwości te mogą wynikać z wyliczenia szkolenia za procesem rekrutacji, co mogłoby sugerować konieczność jego realizacji w odniesieniu do osób jeszcze niezatrudnionych, odbywających u pracodawcy szkolenie. Z drugiej jednak strony obowiązek ten aktualizuje się wobec osoby z niepełnosprawnością pozostającej w stosunku pracy z pracodawcą – takie szerokie ujęcie zakresu tego obowiązku przemawia za włączeniem do niego również procesu ponoszenia kwalifikacji zawodowych w trakcie trwania stosunku pracy. Zob. też: M. Paluszkiwicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 315.

382 Konieczność zapewnienia racjonalnych usprawnień w trakcie rozwoju zawodowego lub kształcenia wynika z art. 5 dyrektywy 2000/78/WE.

383 Refundacja obejmuje m.in. usługi tłumacza języka migowego, tłumacza-przewodnika, lektora dla osób niewidomych lub opiekuna zatrudnionej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności – por.: art. 41 ust. 2–3 ustawy o rehabilitacji w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych.

to warunkiem realizacji wolności pracy przez osoby z niepełnosprawnościami. Szczególnie ważne z perspektywy biopsychospołecznego modelu postrzegania niepełnosprawności jest zapewnianie możliwości uczestnictwa dzieciom z dysfunkcjami w systemie edukacji włączającej, od której zależy społeczny udział w rozwiązywaniu problemów z nią związanych. Poważną przeszkodą w swobodnym dostępie do kształcenia jest niewydolny system przekwalifikowania zawodowego, działający w ramach rehabilitacji zawodowej, toteż konieczne wydaje się jak najszybsze przystąpienie do działań służących wypracowaniu modelowego rozwiązania w tym zakresie z uwzględnieniem zebranych negatywnych krajowych doświadczeń i pozytywnych wzorców wynikających ze standardów międzynarodowych. Przeprowadzone wyżej rozważania pozwoliły również na sformułowanie wniosku o konieczności zapewnienia racjonalnych usprawnień w procesie edukacji dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami, jak również w czasie korzystania ze szkoleń organizowanych w ramach działań publicznych służb zatrudnienia.

5.5.2.1.5. Swobodny dostęp do pracy lub zawodu

Zasadą utrzymaną w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami jest swoboda dostępu do każdego rodzaju pracy, jak również do wybranego przez nie zawodu³⁸⁴. Warto również zauważyć, że niekiedy w przypadku wspomnianej grupy osób ustawodawca w ramach podejmowanych działań pozytywnych wspiera ich dostęp do określonego rodzaju pracy, wykorzystując konstrukcję pierwszeństwa w zatrudnieniu. Mamy z nią do czynienia w odniesieniu do zatrudnienia w urzędach administracji samorządowej, rządowej i państwowej³⁸⁵, o czym będzie jeszcze mowa.

Swoboda w dostępie do zawodu i jego wykonywaniu może niekiedy zostać ograniczona³⁸⁶ ze względu na konieczność ochrony prawnej innych wartości³⁸⁷, poprzez stawianie dodatkowych wymogów kwalifikacyjnych. Najczęściej ustawodawca te dodatkowe wymogi formułuje w odniesieniu do tych zawodów, które

384 Na temat wzajemnej relacji pojęć zawodu i pracy w uregulowaniach Konstytucji i Kodeksu pracy – Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 83–85; W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze...*, s. 5; L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 208.

385 Por.: art. 13a ustawy o pracownikach samorządowych, art. 29a ustawy o służbie cywilnej, art. 3b ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

386 Por.: art. 10 § 1 zd. 2 k.p. Przykładowo ograniczenia w dostępie do zawodów przewidują: ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 967; ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; ustawa z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej; ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry.

387 Wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

powiązane są ze zwiększonym stopniem zaufania publicznego, jak również z odpowiedzialnością za sprawne funkcjonowanie państwa czy jego bezpieczeństwo³⁸⁸. Zawężając zakres rozważań do osób z niepełnosprawnościami, należy zwrócić uwagę na te prace lub zawody, w przypadku których warunkiem ich wykonywania jest określony stan zdrowia lub sprawność psychofizyczna. Jak już była o tym mowa, w odniesieniu do ubezwłasnowolnionych osób z niepełnosprawnościami takim ograniczeniem, ze względu na brak lub ograniczenie autonomii decyzyjnej, będzie uzależnienie możliwości wykonywania niektórych rodzajów prac czy zawodów od posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych.

Należy zauważyć, że warunkiem wykonywania każdej pracy, nawet jeśli ustawodawca bezpośrednio tego nie wyraził, jest odpowiedni stan zdrowia. Potwierdzeniem tego jest uzależnienie dopuszczenia każdego pracownika do pracy przez pracodawcę od posiadania aktualnego orzeczenia o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na konkretnym stanowisku³⁸⁹. Konieczność poddania pracownika czy kandydata do zatrudnienia badaniom profilaktycznym ma służyć zapobieganiu wykonywaniu pracy, która ze względu na stan zdrowia i właściwości psychofizyczne stanowiłaby zagrożenie dla niego samego, jak i osób z nim współpracujących³⁹⁰. Warto przy tym zauważyć, że wydanie orzeczenia o przeciwwskazaniach zdrowotnych odnosi się jednak wyłącznie do konkretnego rodzaju pracy na określonym stanowisku. Orzeczenie to ogranicza więc dostęp do swobodnie wybranej pracy przez kandydata lub pracownika, jednak jest to podyktowane bezpośrednio ochroną wartości najwyższej, jaką jest zdrowie i życie, zaś pośrednio również ochroną interesu pracodawcy, który za te wartości ponosi bezwzględną odpowiedzialność w procesie zatrudnienia. Warto przy tym dodać, że ochrona wolności pracy takiej osoby jest wspierana przez zapewnienie środków odwoławczych od wydanego orzeczenia, stwierdzającego istnienie przeciwwskazań do wykonywania określonej pracy³⁹¹.

Niekiedy jednak ustawodawca, ze względu na szczególne znaczenie wykonywanej pracy dla sprawnej realizacji zadań publicznych, wyraźnie uzależnia możliwość wykonywania określonych prac od odpowiedniego stanu zdrowia do wykonywania konkretnego zawodu³⁹². Warto podkreślić, że spełnianie wspomnianych wymagań

388 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 34.

389 Por.: art. 229 § 4 k.p. Osoby wykonujące zatrudnienie cywilnoprawne, jak również działalność na własny rachunek i działalność rolniczą lub w formie spółdzielni, mogą poddać się tym badaniom na swój wniosek – por. art. 5 ust. 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy.

390 Na ten temat szeroko: W. Szubert, *Ochrona pracy*, Warszawa 1966, s. 49.

391 Por.: § 5 rozporządzenia w sprawie badań profilaktycznych pracowników.

392 „Warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania zawodu” – por.: art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela; zdolność, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków

jest oceniane w zindywidualizowanym postępowaniu przed lekarzem specjalizującym się w zakresie medycyny pracy³⁹³ lub przed uwzględniającymi specyfikę wykonywanej pracy specjalnymi komisjami lekarskimi³⁹⁴, toteż posiadanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności lub innego z nim równoważnego samo przez się nie przesądza o niemożności wyboru i wykonywania konkretnego zawodu³⁹⁵.

Niekiedy dostęp do zatrudnienia jest przez ustawodawcę warunkowany również zdolnością psychiczną i fizyczną do pełnienia służby, m.in. wojskowej³⁹⁶, w Policji³⁹⁷ czy w Państwowej Straży Pożarnej³⁹⁸. Uzasadnieniem dla wprowadzenia takiego warunku jest konieczność zapewnienia zdolności operacyjnej tym służbom, co ma znaczenie w szczególności z punktu widzenia zagwarantowania porządku publicznego czy bezpieczeństwa państwa. Trzeba jednak przy tym zaznaczyć, że niepełnosprawność automatycznie nie oznacza braku możliwości pełnienia zawodowej służby w wojsku ani w służbach zmilitaryzowanych. W przypadku orzekania o zdolności do pełnienia zawodowej służby wojskowej i zaliczaniu do jednej z kategorii zdolności fizycznej i psychicznej do zawodowej służby wojskowej, wojskowe komisje lekarskie uwzględniają specjalny wykaz chorób i ułomności³⁹⁹.

sędziego – art. 61 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych; „posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku” – art. 3 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1915; „stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentysty” – por.: art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, SN wskazał, że w odniesieniu do prokuratora jest to stan zdrowia na poziomie pozwalającym na wykonywanie wszystkich czynności prokuratorskich, bezwarunkowo w nieterminowym czasie pracy – OSNP 2013/9–10/105.

393 Por.: rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2067 ze zm.

394 Por. np.: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 września 2014 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 619.

395 W powoływanym już wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, SN słusznie stwierdził, że „ocena, czy niepełnosprawny prokurator jest zdolny do wykonywania obowiązków, zależy od okoliczności konkretnego przypadku, w którym istotną rolę odgrywa stopień niepełnosprawności (ograniczenie sprawności organizmu) oraz zakres zadań prokuratora”.

396 Art. 2 ustawy z 11 września 2003 r. o zawodowej służbie wojskowej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 173.

397 Art. 25 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.

398 Art. 28 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1313.

399 Został on określony w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia MON w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwość i tryb postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach.

Zdolność ta jest ustalana w odniesieniu do konkretnych rodzajów służby⁴⁰⁰, a jeśli w trakcie procesu orzeczniczego zostanie stwierdzona konkretna choroba, ocenia się jej wpływ na tę służbę⁴⁰¹. Podobnie w przypadku służb zmilitaryzowanych możliwe są przypadki, w których stwierdzone choroby lub ułomności nie stanowią przeszkody do pełnienia służby⁴⁰². Od orzeczeń wydawanych przez wspomniane komisje również przysługuje możliwość odwołania się do organów wyższej instancji⁴⁰³. Podsumowując powyższe rozważania, trzeba stwierdzić, że z dużą ostrożnością należy podchodzić do formułowania twierdzeń generalizujących, dotyczących w szczególności „segmentów rynku pracy niedostępnych dla osób z niepełnosprawnościami”, jak np. górnictwo, lotnictwo, prace związane z ryzykiem utraty zdrowia lub dużej sprawności fizycznej (wojsko, służba zdrowia, policja)⁴⁰⁴. Wszystko bowiem zależy od tego, jaki rodzaj pracy wykonuje osoba i jaki jest stopień naruszenia sprawności jej organizmu⁴⁰⁵.

Kończąc ten fragment rozważań należy zauważyć, że ustawodawca wprost nie formułuje żadnych wymagań zdrowotnych do wykonywania zatrudnienia cywilnoprawnego ani do prowadzenia działalności na własny rachunek. Ten szeroki dostęp do świadczenia pracy we wskazanych formach nie powinien przesłaniać faktu, że do jej wykonywania również konieczny jest odpowiedni stan zdrowia, który dodatkowo podlega ochronie w myśl art. 66 Konstytucji. W odniesieniu do osób świadczących pracę w wymienionych formach ustawodawca przewidział możliwość poddawania się badaniom profilaktycznym na ich wniosek⁴⁰⁶. Warto

400 Określonych w § 12 rozporządzenia wspomnianego w poprzednim przypisie.

401 Por.: § 16 rozporządzenia w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej.

402 Por.: art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 481 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2018 r. w sprawie wykazu chorób i ułomności, wraz z kategoriami zdolności do służby w Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. poz. 2035.

403 Por. § 22 rozporządzenia MON w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwość i tryb postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach; art. 42–47 ustawy o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

404 Por. M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 85–86.

405 Wnioski takie płyną w szczególności z analizy przepisów dotyczących sposobu ustalania zdolności do służby. Ponadto ani w górnictwie, ani w lotnictwie ani w służbie zdrowia stanowiska pracy nie są umiejscowione wyłącznie pod ziemią, w powietrzu, ani nie są związane z bezpośrednią koniecznością ratowania życia ludzkiego.

406 Dotyczy to osób wykonujące zatrudnienie cywilnoprawne, z wyjątkiem pracy nakładczej, jak również działalność na własny rachunek i działalność rolniczą lub w formie spółdzielni – por. art. 5 ust. 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy.

jednak zwrócić uwagę, że przedsiębiorca niebędący pracodawcą, organizujący⁴⁰⁷ pracę wykonywaną przez osoby fizyczne na innej podstawie niż stosunek pracy lub prowadzące własną działalność gospodarczą, jest zobowiązany do uwzględniania ochrony zdrowia osób z niepełnosprawnościami w ramach podejmowanych działań profilaktycznych⁴⁰⁸. Podobny obowiązek podmiotu zatrudniającego, mającego równocześnie status pracodawcy, aktualizuje się również w odniesieniu do osoby, która wykonuje na podstawie umowy cywilnoprawnej lub w ramach działalności na własny rachunek pracę w warunkach zależności co do miejsca pracy, które równocześnie stanowi miejsce wykonywania pracy przez innych pracowników⁴⁰⁹. W tym kontekście warto zauważyć, że do działań w ramach profilaktycznej ochrony zdrowia ustawodawca zalicza właśnie wstępne, okresowe i kontrolne badania lekarskie⁴¹⁰. Powyższe rozważania prowadzą zatem do wniosku, że warunkiem podjęcia współpracy z osobą z niepełnosprawnością w ramach umów cywilnoprawnych powinno być odpowiednie ustalenie jej zdolności zdrowotnej do wykonywania konkretnej pracy⁴¹¹. Potwierdza to również zobowiązanie osób wykonujących pracę w ramach umowy cywilnoprawnej do przestrzegania niektórych obowiązków pracowniczych w zakresie bhp, wśród których wymieniono właśnie poddawanie się wstępnym, okresowym i kontrolnym badaniom lekarskim, innym zaleconym badaniom oraz stosowanie się do wskazań lekarskich⁴¹².

W rezultacie należy więc podkreślić, że wprowadzane przez ustawodawcę ograniczenia w swobodnym dostępie do pracy lub zawodu w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami są uzasadnione przede wszystkim ochroną ich zdrowia i życia, a także innymi wartościami życia społecznego, które zasługują na ochronę prawną. Ponieważ ograniczenia te dotyczą konkretnych rodzajów pracy lub

407 Na temat podmiotów organizujących pracę wykonywaną przez osoby fizyczne por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 czerwca 2008 r., II SA/OI 239/08, LEX nr 508246.

408 Por. art. 304 § 1 i 3 w zw. z art. 207 § 2 pkt 5 k.p.

409 Por.: art. 304 § 1 k.p. – szerzej: T. Wyka, *Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz praca na własny rachunek – uwagi de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVII, s. 336; K. Gonera, *Komentarz do art. 304 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1583–1584.

410 Art. 229 k.p. znajduje się w rozdziale zatytułowanym „Profilaktyczna ochrona zdrowia”.

411 O obowiązku wystawienia skierowania na badania profilaktyczne przez podmiot zatrudniający pisze również T. Wyka – *Konstytucyjne prawo każdego...*, s. 337. Kwestią do rozstrzygnięcia jest określenie podmiotu, który powinien finansować koszty przeprowadzanych badań profilaktycznych. Jeśli miałyby to być osoba z niepełnosprawnością, rozważenia wymaga możliwość refundacji tych kosztów ze środków PFRON, ewentualnie ze środków budżetowych, np. w ramach ulgi podatkowej.

412 Por.: art. 304¹ k.p. w zw. z art. 211 pkt 5 k.p.

zawodów, wydaje się, że są one proporcjonalne i nie naruszają istoty wolności pracy tych osób, zwłaszcza jeśli będą mieć one zapewnioną możliwość swobodnego dostępu do rehabilitacji kompleksowej, poradnictwa zawodowego i systemu kształcenia.

5.5.2.1.6. Swobodny wybór formy wykonywania pracy

Zróżnicowanym potrzebom osób z niepełnosprawnościami w zakresie zatrudnienia wychodzą naprzeciw różne formy prawne działalności zarobkowej⁴¹³. Dodatkowo, uwzględniając wpływ naruszenia sprawności organizmu na zdolność do wykonywania pracy, utworzono – obok działającego na powszechnych zasadach rynku pracy – rynek chroniony. Jego funkcjonowanie poszerza więc możliwości podejmowania zatrudnienia w warunkach dostosowanych do potrzeb i możliwości, stwarzając okoliczności sprzyjające realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami.

Zatrudnienie na rynku chronionym, stanowiące połączenie pracy zarobkowej z opieką medyczną i procesem rehabilitacji, modelowo ma służyć przywracaniu tam, gdzie to możliwe, pełnej zdolności do pracy i życia w społeczeństwie. Z tego powodu cechą charakterystyczną zatrudnienia na rynku chronionym jest jego przejściowy charakter, zaś trwałe wykonywanie pracy w takich warunkach powinno odnosić się tylko do tych osób, którym w ramach procesu rehabilitacji nie uda się przywrócić zdolności do podjęcia zatrudnienia na rynku otwartym⁴¹⁴. W założeniu zatem na otwartym rynku pracy pracę powinny podejmować osoby, w przypadku których rehabilitacja zawodowa zakończyła się sukcesem lub nie była w ogóle potrzebna, mogące wykonywać pracę, niekiedy przy dodatkowym dostosowaniu jej warunków, na porównywalnym poziomie do pozostałych członków społeczeństwa. Godzi się w tym miejscu przypomnieć, że wskazanie do zatrudnienia na chronionym rynku pracy w orzeczeniu o niepełnosprawności nie ogranicza możliwości wykonywania zatrudnienia na rynku otwartym.

Rynek chroniony zapewnia warunki, w których nie zachodzi konkurencja pomiędzy osobami z niepełnosprawnościami i pozostałymi pracownikami czy kandydatami do zatrudnienia. Formy zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, oferowane na chronionym rynku pracy, to przede wszystkim stosunek pracy, jak również zatrudnienie nakładcze. Ze względu na realizowany cel – w postaci zawodowej i społecznej rehabilitacji inwalidów i niewidomych przez pracę

413 Poza zakresem rozważań pozostają zatem różne formy organizacyjne wykonywania pracy, która służy innym celom niż pozyskiwanie zarobku, jak w szczególności zatrudnienie socjalne czy wolontariat.

414 Por.: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 111.

w prowadzonym wspólnie przedsiębiorstwie⁴¹⁵ – specyficzną formą zakładów pracy chronionej są również spółdzielnie inwalidów i niewidomych, które – mimo kryzysu działalności związanej z transformacją systemu społeczno-gospodarczego – nadal stanowią alternatywną formę zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w ramach spółdzielczego stosunku pracy⁴¹⁶.

Na otwartym rynku pracy osoby z niepełnosprawnościami mogą podejmować zatrudnienie na konkurencyjnych warunkach z pozostałymi pracownikami, na przystosowanych stanowiskach pracy, a niekiedy nawet bez konieczności dostosowań⁴¹⁷, w ramach stosunku pracy, umów cywilnoprawnych, a także w formie działalności na własny rachunek o charakterze rolniczym i pozarolniczym, oraz prowadzić wspólne przedsiębiorstwo w ramach spółdzielni socjalnej. Nie jest również wykluczone podejmowanie przez nich służby, a także sprawowanie ważnych funkcji publicznych w ramach zatrudnienia typu ustrojowego. Specyficzna sytuacja występuje w przypadku podejmowania dobrowolnego zatrudnienia przez osobę skazaną na karę pozbawienia wolności. W tym przypadku podstawą zatrudnienia może być stosunek pracy oraz inne umowy cywilnoprawne, a przy ich zawieraniu zachowana zostaje zasada dobrowolności⁴¹⁸.

Analizując regulację dotyczącą różnorodnych form zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami trudno nie dostrzec, że ustawodawca w różny sposób i w różnym zakresie wspiera dokonywane przez te osoby wybory. Czyni to za pomocą przyjmowanych rozwiązań prawnych, które bezpośrednio wyrównują pozycję osób z niepełnosprawnościami w procesie świadczenia pracy, pośrednio zaś mogą oddziaływać na wybór określonej formy prawnej zatrudnienia. Możliwości ingerencji w realizację zatrudnienia są jednak zróżnicowane w zależności od formy prawnej jego wykonywania. Stosunkowo najwięcej mechanizmów wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami wiąże się z wykonywaniem pracy w ramach

415 Por.: art. 181a § 1 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1285.

416 M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 123.

417 M. Król, A. Przybyłka, *Rynek pracy osób niepełnosprawnych*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 2, s. 8.

418 Na wniosek skazanego, zawierający potwierdzenie zamiaru nawiązania stosunku zatrudnienia przez podmiot zatrudniający, dyrektor zakładu karnego określa warunki zatrudnienia, zaś ich akceptacja oraz przestrzeganie przez pracodawcę i skazanego jest warunkiem wyrażenia i utrzymania zgody na zatrudnienie przez dyrektora zakładu karnego – por.: art. 121 § 3–5 k.k.w. oraz § 5–6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych. W literaturze podkreśla się przy tym, że chodzi o warunki, które zapewniają prawidłowy przebieg odbywania kary pozbawienia wolności, w szczególności więc są one związane z funkcjonowaniem zakładu karnego lub zapewnieniem bezpieczeństwa – por.: A. Kosut, *Zasady zatrudniania osadzonych w świetle nowych uregulowań prawnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1999, nr 24–25, s. 6.

stosunku pracy. Rozwiązanie to, jak się wydaje, jest podyktowane faktem, że ciągłość świadczenia pracy i związana z nią względna trwałość stosunku pracy z jednej strony umożliwia zabezpieczenie stałego źródła zaspokajania potrzeb, a także ogranicza konieczność częstego poszukiwania kolejnego zatrudnienia, co ma istotne znaczenie z perspektywy barier, jakich doświadczają osoby z niepełnosprawnościami w podejmowaniu zatrudnienia. Z drugiej strony, wspomniana ciągłość stanowi również podstawę do nakładania na pracodawców dodatkowych obowiązków, a także przyznawania im określonych uprawnień, związanych zwłaszcza ze wsparciem finansowym w ich właściwej realizacji. Warto zauważyć, że również stosunki służbowe, ze względu na swój publicznoprawny charakter, stwarzają większe gwarancje stabilności zatrudnienia⁴¹⁹ i możliwości uwzględniania ewentualnych potrzeb związanych z niepełnosprawnością⁴²⁰. Zdecydowanie mniejsze możliwości ingerencji w celu wyrównywania położenia osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu ustawodawca posiada w zakresie stosunków cywilnoprawnych, które, przy założeniu o równym położeniu kontraktujących ze sobą stron, opierają się na szerokiej swobodzie kształtowania ich treści. Wyjątkiem w tym zakresie jest umowa o pracę nakładczą, w ramach której status prawny wykonawcy pracy ukształtowany jest na podobieństwo pracownika. Również wykonywanie działalności gospodarczej opiera się na zasadach wolności i równości, toteż nadmierna pomoc państwa przy jej prowadzeniu, podyktowana chęcią wspierania realizacji wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, może stanowić naruszenie zasad konkurencji, stanowiących podstawę sprawnego działania mechanizmu rynkowego. Ustalenie właściwej proporcji między koniecznością ochrony różnych wartości wspiera w szczególności określenie rozmiarów pomocy publicznej dla przedsiębiorców, która nie zakłóca zasad równej konkurencji na rynku⁴²¹.

Powyższe spostrzeżenia odnośnie do zróżnicowania zachęt do podejmowania zatrudnienia w określonych formach prawnych przez osoby z niepełnosprawnościami, jak się wydaje, znajdują potwierdzenie w rozwiązaniach przyjętych w ustawie o promocji zatrudnienia. Ustawodawca, kształtując przesłanki nabycia statusu

419 Szerzej na temat cech charakterystycznych dla stosunków służbowych – T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, *Administracyjnoprawne zatrudnienie...*, s. 402–414.

420 Choć wskazuje się, że stosowanie rozwiązań ustawy o rehabilitacji w stosunkach służbowych może być kłopotliwe – M. Paluszkievicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 650.

421 Pomoc *de minimis*; *de minimis non curat lex*; zasady udzielania tej pomocy regulują w szczególności: wspomniane Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* Tekst mający znaczenie dla EOG, oraz Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 9–17.

bezrobotnego, wymaga od osoby z niepełnosprawnością, by była zdolna do podjęcia zatrudnienia⁴²², co zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia jest rozumiane jako wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą⁴²³. W tym zakresie ustawodawca wymaga, by osoba z niepełnosprawnością była w stanie podjąć i wykonywać zatrudnienie w co najmniej połowie normalnego wymiaru czasu pracy⁴²⁴. W nawiązaniu do pojęcia zatrudnienia na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że w ten właśnie sposób powinno być rozumiane słowo „zatrudnienie” w ustawie o rehabilitacji, ponieważ potrzeby związane z niepełnosprawnością nie zmieniają się w zależności od podstawy prawnej świadczonej pracy⁴²⁵. Niestety wobec braku legalnej definicji zatrudnienia w ustawie o rehabilitacji, a także ze względu na brak stosownego odesłania do ustawy o promocji zatrudnienia, taka propozycja interpretacyjna nie znajduje podstaw w wykładni obowiązujących regulacji tej ustawy.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że zapewniona przez ustawodawcę różnorodność form zatrudnienia, które mogą wykonywać osoby z niepełnosprawnościami, pozwala im określić, jaką swobodą działania w ramach aktywności zarobkowej chcą dysponować i jaką odpowiedzialność, w związku z powyższym, będą ponosić. Zatrudnienie pracownicze i służbowe stwarza poczucie większego bezpieczeństwa socjalnego, z kolei wykonywanie działalności na własny rachunek sprzyja większym możliwościom wykazania się inicjatywą i kreatywnością, ale wiąże się z większą dyspozycyjnością i odpowiedzialnością. W praktyce ujawniają się jednak pewne niebezpieczeństwa związane z narzucaniem prawnej podstawy wykonywania pracy przez ekonomicznie silniejsze podmioty zatrudniające, dążące do ograniczania kosztów prowadzonej działalności przez redukcję obowiązków socjalnych. Z tego względu w doktrynie formułowane są uzasadnione postulaty wyrównywania poziomu ochrony interesów pracodawców i podmiotów zatrudniających na podstawie umów cywilnoprawnych⁴²⁶. W związku z powyższym trafnie zauważa się, że chroniąc różnorodność form wykonywania pracy, należy dążyć do zabezpieczenia socjalnego wszystkich ludzi

422 Por.: art. 2 ust.1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

423 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy o promocji zatrudnienia.

424 Szerzej: M. Paluszkievicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 650.

425 Por.: Pismo Zastępcy RPO do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, VIII.7061.34.2014.KK z dnia 2 marca 2015 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Pe%C5%82nomocnika%20Rz%C4%85du%20ds%20Os%C3%B3b%20Niepe%C5%82nosprawnych.pdf> (dostęp: 7.02.2019).

426 M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy...*, s. 47.

żyjących z pracy rąk⁴²⁷. Zabezpieczenie to nie powinno być jednak jednolite, ale stwarzać dostateczne gwarancje socjalne dla osób świadczących pracę również na podstawie umów cywilnoprawnych, co wynika z konieczności poszanowania istotnych konstytucyjnych wartości, związanych z wykonywaniem pracy, którymi są sprawiedliwość społeczna i godność osoby ludzkiej⁴²⁸. Uwagi te mają w całej rozciągłości zastosowanie do osób z niepełnosprawnościami.

5.5.2.1.7. Odpowiednie warunki pracy jako czynnik determinujący jakość swobodnego wyboru pracy

Jak już była o tym mowa w rozdziale drugim, dokonywany w ramach wolności pracy swobodny wybór pracy stanowi dla jednostki wartość, jeśli może ona podjąć zatrudnienie w odpowiadających jej potrzebom warunkach, które decydują o jego jakości. Wprawdzie warunki zatrudnienia są konkretyzowane w czasie negocjacji z podmiotem zatrudniającym, jednak słabsza ekonomicznie pozycja kontraktowa kandydata do zatrudnienia jest wyrównywana przez określone regulacje prawa pracy, kształtujące minimalne standardy w zakresie warunków pracy i płacy, od których można odstępować wyłącznie na korzyść pracownika. W przypadku osób z niepełnosprawnościami ustawodawca podejmuje dodatkowe działania pozytywne, uwzględniając ich szczególne potrzeby, czego rezultatem jest przyjęcie odrębnej regulacji w zakresie wynagrodzenia, czasu pracy, urlopów i zwolnień od pracy, a także dostosowania stanowiska pracy i organizacji samego procesu pracy z ich udziałem. Warto przypomnieć, że najnowsze standardy międzynarodowe wymagają zapewnienia, by warunki zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami były sprawiedliwe i korzystne oraz gwarantowały im równe szanse z innymi osobami⁴²⁹.

W odniesieniu do warunków płacy podstawowe znaczenie dla jakości wyboru pracy ma zagwarantowanie pracownikom i zleceniobiorcom wynagrodzenia minimalnego i minimalnej stawki tego wynagrodzenia⁴³⁰. Warto przy tym zauważyć, że wysokość tego wynagrodzenia ani jego stawki godzinowej nie jest zróżnicowana z uwzględnieniem zwiększonych potrzeb wywoływanych przez niepełnosprawność, co zresztą przy ich różnorodności byłoby zadaniem trudnym do wykonania,

427 M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia...*, s. 31–32; M. Latos-Mitkowska, *Ochrona interesu pracodawcy...*, s. 47.

428 Szerzej: M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia...*, s. 175–180. Nieco inną koncepcję umowy o zatrudnienie z określonymi gwarancjami socjalnymi – ograniczonej jednak do prawa pracy – zaproponował J. Jończyk, *Umowa o zatrudnienie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 2, s. 3–4.

429 Por.: art. 27 ust. 1 lit. b KPN.

430 Na podstawie ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1277.

jeśli nie niemożliwym. Z powyższych względów na uwagę zasługuje inna metoda przyjęta przez ustawodawcę, za pomocą której dąży on do wyrównywania sytuacji osób z niepełnosprawnościami w związku ich zwiększonymi potrzebami życiowymi.

W tym świetle należy, jak się wydaje, spojrzeć na regulację gwarantującą w istocie wyższą stawkę miesięczną lub godzinową wynagrodzenia za pracę przy skróconej normie dobowej i tygodniowej czasu pracy⁴³¹, a także na wynagrodzenie za czas dodatkowego urlopu wypoczynkowego⁴³², jak również na wypłaty gwarancyjne w przypadku korzystania przez pracownika ze zwolnień od pracy w celu uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym lub z innych celowych zwolnień od pracy⁴³³. Wypłata tych świadczeń wiąże się niewątpliwie z dodatkowym obciążeniem ekonomicznym pracodawcy, wobec czego należy mieć na względzie, by nie były one nadmierne i nieproporcjonalne. Jako środek umożliwiający uwzględnienie interesu ekonomicznego pracodawcy można postrzegać dofinansowanie ze środków publicznych kosztów wynagrodzenia pracownika z niepełnosprawnością⁴³⁴. Podobny mechanizm wyrównujący, mający tym razem charakter okresowy, możemy zaobserwować w przypadku konieczności wypłacania pracownikowi dodatku wyrównawczego, gdy jego wynagrodzenie uległo obniżeniu w związku z przeniesieniem do innej odpowiedniej pracy⁴³⁵. W obu wymienionych wyżej przypadkach mamy więc do czynienia z wypłatą i finansowaniem przez pracodawcę świadczeń niewzajemnych ze stosunku pracy, u których podłoża leżą zasady solidarności i sprawiedliwości wyrównawczej.

Wśród świadczeń w podobny sposób wpływających na warunki płacy można wskazać również zasiłek wyrównawczy, który poprzez finansowanie z systemu ubezpieczeń społecznych oparty jest na zasadzie solidarności społecznej. Charakter prawny i funkcje tego świadczenia nie są jednak jednolite. Warto zauważyć, że ma to związek z jego wypłatą z dwóch źródeł – na odrębnych zasadach z ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego. Zasiłek wyrównawczy z ubezpieczenia wypadkowego przysługuje wyłącznie w związku z obniżeniem zarobków na skutek uszczerbku na zdrowiu wywołanego wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową⁴³⁶. W przypadku, gdy świadczenie to wypłacane jest z ubezpieczenia

431 Por.: art. 18 ustawy o rehabilitacji. Zob. też uchwałę SN z dnia 18 kwietnia 2000 r., III ZP 6/00, OSNP 2000/20/740.

432 Por.: art. 19 ustawy o rehabilitacji.

433 W celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy – por.: art. 20 ustawy o rehabilitacji.

434 Por.: art. 26a ustawy o rehabilitacji.

435 Na podstawie art. 231 k.p.

436 Por.: art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy wypadkowej.

chorobowego, występuje jeszcze dodatkowo element motywujący do podejmowania rehabilitacji zawodowej – warunkiem przysługiwania zasiłku jest bowiem obniżenie zarobków z powodu poddania się rehabilitacji zawodowej⁴³⁷. Warto zwrócić uwagę, że zasiłek wyrównawczy, bez względu na rodzaj ubezpieczenia, przysługuje wyłącznie ubezpieczonemu, mającemu status pracownika, w związku z czym ta grupa osób aktywnych zarobkowo korzysta z silniejszej ochrony ubezpieczeniowej, a przez to również z większych gwarancji realizacji wolności pracy niż osoby podlegające ubezpieczeniom społecznym z tytułu innej działalności zarobkowej. Ze względu na niewielkie praktyczne znaczenie tego zasiłku należy ponowić postulat zastąpienia go świadczeniem, które pełniąc podobne funkcje wyrównawcze będzie skutecznie motywować do poddawania się rehabilitacji zawodowej.

Odpowiednią jakość ofert pracy, spośród których osoba z niepełnosprawnością będzie dokonywać wyboru, może zapewnić również regulacja czasu pracy i czasu odpoczynku, uwzględniająca potrzeby wynikające z niepełnosprawności. Wspólną funkcją tych rozwiązań jest znoszenie uciążliwości, jaką praca może dodatkowo powodować dla organizmu osoby z niepełnosprawnością, co wynika z genezy tej regulacji prawnej. Nie powinno to być jednak podstawą do wyprowadzania wniosku, że zasadniczo praca jest dla osób z niepełnosprawnościami szkodliwa czy uciążliwa, ponieważ – jeśli jest dobrze dobrana do indywidualnych potrzeb – może z powodzeniem pełnić funkcje rehabilitacyjne i zarazem mieć satysfakcjonujący wymiar ekonomiczny i pozaekonomiczny dla obu stron stosunku zatrudnienia. Co więcej, jak już wspomniano, również rolę profilaktycznych badań lekarskich jest niedopuszczenie do sytuacji, w której osoba będzie wykonywać pracę nieodpowiednią ze względu na stan jej zdrowia. Bezpośrednim celem tych unormowań jest więc ochrona zdrowia i życia⁴³⁸, natomiast, gdy jest ona efektywna, pośrednio przyczynia się również do zwiększania możliwości wykonywania pracy, a więc może wpływać na rozszerzanie wolności pracy osób z niepełnosprawnościami.

W odniesieniu do czasu pracy ochrona wskazanych wartości ma charakter trzy-stopniowy. Co do zasady wszystkie osoby z niepełnosprawnościami są chronione poprzez maksymalne i sztywne dobowe oraz tygodniowe normy czasu pracy, a także przez zakazy pracy w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej. Usztywnienie norm czasu pracy wpływa automatycznie na zwiększenie norm

437 Por.: art. 23 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Jako uzasadnienie dla takiej dyferencjacji w literaturze podaje się, że uzależnienie nabycia prawa do tego świadczenia od poddania się rehabilitacji uniemożliwiałoby jego nabycie przez osoby, które doznały stałego uszczerbku na zdrowiu i poddawanie ich rehabilitacji jest niecelowe – T. Bińczycka-Majewska, *Charakterystyka i zakres świadczeń w systemie ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 5, s. 19–20; W. Koczur, *Zasiłek wyrównawczy...*, s. 324–325.

438 Por.: motyw 6.3. uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 czerwca 2013 r., K 17/11, OTK-A 2013/5/58.

odpoczynku i na modyfikację pojęcia pracy w godzinach nadliczbowych, którą jest praca po przekroczeniu wyznaczonej przez ustawodawcę maksymalnej normy⁴³⁹. Maksymalny czas pracy dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami nie może przekraczać 8 godzin w ciągu doby i 40 godzin w tygodniu. Z silniejszej ochrony korzystają osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, ze względu na skrócenie tych norm odpowiednio do 7 i 35 godzin⁴⁴⁰, przy czym w ich przypadku jest to praca pełnowymiarowa, co znajduje odzwierciedlenie w regulacjach dotyczących ustalania ich wynagrodzenia za pracę⁴⁴¹. W ten sposób ustawodawca wyznacza minimalny, choć zróżnicowany, poziom ochrony, który może z woli stron zostać zmodyfikowany wyłącznie na korzyść pracownika⁴⁴². Regulacja ta wskazuje na hierarchię dóbr chronionych przez ustawodawcę, w której pierwsze miejsce zajmują zdrowie i życie. Jest to w pełni uzasadnione, jeśli się zważy, że wspólną cechą wszystkich stopni niepełnosprawności stanowi naruszenie sprawności organizmu człowieka. Ochrona zdrowia pracowników z niepełnosprawnościami polega więc na zapobieganiu pogłębianiu się tego naruszenia oraz na wyrównywaniu istniejących deficytów i zapewnianiu tym osobom komfortowych warunków pracy⁴⁴³; uwzględnia również ewentualne potrzeby rehabilitacyjne⁴⁴⁴. Warto jednak zauważyć, że w omawianych rozwiązaniach ustawodawca bierze również pod uwagę konieczność ochrony wolności pracy osoby z niepełnosprawnością. Jej wola w odniesieniu do świadczenia pracy w większym wymiarze jest brana pod uwagę o tyle, o ile jej wykonywanie nie będzie stanowić zagrożenia dla zdrowia i życia, co na jej wniosek ocenia lekarz sprawujący opiekę

439 Por.: wyrok SN z dnia 6 lipca 2005 r., III PK 51/05, OSNP 2006/5–6/85. Ze względu na szczególny charakter regulacji ustawy o rehabilitacji w stosunku do Kodeksu pracy, mają one zastosowanie również do pracownika z niepełnosprawnością, który zarządza zakładem pracy – por.: wyrok SN z dnia 2 października 2008 r., OSNP 2010/7–8/86.

440 Warto odnotować, że jeśli osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym lub umiarkowanym są zatrudnione na chronionym rynku pracy w ramach zakładów aktywności zawodowej, które zajmują się dodatkowo ich rehabilitacją, czas ich pracy powinien wynosić co najmniej 0,55 wymiaru czasu pracy określonego w art. 15 ustawy o rehabilitacji, zaś na wniosek zespołu programowego, który ustala indywidualny program rehabilitacji zawodowej, może być on zwiększony do wysokości 0,8 wspomnianego wymiaru – por.: § 11 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej.

441 Por.: wyrok SN z dnia 2 października 2008 r., I PK 64/08. Szerzej zagadnienia związane z czasem pracy pracowników z niepełnosprawnościami omawiają np. M. Rydzewska, I. Wieleba, *Prawa i obowiązki pracowników niepełnosprawnych...*, s. 157–169.

442 Na podstawie art. 18 k.p., co w zasadzie odnosi się do dalszego skracania norm czasu pracy.

443 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Ujawnienie orzeczenia o niepełnosprawności...*, s. 321.

444 Por.: A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 66 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, s. 1484.

nad tą osobą lub profilaktyczną opiekę zdrowotną nad pracownikami⁴⁴⁵. W przypadku uzyskania zgody lekarza, czas pracy osoby z niepełnosprawnością może być zorganizowany na podobnych zasadach⁴⁴⁶ do pozostałych pracowników bez cechy niepełnosprawności, co w rezultacie spowoduje zastosowanie ochrony o najsłabszym zakresie⁴⁴⁷. Taki zakres ochrony będzie przysługiwał również ze względu na rodzaj wykonywanej pracy – ustawodawca uznał bowiem, że praca polegająca na pilnowaniu⁴⁴⁸ może być wykonywana przez osobę z każdą niepełnosprawnością bez konieczności stosowania wzmożonej ochrony zdrowia i życia.

W doktrynie trafnie zauważono, że ustawodawca posługuje się w analizowanej regulacji określeniem „osoba niepełnosprawna”, co zmusza do pytania, czy jej stosowanie rzeczywiście należy ograniczać wyłącznie do pracowników. Należy bowiem zwrócić uwagę, że niektóre regulacje odnoszące się do wynagrodzenia za pracę, a także dotyczące ochrony zdrowia i życia, obejmują inne określone grupy osób świadczących pracę w ramach umów cywilnoprawnych⁴⁴⁹. W doktrynie przyjmuje się również, że zagwarantowane konstytucyjnie każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy obejmuje również czas pracy i czas odpoczynku, które służą ochronie zdrowia i życia osób świadczących

445 Por.: art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Problematyka ewentualnego odwołania od tego rodzaju zaświadczenia stanowiła przedmiot badania TK przy okazji nowelizacji art. 15 ustawy o rehabilitacji. Na podstawie informacji udzielonych przez Rzecznika Praw Pacjenta ustalono wówczas, że osoba z niepełnosprawnością występująca o tego rodzaju zaświadczenie nie jest pacjentem, w związku z powyższym zaświadczenie to powinno podlegać kontroli w trybie właściwym dla zaświadczeń wydawanych na podstawie przepisów wykonawczych do art. 229 § 8 k.p. – por.: motyw 5.1. uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 czerwca 2013 r., OTK-A 2013/5/58.

446 Wziąwszy pod uwagę dodatkową i wliczaną do czasu pracy przerwę na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek – por. art. 17 ustawy o rehabilitacji.

447 W literaturze zwraca się uwagę na potencjalne zagrożenia, jakie może za sobą nieść poddanie pracowników z niepełnosprawnościami powszechnym regulacjom czasu pracy, w szczególności w kontekście możliwości stosowania przez pracodawców wydłużonych okresów rozliczeniowych na podstawie art. 129 § 2 k.p. – szerzej: A. Kuźniar, *Elastyczny czas pracy pracowników niepełnosprawnych*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 167–169.

448 W doktrynie słusznie zwraca się uwagę na niedookreśloność tego pojęcia. Wątpliwości powstają w odniesieniu do tego, czy ochrona ta ogranicza się wyłącznie do nieruchomości i pozostałego mienia, czy obejmuje również osoby. Zwłaszcza w odniesieniu do tej ostatniej kwestii powstaje pytanie o zapewnianie dostatecznej ochrony przez regulację prawną interesów osoby z niepełnosprawnością – E. Staszewska, *Komentarz do art. 16*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 380–381.

449 Szerzej: K. Roszewska, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 sierpnia 2016 r.*, I PK 168/15, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 2.

pracę⁴⁵⁰. Podobne wnioski płyną również z konstytucyjnej zasady ochrony pracy, która obejmuje wszelką pracę, nawet nieodpłatną⁴⁵¹. Choć trudno nie zgodzić się z powyższą argumentacją, zabezpieczenie praktycznej realizacji tych przepisów przez podmioty zatrudniające na podstawie umów cywilnoprawnych w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami wymagałoby podjęcia dodatkowych działań przez ustawodawcę, w kierunku rozszerzenia zakresu korzystania ze wsparcia finansowego podmiotów zatrudniających o innym niż pracodawca statusie. Wiązałoby się to z koniecznością nałożenia na tę grupę podmiotów obowiązku opłacania składek na PFRON⁴⁵², co jak się wydaje wymagałoby opracowania nowego modelu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Wpisywałby się on bez wątpienia we wspomnianą koncepcję wyrównywania poziomu ochrony interesów pracodawców i podmiotów zatrudniających na podstawie umów cywilnoprawnych⁴⁵³, sprzyjając rozszerzaniu możliwości swobodnego podejmowania zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami.

Konieczność uwzględniania zróżnicowanych potrzeb wynikających z niepełnosprawności tkwi również u źródeł regulacji odnoszącej się do dodatkowego urlopu wypoczynkowego oraz celowych zwolnień od pracy, dzięki którym osoba z niepełnosprawnością w stopniu znacznym lub umiarkowanym może korzystać z usług rehabilitacyjnych, medycznych, a także z zakresu zaopatrzenia ortopedycznego⁴⁵⁴. Wymienione zwolnienia umożliwiają uwzględnianie potrzeb pracownika z niepełnosprawnością w procesie organizacji pracy, pomimo konieczności zachowania maksymalnych i sztywnych norm czasu pracy ze względu na ochronę jego zdrowia i życia⁴⁵⁵. W rozwiązaniach tych brany jest również pod uwagę, w określo-

450 A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, tom I...*, s. 181–187; T. Wyka, *Stosowanie przepisów bhp w niepracowniczym zatrudnieniu*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, K. Antonów (red.), *Zatrudnienie niepracownicze*. Tom VII, Warszawa 2015, s. 655. Wprawdzie poglądy te sformułowano w odniesieniu do regulacji dotyczącej czasu pracy i czasu odpoczynku zawartej w Kodeksie pracy, nie powinno budzić jednak wątpliwości, że zachowują one swoją aktualność w odniesieniu do zasad kształtowania czasu pracy i czasu odpoczynku ujętych w odrębnej od kodeksu pracy ustawie o rehabilitacji.

451 Szerzej: T. Wyka, *Stosowanie przepisów bhp...*, s. 657 i powołana tam literatura.

452 W aktualnym stanie prawnym ze wsparcia korzystają wyłącznie pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy, na co wskazuje art. 26a w zw. z art. 66 ustawy o rehabilitacji.

453 M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy...*, s. 47.

454 Por.: art. 20 ustawy o rehabilitacji.

455 Nie można zgodzić się z wyrażonym w literaturze poglądem, zgodnie z którym pozbawienie pracowników z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z elastycznego czasu pracy (art. 140¹ k.p.) odbiega od zasady równego traktowania pracowników niepełnosprawnych w zatrudnieniu – A. Kuźniar, *Elastyczny czas pracy...*, s. 170–171. Jeśli bowiem nie ma podstaw do zastosowania art. 140¹ k.p. w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, oznacza to, że zdrowie i życie pracownika zasługuje na silniejszą ochronę niż jego swoboda w zakresie współkształtowania z pracodawcą warunków zatrudnienia.

nym stopniu, interes pracodawcy, w szczególności poprzez określenie, tam, gdzie to możliwe⁴⁵⁶, wymiaru tych dodatkowych uprawnień⁴⁵⁷. Podobną funkcję pełnią: zastrzeżenie, że skorzystanie ze wspomnianych wcześniej usług nie jest możliwe poza godzinami pracy, oraz wprowadzenie zasady niekumulowania dodatkowych urlopów wypoczynkowych⁴⁵⁸ i kumulowania dodatkowego urlopu ze zwolnieniem na udział w turnusie rehabilitacyjnym⁴⁵⁹.

Pomimo objęcia ochroną prawną interesów pracodawcy zatrudniającego osobę z niepełnosprawnością, wspomniana regulacja, odnosząca się w szczególności do norm czasu pracy, wpływa na utrwalanie stereotypu o niższej wydajności pracy tych osób. Uwzględnianie obowiązujących standardów międzynarodowych powinno więc skłaniać ustawodawcę do poszukiwania rozwiązań, które zapewniając należyty poziom ochrony zdrowia i życia, będą wspierały osiąganie wydajności pracy na poziomie porównywalnym do pozostałych pracowników, co jest zresztą traktowane jako warunek wstępny skutecznego podejmowania zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W ten sposób dojdzie bowiem do usunięcia barier wynikających z niepełnosprawności i do wyrównania pozycji tych osób, w tym również w zakresie wolności pracy, z pozostałymi członkami społeczeństwa. Przyjmowane środki prawne powinny zatem, chroniąc zdrowie i życie, znosić ograniczenia w wykonywaniu pracy wywoływane przez niepełnosprawność, czyli gwarantować nie tylko formalną, ale materialną ochronę prawną.

Nie ulega wątpliwości, że zmniejszanie obciążenia pracą jest ważne w przypadku osób z obniżonymi zdolnościami motorycznymi organizmu, co może wiązać się przykładowo z dysfunkcjami układu ruchu, układu krążeniowo-oddechowego, a także z niektórymi schorzeniami o podłożu neurologicznym, jak w szczególności stwardnieniem rozsianym. Zmniejszanie uciążliwości pracy nie musi jednak następować tylko przez skrócenie czasu pracy. Należy również zauważyć, że na skutek nieodpowiedniej organizacji pracy pracownik z niepełnosprawnością może wprawdzie wykonywać pracę krócej, ale nadal w warunkach dużego obciążenia dla zdrowia, co wskazuje na konieczność uzupełniania, a niekiedy nawet

456 Ze względu na zindywidualizowany charakter niepełnosprawności i potrzeb z nią związanych ustawodawca nie przewidział rozmiarów zwolnień od pracy w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, co zapewnia materialny efekt ochrony osoby z niepełnosprawnością – szerzej: M. Rydzewska, I. Wieleba, *Prawa i obowiązki pracowników niepełnosprawnych...*, s. 176–180.

457 Por.: art. 19 ust. 1 i 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

458 Zasada niekumulowania z dodatkowym urlopem ma również zastosowanie do przypadku, w którym pracownik posiada prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze podstawowym przekraczającym 26 dni roboczych – por.: art. 19 ust. 2–3 ustawy o rehabilitacji.

459 Por.: art. 20 ust. 3 ustawy o rehabilitacji.

zastępowania instrumentów dotyczących organizacji czasu pracy dodatkowymi rozwiązaniami, uwzględniającymi indywidualne potrzeby pracownika w procesie wykonywania pracy. Identyfikację tych potrzeb umożliwiają, obok informacji zawartych w orzeczeniach o stopniach niepełnosprawności, badania profilaktyczne pracowników, jak również wsparcie udzielane przez służbę medycyny pracy⁴⁶⁰. Z kolei wprowadzenie tych zindywidualizowanych rozwiązań możliwe jest w ramach niezbędnych racjonalnych usprawnień, jak również odpowiedniego przystosowania stanowiska pracy.

Z przeprowadzonych badań profilaktycznych mogą wynikać istotne wnioski odnośnie do stanu zdrowia pracownika z niepełnosprawnością, które pracodawca powinien wziąć pod uwagę przy organizowaniu pracy z jego udziałem. Jak słusznie się wskazuje, w przypadku niepełnosprawności konieczna jest indywidualizacja, ponieważ osoby z tym samym rozpoznaniem klinicznym mogą być w stanie wykonywać bardzo różną pracę⁴⁶¹. Mając takie informacje pracodawca może skuteczniej minimalizować zagrożenia dla zdrowia i życia pracowników z niepełnosprawnościami w środowisku pracy, co niekiedy będzie wymagać uzasadnionej ingerencji w ich wolność pracy. W oparciu o przeprowadzone badania, w literaturze wskazuje się jednak, że w praktyce lekarze medycyny pracy nie są odpowiednio przygotowani do realizacji swych zadań w odniesieniu do pracowników z niepełnosprawnościami, m.in. z tego powodu, że program studiów medycznych nie uwzględnia w należyтым stopniu problematyki niepełnosprawności; ponadto lekarze nie mają na ogół dostatecznej wiedzy na temat regulacji prawnych, uwzględniających potrzebę ochrony zdrowia i życia pracowników z tą cechą w zatrudnieniu⁴⁶². Problemem są także przypadki nieujawniania lekarzom medycyny pracy

460 Służba ta w szczególności zajmuje się udzielaniem pracodawcom i pracującym porad w zakresie organizacji pracy, ergonomii, fizjologii i psychologii pracy – art. 6 ust. 1 lit. c ustawy o służbie medycyny pracy. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa również prawidłowy opis stanowiska pracy w skierowaniu na badania lekarskie – por.: uzasadnienie wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983. Warto również wspomnieć, że rozpoznanie tych potrzeb przez służbę medycyny pracy jest objęte na określonych warunkach refundacją ze środków publicznych – por.: art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

461 Sposób przekazywania tych wniosków pracodawcy powinien być indywidualnie uzgodniony z lekarzem, ponieważ aktualnie obowiązujące wzory zaświadczeń o braku lub istnieniu przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku nie przewidują możliwości zawierania uwag tego typu – szerzej: J. Walusiak-Skorupa, M. Wiszniewska, P. Krawczyk-Szulc, M. Rybacki, E. Wągrowa-Koski, *Opieka profilaktyczna nad pracownikiem niepełnosprawnym – problem współczesnej medycyny pracy?*, „Medycyna Pracy” 2011, nr 2 (62), s. 178–179 i 184–185.

462 Szerzej: A. Cyran, M. Wiszniewska, J. Walusiak-Skorupa, *Bariery w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na poziomie opieki profilaktycznej nad pracownikiem*, „Medycyna Pracy” 2012, nr 6 (63), s. 638–649; J. Walusiak et alii, *Opieka profilaktyczna...*, s. 178; na temat

przez samych zainteresowanych orzeczeń o niepełnosprawności⁴⁶³. Stwierdzono również wiele nieprawidłowości w przestrzeganiu przez pracodawców przepisów odnoszących się do profilaktycznej opieki zdrowotnej, zwłaszcza w zakresie obowiązku zawierania umów z jednostkami służby medycyny pracy⁴⁶⁴, co uniemożliwia z jednej strony wybór odpowiedniego – z punktu widzenia ochrony interesów pracodawcy – lekarza sprawującego opiekę zdrowotną nad pracownikami, zaś z drugiej strony – prawidłową ocenę zdolności zdrowotnej pracownika, przy braku znajomości specyfiki i zagrożeń w środowisku pracy, w którym znajduje się konkretne stanowisko pracy. Z tej właśnie perspektywy należy spojrzeć na stanowisko TK, który uznał niekonstytucyjność rozwiązania znoszącego szczególną regulację czasu pracy pracowników z niepełnosprawnościami i które umożliwiało stosowanie skróconych norm czasu pracy dopiero po przedstawieniu stosownego zaświadczenia lekarskiego. W skardze trafnie zarzucono, że regulacja ta mogła powodować przenoszenie ryzyka nieprawidłowego postępowania służby medycyny pracy i pracodawców na osobę z niepełnosprawnością⁴⁶⁵.

Jak wspomniano, ważną rolę w prawidłowej organizacji warunków pracy odgrywają również niezbędne racjonalne usprawnienia. Polegają one na przeprowadzeniu koniecznych w konkretnej sytuacji zmian lub dostosowań do szczególnych, zgłoszonych pracodawcy potrzeb, wynikających z niepełnosprawności danej osoby⁴⁶⁶. Są to więc zindywidualizowane środki i z tych względów nie jest celowe tworzenie katalogu nawet przykładowych usprawnień w przepisach prawa. Podstawowym wyznacznikiem rodzaju tych usprawnień są potrzeby pracownika z niepełnosprawnością i to pracodawca, biorąc pod uwagę rodzaj wykonywanej pracy oraz sposób jej organizacji, decyduje, na czym będą one polegać. Mają być przy tym racjonalne, co może być różnie rozumiane⁴⁶⁷. Jak się jednak wydaje, najbardziej przekonująca jest interpretacja, w myśl której racjonalność ta uwzględnia interesy obu stron stosunku pracy, a zatem mają być to usprawnienia efektywne z punktu

innych jeszcze trudności we właściwej ocenie zdolności zdrowotnej osób z niepełnosprawnościami do konkretnej pracy – M. Paluszkiewicz, *Ujawnienie orzeczenia o niepełnosprawności...*, s. 330–332.

463 Szerzej: *ibidem*, s. 333–336.

464 Szerzej problemy te omawia: J.A. Kopias, *Realia profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami w Polsce*, „Medycyna Pracy” 2015, nr 6 (66), s. 817–823.

465 M.in. z powodu braku ustalenia czytelnych kryteriów takiej oceny dokonywanej przez lekarza, braku trybu kontroli nad tego rodzaju orzeczeniami, jak również braku skutecznych mechanizmów egzekwowania ich przestrzegania przez pracodawców, a także niedostatecznego oszacowania wpływu, jaki zmiana ta spowoduje na zatrudnienie osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym i umiarkowanym.

466 Por.: art. 23a § 1 zd.2 ustawy o rehabilitacji.

467 Szerzej na ten temat: M. Paluszkiewicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 322–323 i podana tam literatura.

widzenia możliwości wykonywania pracy przez osobę z niepełnosprawnością, jak również uwzględniające interes ekonomiczny pracodawcy, co jest związane z koniecznością stosowania zasady proporcjonalności⁴⁶⁸. Wspomniana zasada wyznacza zatem granicę dla racjonalności usprawnień, po przekroczeniu której pracodawca zostaje zwolniony z obowiązku ich zapewniania⁴⁶⁹. Sama proporcjonalność obciążeń powinna uwzględniać wysokość refundacji ze środków publicznych kosztów zmian lub dostosowań oraz sytuację konkretnego pracodawcy po ich uzyskaniu⁴⁷⁰. Nieuzasadniona powyższymi względami odmowa dokonania racjonalnych usprawnień, podobnie jak przyjmuje się na gruncie prawa międzynarodowego i unijnego⁴⁷¹, stanowi naruszenie zasady równego traktowania ze względu na niepełnosprawność, co wiąże się z możliwością dochodzenia przez osobę zainteresowaną określonych roszczeń odszkodowawczych⁴⁷².

Warto przypomnieć, że zgodnie z dokonanymi ustaleniami na podstawie regulacji unijnego prawa pracy, jako środek możliwy do wykorzystania w ramach racjonalnych usprawnień została uznana odpowiednia organizacja czasu pracy, w tym jego skrócenie⁴⁷³. Przykłady racjonalnych usprawnień płyną również z analizy polskiego orzecznictwa, w świetle którego mogą one polegać w szczególności na przesunięciu pracownika na stanowisko pracy niewiążące się z koniecznością dźwigania ciężarów powyżej określonej wartości⁴⁷⁴, a także na organizacji stanowiska pracy w niewielkim pomieszczeniu o małym natężeniu hałasu w przypadku pracownika ze znacznym stopniem ubytku słuchu⁴⁷⁵. W innym orzeczeniu stwierdzono natomiast, że przez omawiany obowiązek należy rozumieć nie tylko przystosowanie pomieszczeń lub wyposażenia, ale również czasu pracy i podziału obowiązków⁴⁷⁶. Judykatura rzuca również światło na to, czym nie są racjonalne usprawnienia. W szczególności nie mogą one zostać utożsamione z obowiązkiem pracodawcy przeniesienia pracownika do innej pracy w warunkach określonych

468 M. Paluszkiewicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 324. Pogląd ten zaaprobował również WSA w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983.

469 Na temat rozumienia proporcjonalności obciążeń na gruncie unijnego i polskiego prawa pracy szerzej: M. Paluszkiewicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 321–322.

470 *Ibidem*, s. 320–321.

471 Por.: art. 2 KPON oraz art. 2 ust. 2 lit. b pkt ii dyrektywy 2000/78/WE.

472 Por.: art. 23a ust. 3 ustawy o rehabilitacji. W przypadku pracowników podstawę prawną ich dochodzenia stanowi art. 18^{3d} k.p.

473 Por.: motyw 20 preambuły dyrektywy 2000/78/WE oraz wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r. C-335/11 i C-337/11, Zb. Orz. 2013/4/I-222.

474 Por.: uzasadnienie wyroku SN z dnia 12 maja 2011 r., II PK 276/10, OSNP 2012/13–14/164.

475 Por.: uzasadnienie wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983.

476 Por.: uzasadnienie wyroku SN z dnia 12 listopada 2014 r., I PK 74/14, OSNP 2016/8/101.

w art. 230 i 231 k.p.⁴⁷⁷ ani z utworzeniem dla niego nowego stanowiska poprzez wyeliminowanie z zakresu czynności obowiązków podstawowych dla stanowiska dotychczas zajmowanego⁴⁷⁸.

Kończąc rozważania na temat racjonalnych usprawnień trzeba zauważyć, że niewątpliwą zaletą tego instrumentu jest jego elastyczność, umożliwiająca dostosowanie konkretnych rozwiązań do indywidualnych potrzeb pracownika, specyfiki wykonywanej pracy, a także uwzględnienie czynników organizacyjnych w konkretnym zakładzie pracy. Wadą, a raczej czynnikiem warunkującym jego skuteczność w znoszeniu barier w podejmowaniu i utrzymywaniu zatrudnienia, jest posiadanie odpowiedniej wiedzy na temat niepełnosprawności, potrzeb, jakie wywołuje, i możliwości ich uwzględniania w procesie pracy. Pracodawca może w tym zakresie korzystać ze specjalistycznego wsparcia ze strony wspomnianej już służby medycyny pracy⁴⁷⁹, jak również działającej u niego służby bhp⁴⁸⁰. Niezbędne racjonalne usprawnienia, jako środek wysoce zindywidualizowany, umożliwiają usuwanie bardzo zróżnicowanych barier w podejmowaniu zatrudnienia i, poszerzając ogólne możliwości działania, wpływają na zwiększenie sfery wolności pracy osób z niepełnosprawnościami.

Wśród instrumentów wpływających na jakość wybieranej przez osoby z niepełnosprawnościami pracy znajdują się również te dotyczące odpowiedniego przystosowania stanowiska pracy i organizacji samego procesu pracy. Wydaje się przy tym, że są to obowiązki niezależne od omówionych wyżej racjonalnych usprawnień⁴⁸¹. Odpowiednie przystosowanie stanowiska pracy⁴⁸² jest warunkiem zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym i umiarkowanym⁴⁸³ ze względu na wpływ, jaki naruszenie sprawności organizmu wywołuje na zdolność

477 Por.: stanowisko Sądu Okręgowego w Sieradzu przytoczone w uzasadnieniu powołanego wyroku SN z dnia 12 listopada 2014 r., I PK 74/14.

478 Zob.: powoływany już wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, podobnie w uzasadnieniu wyroku SN z dnia 7 grudnia 2017 r., I PK 334/16, OSNP 2018/9/119.

479 Służba ta w szczególności zajmuje się udzielaniem pracodawcom i pracującym porad w zakresie organizacji pracy, ergonomii, fizjologii i psychologii pracy – art. 6 ust. 1 lit. c ustawy o służbie medycyny pracy. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa również prawidłowy opis stanowiska pracy w skierowaniu na badania lekarskie – por.: uzasadnienie wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983.

480 Por.: art. 237¹¹ k.p.

481 Por.: M. Paluszkiewicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 313.

482 Przez co rozumie się jego oprzyrządowanie i dostosowanie odpowiednio do potrzeb wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności – por.: art. 2 pkt 8 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 55–57.

483 Por.: art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji.

do wykonywania pracy. Podobnie jak w przypadku racjonalnych usprawnień nie jest możliwe opracowanie uniwersalnej instrukcji przystosowania stanowisk pracy, ponieważ, ze względu na zróżnicowane potrzeby związane z niepełnosprawnością i konkretnie wykonywaną pracą, dostosowanie to musi mieć zindywidualizowany charakter⁴⁸⁴. Realizując obowiązek przystosowania miejsc pracy pracodawcy działający zarówno w ramach otwartego, jak i chronionego rynku pracy⁴⁸⁵, mogą korzystać ze wsparcia służby medycyny pracy przy rozpoznawaniu istniejących w tym zakresie potrzeb u konkretnego pracownika, jak również ze wsparcia finansowego w postaci dokonywanego w określonych granicach zwrotu kosztów adaptacji tych stanowisk⁴⁸⁶. Dla osoby z niepełnosprawnością swoistym zabezpieczeniem prawidłowej realizacji tego obowiązku przez pracodawcę są uprawnienia kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy⁴⁸⁷, a także pozytywna opinia tego organu o przystosowaniu stanowiska pracy, stanowiąca warunek korzystania przez pracodawcę z refundacji kosztów⁴⁸⁸.

Warto jednak zauważyć, że wśród osób z niepełnosprawnościami w stopniu umiarkowanym są również takie, które doznają ograniczeń w sferach życia nie dotyczących zarobkowania⁴⁸⁹. Z powyższych względów powstają wątpliwości, czy również w ich przypadku warunkiem zatrudnienia u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej jest odpowiednie przystosowanie stanowiska pracy, uwzględniając przy tym interes ekonomiczny pracodawcy oraz konieczność racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi⁴⁹⁰. W razie uznania, że przystosowanie takie jest niepotrzebne, obowiązek ten może stanowić przeszkodę w podejmowaniu zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Spostrzeżenie to wspiera wyrażony wcześniej postulat o konieczności stopniowego odchodzenia od dyferencjacji pozycji osób z niepełnosprawnościami, przeprowadzanej

484 Por.: D. Gabler, A. Hadław, M. Garczyński, *Przystosowanie stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej*, Warszawa 2010, s. 3. Szerzej na temat przystosowywania stanowisk pracy do potrzeb osób z niepełnosprawnościami np. W.M. Zawieska, *Projektowanie obiektów, pomieszczeń oraz przystosowanie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych o specyficznych potrzebach – ramowe wytyczne*, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Warszawa 2014, *passim*.

485 Por. też: art. 28 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

486 Por.: art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rehabilitacji.

487 Por.: art. 4 ust. 6 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 4...*, s. 98.

488 Por.: art. 26 ust. 6 ustawy o rehabilitacji.

489 Por.: M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 4...*, s. 85–86, por. też wyrok SN z dnia 11 marca 2008 r., II UK 138/07, LEX nr 846576, a także powołany już wyrok Sadu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 marca 2018 r., III AUa 119/17, LEX nr 2514375.

490 Szerzej: M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 4...*, s. 92–93.

na podstawie stopni niepełnosprawności w kierunku indywidualizacji opartej na konkretnych potrzebach jednostki.

Jako specyficzną, uwzględniającą potrzeby osób z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym lub umiarkowanym, formę organizacji pracy, m.in. w ramach stosunku pracy realizowanego na otwartym rynku pracy, ustawodawca potraktował telepracę⁴⁹¹. Jak wskazuje się w doktrynie, poszerza ona możliwości wykonywania pracy wielu osobom z niepełnosprawnościami, które napotykają bariery komunikacyjne, architektoniczne, lub które ewentualnie z innych względów nie są w stanie wykonywać pracy w określonym tempie albo w narzuconych normach czasu pracy⁴⁹². Zastosowanie tej formy organizacyjnej stosunku pracy opiera się na zasadzie dobrowolności dla obu stron stosunku pracy, która została sformułowana w uwzględnionym przez naszego ustawodawcę porozumieniu ramowym w sprawie telepracy⁴⁹³. W konsekwencji może być ona wprowadzona na skutek zgodnego oświadczenia woli stron nawiązujących dopiero stosunek pracy, jak również na wniosek już zatrudnionego pracownika z niepełnosprawnością⁴⁹⁴, który pracodawca powinien w miarę możliwości uwzględnić⁴⁹⁵. „Miara możliwości” stanowi, jak się wydaje, instrument wyważania interesów obu stron stosunku pracy, pełni zatem podobną rolę do zasady proporcjonalności. Biorąc pod uwagę zasadę dbałości pracodawcy o pracownika oraz powinność wykonania zobowiązania w sposób odpowiadający jego społeczno-gospodarczemu celowi i zasadom współżycia społecznego, można wyciągnąć wniosek, że w razie istnienia szczególnych potrzeb pracownika, dopuszczalna jest ocena możliwości pracodawcy w pewnej

491 Por.: art. 4 ust. 5 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

492 Szerzej: M. Madej, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w formie telepracy*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014, s. 138–139; M. Paluszkiewicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 681–682.

493 Pkt 3 porozumienia z dnia 16 lipca 2002 r. zawarte między europejskimi partnerami społecznymi – ETUC (European Trade Union Confederation), EUROCADRES (Council of European Professional and Managerial Staff), CEC (European Confederation of Executive and Managerial Staff), UNICE (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe), UEAPME (European Association of Draft, Small and Medium-Sized Enterprises), CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest), tekst w języku angielskim dostępny na stronie: http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Framework%20agreement%20on%20telework%20EN.pdf (dostęp: 07.02.2019). Szerzej na temat porozumienia: S. Karbowska, *Telepraca jako przedmiot porozumienia ramowego z dnia 16 lipca 2002 r.*, „Zeszyty Prawnicze” 2002, nr 8.1, s. 205–225.

494 Por.: art. 67⁷ § 1 oraz art. 67⁶ § 5 w zw. z art. 67⁷ § 3 zd. 2 k.p.

495 Warto zwrócić uwagę, że również tryb zmiany treści stosunku pracy, do którego wprowadzana jest telepraca, uwzględnia zasadę dobrowolności – por.: art. 67⁷ § 3 zdanie 1 w zw. z art. 67⁷ § 4 k.p.

proporcji do tych potrzeb⁴⁹⁶. W związku z powyższym w doktrynie przyjmuje się, że pracownikowi zasadniczo przysługuje względne roszczenie do pracodawcy o zatrudnienie w tej formie, które jest jednak uzależnione od jego możliwości⁴⁹⁷. W razie ewentualnego sporu, na pracodawcy spoczywać będzie konieczność wykazania, że tych możliwości rzeczywiście nie posiadał oraz że odmawiając uwzględnienia wniosku, nie kierował się zabronionymi kryteriami różnicowania⁴⁹⁸. Choć zatem ustawodawca ukształtował silniejszą pozycję pracownika, niż by to wynikało z propozycji zawartych w porozumieniu europejskich partnerów społecznych, to jednak zagadnienie proporcjonalności ograniczania swobody organizowania procesu pracy przez pracodawcę powraca w kontekście zwiększonej odpowiedzialności za zdrowie i życie pracowników z niepełnosprawnościami.

W doktrynie słusznie zwraca się uwagę na nie do końca przemyślaną koncepcję realizacji w ramach telepracy obowiązków w zakresie bhp, których wykonanie utrudnia lub niekiedy nawet uniemożliwia brak swobodnego dostępu pracodawcy do miejsca wykonywania telepracy, zwłaszcza gdy jest nim dom telepracownika⁴⁹⁹. Co więcej, wykonywanie pracy poza zakładem pracy może również powodować dla pracodawcy dodatkowe przeszkody w zakresie możliwości kontrolowania przestrzegania przez pracownika maksymalnych i sztywnych norm czasu pracy⁵⁰⁰, o których była już mowa. Powstaje również kwestia odpowiedniego przystosowania znajdującego się poza zakładem pracy stanowiska pracy do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, co może okazać się problematyczne, zwłaszcza jeśli uwzględni się, że zwrot kosztów tego przystosowania dotyczy w zasadzie wyłącznie stanowisk znajdujących się w zakładzie pracy⁵⁰¹. W związku z powyższym wydaje się więc, że odpowiedzialność ponoszona przez pracodawcę w zakresie ochrony

496 K. Jaśkowski, *Komentarz do art. 67¹ k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260403/577195> (dostęp: 7.02.2019).

497 Tak w szczególności: M. Gersdorf, *Zatrudnianie pracowników w formie telepracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2008, nr 5, s. 11; A. Sobczyk, *Telepraca w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 81–82; K. Jaśkowski, *Komentarz do art. 67¹ k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260403/577195> (dostęp: 7.02.2019).

498 Por.: M. Gersdorf, *Komentarz do art. 67¹ k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. III, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587662059/459936> (dostęp: 7.02.2019).

499 Szeroko na ten temat: A. Sobczyk, *Telepraca...*, s. 210–224, S.W. Ciupa, *Zatrudnianie pracowników w formie telepracy według Kodeksu pracy*, cz. 2, „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 12, s. 623; M. Krzyśko, *Wypadek przy pracy telepracownika*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 5.

500 W doktrynie jako podaje się, że taką kontrolę umożliwiają nowoczesne technologie komunikacyjne – por. M. Madej, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych...*, s. 141.

501 Por.: art. 26 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

zdrowia i życia pracownika może okazać się nieproporcjonalnie duża w stosunku do korzyści, jakie z tej formy wykonywania pracy może osiągnąć pracownik z niepełnosprawnością. Omawiana forma wykonywania pracy nie do końca również uwzględnia międzynarodowe standardy w zakresie pełnego włączania osób z niepełnosprawnościami do życia społecznego, ponieważ sprzyja ich izolacji, której ze względu na niepełnosprawność niekiedy nie da się zapobiec, umożliwiając pracownikowi przebywanie na terenie zakładu pracy czy kontaktowanie się z innymi osobami, które w nim przebywają⁵⁰². Na marginesie należy jeszcze dodać, że część z tych zastrzeżeń pozostaje aktualna również w przypadku zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością w ramach umowy o pracę nakładczą.

Specyficzną organizację procesu pracy z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami stanowi również zapewnienie pomocy ze strony innego pracownika w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika z niepełnosprawnością na stanowisku pracy⁵⁰³. W regulacji tej uwzględniono również interes pracodawcy, który ma możliwość otrzymania częściowego zwrotu kosztów zatrudnienia i szkolenia pracowników pomagających pracownikom z niepełnosprawnościami⁵⁰⁴. Instytucja ta nawiązuje do – powstałej w odpowiedzi na mankamenty pracy organizowanej w warunkach chronionych – koncepcji zatrudnienia wspomagane, którego jednym z założeń jest asystowanie przy wykonywaniu przez osobę z niepełnosprawnością pracy aż do czasu uzyskania pełnej samodzielności zawodowej zgodnie z oczekiwaniami pracodawcy⁵⁰⁵.

Kończąc rozważania dotyczące organizacji samego procesu pracy należy tylko wspomnieć, że dużo bardziej restrykcyjne warunki w odniesieniu do zatrudnienia są zobowiązani spełnić pracodawcy mający status zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej, oferujący zatrudnienie na chronionym rynku pracy. Oprócz konieczności przystosowania stanowisk pracy, odpowiednio zaadaptowane do potrzeb i dostępne dla pracowników z niepełnosprawnościami powinny zostać jeszcze pomieszczenia higienicznosanitarne oraz ciągi komunikacyjne. Co więcej, pomieszczenia i obiekty użytkowane przez zakład pracy muszą odpowiadać przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy, a ponadto pracownicy powinni

502 Por.: art. 67¹⁶ k.p. Na ten temat także M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 4...*, s. 97.

503 Por.: art. 26 d ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Zasadność udzielania tej pomocy dokumentuje zaświadczenie lekarskie wydane przez lekarza sprawującego profilaktyczną opiekę zdrowotną nad tym pracownikiem – por.: § 16 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, Dz.U. poz. 1987.

504 Art. 26d ust. 2–4 ustawy o rehabilitacji.

505 Por.: M. Paluszkiwicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 681 i powołana tam literatura.

mieć zapewnioną doraźną i specjalistyczną opiekę medyczną⁵⁰⁶. W celu ich efektywnej realizacji pracodawcy o wspomnianym statusie korzystają ze wsparcia prowadzonej działalności ze środków publicznych.

Reasumując, należy stwierdzić, że wspólnym celem ustanowienia omówionych wyżej szczególnych warunków zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami jest znoszenie potencjalnych i rzeczywistych przeszkód związanych z tą cechą, utrudniających podejmowanie i utrzymanie swobodnie wybranego zatrudnienia. Nie powinny być one zatem traktowane jako przywileje osób z niepełnosprawnościami, ale jako warunki niezbędne do korzystania przez nie z wolności pracy na porównywalnym poziomie do pozostałych pracowników. Nowoczesne podejście do problematyki niepełnosprawności powinno skłaniać jednak do odchodzenia od zuniformizowanych rozwiązań ochronnych, które nie zawsze skutecznie znoszą przeszkody w wykonywaniu pracy na rzecz działań bardziej zindywidualizowanych, uwzględniających potrzeby obu stron stosunku pracy.

5.5.2.2. Ochrona swobody wyboru podmiotu zatrudniającego

5.5.2.2.1. Uwagi wprowadzające

Kolejnym elementem wolności pracy podlegającym prawnej ochronie jest wybór podmiotu zatrudniającego. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, powinny nim dysponować zarówno osoby niepozostające w zatrudnieniu, te, które go poszukują, jak i te, które wprawdzie pozostają w relacji prawnej związanej ze świadczeniem pracy, ale chcą ją zakończyć i nawiązać kolejną, co łączy się z zasadą dobrowolności pracy⁵⁰⁷.

Aby mówić o swobodzie wyboru podmiotu zatrudniającego, jednostka nie tylko nie powinna działać pod przymusem, ale również powinna mieć zapewnioną możliwość wyboru spośród wielu pracodawców. Z tych względów, o czym wspomniano już wcześniej, władze publiczne są zobowiązane z jednej strony – do zapobiegania zjawisku masowego bezrobocia, zaś z drugiej – do prowadzenia takiej polityki ekonomicznej i polityki zatrudnienia, które będą odpowiednio stymulować przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy, zwłaszcza w sektorze

506 Por.: art. 28 ust. 1 pkt 2 oraz art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Szeroko na ten temat: L. Klimkiewicz, *Komentarz do art. 28*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałeczka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 201–207; T. Wrocławska, *Komentarz do art. 28*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 584–591.

507 Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 35.

gospodarczym⁵⁰⁸. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami należy dodatkowo w tych działaniach uwzględniać potrzebę znoszenia barier, z jakimi te osoby stykają się na etapie podejmowania, ale również wykonywania zatrudnienia. Kolejnym czynnikiem wspomagającym wybór podmiotu zatrudniającego jest swobodny dostęp do pośrednictwa pracy, które powinno być świadczone z uwzględnieniem wynikających z niepełnosprawności potrzeb, jak również umożliwiać wybór podmiotu oferującego odpowiednią ze względu na tę cechę pracę. Ochroną prawną obejmuje się także dokonany już wybór podmiotu zatrudniającego, co znajduje wyraz w przyjmowaniu środków ułatwiających nawiązanie, jak również wspierających trwałość nawiązanej już relacji zatrudnienia. W przypadku osób z niepełnosprawnościami dodatkowym argumentem za ochroną dokonanego wyboru podmiotu zatrudniającego są trudności, jakich doświadczają one w związku z podejmowaniem zatrudnienia. Z tych właśnie względów udzielane jest ze środków publicznych wsparcie miejsc pracy tworzonych dla tych osób lub przystosowywanych specjalnie do ich potrzeb. Powyższe spostrzeżenia wyznaczają sposób prowadzenia poniższych analiz.

5.5.2.2.2. Swoboda wyboru podmiotu zatrudniającego

Jak już była o tym mowa, polski ustawodawca politykę zatrudniania osób z niepełnosprawnościami oparł na modelu kwotowym, w którym na podmioty posiadające status pracodawców nałożono obowiązek osiągnięcia, w okresach miesięcznych, ustalonego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten jest adresowany do co najmniej średniej wielkości pracodawców⁵⁰⁹, co świadczy o założeniu poczynionym przez prawodawcę, że mniejsze podmioty gospodarcze nie są w stanie ponieść dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami bez uszczerbku dla prowadzonej przez siebie działalności. Obowiązek ten jest zróżnicowany w odniesieniu do rodzaju rynku, na którym działa pracodawca. Na chronionym rynku pracy wskaźnik ten jest znacznie wyższy niż na rynku otwartym⁵¹⁰, zaś

508 Por.: na temat zagrożeń dla gospodarki spowodowanych nadmiernym rozwojem publicznego sektora zatrudnienia np. M. Latos-Mitkowska, *Ochrona interesu pracodawcy...*, s. 46, a także J. Jończyk, *Umowa o zatrudnienie...*, s. 5.

509 Jeśli można tak określić tych z nich, którzy zatrudniają co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy – por.: art. 21 ustawy o rehabilitacji.

510 Dla zakładów pracy chronionej wynosi on albo co najmniej 50%, w tym 20% powinny stanowić osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym lub umiarkowanym, albo co najmniej 30% niewidomych lub psychicznie chorych albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – por.: art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Dla zakładów aktywności zawodowej wskaźnik ten powinien wynosić co najmniej 70% ze znacznym stopniem niepełnosprawności (lub z umiarkowanym

na rynku otwartym wymagany wskaźnik zatrudnienia jest uzależniony dodatkowo od rodzaju prowadzonej przez pracodawcę działalności⁵¹¹. Przy różnicowaniu obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami ustawodawca wprowadza jeszcze inne niż stopnie niepełnosprawności kryterium dyferencjacji tych osób, skupiając uwagę na posiadanych przez nie schorzeniach⁵¹². Rozwiązanie to wywołuje wątpliwości. Z jednej strony, zamysłem ustawodawcy jest, jak się wydaje, zwiększanie szans na podjęcie pracy przez osoby z niepełnosprawnościami, które dodatkowo zmagają się ciężkimi dysfunkcjami, poprzez mechanizm zmniejszenia wymaganego od pracodawcy wskaźnika w przypadku ich zatrudnienia. Z drugiej jednak, operowanie nazwami jednostek chorobowych⁵¹³ może przyczyniać się, zwłaszcza na otwartym rynku pracy, do ich stygmatyzacji, która często stanowić będzie nieusuwalną barierę swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego. W związku z powyższym należy sformułować postulat rezygnacji z tego rozwiązania. Jak się wydaje, bardziej pożądane jest wyrównywanie szans tych osób w podejmowaniu zatrudnienia za pomocą środków bezpośrednio do nich adresowanych, zwłaszcza takich jak zapewnienie swobodnego dostępu do systemu skutecznej rehabilitacji kompleksowej, która wspiera znoszenie barier związanych z niepełnosprawnością.

– pod warunkiem występowania dodatkowo autyzmu, upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej) – por. art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

511 Dla większości pracodawców wskaźnik wynosi 6%, zaś dla publicznych i niepublicznych uczelni, publicznych i niepublicznych szkół, publicznych i niepublicznych przedszkoli, publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych, placówek resocjalizacyjnych, publicznych i niepublicznych żłobków, a także klubów dziecięcych wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi 2% – por.: art. 21 ust. 2b ustawy o rehabilitacji. W odniesieniu do tego ostatniego pracodawcy istnieją również różnice w sposobie obliczania wskaźnika – wlicza się do niego oprócz pracowników, również dzieci, wychowanków, uczniów, studentów lub słuchaczy będących osobami niepełnosprawnymi i uczących się lub studiujących w ramach ogólnie obowiązujących w danej jednostce regulaminów nauczania lub studiowania – art. 21 ust. 2c ustawy o rehabilitacji.

512 Por.: art. 21 ust. 4 ustawy o rehabilitacji. Schorzenia te wymieniono w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 września 1998 r. w sprawie rodzajów schorzeń uzasadniających obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz sposobu jego obniżania, Dz.U. Nr 124, poz. 820. Odnosi się to zarówno do schorzeń szczególnie utrudniających wykonywanie pracy, jak i do schorzeń uzasadniających osiągnięcie niższego wskaźnika zatrudnienia przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej.

513 Podkreślenia wymaga, że stwierdzenie występowania tego schorzenia nie jest równoznaczne z wyraźnym wskazaniem któregoś z nich w zaświadczeniu lekarskim lub w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności – por. M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 21, [w:] M. Włodarczyk (red.), Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 458–459 i powołana tam literatura.

Realizacja obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami zabezpieczona została wpłatą⁵¹⁴ przeznaczoną na fundusz celowy służący finansowaniu różnych działań wspierających pracodawców, którzy zatrudniają pracowników z niepełnosprawnościami. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury nie można przyjąć, że regulacja nakładająca obowiązek wpłat dyskryminuje przedsiębiorców, którzy zatrudniają co najmniej 25 pracowników, ponieważ nie pozbawia ich możliwości prowadzenia działalności gospodarczej ani nie zamyka dostępu do rynku⁵¹⁵. Warto też zauważyć, że ustawodawca zwalnia niekiedy pracodawców, pomimo nieosiągania określonego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami⁵¹⁶, z obowiązku solidarnego uczestniczenia w kosztach zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, ze względu na szczególny rodzaj prowadzonej działalności, jak również ich sytuację ekonomiczną, lub umożliwia im obniżenie samej wysokości wpłat⁵¹⁷.

Pracodawcy, którzy tworzą miejsca pracy dla osób z niepełnosprawnościami i realizują inne, omówione wcześniej, obowiązki związane z organizacją ich pracy, mają w zamian możliwość skorzystania z różnorodnego wsparcia finansowego, które – pomimo nieco odmiennych zasad dla pracodawców z otwartego i chronionego rynku pracy – opiera się na mechanizmie solidarności wewnątrzgrupowej, zaś uzupełniając – na zasadzie solidarności społecznej⁵¹⁸. Funkcjonujące na rynku chronionym zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej korzystają dodatkowo z finansowego wsparcia swej działalności w postaci specjalnych subsydiów oraz ulg podatkowych⁵¹⁹. Jest to uzasadnione koniecznością spełniania przez te podmioty restrykcyjnych wymagań,

514 W wysokości 40,65% przeciętnego wynagrodzenia za każdą część etatu, brakującego do osiągnięcia wymaganej wskaźnikiem liczby zatrudnionych pracowników z niepełnosprawnością – por. art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

515 Zob.: uzasadnienie wyroku NSA z dnia 26 listopada 2010 r., II FSK 1345/09, LEX nr 794290; jak również uzasadnienie wyroku NSA z dnia 16 maja 2014 r., II FSK 1389/12, LEX nr 2005817, wyrok NSA z dnia 16 maja 2014 r., II FSK 1388/12, LEX nr 1481500, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2017 r., III SA/Wa 1077/16, LEX nr 2406769.

516 Por.: art. 21 ust. 2e i 3 oraz art. 21 ust. 6 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 21...*, s. 442–451.

517 Por.: art. 22 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 22*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 460–475; M. Rydzewska, I. Wieleba, *Oowiązki i uprawnienia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018, s. 203–214.

518 Ze względu na możliwość zasilania środków PFRON dotacją budżetową – por.: art. 46 pkt 2 i 46a ustawy o rehabilitacji.

519 Por.: art. 31 ustawy o rehabilitacji.

związanych z wyższym wskaźnikiem zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, organizacją ich pracy, zapewnieniem opieki medycznej, procesu rehabilitacji oraz dostępem do świadczeń socjalnych z zakładowego funduszu rehabilitacji albo funduszu aktywności zawodowej, które wspólnie warunkują posiadanie przez nie statusu prawnego i podlegają kontroli przez organy administracji rządowej⁵²⁰.

Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca przyjął dość specyficzny model zatrudnienia chronionego, którego główny ciężar spoczywa na zakładach pracy chronionej, prowadzących działalność gospodarczą w warunkach konkurencji rynkowej. To swoiste połączenie prowadzi często do kolizji między stawianymi tym podmiotom do realizacji celami gospodarczymi i społecznymi. W praktyce powoduje ono podejmowanie działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami w zakresie, w jakim nie stoi to w sprzeczności z przyjętymi celami gospodarczymi⁵²¹. Co więcej, konieczność dostosowania zasad udzielania dopuszczalnej pomocy publicznej do unijnych standardów spowodowała zrównanie pozycji gospodarczej tych zakładów z pozostałymi przedsiębiorcami na rynku⁵²², co wywarło niepożądany skutek w postaci zmniejszania się ich liczby⁵²³. Zjawisko to wpływa na ograniczenie wyboru podmiotu zatrudniającego, a więc zagraża realizacji wolności pracy tej części osób z niepełnosprawnościami, które nie są w stanie podjąć zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W literaturze wskazuje się również, że system wsparcia finansowego zatrudnienia chronionego wpływa w większym zakresie na wspieranie podmiotów je prowadzących, w mniejszym zaś zakresie umożliwia skuteczną rehabilitację zawodową samym osobom zainteresowanym. W rezultacie ocenia się, że system zatrudnienia chronionego w niewielkim zakresie realizuje swoje podstawowe założenie, jakim jest przygotowanie do podejmowania zatrudnienia docelowo na otwartym i konkurencyjnym rynku pracy⁵²⁴.

520 Por.: art. 28–30 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 111–123; M. Rydzewska, I. Wieleba, *Pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018, s. 75–113.

521 A. Barczyński, *Skuteczność systemu zatrudniania...*, s. 60.

522 M. Arczewska, E. Giermanowska, M. Raclaw, *Pracodawcy i nowy model polityki społecznej wobec aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014, s. 108; A. Barczyński *Skuteczność systemu zatrudniania...*, s. 77; M. Garbat, *Aktywizacja zawodowa...*, s. 368.

523 Według danych gromadzonych w ramach Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SO-DiR) PFRON w 2015 r. działały w skali kraju 1163 zakłady pracy chronionej, w roku 2016 – 1092, w 2017 r. – 1028, zaś według stanu na listopad 2018 r. zaledwie 912 – <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron> (dostęp: 13.02.2019).

524 M. Garbat, *Historia niepełnosprawności...*, s. 767.

Nieefektywność systemu zatrudnienia chronionego można również postrzegać w kategoriach ograniczania wolności pracy osób z niepełnosprawnościami w zakresie, w jakim nie przyczynia się on do znoszenia barier podejmowania przez nie zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Poszerzanie oferty podmiotów zatrudniających, spośród których mogą wybierać osoby z niepełnosprawnościami, wspierają określone mechanizmy zawarte w konstrukcjach prawnych, które odnoszą się do finansowego wsparcia pracodawców. W tym kontekście należy spojrzeć na jeden z warunków zwrotu określonych kosztów, który stanowi zatrudnienie przez określony czas osób niepełnosprawnych bezrobotnych lub poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu⁵²⁵. Dodatkowo ustawodawca, uwzględniając standardy międzynarodowe⁵²⁶, wprowadził również mechanizm mający zapobiegać zjawisku wypierania z zatrudnienia pracowników przez tych z cechą niepełnosprawności, czemu służy uzależnienie skorzystania przez pracodawcę z dofinansowania wynagrodzenia pracownika z niepełnosprawnością od wykazania tzw. efektu zachęty⁵²⁷. Istotnym mankamentem omawianej konstrukcji jest jednak sztywne powiązanie wysokości refundacji ze stopniem niepełnosprawności, nie zaś z zachowaną zdolnością do pracy i realnymi potrzebami wsparcia w procesie wykonywania pracy, co często przyczynia się do utrwalania krzywdzącego obrazu pracowników mających tę cechę jako gorzej wykonujących pracę. Co więcej, w doktrynie słusznie również zwraca się uwagę na brak powiązania systemu dofinansowania wynagrodzeń z jakimikolwiek zachętami do podejmowania przez pracodawców działań na rzecz rozwoju umiejętności i kwalifikacji zawodowych⁵²⁸ pracownika z niepełnosprawnością⁵²⁹. Skomplikowany system obsługi związanej z dofinansowaniami powoduje często, że pracodawcy rezygnują z możliwości dofinansowania pomimo osiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. W literaturze wskazuje się również na inną słabość funkcjonującego systemu w postaci wspierania wyłącznie

525 Jednym z warunków zwrotu kosztów jest zatrudnienie tych osób przez co najmniej 36 miesięcy. Por.: art. 26 ust. 2 pkt 1 i art. 26e ust. 1 oraz art. 26g ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

526 Por.: art. 15 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

527 Polega on na wykazaniu, że zatrudnienie osoby z niepełnosprawnością wpłynęło równocześnie na wzrost zatrudnienia ogółem, jak również na wzrost zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnościami u danego pracodawcy – por.: art. 26b ust. 4 i 6 ustawy o rehabilitacji. Możliwe jest również wykazanie efektu zachęty pomimo braku wzrostu zatrudnienia netto, gdy stosunek pracy innego pracownika ustał lub został zredukowany wymiar jego czasu pracy w okolicznościach określonych w art. 26b ust. 4 i 5 ustawy o rehabilitacji.

528 Jak była o tym mowa, pracodawca może skorzystać z refundacji niektórych kosztów związanych z organizacją szkoleń, jednak nie są one powiązane z refundacją wynagrodzeń.

529 K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa...*, s. 53.

pracodawcy, ewentualnie tworzonego miejsca pracy. W związku z powyższym formułowane są postulaty „przeorientowania” systemu na osobę z niepełnosprawnością. Zachętą dla pracodawcy powinien być fakt zatrudnienia pracownika odpowiednio wykwalifikowanego i przygotowanego do podjęcia pracy⁵³⁰. Założenie takie jest również zgodne z traktowaniem osób z niepełnosprawnością tak, jak pozostałych pracowników, którzy tej cechy nie posiadają, zatem wspomnianą propozycję należy uznać za zgodną ze standardami międzynarodowymi.

Pośrednio na tworzenie miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami wpływa również bon zatrudnieniowy⁵³¹. W jego ramach osoba z niepełnosprawnością, mająca status bezrobotnego, może samodzielnie wybrać pracodawcę, który jest zachęcany do podjęcia z nią współpracy poprzez refundację części kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem jej co najmniej przez określony czas⁵³². Warto zauważyć, że to zobowiązanie do zatrudniania nie stoi w kolizji z możliwością swobodnego rozwiązania umowy o pracę przez osobę z niepełnosprawnością, ani z interesem ekonomicznym pracodawcy, który w takim przypadku nie zwraca otrzymanej refundacji⁵³³. Warto jeszcze zauważyć, że tworzenie miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami mogą stymulować również tzw. klauzule społeczne w zamówieniach publicznych⁵³⁴. W ogłoszeniu o zamówieniu można bowiem zastrzec, że mogą się o nie ubiegać wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób z niepełnosprawnościami⁵³⁵.

Oprócz zachęt kierowanych do podmiotów zatrudniających ustawodawca przewiduje również instrumenty motywujące same osoby z niepełnosprawnościami do tworzenia miejsc pracy dla siebie, w ramach działalności gospodarczej lub rolniczej. Także w tym przypadku mają one głównie charakter finansowy i w szczególności przybierają postać jednorazowych środków na podjęcie wspomnianych rodzajów działalności albo w formie spółdzielni socjalnej⁵³⁶, pożyczek na pod-

530 Szerzej: J. Bartkowski, B. Gąciarz, E. Giermanowska, A. Kudlik, P. Sobiesiak, *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – wyniki badań*, [w:] M. Nicińska (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Warszawa 2009, s. 21–22.

531 Por.: art. 66m ustawy o promocji zatrudnienia.

532 Por.: art. 66m ust. 2 i 5 ustawy o promocji zatrudnienia

533 Por. zwłaszcza: art. 66m ust. 10 ustawy o promocji zatrudnienia.

534 Por.: art. 22 ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

535 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 676–677.

536 Por.: art. 12a ustawy o rehabilitacji oraz art. 46 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia, a także pomoc pieniężna na ekonomiczne usamodzielnienie się – por.: art. 43 ust. 1–2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

jęcie działalności gospodarczej⁵³⁷, niekiedy zaś mają także postać rzeczową⁵³⁸. Środki finansowe mogą zostać w szczególności przeznaczone na wydatki niezbędne do podjęcia działalności, w szczególności dotyczące: nabycia lub wytworzenia środków trwałych, nabycia innych produktów i usług, w tym remontowych, pomocy prawnej, szkoleń, konsultacji i doradztwa, nabycia wartości niematerialnych i prawnych oraz uzyskania niezbędnych zezwoleń⁵³⁹. Osoby z niepełnosprawnościami podejmujące działalność na własny rachunek mogą skorzystać także z różnych preferencji przewidzianych dla ogółu osób podlegających ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej⁵⁴⁰.

W doktrynie zwraca się uwagę na to, że stały rozwój sektora usług stwarza osobom z niepełnosprawnościami szansę podjęcia aktywności zarobkowej na otwartym rynku pracy. Z tego punktu widzenia oferowane przez ustawodawcę środki oceniane są jako niewystarczająco motywujące do podejmowania działalności na własny rachunek⁵⁴¹. Uwagi krytyczne sformułować też należy pod adresem skomplikowanej i rozproszonej regulacji prawnej, która skutecznie utrudnia podejmowanie i prowadzenie działalności w ramach spółdzielni socjalnej⁵⁴².

Jak słusznie zauważono w doktrynie, swoboda wyboru pracodawcy oznacza również możliwość jego swobodnej zmiany, a także podjęcia dodatkowego zatrudnienia⁵⁴³. Jeśli chodzi o swobodną zmianę podmiotu zatrudniającego, pewne wątpliwości w tym zakresie mogą pojawiać się w związku ze zobowiązaniem pracodawcy do zatrudniania pracownika z niepełnosprawnością przez określony czas, które stanowi niekiedy warunek korzystania ze wsparcia finansowego⁵⁴⁴.

537 Por.: art. 61 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

538 Udostępnienie maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę osobom z niepełnosprawnościami w ramach pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się – por.: art. 43 ust. 5–7 ustawy o pomocy społecznej.

539 Por.: § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo działalności w formie spółdzielni socjalnej, Dz.U. poz. 2342.

540 W szczególności można do nich zaliczyć możliwość odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne od preferencyjnej podstawy wymiaru (art. 18a ustawy systemowej), jak również wyłączenie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym w ramach ulgi na start – por. art. 18 ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. poz. 646.

541 K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa...*, s. 51 i 53 oraz powołana tam literatura.

542 Procedurę tę – jednak bez uwzględnienia niedawnych zmian – omawia np. M. Kempa, *Spółdzielnia socjalna osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014, s. 184–195.

543 Z. Górą, *Swoboda doboru pracowników...*, s. 36–37.

544 Por.: art. 26 i 26e ustawy o rehabilitacji.

Wprowadzenie takiego zobowiązania ma na celu stabilizowanie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami i nie powinno budzić wątpliwości, że zostaje w tym przypadku zachowana zasada dobrowolności pracy. Pogląd taki wspiera rozwiązanie uwzględniające interes pracodawcy, który w przypadku zatrudniania pracownika przez krótszy niż ustawowo wymagany czas zobowiązany jest do proporcjonalnego zwrotu otrzymanych środków⁵⁴⁵.

Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia przez osobę z niepełnosprawnością u innego podmiotu zatrudniającego może natomiast wspierać rozwiązanie, które polega na możliwości korzystania przez wszystkich pracodawców, u których jest ona zatrudniona, z dofinansowania do wynagrodzenia za pracę⁵⁴⁶. Zasady jego udzielania są jednak uzależnione od łącznego wymiaru czasu pracy pracownika z niepełnosprawnością u wszystkich pracodawców, z którymi jednocześnie pozostaje on w stosunku pracy. Jeśli wymiar ten nie przekracza pełnego etatu, wówczas z dofinansowań mogą korzystać wszyscy pracodawcy, zgodnie z zasadą *pro rata temporis*. W przypadku, w którym łączny wymiar zatrudnienia przekracza pełen etat, z dofinansowania pracodawcy mogą korzystać według kolejności zawierania stosunków pracy, proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy pracownika, jednak łącznie w wysokości nieprzekraczającej kwoty miesięcznego dofinansowania przyznawanego na osobę zatrudnioną w pełnym wymiarze czasu pracy. Choć formalnie rozwiązanie to nie ogranicza swobodnego wyboru pracodawcy, to jednak może wpływać na ilość podmiotów zatrudniających skłonnych do zatrudnienia pracownika z niepełnosprawnością bez możliwości czy też z ograniczoną możliwością zmniejszania kosztów jego wynagrodzenia. Jak się wydaje, bardziej przekonującym argumentem dla wprowadzenia takiego ograniczenia niż ochrona zdrowia i życia pracownika z naruszoną sprawnością organizmu jest dbałość o racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi wraz z założeniem, że zatrudnienie, łącznie w ramach pełnego wymiaru czasu, w sposób podstawowy zapewnia osobie z niepełnosprawnością źródło utrzymania.

Instytucją prawną wspierającą swobodny wybór podmiotu zatrudniającego jest pośrednictwo pracy. Jak wiadomo, polega ono bowiem m.in. na udzielaniu pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia⁵⁴⁷ oferowanego przez konkretny podmiot. Warto spróbować ustalić, jakie warunki powinno spełniać to zatrudnienie, by było odpowiednie dla osoby

545 Chyba że w określonym czasie zatrudni na zwolnione miejsce osobę z niepełnosprawnością, zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna lub poszukującą pracy niepozostającą w zatrudnieniu – wówczas nie będzie zobowiązany dokonywać zwrotu – por.: art. 26 ust. 8 i art. 26 e ust. 7 ustawy o rehabilitacji.

546 Por.: art. 26b ust. 2 i 2a ustawy o rehabilitacji.

547 Por.: art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

z niepełnosprawnością. Przy ustalaniu tej kwestii należy na pewno uwzględnić jej stan zdrowia, jak również potrzeby w związku z wykonywaniem pracy. Pomocne w tym zakresie może się okazać załączane podczas procesu rejestracji w urzędzie pracy orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, z którego mogą w szczególności wynikać wskazania do podjęcia odpowiedniego zatrudnienia. Istnieje ponadto możliwość ustalenia zdolności do wykonywania pracy, jak również szczególnych predyspozycji psychofizycznych wymaganych do wykonywania zawodu, za pomocą badań lekarskich i psychologicznych przeprowadzanych na wniosek urzędu pracy⁵⁴⁸. Co więcej, odpowiedni dobór stanowiska pracy umożliwia dokonana w ramach poradnictwa zawodowego ocena zawodowa, uwzględniająca zarówno potencjał zawodowy osoby z niepełnosprawnością, jak również jej psychofizyczne zdolności, kwalifikacje zawodowe i oczekiwania⁵⁴⁹.

Przy próbie ustalenia, na czym polega odpowiednie zatrudnienie, pojawia się też pewna rozbieżność terminologiczna. W przepisach dotyczących pośrednictwa pracy jest mowa o „odpowiednim zatrudnieniu”, którego ustawodawca nie wyjaśnił, natomiast w słowniczku ustawy o promocji zatrudnienia zdefiniował pojęcie „odpowiedniej pracy”. Ta ostatnia, obok zatrudnienia, obejmuje jeszcze inną pracę zarobkową, uwzględniającą m.in. wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych⁵⁵⁰. Zatrudnienie, o czym była już mowa, oznacza natomiast wykonywanie pracy wyłącznie w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy o pracę nakładczą⁵⁵¹. Dodatkowym warunkiem uzyskania i zachowania statusu bezrobotnego przez osobę z niepełnosprawnością jest zdolność i gotowość wyłącznie do podjęcia zatrudnienia; ustawodawca nie wymaga od niej zdolności ani gotowości do podjęcia innej pracy zarobkowej. Powstaje w związku z tym wątpliwość, czy pośrednik pracy powinien przedstawiać osobie z niepełnosprawnością oferty spełniające wcześniej wspomniane warunki wyłącznie od podmiotów proponujących podjęcie zatrudnienia, czy też dodatkowo oferty innej pracy zarobkowej. Jak się wydaje, ze względu na swobodę wyboru formy świadczenia pracy, a przez to również podmiotu zatrudniającego, osoba z niepełnosprawnością powinna dysponować jak najszerszą informacją o wolnych stanowiskach pracy, bez względu na formę prawną jej wykonywania. W rezultacie jednak odrzucenie oferty innej pracy zarobkowej nie powinno negatywnie wpływać na zachowanie przez nią statusu bezrobotnego, gdyż w świetle przepisów ustawy należy przyjąć, że nie jest to praca dla niej odpowiednia.

548 Por.: art. 2 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

549 Por.: T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych...*, s. 99; M. Paluszkie-wicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 672–673.

550 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o promocji zatrudnienia.

551 Por.: art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy o promocji zatrudnienia.

Usytuowanie pośrednictwa do pracy w kraju i za granicą dla osób z niepełnosprawnościami w ramach powszechnych dla wszystkich obywateli służb zatrudnienia należy uznać za zgodne z obowiązującymi w tej mierze standardami inkluzywnego ich traktowania⁵⁵², choć należy odnotować sformułowany w doktrynie postulat o konieczności utworzenia wyspecjalizowanej agencji publicznej, niezależnej od powiatowych urzędów pracy, zajmującej się m.in. pośrednictwem pracy dla osób niepełnosprawnych⁵⁵³. Warto również dodać, że (uwzględniając zalecenia międzynarodowe)⁵⁵⁴ w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami powinno być świadczone aktywne pośrednictwo pracy, które – w przeciwieństwie do biernego – nie ogranicza się wyłącznie do oczekiwania na zgłaszanie ofert przez podmioty zatrudniające, ale na ich czynnym wyszukiwaniu z uwzględnieniem potrzeb konkretnej osoby z niepełnosprawnością⁵⁵⁵. Swobodny dostęp osób z niepełnosprawnościami do pośrednictwa pracy jest również uzależniony od przestrzegania zasad określonych dla tej usługi, spośród których szczególne znaczenie mają: zasada dobrowolności, dostępności, a także zasady równości i bezpłatności, które zostały już omówione przy analizie problematyki poradnictwa zawodowego dla tych osób. Również w przypadku pośrednictwa pracy świadczonego przez publiczne służby zatrudnienia niezbędne wydaje się uwzględnienie wymaganych w ramach standardów międzynarodowych racjonalnych usprawnień, czego ustawodawca niestety wprost nie zagwarantował.

Kończąc rozważania na ten temat, należy zauważyć, że w celu ochrony swobodnego wyboru podmiotu zatrudniającego ustawodawca wykorzystuje proponowane w prawie międzynarodowym środki w ramach polityki zatrudnienia, polegające na stymulowaniu finansowym podmiotów gospodarczych do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Wykorzystywane do tego celu mechanizmy powinny jednak w większym stopniu przyczyniać się do znoszenia barier związanych z niepełnosprawnością, nie zaś stanowić swoistą premię za zatrudnianie osób z tą cechą. W związku z tym pożądane jest zwłaszcza usuwanie rozwiązań mogących sprzyjać stygmatyzacji tych osób. Przeprowadzone analizy doprowadziły również do sformułowania wniosku o konieczności wypracowania nowych rozwiązań instytucjonalnych, umożliwiających podejmowanie zatrudnienia na chronionym rynku pracy, które bardziej skutecznie wspierać będą możliwość podejmowania pracy w konkurencyjnych warunkach rynkowych.

552 Szerzej: M. Paluszkievicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 668.

553 J. Bartkowski et alii, *Pracodawcy o zatrudnianiu...*, s. 21; M. Szablowska, *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 10, s. 22.

554 Por.: pkt 10 lit. a, e, f zalecenia nr 99 MOP.

555 Por.: T. Majewski, *Poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy...*, s. 21; M. Paluszkievicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*

5.5.2.2.3. Swoboda nawiązania zatrudnienia z wybranym podmiotem

Przejawami wolności pracy w kontekście konkretnej relacji prawnej są: swoboda nawiązywania stosunku pracy⁵⁵⁶ oraz swoboda kontraktowania⁵⁵⁷. Wspólnymi elementami obu zasad są przede wszystkim nawiązanie i ukształtowanie treści relacji zatrudnienia na podstawie zgodnych oświadczeń woli stron⁵⁵⁸. Zgodne oświadczenia woli stron są warunkiem niezbędnym do powstania stosunku pracy, co wymaga podkreślenia w kontekście nałożonego na niektórych pracodawców obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Istnienie tego obowiązku co do zasady nie wiąże się dla osoby, która tę cechę posiada, z roszczeniem o zatrudnienie do konkretnego pracodawcy. W tym zakresie zachowuje on swobodę doboru pracowników, której ważnym ograniczeniem jest jednak zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność⁵⁵⁹. Jego przestrzeganie wiąże się w szczególności z koniecznością zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień w procesie rekrutacji, o ile zostały w tym zakresie pracodawcy zgłoszone szczególne potrzeby związane z niepełnosprawnością⁵⁶⁰, a ich zapewnienie nie

556 Stanowi ona podstawową zasadę prawa pracy, wyrażoną w art. 11 k.p.

557 Wyrażona w art. 353¹ k.c. Na temat różnic między tymi dwiema zasadami zobacz np.: Z. Góral, *Podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy, tom I, Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 580–582. Warto również odnotować, że w przypadku stosunków służbowych mamy do czynienia z dobrowolnością wstąpienia do służby (por. np.: art. 28 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.; art. 9 ust. 4–5 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 173), zaś w przypadku stosunków ustrojowych z dobrowolnością kandydowania w wyborach.

558 W doktrynie trafnie zauważa się jednak, że zasady wyrażonej w art. 11 k.p. nie powinno się odnosić do fazy rozwiązywania stosunku pracy, ponieważ może go zakończyć czynność prawna jednostronna lub zdarzenie faktyczne – por.: K. Rączka, *Komentarz do art. 11 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 53; G. Goździewicz, *Komentarz do art. 11 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 103. Wybór kontrahenta, jak również swoboda rozwiązania stosunku pracy wynikają bezpośrednio z zasady wolności pracy – Z. Góral, *Podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy...*, s. 581. Autor zwraca również uwagę w przypisie 224 na odmienne poglądy prezentowane w doktrynie.

559 Por.: art. 11³ k.p. Por. K. Rączka, *Komentarz do art. 11³ k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 63. W odniesieniu do osób ubiegających się o zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej zakaz taki wynika z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1219.

560 W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 2017 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że zgłoszenie tych potrzeb może nastąpić w każdej formie. Może to być jednocześnie każdy miarodajny i wiarygodny dowód, z którego wynika, że wykonywanie pracy przez osobę niepełnosprawną napotyka trudności związane z niedostosowaniem jej stanowiska pracy do rodzaju niepełnosprawności. Ustawa nie przewiduje, że jedynym i niepodważalnym dowodem jest orzeczenie lekarza medycyny pracy – II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983.

wiąże się dla niego z nieproporcjonalnie wysokimi obciążeniami⁵⁶¹. Zakaz dyskryminacji odnosi się również do sposobu formułowania przez pracodawcę ofert pracy, w których co do zasady nie powinien odwoływać się do zabronionego kryterium różnicowania pracowników, jakim jest niepełnosprawność, chyba że potrafi on udowodnić, że brak niepełnosprawności tego rodzaju jest rzeczywistym i decydującym wymaganiem zawodowym, stawianym pracownikowi⁵⁶². Przyjmuje się przy tym, że o wymaganiach tych mogą decydować zarówno ustawodawca, jak i sam pracodawca, o ile tylko znajdą one obiektywne uzasadnienie⁵⁶³.

Podczas fazy rekrutacji pojawia się również pytanie o dopuszczalność pytania kandydata do zatrudnienia o niepełnosprawność. W doktrynie zazwyczaj wskazuje się, że może być ono uzasadnione koniecznością realizacji przez pracodawcę określonych obowiązków i uprawnień związanych z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami⁵⁶⁴, ale kandydat nie ma obowiązku udzielania na nie odpowiedzi⁵⁶⁵. W oparciu o analizę regulacji prawnych sformułowano również inny pogląd, zgodnie z którym wspomniane obowiązki pracodawcy mają charakter reakcyjny, co oznacza, że aktualizują się one dopiero z momentem ujawnienia pracodawcy przez pracownika czy kandydata do zatrudnienia orzeczenia o niepełnosprawności⁵⁶⁶. Co więcej, wspomniano już o tym, że ustaleniu zdolności do wykonywania konkretnej pracy służy orzeczenie o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy, nie zaś orzeczenie o niepełnosprawności. Z powyższych względów, jak się wydaje, płynie wniosek, że jeśli osoba z niepełnosprawnością dobrowolnie nie ujawni orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność, pytanie o tę cechę stanowi ingerencję w jej prawo do prywatności⁵⁶⁷.

Na podstawie powyższych ustaleń można więc przyjąć, że odmowa zatrudnienia ze względu na niepełnosprawność co do zasady powinna być potraktowana jako nieuzasadniona⁵⁶⁸. Takie zachowanie podmiotu zatrudniającego nie tylko na-

561 Por.: art. 23a ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

562 Por.: art. 18^{3b} § 2 pkt 1 k.p.

563 M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 18^{3b}*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 152.

564 Np. K.M. Szymorek, *Prawo pracodawcy do pozyskiwania informacji o niepełnosprawności pracownika oraz osoby ubiegającej się o zatrudnienie*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014, s. 23–24.

565 Por.: L. Florek, *Zakaz dyskryminacji w stosunkach pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 1, s. 6.

566 Por.: art. 20c ustawy o rehabilitacji. W odniesieniu do obowiązku zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień – por. art. 23a oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983.

567 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Ujawnienie orzeczenia o niepełnosprawności...*, s. 325 i 340–341.

568 Chyba że pracodawca potrafi wykazać, że brak niepełnosprawności jest istotnym wymaganiem do wykonywania pracy lub zawodu.

rusza zatem zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, co wiąże się z możliwością dochodzenia określonych roszczeń odszkodowawczych⁵⁶⁹, ale stanowi również naruszenie dobra osobistego, jakim jest wolność pracy⁵⁷⁰. Ze względu na to, że kodeksowa zasada poszanowania godności i dóbr osobistych odnosi się do pracownika⁵⁷¹, kandydat do zatrudnienia może skorzystać bezpośrednio ze środków ochrony prawnej przewidzianej w prawie cywilnym⁵⁷².

Niekiedy jednak ustawodawca umożliwia osobie ubiegającej się o zatrudnienie korzystanie z mniej lub bardziej stanowczych środków, wzmacniających sposobność nawiązania stosunku pracy z wybranym podmiotem zatrudniającym. Z powyższych względów w doktrynie wyróżnia się prawo pierwszeństwa w dostępie do zatrudnienia, a także względne i bezwzględne roszczenie o zatrudnienie⁵⁷³. Konstrukcja pierwszeństwa w dostępie do zatrudnienia, zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami, może być wykorzystywana w szczególności w zawodach uznanych za odpowiadające zdolnościom osób z niepełnosprawnościami⁵⁷⁴. Ustawodawca posłużył się nią m.in.⁵⁷⁵ w tzw. pragmatykach urzędniczych, przy czym w ustawie dotyczącej pracowników samorządowych wyłączył prawo pierwszeństwa w odniesieniu do stanowisk kierowniczych. W doktrynie rozwiązanie to jest krytykowane ze względu na błędne założenie o zwiększonym zakresie obowiązków i odpowiedzialności związanych z takim stanowiskiem, którym nie są w stanie podolać osoby z niepełnosprawnościami⁵⁷⁶.

569 Na podstawie art. 18^{3d} k.p., który w hipotezie posługuje się szerokim określeniem „osoba” – M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 18^{3b}...*, s. 160. W odniesieniu do osób ubiegających się o zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej możliwość dochodzenia odszkodowania przewiduje art. 13 ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

570 Dobrem osobistym jest również wspomniana wcześniej prywatność.

571 Por.: art. 11¹ k.p. Szerzej na temat tej zasady np. I. Boruta, *Ochrona dóbr osobistych pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 2, s. 18–24; M. Dyczkowski, *W sprawie ochrony dóbr osobistych pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 5, s. 9–13; H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 168–189.

572 Tak: Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 140.

573 Por.: M. Gersdorf, *Nawiązanie stosunku pracy*, Warszawa 1985, s. 47–49; *eadem*, *Glosa do uchwały SN z dnia 22 lutego 1994 r.*, I PZP 2/94, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 2, s. 68; A. Wypych-Żywicka, *Kontrowersje wokół nawiązania i ustania stosunku pracy z invalidą wojennym i wojskowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXVII, s. 366.

574 Por.: pkt 31 Zalecenia MOP nr 99.

575 Jako przykład wykorzystania konstrukcji pierwszeństwa w zatrudnieniu podaje się również art. 9 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1969.

576 Szerzej: D. Książek, B.M. Ćwiertniak, *Komentarz do art. 13(a)*, [w:] K.W. Baran (red.), *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX

Wspomniane pierwszeństwo ma charakter warunkowy i znajduje zastosowanie w przypadku, w którym pracodawca nie osiąga wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, a osoba z tą cechą znajdzie się wśród najlepszych kandydatów spełniających wymagania niezbędne do zatrudnienia oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe⁵⁷⁷. Pierwszeństwo to nie stwarza również dla kandydata z niepełnosprawnością roszczenia o zatrudnienie. Omawiane rozwiązanie należy uznać za zgodne ze standardami międzynarodowymi⁵⁷⁸, zaś w literaturze uznane zostało również za zgodną z Konstytucją metodę wyrównywania szans w dostępie do służby publicznej⁵⁷⁹. Wskazuje się jednak, że wspomniana konstrukcja dyskryminuje w dostępie do służby publicznej tych kandydatów do zatrudnienia z niepełnosprawnością, którzy ubiegają się o pracę po osiągnięciu przez pracodawcę wymaganego wskaźnika, ze względu na brak pierwszeństwa. Wobec powyższego formułowany jest postulat, zgodnie z którym pełne urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej wymagałoby przyjęcia konstrukcji pierwszeństwa w zatrudnieniu niezależnie od osiąganego wskaźnika⁵⁸⁰. Odnosząc się do tej propozycji należy zauważyć, że podmioty zatrudniające działające w sferze publicznej nie są w tak dużym stopniu jak podmioty z sektora prywatnego narażone na ryzyko niewypłacalności, co przekłada się zazwyczaj na większą stabilizację oferowanego przez nie zatrudnienia, jak również na zdolność do ponoszenia kosztów związanych z niezbędnymi przystosowaniami dla osób z niepełnosprawnościami. Jednak przyjęcie proponowanego postulatu mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której osoby te podejmowałyby zatrudnienie przede wszystkim w urzędach, co nie do końca harmonizuje z koncepcją pełnego włączania ich do społeczeństwa na zasadzie równości z innymi osobami. Mogłoby również przyczynić się do rozbudowywania publicznego sektora, co w gospodarce rynkowej jest zjawiskiem niepożądanym. Powstają także wątpliwości, czy taki nieograniczony dostęp na zasadzie pierwszeństwa nie powodowałby jednak nadmiernego uprzywilejowania osób z niepełnosprawnościami kosztem pozostałych kandydatów do zatrudnienia, nieposiadających tej cechy, prowadząc do ich dyskryminacji.

W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na wykorzystanie konstrukcji względnego roszczenia o zatrudnienie jako elementu ochrony dokonanego

2014, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587643773/441213> (dostęp: 8.02.2019); B. Przywora, *Czy przysługujące osobom niepełnosprawnym preferencje w zatrudnieniu są zgodne z Konstytucją?*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4(117), s. 164.

577 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego...*, s. 679–680.

578 Por.: pkt 31 zalecenia MOP nr 99, art. 27 ust. 1 lit. g KPN.

579 Szerzej: B. Przywora, *Czy przysługujące osobom niepełnosprawnym...*, s. 163.

580 *Ibidem*, s. 164 i 166.

wyboru podmiotu zatrudniającego. Ze względu na naruszenie sprawności organizmu sytuację prawną osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu mogą niekiedy wyznaczać unormowania odnoszące się do niezdolności do pracy z powodu choroby, choć – jak była już o tym mowa – utożsamianie tego pojęcia z niepełnosprawnością nie jest uprawnione. W przypadku osoby, z którą pracodawca rozwiązał umowę o pracę bez wypowiedzenia ze względu na nieobecność w pracy z powodu choroby, po spełnieniu określonych warunków⁵⁸¹ powstaje względne roszczenie o ponowne zatrudnienie⁵⁸². Z regulacji tej wynika zatem prawo podmiotowe byłego pracownika o ponowne zatrudnienie⁵⁸³, które może być egzekwowane przed sądem⁵⁸⁴, zaś wydane przez niego prawomocne orzeczenie zastępuje oświadczenie woli pracodawcy w tym względzie⁵⁸⁵. Na byłym pracowniku spoczywa jednak ciężar wykazania możliwości zatrudnienia przez pracodawcę, co jest bez wątpienia trudnym do wykonania zadaniem⁵⁸⁶. Warunki, na jakich pracodawca ma obowiązek ponownie zatrudnić pracownika, nie zostały sprecyzowane przez ustawodawcę, toteż przyjmuje się, że nie muszą być to warunki poprzednie⁵⁸⁷. To spostrzeżenie może mieć istotne znaczenie w odniesieniu do osób

581 Jeśli tylko w określonym czasie zgłosi ona swój powrót pracodawcy, niezwłocznie po ustaniu przyczyny nieobecności. Roszczenie natomiast nie powstaje, jeśli przyczyna nieobecności trwa nadal – por.: zwłaszcza wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1998 r., I PKN 36/98, OSNP 1999/8/268 z aprobowaną glosą T. Zielińskiego – *idem*, *Glosa do wyroku SN z dnia 9 kwietnia 1998 r.*, I PKN 36/98, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1999, nr 11, poz. 205, a także wyrok SN z dnia 9 września 1997 r., II UKN 219/97, OSNP 1998/13/402.

582 Por.: art. 53 § 5 k.p. Zob. też uchwałę SN z dnia 10 września 1976 r., I PZP 48/76, OSNCP 1977/4/65, a także uzasadnienie uchwały SN z dnia 22 lutego 1994 r., I PZP 2/1994, OSNP 1994/1/5. Warto zwrócić również uwagę na interesujący pogląd wyrażony w judykaturze, zgodnie z którym obowiązek ponownego zatrudnienia może wykraczać poza okres 6 miesięcy również wtedy, jeżeli w tym czasie pracodawca nie przedstawił pracownikowi odpowiedniej oferty zatrudnienia, mimo że miał taką możliwość (por.: wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2014 r., I PK 255/13, OSNP 2015/9/124), choć nie został on powszechnie zaakceptowany – A. Wypych-Żywicka, *Glosa do wyroku SN z dnia 23 kwietnia 2014 r.*, I PK 255/13, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 7, poz. 78, s. 1013–1014.

583 Jak również o odszkodowanie za cały czas pozostawania bez pracy – od dnia zgłoszenia się do pracy do chwili nawiązania stosunku pracy na podstawie art. 471 k.c. w zw. z art. 300 k.p. – por. np.: M. Gersdorf, *Nawiązanie stosunku pracy...*, s. 51; A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie pracownika w świetle art. 53 § 5 k.p.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 9, s. 28; K.W. Baran, *Komentarz do art. 53*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 430.

584 Na podstawie art. 264 § 3 k.p.

585 Art. 64 k.c.

586 Por.: powołany już wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2014 r., I PK 255/13. Zob.: A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie...*, s. 30.

587 Por.: wyrok podany w poprzednim przypisie; A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie...*, s. 31; A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 190.

z niepełnosprawnościami ze względu na konieczność uwzględnienia ich potrzeb związanych z zatrudnieniem. Może się zatem okazać, że zatrudnienie w nowych warunkach nie uwzględnia tych potrzeb, jak również, że zapewnienie w związku z nimi racjonalnych usprawnień wiąże się z nieproporcjonalnie wysokim obciążeniem pracodawcy, co powoduje osłabienie ochrony zapewnianej przez to względne roszczenie. Z tej perspektywy bardziej skuteczną ochronę wolności pracy może zapewnić osobom z niepełnosprawnościami wspieranie trwałości ich zatrudnienia, o której będzie jeszcze mowa.

W doktrynie, w odniesieniu do wspomnianego względnego roszczenia o ponowne zatrudnienie, formułowane są oceny krytyczne, głównie⁵⁸⁸ ze względu na znaczne ograniczenie swobodnego doboru pracowników⁵⁸⁹, i związane z tym wątpliwości w odniesieniu do jego proporcjonalności. W tym kontekście powstaje pytanie o sposób rozumienia „miary możliwości”, od której uzależnia się realizację owego roszczenia. Pomimo propozycji uwzględniania przy ocenie tych możliwości wyłącznie okoliczności występujących po stronie pracodawcy⁵⁹⁰, należy przychylić się do odmiennego poglądu, zgodnie z którym powinno się brać pod uwagę całość występujących w konkretnym przypadku okoliczności, zarówno po stronie pracodawcy, ale również samego byłego pracownika⁵⁹¹. Dlatego za decydujące dla stwierdzenia istnienia możliwości ponownego zatrudnienia pracownika należy przyjąć zapotrzebowanie pracodawcy na pracę, którą uprawniony może wykonywać ze względu na swoje kwalifikacje i stan zdrowia⁵⁹². W tym kontekście brak możliwości ponownego zatrudnienia może wynikać w szczególności z orzeczenia komisji lekarskiej o nieprzydatności pracownika do pracy na stanowisku zajmowanym przed rozwiązaniem z nim umowy o pracę⁵⁹³.

588 Ponadto w doktrynie zwraca się uwagę na konieczność realizacji obowiązku zatrudnienia przez wszystkich pracodawców, także tych będących osobami fizycznymi, które zatrudniają pracowników nie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, ale dla potrzeb własnych czy swojej rodziny – por.: A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie...*, s. 26.

589 *Ibidem*, s. 26 i 29.

590 Taki pogląd wynika z powołanej już uchwały SN z dnia 10 września 1976 r., I PZP 48/76, a także, jak się wydaje, z analiz prowadzonych przez K.W. Barana i L. Florka – K.W. Baran, *Komentarz do art. 53...*, s. 429 oraz L. Florek, *Komentarz do art. 53 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), T. Zieliński, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2017, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587761939/542556> (dostęp: 9.02.2019).

591 Por.: wyrok SN z dnia 12 stycznia 1998 r., I PKN 459/97, OSNP 1998/22/656; A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie...*, s. 29; A. Napiórkowska, *Ochrona ubezpieczeniowa w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z powodu długotrwałej choroby pracownika*, [w:] G. Goździe-wicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 418.

592 Por.: wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2014 r., I PK 255/13, OSNP 2015/9/124.

593 Por.: powołany już wyrok SN z dnia 12 stycznia 1998 r., I PKN 459/97.

W odniesieniu do omawianej regulacji formułowane są propozycje jej modyfikacji lub także całkowitego zniesienia ze względu na jej nieadekwatność do realiów stosunków zatrudnienia przebiegających w warunkach gospodarki rynkowej⁵⁹⁴. Trudno nie przyznać, że zmuszanie pracodawców do ponownego zatrudniania pracowników może utrudniać harmonijną realizację nawiązanego w ten sposób nowego stosunku pracy, zwłaszcza gdy pracownik przynależy do grupy podwyższonego ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby, co może mieć ścisły związek z niepełnosprawnością. Warto przypomnieć, że konstrukcja ta, wprowadzona w poprzednim ustroju pracy, już wówczas nie cieszyła się popularnością wśród inwalidów. Trafnie zauważa się przy tym w doktrynie, że roszczenie to może wywoływać skutek odwrotny do zamierzonego i poważnie utrudniać dostęp do zatrudnienia osobom w większym stopniu narażonym na ryzyko choroby, w tym też z niepełnosprawnością⁵⁹⁵. Wobec powyższego godna rozważenia jest propozycja zniesienia omawianego roszczenia⁵⁹⁶ ze względu na ochronę, z jakiej pracownik niezdolny do pracy korzysta już w czasie nieobecności w pracy z powodu choroby⁵⁹⁷. Rezygnacji tej mogłoby towarzyszyć wzmacnianie ewentualnych dodatkowych zachęt do niekorzystania przez pracodawcę z uprawnienia do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia⁵⁹⁸. W odniesieniu do pracowników z niepełnosprawnościami ustawodawca usiłuje stabilizować ich zatrudnienie przez stworzenie możliwości korzystania przez pracodawcę z systemu refundacji kosztów, związanych m.in. z wynagrodzeniami pracowników, której wysokość jest powiązana ze stopniem niepełnosprawności, jak również z niektórymi chorobami⁵⁹⁹. Ryzyko konkretnego podmiotu zatrudniającego jest więc w pewnym

594 A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie...* s. 29. Choć Autorka ostatecznie w uwagach końcowych wyraża pogląd o utrzymaniu tej konstrukcji, zwłaszcza w warunkach wysokiego bezrobocia – *ibidem*, s. 31. M. Latos-Miłkowska proponuje skrócenie okresu ochronnego, uwzględniając zwłaszcza interesy mniejszych pracodawców – *eadem*, *Ochrona interesu pracodawcy...*, s. 233.

595 A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie...*, s. 30.

596 Choć w doktrynie wskazuje się, że przepis ten w praktyce jest martwy, to jednak wydaje się, że wywołuje wśród pracodawców pewną obawę przy zatrudnianiu osób często nieobecnych w pracy z powodu choroby – por.: A. Wypych-Żywicka, *Ponowne zatrudnienie...*, s. 29.

597 Art. 41 w zw. z art. 53 § 1–4 k.p.

598 W tym kontekście zwraca uwagę różnicowanie długości okresu wypłaty wynagrodzenia gwarancyjnego za czas choroby w art. 92 k.p. Nie popierając zasadniczo różnicowania rozwiązań prawnych poprzez bezpośrednie odwoływanie się do wieku pracownika ze względu na zagrożenie stygmatyzacją, należy zaaprobować koncepcję różnicowania ryzyka socjalnego pracodawcy w zależności od stopnia narażenia pracownika na ryzyko niezdolności do pracy z powodu choroby. Skrócenie okresu wypłaty wynagrodzenia za czas choroby częściowo przenosi więc ryzyko socjalne z pracodawcy na wspólnotę ubezpieczonych poprzez wcześniejszą wypłatę zasiłku chorobowego.

599 Por.: art. 26a ustawy o rehabilitacji.

stopniu rozkładane na wspólnotę tworzoną przez pracodawców. W kontekście stabilizowania zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnościami na uwagę zasługuje również zwolnienie pracodawcy z konieczności wypłaty wynagrodzenia gwarancyjnego w przypadku, w którym niezdolność do pracy została wywołana wypadkiem przy pracy⁶⁰⁰.

Roszczenie o nawiązanie stosunku pracy, które nie jest uzależnione od spełnienia żadnych dodatkowych warunków, a więc mające charakter bezwzględny, przysługuje inwalidom wojennym i wojskowym⁶⁰¹, na podstawie skierowania starosty, z uwzględnieniem ich sprawności fizycznej i kwalifikacji zawodowych⁶⁰². Ze względu na powiązanie definicji inwalidztwa wojennego z dość odległymi już w czasie działaniami⁶⁰³, omawiana regulacja straciła praktyczne znaczenie, wobec czego w doktrynie formułowany jest w pełni uzasadniony postulat dotyczący jej zniesienia⁶⁰⁴. W odniesieniu do inwalidów wojskowych, a więc osób, w przypadku których inwalidztwo pozostaje w związku z pełnieniem służby wojskowej⁶⁰⁵, istnieją natomiast nadal przesłanki mogące uzasadniać stosowanie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Wiążą się z nimi jednak pewne wątpliwości.

Wprawdzie do skierowania do pracy przez starostę dochodzi na wniosek inwalidy wojennego, co świadczy o zachowaniu zasady dobrowolności pracy, to jednak ustawodawca nie określił sposobu ustalania warunków pracy, jeśli pominąć wymaganie, że ma być ona odpowiednia ze względu na stan zdrowia i kwalifikacje inwalidy. Powstaje więc wątpliwość, czy inne warunki pracy, a także rodzaj umowy o pracę, mogą określić już swobodnie strony, czy też elementy te wyznacza jednostronnie starosta w skierowaniu do pracy⁶⁰⁶. Skoro podjęcie pracy następuje na podstawie skierowania, wydaje się, że o podmiocie zatrudniającym decyduje samodzielnie starosta. W orzecznictwie sądowym wyrażono przy tym pogląd, że inwalida wojenny może zostać skierowany do pracy na otwartym rynku pracy, na chronionym rynku pracy, bądź to w starostwie lub w strukturach podległych właściwemu staroście⁶⁰⁷. Powstają również wątpliwości w odniesieniu do charakteru prawnego

600 Por.: art. 8 ust. 2 ustawy wypadkowej.

601 Warto przypomnieć, że na podstawie art. 62 ustawy o rehabilitacji powinny być one traktowane jak osoby niepełnosprawne.

602 Por.: art. 18 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2193.

603 Por.: art. 6 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych. Szerzej: A. Wypych-Żywicka, *Kontrowersje wokół nawiązania...*, s. 365.

604 A. Wypych-Żywicka, *Kontrowersje wokół nawiązania...*, s. 365.

605 Por.: art. 30 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych.

606 Por.: A. Wypych-Żywicka, *Kontrowersje wokół nawiązania...*, s. 367–368.

607 Por.: uzasadnienie wyroku WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2005 r., II SA/Ka 3315/03, LEX nr 2213822.

owego skierowania. Jeśli przyjąć, że następuje ono w formie czynności materialno-technicznej⁶⁰⁸, należałoby uznać, że inwalida nie ma możliwości odwołania się od skierowania go do pracy u pracodawcy, której z uzasadnionych powodów nie chce lub nie może wykonywać. W związku z tym wiele przemawia za stanowiskiem, że skierowanie to powinno następować w formie decyzji administracyjnej⁶⁰⁹. Ustawodawca nie określił również skutków odmowy zastosowania się do takiego skierowania. Powstaje w związku z tym wątpliwość, czy można potraktować ją na równi z odmową przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy, która może wpływać negatywnie na status osoby bezrobotnej⁶¹⁰. Oceniając zasadność utrzymywania tego typu bezwzględnego roszczenia należy odwołać się do wyżej podawanej argumentacji o celowości nieprzymuszania podmiotów do zatrudniania kogokolwiek. Choć więc konstrukcja ta bez wątpienia wpływa na poszerzanie wolności pracy osób z niepełnosprawnościami, powstają wątpliwości co do jej proporcjonalności w odniesieniu do interesu podmiotu zatrudniającego. W tym zakresie na aprobatę zasługuje w szczególności propozycja zastąpienia bezwzględnego roszczenia o zatrudnienie konstrukcją pierwszeństwa w dostępie do zatrudnienia⁶¹¹.

Kontynuując rozważania związane ze swobodą nawiązania zatrudnienia z wybranym podmiotem zatrudniającym, należy zwrócić uwagę na możliwość i sposób złożenia oświadczenia woli, biorąc pod uwagę bariery, jakich w tym zakresie mogą doświadczać osoby z niepełnosprawnościami. Należy do nich zaliczyć ubezwłasnowolnienie oraz dysfunkcje, które utrudniają bądź uniemożliwiają złożenie oświadczenia woli w określonej formie. Osoba ubezwłasnowolniona częściowo może samodzielnie nawiązać stosunek pracy i dokonywać innych czynności prawnych z nim związanych, jednakże gdy stosunek pracy sprzeciwia się jej dobru, przedstawiciel ustawowy, za zgodą sądu opiekuńczego, może go rozwiązać⁶¹². W przypadku osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie pojawia się konieczność działania przy dokonywaniu czynności prawnych poprzez opiekuna⁶¹³, pełniącego swoją funkcję za zgodą sądu opiekuńczego⁶¹⁴, ponieważ samo ustalenie warunków pracy

608 Por.: stanowisko SKO przytoczone w stanie faktycznym wyroku WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2005 r., II SA/Ka 3315/03, LEX nr 2213822.

609 Por.: A. Świątkowski, *Uprawnienia inwalidów wojennych, wojskowych, kombatanów, osób represjonowanych, inwalidów z wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz ich rodzin*, Warszawa 1997, s. 38–40.

610 Na co wskazywać może stan faktyczny sprawy w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2005 r., II SA/Ka 3315/03, LEX nr 2213822.

611 A. Wypych-Żywicka, *Kontrowersje wokół nawiązania...*, s. 372.

612 Por.: art. 22 § 3 k.p.

613 Art. 13 § 2 k.c.

614 Art. 156 w zw. z art. 175 ustawy z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 682 ze zm. Por.: M. Włodarczyk, *Problem podmiotowości pracowniczej...*,

i jej wykonywanie należy traktować w kategoriach ważnych spraw dotyczących osoby podopiecznego⁶¹⁵. W doktrynie trafnie również podkreśla się, że zawarcie umowy przez przedstawiciela nie narusza zasady osobistego świadczenia pracy, która nie rozciąga się na osobiste dokonywanie czynności prawnych⁶¹⁶, jak również nie narusza zasady swobodnego nawiązania stosunku pracy. Działanie przez przedstawiciela ustawowego jest traktowane jako rozszerzenie zdolności jednostki do kontraktowania⁶¹⁷, a więc wpływa na zwiększenie możliwości jej działania, rozszerzając tym samym zakres wolności pracy.

Inaczej natomiast kształtuje się możliwość podejmowania zatrudnienia cywilnoprawnego przez osoby ubezwłasnowolnione. Czynności zobowiązujące i rozporządzające osoby częściowo ubezwłasnowolnionej wymagają zgody kuratora⁶¹⁸, natomiast osoba ubezwłasnowolniona całkowicie, jak już była o tym mowa, może podjąć zatrudnienie, działając wyłącznie przez opiekuna, po uzyskaniu zgody sądu opiekuńczego. Interes podmiotu zatrudniającego osobę częściowo ubezwłasnowolnioną zabezpiecza konstrukcja, w myśl której, jeśli osoba ta samodzielnie zawarła umowę, podmiot ten może wyznaczyć kuratorowi odpowiedni termin do jej potwierdzenia, którego bezskuteczny upływ spowoduje, że zostanie zwolniony ze zobowiązania umownego⁶¹⁹. Przedstawione zasady odnoszą się również do zawierania umów w ramach działalności na własny rachunek, którą chciałaby podjąć osoba ubezwłasnowolniona⁶²⁰.

Jeśli chodzi o sposób złożenia oświadczenia woli o nawiązaniu stosunku pracy, ze względu na brak w prawie pracy regulacji w tym zakresie, zastosowanie znajduje wyrażona w prawie cywilnym zasada, zgodnie z którą wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde jej zachowanie się, które ujawnia ją w dostateczny sposób, w tym również w postaci elektronicznej⁶²¹.

s. 7; T. Liszcz, *Prawo pracy...*, s. 122, podobnie A. Fórmankiewicz, *Refleksje nad możliwościami...*, s. 118–119. Rolą sądu jest nadzorowanie, by praca podejmowana była i wykonywana dobrowolnie i nie sprzeciwiała się dobru osoby ubezwłasnowolnionej.

615 M. Gersdorf, *Zawarcie umowy o pracę...*, s. 90–91.

616 M. Gersdorf, *Zawarcie umowy o pracę...*, s. 87; A. Fórmankiewicz, *Refleksje nad możliwościami...*, s. 120–121.

617 M. Gersdorf, *Zawarcie umowy o pracę...*, s. 88.

618 Art. 16 § 2 k.c. w zw. z art. 17 k.c.

619 Por.: art. 18 § 3 k.c.

620 Warto w tym miejscu przypomnieć, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach – por.: art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców. Dodatkowe warunki wymagane dla prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności mogą być wprowadzane ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub obywateli albo innego ważnego interesu publicznego, w formie konieczności posiadania koncesji, a czasem zezwolenia albo wpisu do rejestru działalności regulowanej.

621 Por.: art. 60 k.c. w zw. z art. 300 k.p.

Wprawdzie zawarcie umowy o pracę⁶²² powinno nastąpić na piśmie⁶²³, to jednak niezachowanie tej formy nie skutkuje nieważnością czynności prawnej ani ograniczeniami dowodowymi⁶²⁴. Może być więc ona skutecznie zawarta w formie ustnej, jak również w sposób konkludentny⁶²⁵. Ma to istotne znaczenie dla osób doznających przeszkód w składaniu oświadczeń woli w formie pisemnej⁶²⁶. W przypadku osób niemogących pisać, ale mogących czytać, ustanowiono zastępczą formę podpisu, której zachowanie wywołuje takie same skutki jak złożenie własnoręcznego podpisu⁶²⁷, ewentualnie mogą one złożyć oświadczenie woli w formie elektronicznej⁶²⁸, które wywołuje takie same skutki prawne.

W kategoriach luki prawnej, wpływającej na ograniczenie wolności pracy, należy rozpatrywać natomiast stan powstały po usunięciu regulacji dotyczącej składania oświadczeń woli przez osoby niemogące czytać⁶²⁹. Zgodnie z nią, jeśli osoba z taką dysfunkcją miała złożyć oświadczenie woli na piśmie, to powinno to nastąpić w formie aktu notarialnego. Pomimo że przepis ten, zgodnie ze stanowiskiem doktryny i judykatury⁶³⁰, nie stanowił samodzielnej podstawy zachowania formy aktu notarialnego dla wspomnianych czynności prawnych ani nie przewidywał sankcji w razie jej niezachowania, w praktyce przyczynił się do eliminacji z obrotu prawnego osób niemogących czytać. Zmuszane były one bowiem do składania oświadczeń woli w formie aktu notarialnego w każdym przypadku, gdy regulacja wymagała dla tego oświadczenia zachowania formy pisemnej⁶³¹. W doktrynie wskazuje się, że dopóki pomoce techniczne umożliwiające bezbłędne zapoznanie się z tekstem pisanym przez osoby z dysfunkcjami wzroku nie staną się powszechnie dostępne

622 Zasada ta odnosi się, jak się wydaje, również do pozaumownych stosunków pracy, chociaż w doktrynie można spotkać odmienne poglądy – np. M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 357.

623 Por.: art. 29 § 2 w zw. z § 5 k.p.

624 M. Gersdorf, *Forma i treść umowy o pracę w kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 7–8, s. 45–48; Z. Góral, *Podstawowe zasady prawa pracy...*, s. 588.

625 Wyrok SN z dnia 16 stycznia 1970 r., III PRN 96/69, OSNC 1970/9/161. Por. G. Goździewicz, *Komentarz do art. 11 k.p...*, s. 105; W. Perdeus, *Komentarz do art. 11 k.p...*, s. 94.

626 Do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wymaga się bowiem złożenia własnoręcznego podpisu na dokumencie zawierającym treść oświadczenia woli, zaś do zawarcia umowy konieczna jest wymiana podpisanych dokumentów, obejmujących treść oświadczeń woli – por.: art. 78 § 1 k.c.

627 Por.: art. 79 k.c. Szerzej na ten temat: W. Robaczyński, *Podpis własnoręczny w prawie cywilnym – wybrane problemy*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 6, s. 920–923.

628 Por.: art. 78¹ k.c.

629 Uchylony art. 80 k.c.

630 Por.: uchwałę SN z dnia 27 października 1977 r., III CZP 81/77, OSNC 1978/8/131.

631 M. Kowalewska, *Składanie oświadczeń woli w formie szczególnej przez osoby niemogące czytać*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7–8, s. 83.

i odpowiednio zabezpieczone, zdolność czytania w języku prawnym będzie rozumiana w tradycyjny sposób⁶³². Do tego czasu formułuje się propozycje przywrócenia udziału notariusza w procesie składania oświadczeń woli przez osoby niemogące czytać i obciążenia kosztami notarialnymi Skarbu Państwa, przy jednoczesnym doprecyzowaniu, że forma aktu notarialnego jest wymagana wyłącznie przy dokonywaniu czynności, dla których formę pisemną zastrzeżono pod rygorem *ad solemnitatem*⁶³³, co nie dotyczy umów związanych z wykonywaniem pracy zarobkowej. W przypadku zawierania umowy o pracę w formie ustnej z osobą niemogącą czytać powstaje jednak kwestia potwierdzenia przez pracodawcę na piśmie ustaleń co do stron umowy, jej rodzaju i warunków⁶³⁴. Z tego punktu widzenia konieczna wydaje się obecność osoby zaufanej dla pracownika w czasie negocjacji warunków zatrudnienia, która będzie w stanie poświadczyć zgodność ustnych ustaleń z potwierdzonymi przez pracodawcę na piśmie.

Swoboda nawiązywania zatrudnienia z wybranym podmiotem jest powiązana z problematyką swobodnego ukształtowania treści tego stosunku prawnego. Zakres tej swobody jest jednak znacznie mniejszy w razie nawiązywania stosunku pracy niż w przypadku umów cywilnoprawnych⁶³⁵, będących podstawą zatrudnienia, co wynika z tego, że strony muszą uwzględniać standardy wyznaczone przez rozbudowane przepisy prawa pracy, od których mogą odstępować na korzyść⁶³⁶ pracownika. Zasada uprzywilejowania pracownika wyznacza więc granice autonomii woli stron⁶³⁷, podobne zresztą jak zasada równego traktowania⁶³⁸. Minimalne standardy w odniesieniu do warunków pracy i płacy w związku z zatrudnieniem w ramach stosunku pracy osób z niepełnosprawnościami zostały już zarysowane, wobec czego nie ma potrzeby ich ponownej prezentacji. Ochrona ustawowego minimum warunków pracy i płacy jest zapewniana przez

632 *Ibidem*, s. 86–87.

633 *Ibidem*, s. 84.

634 Por.: art. 29 § 2 k.p.

635 M. Safjan, *Zasada swobody umów. Uwagi wstępne na tle wykładni art. 353¹ k.c.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4, s. 12–19.

636 Szerzej na temat wątpliwości w ustalaniu znaczenia „korzystności” w odniesieniu do pracownika np. z. Góral, *Podstawowe zasady prawa pracy...*, s. 668–669. Zob. też: K. Rączka, *Komentarz do art. 18 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 74; G. Goździewicz, *Komentarz do art. 18 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 141–142.

637 Por.: K. Rączka, *Komentarz do art. 18 k.p.*, s. 73.

638 L. Kaczyński, *Zasada swobody umów w prawie pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3, s. 13–14; T. Liszcz, *Swoboda umów w prawie pracy*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012, s. 179.

mechanizm polegający na nieważności postanowień umów o pracę i innych aktów kreujących stosunek pracy, które są mniej korzystne dla pracownika. W ich miejsce do treści stosunku pracy z mocy prawa wstępują odpowiednie przepisy ustawowe⁶³⁹. Trzeba jeszcze jednak zwrócić uwagę na jeden aspekt omawianej zasady uprzywilejowania, która odnosi się do ukształtowania warunków pracy lub płacy w sposób naruszający zasadę równego traktowania w zatrudnieniu⁶⁴⁰. Jak się wydaje, zasada ta nie zawsze jest w stanie zagwarantować należyłą ochronę pracownikom z niepełnosprawnościami. Wątpliwości mogą powstawać zwłaszcza w przypadku zatrudnienia na chronionym rynku pracy. Bowiem istnieje wówczas możliwość ustalania wynagrodzenia za pracę w ten sposób, by łącznie ze świadczeniami rentowymi⁶⁴¹ odpowiadało ono wynagrodzeniu za pracę tego samego rodzaju, wykonywaną na otwartym rynku pracy. Praktykę taką niestety mogą wspierać również same osoby z niepełnosprawnościami, które są zainteresowane zachowaniem prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. W tym kontekście widoczne staje się to, jak ważne jest właściwe adresowanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz uzupełnienie ich katalogu o te, które – skutecznie pełniąc funkcje restytucyjne – będą wspierać aktywność zarobkową.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy zauważyć, że podstawowymi instrumentami zabezpieczającymi swobodę nawiązania zatrudnienia z podmiotem zatrudniającym w warunkach gospodarki rynkowej powinien być zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, uzupełniany konstrukcją pierwszeństwa w dostępie do zatrudnienia. Wykorzystywanie środków opartych na przymusie do zatrudnienia wywołuje zawsze uzasadnione wątpliwości co do proporcjonalności ingerencji w swobodę, jaką dysponuje podmiot zatrudniający, i może wywoływać skutek odwrotny do zamierzonego, to znaczy powodować powstawanie barier w swobodnym dostępie do wybranego zatrudnienia przez osobę z niepełnosprawnością. Ochrona realizacji dokonanego wyboru podmiotu zatrudniającego polega również na znoszeniu barier związanych z niepełnosprawnością, które mogą utrudniać wyrażenie woli w określonej prawem formie, jak również na wzmacnianiu pozycji negocjacyjnej osoby ubiegającej się o zatrudnienie.

639 Por.: art. 18 k.p. Szerzej na temat kształtowania treści stosunku pracy np. L. Kaczyński, *Zasada swobody umów...*, s. 8–21; L. Florek, *Swoboda umów w prawie pracy*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012, s. 87–95; T. Liszcz, *Swoboda umów w prawie pracy...*, s. 175–191.

640 Por.: art. 18 § 3 k.p.

641 M.in. ze względu na zasady ograniczonego kumulowania renty z przychodem.

5.5.2.2.4. Swoboda kontynuowania zatrudnienia z wybranym podmiotem

W następnej kolejności należy nieco bardziej szczegółowo przyrzeć się środkom stabilizującym zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami, które zapewniają swobodę jego kontynuowania z wybranym podmiotem. Ogólnie należy stwierdzić, że – poza nielicznymi wyjątkami – ustawodawca nie przewidział szczególnej ochrony trwałości zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnościami. Zabieg ten zasługuje na aprobatę, głównie z tego powodu, że zwiększanie ochrony zatrudnienia niektórych kategorii pracowników znacznie utrudnia, a czasami wręcz uniemożliwia podjęcie zatrudnienia przez osoby poszukujące pracy.

Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy w postaci zakazu rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy bez pisemnej zgody starosty została przewidziana w odniesieniu do inwalidów wojennych i wojskowych⁶⁴². Dodatkowo ochronę tę wzmacnia możliwość wypowiedzenia umowy o pracę tylko z ważnych przyczyn zawinionych przez inwalidę albo w przypadku likwidacji pracodawcy⁶⁴³. W związku z tą konstrukcją pojawiła się wątpliwość, czy na tę ochronę wpływa udział starosty przy nawiązywaniu stosunku pracy na podstawie wydanego skierowania. W judykaturze przyjęto, że ochrona ta nie przysługuje w przypadku, gdy inwalida podjął zatrudnienie w inny sposób niż na skutek skierowania starosty⁶⁴⁴, zaś w doktrynie wyrażono zapatrywanie odmienne. W tym drugim przypadku zasadnie przyjęto, że wykładnia językowa regulacji nie uzasadnia przyjęcia takiej interpretacji, jakiej dokonał sąd, co więcej – zaakceptowanie wyrażonego przezeń zapatrywania prowadziłoby do różnicowania zakresu ochrony trwałości zatrudnienia inwalidów wojennych i wojskowych ze względu na tryb, w którym doszło do nawiązania stosunku pracy⁶⁴⁵. Uzupełniając ten pogląd, należy jeszcze zauważyć, że sposób nawiązania stosunku pracy nie został również wymieniony w katalogu przypadków uzasadniających rozwiązanie umowy o pracę bez zgody starosty⁶⁴⁶, zaś, jak wiadomo, wyjątków nie powinno interpretować się rozszerzająco. Jeśli chodzi o interes pracodawcy, został on mocno ograniczony przez możliwość rozwiązania stosunku pracy w wyznaczonych przez ustawodawcę okolicznościach i dodatkowo przez uzależnienie jej od decyzji podmiotu pozostającego na zewnątrz relacji zatrudnienia. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, zmuszanie pracodawcy do zatrudniania pracownika, mimo braku gospodarczego uzasadnienia, może w dłuższej perspektywie pogorszyć jego sytuację rynkową. Z tych względów powinien on móc zakończyć współpracę z pracownikiem, którego świadczenie pracy ocenia

642 Por.: art. 18 ust. 3–4 w zw. z art. 41 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych.

643 Szerzej na ten temat: A. Wypych-Żywicka, *Kontrowersje wokół nawiązania...*, s. 370–371.

644 Por.: uzasadnienie wyroku SN z dnia 25 stycznia 2005 r., II PK 169/04, LEX nr 602691.

645 A. Wypych-Żywicka, *Kontrowersje wokół nawiązania...*, s. 369–370.

646 Por.: art. 18 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych.

jako niezaspokajające jego potrzeb, albo którego świadczenie stało się dla niego zbędne⁶⁴⁷. Choć więc bez wątpienia rozwiązanie to zapewnia ochronę wolności pracy inwalidów wojennych i wojskowych, powstają wątpliwości co do jego proporcjonalności, nawet przy uwzględnieniu kryterium sprawiedliwości społecznej w postaci ich zasług dla społeczeństwa.

Ze szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, zarówno przed wypowiedzeniem, jak i rozwiązaniem bez wypowiedzenia, pracownicy z niepełnosprawnością mogą korzystać w razie nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy na skutek choroby⁶⁴⁸. Można powiedzieć, że czas trwania tej ochrony jest uzależniony od dwóch zasadniczych czynników. Pierwszym z nich jest przyczyna tej niezdolności, którą może być wypadek przy pracy lub choroba zawodowa, albo przyczyna wynikająca z tzw. ogólnego stanu zdrowia. W tym ostatnim przypadku na długość ochrony trwałości stosunku pracy wpływa drugi czynnik w postaci zakładowego stażu pracy⁶⁴⁹. Po upływie ukształtowanych w ten sposób okresów ochronnych, jeśli pracownik pozostaje nadal nieobecny w pracy z powodu choroby, dla pracodawcy aktualizuje się uprawnienie do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. W regulacji tej, jak się wydaje, podjęto próbę pogodzenia interesów pracownika, który mimo nieświadczenia pracy zachowuje swoje zatrudnienie, i pracodawcy, który ma w określonych okolicznościach możliwość szybszego zakończenia stosunku pracy.

Czas trwania ochrony obejmuje większość okresu pobierania z ubezpieczenia społecznego świadczeń zabezpieczających ryzyko czasowej niezdolności do pracy⁶⁵⁰. Niepełnosprawność, ze względu na trwałość lub długotrwałość naruszenia sprawności organizmu, może wpływać na częstsze i dłuższe okresy niezdolności do pracy z powodu choroby, a w rezultacie spowodować, że pracownik z niepełnosprawnością będzie w większym stopniu narażony na ryzyko zastosowania przez pracodawcę wspomnianego trybu rozwiązania umowy o pracę niż pracownik, który nie ma cechy niepełnosprawności⁶⁵¹. W związku z tym można zadać pytanie, czy omawiane rozwiązanie przez to, że nie różnicuje zasad obliczania okresu ochronnego w zależności od istnienia lub braku związku choroby

647 M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy...*, s. 224.

648 Por.: art. 41 k.p. w zw. z art. 53 k.p.

649 Por.: art. 53 § 1 pkt 1 k.p. Podobnie: K.W. Baran, *Komentarz do art. 53...*, s. 422.

650 Z zastrzeżeniem, że ochrona obejmuje czas 3 pierwszych miesięcy pobierania świadczenia rehabilitacyjnego, które może przysługiwać do 12 miesięcy.

651 Na problem ten zwrócił uwagę również Trybunał Sprawiedliwości UE – por.: motyw 76 uzasadnienia wyroku TSUE w połączonych sprawach C-335/11 i C-337/11 w sprawach J. Ring i L. Skuboe Werge; motyw 39 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie C-270/16, C.E.R. Conejero, LEX nr 2427047.

z niepełnosprawnością⁶⁵², nie prowadzi do pośredniej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Przy rozstrzyganiu tej kwestii warto skorzystać z dorobku Trybunału Sprawiedliwości UE, który – dokonując wykładni przepisów dyrektywy 2000/78/WE – uznał różnicowanie, polegające na zachęcaniu pracodawców do zatrudniania pracowników o zwiększonym ryzyku niezdolności do pracy z powodu choroby, za zgodny z prawem cel⁶⁵³. Z kolei przy ocenie, czy środki służące jego realizacji są właściwe i konieczne, nakazał uwzględniać kontekst, w jakim przyjęte rozwiązanie funkcjonuje, zwłaszcza zaś zachętę stworzoną dla pracodawcy do zatrudniania pracownika oraz ewentualne niekorzystne położenie osób z niepełnosprawnościami, biorąc pod uwagę większe trudności, jakie napotykają one w podejmowaniu zatrudnienia i zwiększone potrzeby, zasługujące na ochronę⁶⁵⁴. W tym świetle należy, jak się wydaje, jeszcze raz spojrzeć na względne roszczenie o ponowne nawiązanie stosunku pracy. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca różnicuje warunki korzystania z niego, uwzględniając długość trwania niezdolności do pracy i przyznając możliwość wystąpienia z takim roszczeniem nawet po upływie wyznaczonego okresu 6 miesięcy od ustania stosunku pracy, jeśli tylko były pracownik zgłosił swój powrót pracodawcy niezwłocznie po wyczerpaniu świadczenia rehabilitacyjnego⁶⁵⁵. Konieczność ochrony przed pośrednią dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność może więc stanowić argument wspierający utrzymanie względnego roszczenia o zatrudnienie. Innym możliwym rozwiązaniem jest różnicowanie okresów ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia z uwzględnieniem niepełnosprawności pracownika.

Osobom z niepełnosprawnościami zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony przysługuje powszechna ochrona trwałości stosunku pracy, w której – oprócz konsultacji związkowej i kontroli sądowej – istotną rolę odgrywa przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie. Nie ma wątpliwości co do tego, że niepełnosprawność zasadniczo nie może stanowić samodzielnie przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę. Dzieje się tak z powodu zakazu niekorzystnego traktowania ze względu na tę cechę, który obejmuje również fazę

652 Z orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że proste zrównanie choroby z niepełnosprawnością jest wykluczone – motyw 44 uzasadnienia wyroku w sprawie S. Chacón Navas; motyw 38 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie C-270/16, C.E.R. Conejero.

653 Motywy 78 i 82 uzasadnienia wyroku TSUE w połączonych sprawach C-335/11 i C-337/11 w sprawach J. Ring i L. Skuboe Werge.

654 Por.: motywy 88–91 uzasadnienia wyroku TSUE w połączonych sprawach C-335/11 i C-337/11 w sprawach J. Ring i L. Skuboe Werge oraz motywy 48–51 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie C-270/16, C.E.R. Conejero.

655 Por.: art. 20 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

rozwiązania stosunku pracy⁶⁵⁶. Nie wymaga się jednak zatrudniania pracownika, który nie jest w stanie wykonywać niezbędnych czynności na zajmowanym stanowisku pracy czy w ramach konkretnego zawodu⁶⁵⁷, których ocena należy w szczególności do pracodawcy⁶⁵⁸. Podobne wnioski płyną z analizy służbowych stosunków zatrudnienia. Stwierdzenie przez komisję lekarską niezdolności do pełnienia służby wojskowej, jak również – w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych – trwałej niezdolności do pełnienia służby, powoduje zwolnienie ze służby⁶⁵⁹.

Jak była już o tym mowa, z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika⁶⁶⁰, że warunkiem dokonywanej przez pracodawcę oceny możliwości wykonywania niezbędnych czynności na stanowisku pracy lub w zawodzie jest zapewnienie pracownikowi racjonalnych usprawnień, które powinny wiązać się z podjęciem działań umożliwiających mu dalsze zajmowanie dotychczasowego stanowiska⁶⁶¹. Z tego względu w doktrynie trafnie zauważono, że wynikająca z niepełnosprawności niezdolność do pracy będzie stanowić uzasadnioną przyczynę wypowiedzenia wówczas, gdy pomimo wprowadzenia racjonalnych usprawnień dalsze zatrudnianie pracownika nie będzie możliwe, jak również w przypadku, w którym wprowadzenie tych usprawnień wiązałoby się dla pracodawcy z nieproporcjonalnym obciążeniem⁶⁶². W tych okolicznościach ocena wypowiedzenia uwzględnia również słuszny interes pracodawcy. W przypadku nieuzasadnionego – w ocenie pracownika z niepełnosprawnością – rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem służy

656 M. Latos-Miłkowska, *Ochrona trwałości stosunku pracy pracowników niepełnosprawnych i opiekunów osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014, s. 257–258.

657 Np. w powoływanym już wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, SN przyjął, że stan zdrowia na poziomie pozwalającym na wykonywanie wszystkich czynności prokuratorskich, bezwarunkowo w nienormowanym czasie pracy, jest istotnym i determinującym wymaganiem zawodowym prokuratora prokuratury rejonowej (asesora prokuratorskiego).

658 Por.: art. 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p. Potwierdza to w szczególności wspomniany w poprzednim przypisie wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, w którym sąd ten stwierdził, że zwolnienie z powodu niepełnosprawności, na skutek której została utracona zdolność do wykonywania zawodu prokuratora prokuratury rejonowej (asesora prokuratorskiego) nie stanowi niedozwolonego aktu dyskryminacji.

659 Por.: § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 12 maja 2014 r. w sprawie zwalniania żołnierzy zawodowych z zawodowej służby wojskowej, Dz.U. poz. 670; art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji; art. 433 ust. 2 ustawy z 14 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

660 Por.: motyw 66 wyroku TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r. C-335/11 i C-337/11, Zb. Orz. 2013/4/I-222.

661 Por.: wyrok SN z dnia 7 grudnia 2017 r., I PK 334/16, OSNP 2018/9/119. Zob. też: M. Latos-Miłkowska, *Ochrona trwałości stosunku pracy...*, s. 258–259.

662 M. Latos-Miłkowska, *Ochrona trwałości stosunku pracy...*, s. 259–260.

mu możliwość odwołania się od niego do sądu pracy⁶⁶³. Co więcej, rozwiązanie tej umowy bez uzasadnionej przyczyny⁶⁶⁴ można także traktować w kategorii naruszenia zasady poszanowania dobra osobistego pracownika⁶⁶⁵, jakim jest, stanowiący element wolności pracy, dokonany wybór podmiotu zatrudniającego⁶⁶⁶.

Warto zwrócić uwagę również na te rozwiązania, które ograniczają ochronę dokonanej przez pracownika z niepełnosprawnością wyboru pracodawcy. Jego przykładem jest regulacja uchylająca ochronę przed wypowiedzeniem w odniesieniu do pracownika w wieku przedemerytalnym, mającego ustalone decyzją organu rentowego⁶⁶⁷ prawo do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy⁶⁶⁸. W świetle wyrażonego w judykaturze poglądu, przy jej stosowaniu nieistotne jest, czy nabycie prawa do tej renty następuje przed, czy w trakcie okresu ochronnego. Wykładnia, zgodnie z którą moment uzyskania prawa do renty (wiek biologiczny) miałby wpływ na zakres ochrony trwałości stosunku pracy, byłaby niezgodna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa⁶⁶⁹.

Trzeba zauważyć, że prawo do renty zaczyna wpływać na stabilizację zatrudnienia dopiero z osiągnięciem wieku przedemerytalnego i z punktu widzenia

663 Por.: art. 44 w zw. z art. 45 k.p.

664 Co, jak się wydaje, spełnia warunek bezprawności wymaganej do udzielenia ochrony z tytułu naruszenia dobra osobistego.

665 Por.: art. 11¹ k.p. Z. Góral dodatkowo wskazuje na podanie przyczyny jawnie krzywdzącej, kłamliwej czy też dyskredytującej zawodowo pracownika – *idem*, *O kodeksowym katalogu...*, s. 140.

666 Należy jednak podkreślić, że odmienny pogląd jest prezentowany w judykaturze. Zgodnie z nim rozwiązanie (także wadliwe) stosunku pracy przez pracodawcę wyklucza możliwość stosowania przepisów prawa cywilnego o ochronie dóbr osobistych, chyba że w związku z tym rozwiązaniem pracodawca naruszy dobro osobiste pracownika poza zakresem stosunku pracy, podejmując działania niemieszczące się w ukształtowanej przez ustawodawcę formie i treści czynności prawnej rozwiązującej stosunek pracy – por.: wyrok SN z dnia 16 listopada 2000 r., I PKN 537/00, OSNP 2002/11/269. Pogląd ten spotkał się jednak z krytyką w doktrynie – szerzej: H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu...*, s. 308–309; Z. Góral, *O kodeksowym katalogu...*, s. 141–142.

667 Por.: uchwała SN z dnia 18 stycznia 2012 r., II PK 149/11, OSNP 2012/23–24/287. W doktrynie wskazuje się jednak niekiedy, że chodzi tu o spełnienie warunków do nabycia prawa do świadczenia – Z. Góral, *Komentarz do art. 40*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 327 i powołana tam literatura.

668 Warto przypomnieć, że przesłanką nabycia renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy jest orzeczenie o niezdolności do pracy (art. 57 ustawy emerytalnej), które – zgodnie z art. 5 ustawy o rehabilitacji – należy traktować jak orzeczenie o stopniu niepełnosprawności.

669 Uchwała SN z dnia 27 stycznia 2016 r., III PZP 9/15, OSNP 2016/8/100. Warto odnotować, że odmienną interpretację wspomnianego przepisu można spotkać w doktrynie – por.: M. Łajeczko, K. Tymorek, *Ochrona pracownika w wieku przedemerytalnym*, „Służba Pracownicza” 2000, nr 2, s. 1; A. Wypych-Żywicka, *Komentarz do art. 40*, [w:] U. Jackowiak (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdańsk 2004.

trwałości stosunku pracy może wywołać takie skutki, jak nabycie przez pracownika prawa do emerytury. W rezultacie pracownicy mający prawo do tej renty, pomimo że nadal znajdują się w wieku produkcyjnym, korzystają krócej z ochrony dokonanego wyboru podmiotu zatrudniającego⁶⁷⁰ niż ich rówieśnicy nieposiadający prawa do tego świadczenia. Dodatkowo ochrona przed utratą zatrudnienia zostaje osłabiona przez to, że będące warunkiem nabycia prawa do renty orzeczenie o niezdolności do pracy stanowi negatywną przesłankę przeniesienia do innej odpowiedniej pracy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową⁶⁷¹. W konsekwencji pracownik w wieku przedemerytalnym, który nabył prawo do renty wypadkowej, nie musi zostać przeniesiony przez pracodawcę do odpowiedniej pracy. Omawiane rozwiązanie należy uznać za niezgodne z międzynarodowymi standardami zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na równych zasadach z innymi obywatelami. Jego utrzymywanie trudno zaakceptować⁶⁷², zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że w przypadku wspomnianej grupy osób dochodzi do swoistej kumulacji dwóch poważnych barier w ponownym podejmowaniu zatrudnienia, którymi są starszy wiek i niepełnosprawność, zaś pracodawca dysponuje możliwością skorzystania z różnorodnych instrumentów finansowego wsparcia, nawet w przypadku konieczności dostosowania warunków pracy do ich potrzeb w późnej fazie zatrudnienia. Nie bez znaczenia jest również wpływ omawianej konstrukcji na zabezpieczenie społeczne osoby z niepełnosprawnością na wypadek starości, którego poziom jest w większości przypadków uzależniony od kapitału zgromadzonego w czasie życia zawodowego⁶⁷³. W związku z tym uzasadniony wydaje się postulat uchylenia analizowanej regulacji prawnej.

Trwałość zatrudnienia, a przez to ochronę dokonanego wyboru podmiotu zatrudniającego, wspierają również obowiązki pracodawcy, które aktualizują się w trakcie zatrudnienia i są związane z powstaniem u pracownika niezdolności do pracy z powodu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej⁶⁷⁴. Zakres i sposób ochrony różni się jednak w zależności od skutków, jakie ten wypadek lub choroba wywiera na zdolność do pracy, a także od posiadanego przez osobę orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność.

670 Do podobnych wniosków dochodzi również SN w pkt. 5–6 uzasadnienia uchwały III PZP 9/15, OSNP 2016/8/100.

671 Por.: art. 231 k.p.

672 Podobne wnioski płyną z analiz M. Latos-Miłkowskiej – *eadem*, *Ochrona trwałości stosunku pracy...*, s. 258.

673 Szerzej: M. Paluszkiwicz, *O niektórych prawnych problemach...* (w druku).

674 Por.: W. Witoszko, *Ochrona trwałości stosunku pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 430–431.

Jeśli więc skutkiem tym jest utrata zdolności do pracy na dotychczasowym stanowisku, a osoba została uznana za niepełnosprawną⁶⁷⁵ i spełni jeszcze dodatkowe warunki formalne⁶⁷⁶, stabilizację jej zatrudnienia wspiera wydzielenie lub zorganizowanie przez pracodawcę odpowiedniego stanowiska pracy z podstawowym zapleczem socjalnym⁶⁷⁷. W ramach realizacji tego zobowiązania nie wydaje się zasadne powierzanie pracownikowi innej odpowiedniej pracy⁶⁷⁸, ponieważ działanie takie stanowi przedmiot innego obowiązku⁶⁷⁹. Za rozdzielnym ich traktowaniem przemawiać może w szczególności również to, że ustawodawca nie przewidział wypłaty dodatku wyrównawczego w razie wydzielenia lub zorganizowania stanowiska pracy. Zmaterializowanie się ryzyka prowadzonej przez pracodawcę działalności w formie niezdolności pracownika do pracy⁶⁸⁰ stanowi w tym przypadku uzasadnienie dla konieczności realizacji dodatkowego obowiązku. Ze względu na to, że omawiany obowiązek aktualizuje się w odniesieniu do „osoby zatrudnionej”, w doktrynie i judykaturze zarysowały się dwie odmienne propozycje jego interpretacji. Choć stanowisko prezentowane w tej mierze przez Sąd Najwyższy rozszerza zakres omawianej regulacji również na osoby świadczące pracę na innych jeszcze podstawach prawnych niż stosunek pracy⁶⁸¹, niestety nie znajduje ono dostatecznego umocowania w jej wykładni literalnej⁶⁸².

675 Przez co należy rozumieć również uzyskanie orzeczenia o niezdolności do pracy wydanego przez organy orzecznicze ZUS – por.: art. 14 ust.1 w zw. z art. 1 ustawy o rehabilitacji.

676 Jeśli zgłosi swą gotowość do pracy w trakcie miesiąca od uznania za osobę niepełnosprawną – por.: art. 14 ust. 1 zd. 2 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Latos-Mitkowska, *Ochrona trwałości stosunku pracy...*, s. 260.

677 Por.: art. 14 ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Szerzej przystosowanie stanowiska pracy omawia np. E. Staszewska, *Komentarz do art. 14*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2015, s. 367–368; W. Witoszko, *Ochrona trwałości...*, s. 436–437.

678 W taki sposób proponuje interpretować realizację tego obowiązku W. Witoszko – *eadem*, *Ochrona trwałości...*, s. 431 i 438.

679 Sformułowanego w art. 231 k.p. Zdaniem W. Witoszko art. 14 ustawy o rehabilitacji należy traktować jako *lex specialis* do art. 231 k.p., co powoduje wyłączenie uprawnienia związanego z wyodrębnieniem stanowiska pracy w stosunku do osób z orzeczoną niezdolnością do pracy – W. Witoszko, *Ochrona trwałości...*, s. 441.

680 Wskazują na to okoliczności zwalniające pracodawcę z tego obowiązku. W tym celu powinien on udowodnić, że wyłączną przyczyną wypadku przy pracy było naruszenie przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przez pracownika z jego winy lub jego stanu nietrzeźwości – por: art. 14 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

681 Por.: uzasadnienie postanowienia SN z dnia 12 grudnia 2002 r., II UK 176/02, LEX nr 464672. Podobny pogląd wyrażono również w doktrynie: K. Bereda-Łabędź, *Komentarz do art. 14*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałeczka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Akty wykonawcze. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 89.

682 W. Witoszko, *Ochrona trwałości...*, s. 433–434; E. Staszewska, *Komentarz do art. 14...*, s. 360.

W rezultacie ograniczenie realizacji tego obowiązku wyłącznie do pracownika zawiązuje również sposób rozumienia wypadku przy pracy⁶⁸³. Warto przy tym zwrócić uwagę, że realizacja powyższego obowiązku nie jest uzależniona od możliwości pracodawcy ani od nieponoszenia nieproporcjonalnie wysokich obciążeń⁶⁸⁴, a dodatkowo została zabezpieczona koniecznością dokonania wpłaty do PFRON, której wysokość ustalono na poziomie mającym odpowiednio motywować do działania przynajmniej część pracodawców⁶⁸⁵. Jeśli jest możliwe dalsze zatrudnianie pracownika z niepełnosprawnością na wydzielonym lub zorganizowanym stanowisku pracy, wówczas niedopuszczalne jest rozwiązanie z nim stosunku pracy. Jeśli jednak pracodawca zaniecha realizacji omawianego obowiązku, dalsze zatrudnianie na dotychczasowym stanowisku osoby, która jest niezdolna do wykonywania na nim pracy, należy uznać za niedopuszczalne ze względu na potrzebę zapewnienia właściwej ochrony jej zdrowia i życia. W prostej konsekwencji niewykonanie przez pracodawcę omawianego obowiązku powinno prowadzić niestety do rozwiązania stosunku pracy, którego może dokonać również sam pracownik⁶⁸⁶, w oparciu o zasadę dobrowolności pracy⁶⁸⁷.

Jeśli skutkiem wypadku przy pracy lub choroby zawodowej jest natomiast utrata przez pracownika zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy, trwałość zatrudnienia zapewnia przeniesienie go do odpowiedniej pracy na podstawie orzeczenia lekarskiego⁶⁸⁸, które jest wiążące dla pracodawcy⁶⁸⁹. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku z realizacji obowiązku nie zwalnia pracodawcy naganne zachowanie pracownika, stanowiące wyłączną przyczynę wypadku przy pracy, co może wywoływać wątpliwości co do jego proporcjonalności. Podstawowym warunkiem negatywnym, umożliwiającym objęcie pracownika konstrukcją ochronną, jest nieuznanie go za osobę niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy

683 Do zdarzenia określonego w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy wypadkowej. Podobnie: W. Witoszko, *Ochrona trwałości...*, s. 435.

684 Trafnie: M. Latos-Miłkowska, *Ochrona trwałości stosunku pracy...*, s. 261.

685 Jest to 15-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Por.: art. 23 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 23*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 476.

686 W szczególności na podstawie art. 55 k.p.

687 Wniosek taki pośrednio wynika również z tego, że samej wpłaty pracodawca dokonuje w dniu rozwiązania stosunku pracy z tą osobą – por.: art. 23 ustawy o rehabilitacji. Szerzej: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 23...*, s. 477–480.

688 Por.: art. 231 k.p. Orzeczenie to wydaje lekarz sprawujący profilaktyczną ochronę zdrowia nad pracownikami – por.: § 1 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy.

689 W. Witoszko, *Ochrona trwałości...*, s. 432 i powołana tam literatura.

emerytalnej⁶⁹⁰. Oznacza to, że osoba z niepełnosprawnością, dysponująca takim orzeczeniem, pomimo utraty zdolności do dotychczasowej pracy nie musi zostać przeniesiona do innej pracy, co osłabia ochronę trwałości jej zatrudnienia. Ze względu na szczególną przyczynę tej niezdolności do pracy, osoba nabywa prawo do renty z ubezpieczenia wypadkowego niezależnie od długości okresu tego ubezpieczenia oraz bez względu na datę powstania tej niezdolności⁶⁹¹. Rozwiązanie pozbawiające ochrony trwałości zatrudnienia trudno zrozumieć, zważywszy, że nie stanowi przeszkody do uznania niezdolności do pracy to, że osoba zachowała zdolność do pracy w warunkach określonych w ustawie o rehabilitacji⁶⁹². Co więcej, jak już była o tym mowa, osoby niezdolne do pracy, w zależności od rodzaju tej niezdolności, są w zatrudnieniu traktowane jak osoby z niepełnosprawnościami w stopniu umiarkowanym lub lekkim⁶⁹³. Oznacza to w pierwszym przypadku, że mogą wykonywać pracę na otwartym rynku pracy pod warunkiem przystosowania stanowiska pracy albo w formie telepracy⁶⁹⁴, zaś w drugim, że takie przystosowanie nie jest w ogóle wymagane. W rezultacie przeniesienie takiej osoby do innej pracy nie zawsze musiałoby pociągać za sobą dodatkowe koszty związane z przystosowaniem środowiska pracy do jej potrzeb. Należy więc stwierdzić, że zwalnianie pracodawcy z obowiązku przeniesienia osoby do innej pracy – tylko dlatego, że została uznana za niezdolną do pracy w związku z wypadkiem i nabyła prawo do renty z tego tytułu oraz uwzględniając przyczynę, która tę niezdolność wywołała – rodzi wątpliwości co do proporcjonalności ograniczenia ochrony jej wolności pracy.

Konieczność realizacji omawianego obowiązku przeniesienia do innej pracy pracownika z niepełnosprawnością, który nie został uznany za niezdolnego do pracy w rozumieniu ustawy emerytalnej, oznacza niedopuszczalność rozwiązania stosunku pracy z tym pracownikiem, jeśli możliwe jest powierzenie mu innej pracy do wykonywania, odpowiedniej ze względu na stan jego zdrowia i kwalifikacje zawodowe⁶⁹⁵. Co więcej za niedopuszczalne uznaje się również rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia, gdy po okresie nieobecności pracownik stawia się do pracy z ograniczoną zdolnością do pracy, co należy traktować na równi ze stawieniem się do pracy pracownika w związku z ustaniem przyczyny

690 *Ibidem*.

691 Por.: art. 17 ust. 2 ustawy wypadkowej.

692 Por.: art. 13 ust. 4 ustawy emerytalnej.

693 W przypadku całkowitej niezdolności do pracy jak osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym, zaś w przypadku częściowej niezdolności do pracy jak osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim – por.: art. 5 ustawy o rehabilitacji.

694 Por.: art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji.

695 Podobnie: W. Witoszko, *Ochrona trwałości...*, s. 438.

nieobecności⁶⁹⁶. Dopiero ustalenie, że niemożliwe jest dalsze zatrudnianie pracownika z powodu braku odpowiedniej pracy, określonej w orzeczeniu lekarskim, może stanowić uzasadnioną przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę⁶⁹⁷.

Patrząc z perspektywy ochrony wolności pracy pracownika z niepełnosprawnością na omawianą konstrukcję przeniesienia ochronnego powstaje jeszcze zagadnienie trybu, w jakim ono następuje. Przeniesienie to ma charakter trwały, jednak mimo to – choć w doktrynie panuje rozbieżność poglądów co do jego charakteru prawnego⁶⁹⁸ – nie ma jednak wątpliwości, że następuje ono na skutek samodzielnego działania pracodawcy, wykonującego orzeczenie lekarskie. Względ na ochronę zdrowia i życia uzasadnia pozbawienie pracownika możliwości wyrażenia woli w odniesieniu do rodzaju innej odpowiedniej pracy, natomiast zgodnie z zasadą dobrowolności pracy, jeśli jej nie akceptuje, zachowuje możliwość rozwiązania stosunku pracy na ogólnych zasadach.

Jak trafnie zauważono w doktrynie, pracownik z niepełnosprawnością bez wątpienia znajduje się w sytuacji osobistej, w której narażony jest w sposób szczególny na utratę zatrudnienia, zaś dodatkowo doznaje poważnych trudności w poszukiwaniu i podejmowaniu nowej pracy⁶⁹⁹. Pomimo to, sama niepełnosprawność nie powinna stanowić przesłanki obejmowania pracownika szczególną ochroną trwałości stosunku pracy, której ramy czasowe są z istoty ograniczone, co nie zawsze niestety odnosi się do niepełnosprawności. W związku z powyższym za trafną należy uznać przyjętą przez ustawodawcę metodę stabilizowania zatrudnienia poprzez działania służące wyrównywaniu położenia pracowników z niepełnosprawnościami w porównaniu do tych, którzy tej cechy nie posiadają, co umożliwia pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy z powodów niezwiązanych z niepełnosprawnością⁷⁰⁰.

696 Por.: art. 53 § 3 k.p. Pogląd taki, mimo że wyrażony w dawniejszej literaturze, nadal zachował aktualność – tak: W. Piotrowski, *Obowiązek przesunięcia pracownika do innej pracy jako środek rehabilitacji zawodowej*, „Studia Prawnicze” 1976, nr 3, s. 183, w nowszej literaturze np.: W. Witoszko, *Ochrona trwałości...*, s. 439.

697 W. Sanetra, *Komentarz do art. 231 k.p.*, [w:] W. Sanetra, J. Iwulski (red.), *Komentarz do Kodeksu pracy*, Warszawa 2009, s. 1037.

698 Według T. Bińczyckiej-Majewskiej następuje ono na polecenie pracodawcy – *eadem*, *Zmiana treści umownego stosunku pracy*, Łódź 1981, s. 53; o swoistej formie polecenia zmieniającego wspomina M. Raczkowski – *idem*, *Komentarz do art. 231 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 931–932, zaś według T. Wyki następuje ono na podstawie jego jednostronnej czynności prawnej, gdyż polecenie jest czynnością faktyczną niemogącą wywierać wpływu na byt i treść stosunku pracy – *eadem*, *Komentarz do art. 231 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1268.

699 W doktrynie wskazuje się bowiem, że istotą szczególnej ochrony trwałości pracy *in abstracto* jest ochrona nie tylko wolności pracy, ale również interesów ogólnospołecznych – A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 185.

700 Tak: M. Latos-Miłkowska, *Ochrona trwałości stosunku pracy...*, s. 263.

Na zakończenie powyższych rozważań trzeba jeszcze tylko wspomnieć, że ochrona trwałości zatrudnienia jest również konstrukcją występującą w ramach stosunków służbowych i opiera się ona na wyraźnym określeniu okoliczności, które uzasadniają zwolnienie ze służby. Zaliczyć do nich można orzeczenie trwałej niezdolności do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku przez komisję lekarską, brak zgody funkcjonariusza na przeniesienie na niższe stanowisko służbowe w związku z orzeczeniem o trwałej niezdolności do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku⁷⁰¹, jak również upływ 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby⁷⁰². Wystąpienie pierwszej przyczyny powoduje, że przełożony jest zobowiązany do zwolnienia funkcjonariusza ze służby, zaś w obu pozostałych przypadkach decyzja o zwolnieniu funkcjonariusza jest pozostawiona uznaniu przełożonego⁷⁰³. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, rozwiązania te stanowią próbę pogodzenia interesów funkcjonariusza czasowo niezdolnego do służby oraz racjonalizacji zatrudnienia w formacji, w której ta służba jest pełniona⁷⁰⁴.

W podsumowaniu dotychczasowych analiz należy stwierdzić, że przyjęty przez ustawodawcę model stabilizowania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami zasadniczo zasługuje na aprobatę. Wiodąca rola przypada w nim bowiem zakazowi dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przy rozwiązywaniu stosunku pracy, który wzmacniany jest dodatkowo obowiązkiem wprowadzenia niezbędnych racjonalnych usprawnień, jak również innymi obowiązkami stabilizującymi zatrudnienie w postaci przeniesienia ochronnego i wydzielenia lub zorganizowania odpowiedniego stanowiska pracy. Podobnie jak w przypadku środków wzmacniających pozycję osoby z niepełnosprawnością przy nawiązywaniu zatrudnienia, tak w odniesieniu do instrumentów ingerujących w swobodę rozwiązania stosunku pracy pojawiają się uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do ich proporcjonalności. Bardziej racjonalne wydaje się więc stabilizowanie ich zatrudnienia za pomocą różnych rozwiązań prawnych zachęcających do ich dalszego zatrudniania, niż wykorzystywanie do tego celu zakazów wypowiedzenia i rozwiązania stosunku pracy. Powyższa analiza nasuwa również wnioski o konieczności modyfikacji i uchylecia niektórych rozwiązań prawnych, które, jak się wydaje, mogą prowadzić do nieuzasadnionej i nadmiernej ingerencji w wolność pracy osób z niepełnosprawnościami.

701 Por.: art. 38 ust. 2 i 4 ustawy o Policji. Analogiczną regulację przewiduje również art. 38 ust. 2 i 4 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

702 Por.: art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji. Szerzej: W. Witoszko, *Ochrona stosunku służbowego w razie niezdolności do służby funkcjonariusza Policji*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 4, s. 182–183.

703 *Ibidem*, s. 184.

704 *Ibidem*, s. 185.

5.5.2.3. Ochrona swobody wyboru miejsca wykonywania pracy

Na swobodę wyboru miejsca wykonywania pracy przez osobę z niepełnosprawnością, podobnie jak na jakość jej życia, wpływa sposób ukształtowania przestrzeni publicznej, która, jak wynika ze standardów międzynarodowych, powinna być dla nich ogólnie dostępna⁷⁰⁵. Dostrzega to również ustawodawca, potwierdzając konieczność uwzględniania potrzeb osób z niepełnosprawnościami w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁰⁶. Zapewnienie dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami przestrzeni jest więc warunkiem każdej ich aktywności życiowej, również związanej z wykonywaniem pracy, i pełnego ich włączenia do życia społecznego. Rozwinięcie tych założeń mogą stanowić określone wymogi odnoszące się do projektowania i budowania obiektów użyteczności publicznej oraz mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, które powinny zapewniać możliwość korzystania z nich i ich dostępności dla osób z niepełnosprawnościami⁷⁰⁷. Warto jednak zauważyć, że niestety zakład pracy nie zawsze jest obiektem użyteczności publicznej, zaś tylko pracodawcy działający na chronionym rynku pracy mają obowiązek zapewnić, by obiekty i pomieszczenia przez nich użytkowane uwzględniały potrzeby i były dostępne dla osób z niepełnosprawnościami⁷⁰⁸. Pomimo konieczności realizacji zobowiązań międzynarodowych ustawodawca nie posługuje się w przepisach prawa budowlanego określeniem „projektowanie uniwersalne”, zaś osoby z niepełnosprawnościami traktuje jako grupę, dla której konieczne jest tworzenie specjalnych udogodnień i adaptacji⁷⁰⁹. Jednak zauważyć należy pewne zmiany podejmowane w kierunku włączenia tej koncepcji do porządku prawnego, w szczególności przez wprowadzenie do przepisów prawa budowlanego, wprawdzie w pośredni sposób, odwołania do definicji osoby z niepełnosprawnością

705 Por.: art. 9 KPON.

706 Por.: art. 1 ust.2 pkt 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945.

707 Por.: art. 5 ust.1 pkt 4 i 4a ustawy Prawo budowlane. Szczegółowo kwestie te zostały uregulowane m.in. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tekst jedn. z 2015 r., poz. 1422. Szerzej zagadnienie to omawia B. Sagan, *Niepełnosprawność a regulacje prawa budowlanego*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015, s. 204–211.

708 Por.: art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. W doktrynie wyrażono pogląd, że choć wymogi te odniesiono do budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, nie oznacza to, że w innych obiektach nie można znosić barier dostępności dla osób niepełnosprawnych – M. Rydzewska, I. Wieleba, *Prawa i obowiązki pracowników niepełnosprawnych...*, s. 220 i powołana tam literatura.

709 M. Wysocki, *Projektowanie uniwersalne – równość praw przez dostępność*, [w:] S. Trociuk (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10, s. 30.

przyjętej w Konwencji o prawach tych osób. Zabieg ten może więc przyczynić się do zmiany sposobu dotychczasowej interpretacji przepisów prawa budowlanego, która ograniczała uwzględnianie potrzeb związanych z niepełnosprawnością wyłącznie do grupy osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. Warto również nadmienić, że w niektórych innych krajach europejskich nieuwzględnianie wymogów dostępności przy projektowaniu obiektów wiąże się z karami finansowymi, a w przypadku wielokrotnych uchybień również z ograniczeniem prawa do wykonywania zawodu architekta⁷¹⁰.

Na swobodę wyboru miejsca pracy wpływa również dostępność mieszkań. Ograniczając rozważania w tym zakresie do niedawno wprowadzonych rozwiązań, należy zauważyć, że w ramach rocznego planu wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych, ogłoszonego przez ministra ds. pracy na podstawie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych przewidziano program „Mieszkanie bez barier”, obejmujący dopłaty do najmu mieszkania dla osób z niepełnosprawnościami oraz dofinansowanie kosztów dostosowania lub wyposażenia mieszkań do ich potrzeb⁷¹¹.

W następnej kolejności należy zwrócić uwagę na środki znoszące bariery swobodnego przemieszczania się osób z niepełnosprawnościami w celu poszukiwania czy wykonywania pracy. Oprócz wywołujących skutek bezpośredni w krajowym ustawodawstwie, wspomnianych już rozporządzeń unijnych⁷¹², warto wspomnieć o nakładanych przez polskiego ustawodawcę zobowiązaniach przy organizowaniu publicznego transportu zbiorowego do uwzględniania potrzeb osób z niepełnosprawnościami⁷¹³. Przewoźnicy mają obowiązek podejmowania ułatwiających tym osobom korzystanie ze środków transportowych działań⁷¹⁴, które mają zapewniać dostęp do nich i możliwość poruszania się po nich⁷¹⁵. Co więcej, niektóre osoby z niepełnosprawnościami w czasie podróży mogą korzystać z ulg w opłatach

710 *Ibidem*, s. 31.

711 Roczny plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-o-planie-wsparcia-na-rok-2019> (dostęp: 12.02.2019).

712 nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii; nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; jak również nr 2016/589 w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia.

713 Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2016.

714 Por.: art. 14 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1983.

715 Wystarczająco szerokie drzwi wejściowe i wyjściowe z możliwością ich obsługi bez użycia nadmiernego wysiłku, poręcze, pojazdy niskopodłogowe – szerzej: D. Ambrożuk, *Prawo przewozowe. Komentarz*, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587370300/167740> (dostęp: 11.02.2019).

za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego⁷¹⁶, oraz ze zwolnień z innych opłat, związanych z korzystaniem z dróg publicznych lub wewnętrznych na podstawie karty parkingowej⁷¹⁷.

W celu znoszenia barier swobodnego przemieszczania się osobom z niepełnosprawnościami zapewniono również możliwość wstępu do środków komunikacji publicznej z wyposażonym w odpowiedni certyfikat psem asystującym⁷¹⁸, który wspomaga aktywność życiową osób z dysfunkcjami wzroku, słuchu czy układu ruchu⁷¹⁹. Choć ustawodawca wprost tego nie przesądza, osoba z psem asystującym powinna mieć również prawo wstępu z nim do miejsca pracy. Jest tak zwłaszcza w przypadku, gdy miejsce to stanowi obiekt użyteczności publicznej lub inny ogólnodostępny budynek pełniący podobną funkcję. Natomiast w przypadku, gdy miejsce pracy znajduje się w prywatnym budynku, wstęp jest uzależniony od zgody jego właściciela. Pracodawca, zatrudniając pracownika korzystającego z asysty psa, zasadniczo nie może pozbawić zwierzęcia możliwości wstępu do miejsca świadczenia pracy ze względu na funkcje, jakie ono pełni. Ewentualne ograniczenia wynikające z konieczności spełnienia określonych przepisów bhp czy norm powinny skutkować takim zorganizowaniem stanowiska pracy osoby z niepełnosprawnością, na którym obecność psa nie będzie mieć wpływu na ich przestrzeganie⁷²⁰.

Usuwanie niektórych przeszkód związanych z podejmowaniem aktywności zarobkowej przez osoby z niepełnosprawnościami poza miejscem dotychczasowego zamieszkania umożliwiają także instrumenty kierowane do osób mających status bezrobotnego lub poszukującego pracy, niepozostającego w zatrudnieniu⁷²¹. Przeszkody te wiążą się głównie z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów finansowych na przejazd lub zakwaterowanie. Osoba z niepełnosprawnością, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową poza dotychczasowym miejscem zamieszkania na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy, może więc otrzymywać przez określony czas zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania do miejsca aktywności zarobkowej i z powrotem⁷²². Z kolei osoba

716 Art. 4 ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 925.

717 Por.: art. 20d ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

718 Por.: art. 20a ustawy o rehabilitacji.

719 Szerzej: J. Knapieńska, K. Madej, *Niepełnosprawny z psem*, „Służba Pracownicza” 2010, nr 11, s. 33.

720 Por.: J. Knapieńska, K. Madej, *Niepełnosprawny z psem...*, s. 34; E. Staszewska, *Komentarz do art. 20a*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 405.

721 Por.: art. 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji.

722 Inne jeszcze warunki określa art. 45 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Inny przypadek zwrotu kosztów określa też art. 45 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

z niepełnosprawnością, która podjęła zatrudnienie poza wspomnianym miejscem i ma zamiar zamieszkać w miejscowości, w której będzie wykonywać nową aktywność zarobkową, może liczyć na pokrycie kosztów z tym związanych poprzez skorzystanie ze zwrotu kosztów zakwaterowania⁷²³ albo bonu na zasiedlenie⁷²⁴. Instrumenty te zwiększają szanse na podjęcie zatrudnienia przez osoby zamieszkujące małe miejscowości, w których możliwości zatrudnienia są znacznie ograniczone, jak również w powiatach, w których występuje wyższa stopa bezrobocia. Poprzez zwiększanie potencjalnych możliwości zatrudnienia wpływają więc one na poszerzanie wolności pracy osób z niepełnosprawnościami.

Podsumowując powyższe rozważania należy zauważyć, że podstawowym sposobem zapewniania swobodnego wyboru miejsca wykonywania pracy przez osobę z niepełnosprawnością jest znoszenie barier fizycznych, które występują w jej szeroko rozumianym otoczeniu. Środki wykorzystywane w celu zapewnienia ochrony prawnej tej swobody powinny, zgodnie ze standardami międzynarodowymi, opierać się na koncepcji dostępności i – stanowiącej wyraz jej realizacji – koncepcji projektowania uniwersalnego. W odniesieniu do już istniejącej infrastruktury konieczne jest natomiast wykorzystywanie w niezbędnym zakresie dostosowań, które uwzględniają potrzeby osób z niepełnosprawnościami i przyczyniają się w ten sposób do poszerzania możliwości ich działania, a także do zwiększania dostępnej dla nich przestrzeni życiowej, w której mogą one swobodnie podejmować aktywność zarobkową.

723 Art. 45 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

724 Por.: art. 66n ustawy o promocji zatrudnienia.

Zakończenie

Przeprowadzone w pracy rozważania zmierzały do ustalenia odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy obowiązujące rozwiązania prawne składające się na prawną ochronę wolności pracy zapewniają osobom z niepełnosprawnościami należyte możliwości realizacji tej wartości w życiu społecznym. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie dokonano analizy uwarunkowań, które doprowadziły do wykształcenia tej ochrony, jak również – w oparciu o badanie międzynarodowej i polskiej regulacji prawnej – próbowano wskazać sposoby jej zapewniania. W rezultacie przeprowadzonych w tej mierze rozważań należy sformułować ogólny wniosek, że o ile standardy międzynarodowe zasadniczo uwzględniają dynamiczne zmiany w pojmowaniu niepełnosprawności i proponują rozwiązania oparte na znoszeniu barier w realizacji wolności pracy, wpisujące się w bieżącą politykę społeczną wobec niepełnosprawności, o tyle polskie rozwiązania prawne są jeszcze w dużej mierze osadzone na koncepcji medycznego postrzegania tego zjawiska i gdzieś tam uzupełniane instrumentami odzwierciedlającymi model społeczny niepełnosprawności. W konsekwencji przeprowadzona w pracy analiza bardzo zróżnicowanej problematyki związanej z zapewnianiem ochrony prawnej wolności pracy osób z niepełnosprawnościami umożliwia sformułowanie kilku postulatów *de lege ferenda*, które mogą skłaniać do refleksji, jak również stanowić przyczynek do podjęcia ogólnospołecznej dyskusji nad rozwiązaniami wspierającymi efektywną realizację tytułowej wartości w życiu społecznym.

Pierwszą kwestią, i jak się wydaje kluczową, jest zmiana definicji niepełnosprawności. Zaznaczyć w tym przypadku jednak należy, że nie chodzi tylko o dokonanie kolejnej nowelizacji przepisów, ale o gruntowną reorientację polityki wobec niepełnosprawności, czego odzwierciedlenie powinna stanowić zmiana postrzegania i definiowania tego zjawiska. W tym zakresie ustawodawca powinien uwzględnić, jak się wydaje, dobrowolnie zresztą przyjęty standard międzynarodowy, wynikający z Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Mimo że zawarta w niej definicja nie jest uniwersalna z punktu widzenia potrzeb badawczych różnorodnych nauk zajmujących się problematyką niepełnosprawności, to jednak zwraca ona uwagę na konieczność szerokiego oddziaływania na jednostkę i jej otoczenie fizyczne oraz społeczne.

Kolejna kwestia związana z definiowaniem niepełnosprawności to miejsce, w którym definicja taka powinna zostać sformułowana. Ze względu na potrzebę

włączania osób z niepełnosprawnościami do społeczeństwa konieczne wydaje się regulowanie różnych aspektów ich funkcjonowania w przedmiotowych aktach dotyczących ogółu obywateli. Kwestie związane z realizacją stosunku pracy, zwłaszcza formułowane w ramach działań pozytywnych dodatkowo uprawnienia i obowiązki, powinny stać się przedmiotem regulacji Kodeksu pracy¹ i innych ustaw szczegółowych, zaś środki prawne wspierające te osoby w podejmowaniu zatrudnienia powinny zostać ujęte w ustawie o promocji zatrudnienia. Dobrym przykładem takiej regulacji są przepisy Kodeksu pracy o zatrudnianiu młodocianych, dzięki którym to zagadnienie funkcjonuje w powszechnej świadomości społecznej – problematyka wykonywania pracy przez osoby z niepełnosprawnościami jest z pewnością społecznie co najmniej równie doniosła, a statystycznie nawet ważniejsza. Co więcej, należy również przyłączyć się do zgłaszanych w doktrynie postulatów rozdzielenia, łącznie w tej chwili regulowanej i bardzo zróżnicowanej, materii zatrudnienia od kwestii związanych z orzecznictwem, rehabilitacją, finansowaniem i administrowaniem systemem wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami². W rezultacie tych zabiegów, definiowanie niepełnosprawności w odrębnym akcie prawnym mogłoby okazać się zbędne. Można bowiem zaproponować rozwiązanie polegające na bezpośrednim odwoływaniu się we wspomnianych ustawach do definicji sformułowanej w Konwencji; warto zauważyć, że podobny zabieg został wykorzystany już w ustawie Prawo budowlane. Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć ewentualnych trudności legislacyjnych w sformułowaniu definicji niepełnosprawności uwzględniającej model biopsychospołeczny.

Ponieważ głównym celem wspomnianej Konwencji jest umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami pełnego włączenia do społeczeństwa i zapewnienie im możliwości funkcjonowania na poziomie porównywalnym z jego pozostałymi członkami, skupia ona uwagę na barierach, które wymagają usunięcia. Proces ten wiąże się z kolei z koniecznością zobowiązania w szerszym zakresie podmiotów działających w otoczeniu osoby z niepełnosprawnością do podejmowania konkretnych działań zmierzających do tego celu. Konsekwencją takiej polityki regulowania problematyki niepełnosprawności byłoby umożliwienie konstruowania określonych dodatkowych uprawnień i obowiązków innych podmiotów oraz włączanie ich w proces wyrównywania szans tych osób w dostępie do zatrudnienia i jego utrzymaniu. Aby te dodatkowe działania były w praktyce realizowane i umożliwiały efektywne znoszenie barier związanych z niepełnosprawnością, konieczne jest

1 Niestety problematyka niepełnosprawności w szerszym zakresie nie została uwzględniona w najnowszym Projekcie Kodeksu pracy – tekst dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> (dostęp: 12.01.2019).

2 K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób...*, s. 54.

budowanie szerokiej świadomości społecznej na temat niepełnosprawności i możliwości rozwiązywania problemów, jakie może ona powodować w życiu jednostki i całego społeczeństwa. Niezwykle istotną rolę w walce z niewiedzą, jak również z wytworzonymi na temat niepełnosprawności stereotypami, których narastaniu sprzyjał długi okres izolacji społecznej osób z tą cechą, odgrywają szeroko rozumiane przedsięwzięcia edukacyjne.

W tym zakresie należy docenić przeprowadzone już działania reformatorskie w obrębie systemu oświaty, umożliwiające względnie swobodny dostęp dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej, która powinna stworzyć odpowiednie podstawy dla dalszego rozwoju i aktywności przez osoby z dysfunkcjami w głównym nurcie życia społecznego. Do tego czasu ważne jest jednak również podejmowanie jeszcze innych inicjatyw edukacyjnych. Ograniczając rozważania do problematyki związanej z zatrudnieniem, należy zwrócić uwagę na pewne rozwiązania o walorze edukacyjnym, które są przyjmowane na bazie doświadczeń innych państw i znajdują odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym. Chodzi tutaj w szczególności o aktywne zaangażowanie organizacji pracowników, pracodawców, osób z niepełnosprawnościami i organizacji działających na ich rzecz, a także podmiotów i służb zajmujących się rehabilitacją, ubezpieczeniem społecznym, ochroną pracy oraz szeroko rozumianą pomocą w podejmowaniu zatrudnienia, do udziału w tworzeniu i realizacji różnych polityk, w tym zwłaszcza rehabilitacyjnej, szkoleniowej, antydyskryminacyjnej (równości szans) i zatrudnienia. Ich współuczestnictwo w tych przedsięwzięciach mogłoby stwarzać również dogodne warunki dla wymiany doświadczeń i, co ważne, wspierać tworzenie spójnej polityki społecznej wobec niepełnosprawności, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w ustanawianej regulacji prawnej. Warto przy tym zwrócić uwagę na sprzyjające okoliczności dla zwiększania inicjatyw zbiorowych podejmowanych przez partnerów społecznych w ramach wspomnianych polityk, które stworzył polski ustawodawca poprzez rozszerzenie prawa koalicji. Wydaje się również, że niezbędne jest podjęcie zdecydowanych działań w celu poprawy merytorycznego przygotowania różnych służb, do podejmowania działań wspierających znoszenie barier związanych z niepełnosprawnością w związku z zatrudnieniem, zwłaszcza takich jak inspekcja pracy i służby zatrudnienia oraz medycyna pracy.

W trakcie przeprowadzonych rozważań szczególnie jaskrawo zarysował się problem do pewnego stopnia sprzecznych założeń realizowanych przez system zabezpieczenia społecznego i politykę zatrudnienia wobec osób z niepełnosprawnościami. Główną barierą w tym zakresie jest rozpowszechnienie wśród osób z niepełnosprawnościami rent z tytułu niezdolności do pracy, w założeniu przeznaczonych dla osób, które nie są w stanie wykonywać w ogóle pracy zarobkowej, ewentualnie mogą ją podejmować w niewielkim zakresie. Pozostałe osoby, w przypadku

których niepełnosprawność ogranicza możliwości zarobkowania, powinny być natomiast obejmowane systemem rehabilitacji zawodowej i społecznej, w ramach którego możliwe byłoby tworzenie za pomocą okresowych świadczeń bodźców finansowych do poddawania się przekwalifikowaniu zawodowemu, jak również uzupełniania kwalifikacji niezbędnych do wykonywania pracy. Sformułowanie propozycji konkretnych rozwiązań w tym zakresie wymaga jednak przeprowadzenia odrębnych analiz komparatystycznych, w których należy uwzględnić zgłaszane w doktrynie propozycje, formułowane na podstawie już przeprowadzonych badań³. Uzupełnienie systemu świadczeń z zabezpieczenia społecznego o te, które będą pełnić skutecznie funkcje restytucyjne, wydaje się niezbędne w celu właściwego skoordynowania polityki rehabilitacyjnej z polityką zatrudnienia, do czego zachęcają również międzynarodowe standardy.

Dążenie do harmonizacji celów realizowanych w ramach polityki zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego uzasadnia przedstawienie kolejnego postulatu zmian, który dotyczy zasad dostępu osób z niepełnosprawnościami do usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, w przypadku pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty socjalnej. O ile pozbawienie możliwości ubiegania się przez te osoby o prawo do zasiłku dla bezrobotnych można uznać za uzasadnione, o tyle trudno znaleźć racjonalne wytłumaczenie dla ograniczania dostępu do pełnego zakresu usług, oferowanych osobom bezrobotnym w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia.

Koordynacja obu wspomnianych polityk powinna obejmować również modyfikacje w obrębie systemu orzecznictwa potwierdzającego niepełnosprawność. Skomplikowana i niejednoznaczna nomenklatura tych orzeczeń powoduje trudności w ich egzekwowaniu, co wywołuje konieczność dokonywania interpretacji postanowień w nich zawartych przez doktrynę i orzecznictwo, których ustalenia nie należą do sfery faktów notoryjnych, znanych zwłaszcza podmiotom zatrudniającym. Takie niepotrzebne komplikowanie rozwiązań prawnych staje się często nieusuwalną barierą w podejmowaniu zatrudnienia, w którym najistotniejszą rolę odgrywa zachowana zdolność do pracy, ewentualnie możliwość jej przywrócenia przez podjęcie konkretnych działań wyrównujących. Z tego względu wykorzystywanie w zatrudnieniu orzeczeń wydawanych dla celów rentowych nie jest koncepcją zasługującą na aprobatę. W rezultacie system orzeczniczy poddany zostać powinien gruntownym zmianom, stanowiącym odzwierciedlenie współczesnego podejścia do rozwiązywania problemów związanych z niepełnosprawnością. Dla formułowania bardziej konkretnych propozycji powinny zostać wykorzystane wnioski z odrębnych badań prawnoporównawczych; niemniej jednak pożądanym

3 Na ten temat w szczególności: G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014.

kierunkiem zmian wydaje się być powrót do koncepcji jednolitego systemu orzeczniczego, w ramach którego możliwe będzie dokonanie kompleksowej oceny funkcjonowania jednostki i ustalenie zachowanych przez nią zdolności, jej potrzeb, jak również środków, które umożliwią ich zaspokojenie. Ocena taka powinna być ściśle zindywidualizowana, co powinno sprzyjać stopniowej rezygnacji ze swoistej kategoryzacji tych osób w związku z zaliczaniem ich do określonych stopni niepełnosprawności. Korzystając z doświadczeń płynących z funkcjonowania jednolitego systemu orzeczniczego w poprzednich warunkach ustrojowych, w celu zapewnienia stabilności polityki orzeczniczej, celowe wydaje się niesytuowanie go przy organie rentowym.

Bardzo ważnym środkiem znoszenia barier związanych z niepełnosprawnością w życiu społecznym jest rehabilitacja kompleksowa, w ramach której powinny być podejmowane różnorodne skoordynowane działania, umożliwiające przywrócenie sprawności do samodzielnego funkcjonowania w różnych płaszczyznach, w tym w zakresie aktywności zarobkowej. Obecnie zastrzeżenia wywołuje słabość systemu rehabilitacji kompleksowej, powodowana brakiem określonych ustrojowych gwarancji jej zapewnienia, co w rezultacie pozostawia znaczną swobodę ustawodawcy w zakresie usług i świadczeń składających się na rehabilitację, jak również w odniesieniu do zasad kształtowania do nich dostępu. W związku z tym niezbędne wydaje się podjęcie działań w kierunku przebudowy całego systemu rehabilitacji, nie tylko zawodowej, o czym była już mowa, ale także kompleksowej. Kwestią wymagającą rozważenia jest sposób zorganizowania tego systemu, zwłaszcza charakteru prawnego podmiotów w nim działających i sposobu jego finansowania. W tym zakresie ważne jest wykorzystanie doświadczeń płynących z okresu funkcjonowania systemu planowego zatrudniania inwalidów, ale również zgromadzonych współcześnie, na podstawie działalności zakładów pracy chronionej. Wynika z nich, że zadań w zakresie rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami nie powinno się przerzucać na podmioty zatrudniające, ponieważ dążą one przede wszystkim do osiągania celów gospodarczych i tylko w określonym zakresie są w stanie realizować cele społeczne. W rezultacie tworzenie takiego systemu wymagałoby większego zaangażowania podmiotów publicznych, jak również organizacji samorządowych i trzeciosektorowych, w ramach szerzej zakrojonych działań wspierających tworzenie społeczeństwa obywatelskiego. Cenne może się okazać również czerpanie z doświadczeń innych krajów europejskich w organizacji zatrudnienia na rynku chronionym, co jednak wymaga przeprowadzenia pogłębionych badań porównawczych, uwzględniających dotychczasowy dorobek doktryny⁴. Dopóki nie zostaną stworzone odpowiednie warunki dla powszechnego dostępu

4 W tym zakresie na uwagę zasługuje zwłaszcza opracowanie M. Garbata, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra 2012, a także

do rehabilitacji kompleksowej, trudno będzie zrealizować zobowiązanie międzynarodowe do trwałego włączania osób z niepełnosprawnościami w życie społeczne. Ze względu na społeczną skalę niepełnosprawności należy wysunąć również dość śmiały postulat nowelizacji ustawy zasadniczej, w której powinno zostać wprost wyrażone prawo osób z niepełnosprawnościami do rehabilitacji, a w rezultacie również sformułowane zobowiązanie władz publicznych do podejmowania bardziej konkretnych działań na rzecz pełnego ich włączania do społeczeństwa.

Konieczne wydaje się również podjęcie prac nad stworzeniem nowego systemu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, w którego realizację należałoby zaangażować także inne niż pracodawcy podmioty zatrudniające. Wynika to z potrzeby zapewnienia określonego minimum zabezpieczenia socjalnego wszystkim osobom wykonującym pracę zależną, zaś w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami jest to związane z koniecznością uwzględnienia ich potrzeb, jak również zapewnienia efektywnej ochrony ich zdrowia i życia w procesie pracy, niezależnie od prawnej podstawy jej świadczenia. Stworzenie różnorodnych możliwości podejmowania zatrudnienia, w którym uwzględnia się znoszenie barier związanych z niepełnosprawnością, wpisuje się w koncepcję poszerzania wolności pracy tych osób i sprzyja ich włączaniu do życia społecznego na zasadzie równości z innymi. Pozostając w obrębie rozważań dotyczących systemu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami należy sformułować pewne postulaty dotyczące sposobu zorganizowania wsparcia finansowego podmiotów zatrudniających. Konsekwentna realizacja polityki opartej na znoszeniu barier związanych z niepełnosprawnością wymagałaby skorygowania instrumentu w postaci dofinansowania do wynagrodzenia. W większym stopniu powinien on zostać powiązany ze znoszeniem konkretnych przeszkód, jakich doznaje osoba z niepełnosprawnością w podejmowaniu lub utrzymaniu zatrudnienia. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na oparte na zindywidualizowanym podejściu do usuwania konkretnych barier racjonalne usprawnienia. Kolejna kwestia, która wiąże się z organizacją wsparcia finansowego przedsiębiorców, to konieczność uproszczenia regulacji prawnej oraz obowiązków administracyjnych związanych z korzystaniem ze wspomnianego systemu, których stopień rozbudowania i skomplikowania powoduje, że często podmioty zatrudniające rezygnują z zatrudniania osób z niepełnosprawnościami i wnoszą opłatę do PFRON. Rozwijanie systemu skutecznych zachęt do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami jest ważne również z tego powodu, że za pomocą tego typu środków powinno się wpływać na stabilizowanie ich zatrudnienia, co uzasadnia sformułowanie postulatu o konieczności stopniowej rezygnacji

z wykorzystywania w tym celu rozwiązań prawnych, które ograniczają swobodę doboru pracowników.

Znoszenie konkretnych barier związanych z niepełnosprawnością wymaga indywidualizacji przyjmowanych rozwiązań, co jest trudne do osiągnięcia za pomocą z natury generalnych i abstrakcyjnych rozwiązań ustawowych. Z powyższych względów istnieje konieczność zaangażowania samych zainteresowanych stron stosunku pracy w znoszenie tych barier z wykorzystaniem bardziej elastycznych rozwiązań ustawowych, ewentualnie zachęcanie ich do przyjmowania określonych środków w ramach autonomicznych przepisów prawa pracy. Biorąc pod uwagę ograniczony niestety współcześnie wpływ zakładowych źródeł prawa pracy na tworzenie konstrukcji ochronnych, większe znaczenie należy przypisać pierwszemu z wymienionych środków. Rozwiązania wprowadzane w ramach racjonalnych usprawnień powinny nie tylko uzupełniać, ale docelowo stopniowo zastępować zuniformizowane rozwiązania ustawowe, powiązane ze stopniami niepełnosprawności, które często nie odzwierciedlają zróżnicowanych potrzeb i możliwości osób z niepełnosprawnościami w zakresie wykonywania pracy. Ochrona oparta na stosowaniu racjonalnych usprawnień wpisuje się również w nowoczesne standardy wymagające zaangażowania społeczeństwa, zwłaszcza pracodawców i pracowników, w znoszenie barier związanych z niepełnosprawnością. Przy założeniu ich odpowiedniego dobrania do indywidualnych potrzeb, umożliwiają one właściwą ochronę zdrowia, znoszą bariery wynikające z niepełnosprawności, rozszerzając zakres wolności pracy, i pozwalają na uwzględnianie interesu konkretnego pracodawcy. Dodatkowo umożliwiają jeszcze walkę ze stereotypowym postrzeganiem pracowników z niepełnosprawnością jako mniej wydajnych.

Racjonalne usprawnienia, umożliwiając znoszenie konkretnych barier, wpisują się również w realizację szerszej koncepcji dostępności środowiska i życia społecznego dla osób z niepełnosprawnościami. W związku z tym należy również sformułować postulat o konieczności wprowadzenia obowiązku zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień w procesie edukacji, jak również w czasie korzystania z usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia. Niezależnie od tego w realizację wspomnianej koncepcji dostępności wpisuje się również projektowanie uniwersalne, którego uwzględnianie w kształtowaniu przestrzeni społecznej wymagałoby jednak sformułowania bardziej skutecznych środków prawnych, umożliwiających jego egzekwowanie.

Podjęte w pracy rozważania dotknęły tylko części z wielu zagadnień szczegółowych składających się na problematykę prawnej ochrony wartości, jaką stanowi wolność pracy osób z niepełnosprawnościami. Wydawały się one jednak kluczowe dla zwrócenia uwagi na konieczność rezygnacji w krajowej polityce tworzenia prawa z podejścia charakteryzującego się paternalizmem, przejawem którego

są zwłaszcza konstrukcje sprzyjające wyręczaniu jednostki z niepełnosprawnością w realizacji jej życiowych potrzeb, na rzecz działań podejmowanych przez całe społeczeństwo, które służą wspieraniu jej własnych wysiłków w realizowaniu samodzielnie dokonanych wyborów życiowych. Na tym, jak się wydaje, polega bowiem włączanie osób z niepełnosprawnościami do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. W odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami szczególnie ważne jest więc zapewnianie ochrony przez konstruowanie środków prawnych umożliwiających znoszenie lub ograniczanie barier, jakie powoduje niepełnosprawność. W rezultacie przyjmowanych rozwiązań cecha ta powinna stracić wymiar wyłączenia indywidualny i stawać się problemem każdego z nas, a także kwestią społeczną, za której łagodzenie jesteśmy odpowiedzialni wspólnie jako społeczeństwo, do wykazania czego zmierzano przez analizę aksjologicznego uzasadnienia dla znoszenia barier niepełnosprawności. Sytuacja społeczno-zawodowa osób z niepełnosprawnościami jest więc miarą dojrzałości społeczeństwa. Pomimo konieczności ponoszenia nakładów na działania podejmowane wobec osób z tą cechą, na ich pracę należy patrzeć jednak jako na wartość, która przynosi nie tylko pozytywne skutki jednostkowe, ale również przyczynia się do umacniania i konsolidacji całego społeczeństwa⁵.

5 Por.: S. Woronowicz, *Niepełnosprawność – wybrane zagadnienia społeczne i prawne*, „Opracowania tematyczne” OT-632, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 3.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267.
- Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.
- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444.
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Karta Narodów Zjednoczonych podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.
- Konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy z 9 października 1946 r., Załącznik, pkt I lit. a, Dz.U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308 ze zm.
- Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.
- Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.
- Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
- Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany Dz.Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 1–45.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany Dz.Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 46–199.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana 7 grudnia 2000 r., tekst skonsolidowany Dz.U. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389–405.
- Konwencja MOP nr 29 z 28 czerwca 1930 r. dotycząca pracy przymusowej i obowiązkowej, Dz.U. z 1959 r. Nr 20, poz. 122.
- Protokół do Konwencji nr 29 dotyczącej pracy przymusowej z dnia 11 czerwca 2014 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1418.
- Konwencja MOP nr 48 z 22 czerwca 1935 r. dotycząca ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania uprawnień w ubezpieczeniu na wypadek inwalidztwa, starości i śmierci, wypowiedziana 9 czerwca 1973 r. uchwałą Rady Państwa Nr 11/U/73.
- Konwencja MOP nr 96 z 1 lipca 1949 r. o płatnych biurach pośrednictwa pracy, Dz.U. z 1955 r. Nr 38, poz. 236.
- Konwencja MOP nr 102 z 28 czerwca 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego, Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775.

- Konwencja MOP nr 105 z 25 czerwca 1957 r. o zniesieniu pracy przymusowej, Dz.U. z 1959 r. Nr 39, poz. 240.
- Konwencja MOP nr 111 z 25 czerwca 1958 r. dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218.
- Konwencja MOP nr 122 z 9 lipca 1964 r. odnosząca się do polityki zatrudnienia, Dz.U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31.
- Konwencja MOP nr 142 z 23 czerwca 1975 r. dotycząca roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich, Dz.U. z 1979 r. Nr 29, poz. 164.
- Konwencja MOP nr 159 z 20 czerwca 1983 r. dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2005 r. Nr 43, poz. 412.
- Konwencja MOP nr 181 z 19 czerwca 1997 r. w sprawie prywatnych biur pośrednictwa pracy, Dz.U. z 2008 r. Nr 222, poz. 1448.
- Europejska Karta Społeczna podpisana w Turynie 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.
- Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 3 maja 1996 r., podpisana przez Polskę, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures> (dostęp: 14.01.2019), tekst Zrewidowanej Karty dostępny w: R.A. Henczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 54–82.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. WE L 166 z 30.04.2004, s. 1–123.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczące wykonania rozporządzenia nr 883/2004, Dz.Urz. WE L 284 z 30.10.2009, s. 1–42.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1231/2010 z 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie 883/2004 i rozporządzenie 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz.Urz. UE L 344 z 29.12.2010, s. 1–3.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 492/2011 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, Dz.Urz. UE L 141 z 27.05.2011, s. 1–12.
- Rozporządzenie Komisji UE nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 9–17.
- Rozporządzenie Komisji UE nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz. UE L 187 z 26.6.2014, s. 1–78.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 589/2016 z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013, Dz.Urz. UE L 107 z 22.04.2016, s. 1–28.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 679/2016 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, RODO), Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, s. 1–88.
- Dyrektywa Rady WE z 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, Dz.Urz. WE L 183 z 29.06.1989, s. 1–8.
- Dyrektywa Rady 99/70/WE z 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Dz.Urz. WE L 175 z 10.07.1999, s. 43–48.

- Dyrektywa Rady 97/81/WE z 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/, Dz.Urz. WE L 14 z 20.01.1998, s. 9–14.
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22–26.
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 21 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. UE L 303 z 02.12.2000, s. 79–85.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE z 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz.Urz. WE L 299 z 18.11.2003, s. 9–19.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana), Dz.Urz. WE L 204 z 26.07.2006, s. 23–36.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej, Dz.Urz. WE L 327 z 05.12.2008, s. 9–14.
- Dekret z 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, Dz.Pr.P.Pol. Nr 11, poz. 127.
- Dekret z 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym, Dz.Pr.P.Pol. Nr 14, poz. 147.
- Ustawa z 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową, Dz.U. Nr 32, poz. 195.
- Ustawa z 21 października 1921 r. o zarobkowym pośrednictwie pracy, Dz.U. Nr 88, poz. 647.
- Ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz.U. Nr 92, poz. 726.
- Ustawa z 10 czerwca 1924 r. o społecznym pośrednictwie pracy, Dz.U. Nr 58, poz. 585.
- Ustawa z 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, tekst jedn. Dz.U. z 1932 r. Nr 58, poz. 555 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, Dz.U. Nr 106, poz. 911.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, Dz.U. Nr 35, poz. 323.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników, Dz.U. Nr 35, poz. 324.
- Ustawa z 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa, Dz.U. Nr 38, poz. 389.
- Ustawa z 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz.U. Nr 26, poz. 238.
- Ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz.U. Nr 51, poz. 396.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 r. o zniesieniu państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, Dz.U. Nr 84, poz. 621.
- Ustawa z 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 26, poz. 177.
- Ustawa z 14 kwietnia 1937 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz.U. Nr 30, poz. 225.
- Ustawa z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Dz.U. Nr 1, poz. 1.
- Dekret z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia, Dz.U. Nr 30, poz. 182.
- Dekret z 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i o obowiązku pracy, Dz.U. Nr 3, poz. 24.
- Dekret z 23 stycznia 1947 r. o organach administracji zaopatrzenia inwalidzkiego, Dz.U. Nr 21, poz. 83.
- Ustawa z 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia, Dz.U. Nr 55, poz. 434.

- Ustawa z 7 marca 1950 r. o planowym zatrudnianiu absolwentów średnich szkół zawodowych oraz szkół wyższych, Dz.U. Nr 10, poz. 106.
- Dekret z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. Nr 30, poz. 116.
- Dekret z 14 sierpnia 1954 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz.U. Nr 23, poz. 98.
- Dekret z 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym, Dz.U. Nr 9, poz. 52.
- Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i ich rodzin, Dz.U. Nr 12, poz. 70.
- Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o zwalczaniu gruźlicy, Dz.U. Nr 27, poz. 170.
- Ustawa z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach, Dz.U. Nr 12, poz. 61.
- Ustawa z 25 lutego 1964 r. o zatrudnianiu absolwentów szkół wyższych, Dz.U. Nr 8, poz. 48.
- Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 682 ze zm.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025.
- Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360.
- Ustawa z 30 marca 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy, Dz.U. Nr 13, poz. 91.
- Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. Nr 3, poz. 6.
- Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz.U. Nr 3, poz. 11.
- Ustawa z 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, Dz.U. Nr 53, poz. 341.
- Ustawa z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, tekst pierwotny Dz.U. Nr 21, poz. 117, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2193.
- Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst pierwotny Dz.U. Nr 24, poz. 141; tekst obowiązujący – tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1917 ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143.
- Ustawa z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej, Dz.U. Nr 20, poz. 105.
- Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. Nr 24, poz. 122.
- Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 967.
- Ustawa z 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej, Dz.U. Nr 7, poz. 55.
- Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2115.
- Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1915.
- Ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, tekst pierwotny Dz.U. Nr 30, poz. 210, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1285.
- Ustawa z 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz.U. Nr 35, poz. 229.
- Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. Nr 40, poz. 267.
- Ustawa z 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 39, poz. 176.
- Ustawa z 29 grudnia 1983 r. o Państwowym Funduszu Aktywizacji Zawodowej, Dz.U. Nr 75, poz. 334.
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1983.
- Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.

- Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 ze zm.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2336 ze zm.
- Ustawa z 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz.U. Nr 46, poz. 201.
- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1313.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1457.
- Ustawa z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 925.
- Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2225.
- Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 132 ze zm.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202.
- Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1.
- Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. Nr 100, poz. 459.
- Ustawa z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i ubezpieczeniu społecznym, Dz.U. Nr 100, poz. 461.
- Ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 618.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 652.
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1990.
- Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1155.
- Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst pierwotny Dz.U. Nr 123, poz. 776; tekst obowiązujący – tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.
- Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 652.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1270.
- Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1368.
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 52.
- Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.
- Ustawa z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1277.
- Ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1376.
- Ustawa z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2003 r. Nr 7, poz. 79.
- Ustawa z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1969.

- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945.
- Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1950 ze zm.
- Ustawa z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, tekst pierwotny Dz.U. Nr 135, poz. 1268, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1340.
- Ustawa z 11 września 2003 r. o zawodowej służbie wojskowej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 173.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1986.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1508.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1265 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanej ze środków publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1510.
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1260.
- Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 151.
- Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1219.
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2016.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 754.
- Ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1845 ze zm.
- Ustawa z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 123.
- Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1824.
- Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1448.
- Ustawa z 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 481 ze zm.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 996.
- Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. poz. 646.
- Ustawa z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. poz. 1668 ze zm.
- Ustawa z 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Dz.U. poz. 2192.
- Ustawa z 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawie o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2245.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych, Ministra Pracy i Opieki Społecznej, Ministra Skarbu oraz Ministra b. dzielnicy Pruskiej z 15 listopada 1921 r. o obowiązku zatrudniania ciężko poszkodowanych inwalidów wojennych, Dz.U. Nr 94, poz. 699.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych, Ministra Pracy i Opieki Społecznej, Ministra Skarbu oraz Ministra b. dzielnicy Pruskiej z 22 listopada 1921 r. o obsadzaniu wolnych miejsc pracy w zakładach samorządowych oraz prywatnych, subwencjonowanych i koncesjonowanych przez Państwo, Dz.U. Nr 96, poz. 707.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 4 grudnia 1923 r. w przedmiocie przepisów o komunalnym pośrednictwie pracy na terenie górnośląskiej części województwa śląskiego, Dz.U. Nr 127, poz. 1050.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 maja 1935 r. o obowiązku zatrudniania inwalidów wojennych i wojskowych w przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. Nr 44, poz. 298.

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 24 września 1945 r. o pośrednictwie pracy i pośrednictwie przy zawieraniu umów o naukę zawodu, Dz.U. Nr 41, poz. 231.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 23 stycznia 1947 r. o organizacji i zakresie działania urzędów inwalidzkich pierwszej i drugiej instancji, Dz.U. Nr 21, poz. 86.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 19 grudnia 1950 r. w sprawie wyznaczenia władz powołanych do przyjmowania roszczeń i ustalania warunków do zaopatrzenia inwalidzkiego, Dz.U. z 1951 r. Nr 3, poz. 21.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 maja 1958 r. w sprawie zawieszenia prawa do renty oraz zasad wypłacania inwalidzkiej renty wyrównawczej, Dz.U. nr 26, poz. 111.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 1958 r. w sprawie ustroju i zakresu działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, Dz.U. Nr 65, poz. 319.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, Dz.U. Nr 20, poz. 88.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 sierpnia 1968 r. w sprawie ustroju, zakresu działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu odwoławczego oraz nadzoru nad działalnością tych komisji, Dz.U. Nr 31, poz. 206.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 stycznia 1969 r. w sprawie niezawieszania prawa do emerytury lub renty, Dz.U. Nr 3, poz. 16.
- Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 21 lutego 1970 r. w sprawie zakładowych ośrodków rehabilitacji przemysłowej, Dz.U. Nr 5, poz. 40.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie warunków odbywania rehabilitacji zawodowej uprawniających do zasiłku wyrównawczego, Dz.U. Nr 51, poz. 325.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, Dz.U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 kwietnia 1977 r. w sprawie zawieszania prawa do emerytury lub renty, Dz.U. Nr 11, poz. 46.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 grudnia 1981 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów, Dz.U. Nr 31, poz. 175.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia powszechnego obowiązku wykonywania pracy w czasie obowiązywania stanu wojennego, Dz.U. Nr 32, poz. 187.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 marca 1983 r. w sprawie osiągania wynagrodzenia lub innych dochodów przez osoby uprawnione do emerytury lub renty, Dz.U. Nr 40, poz. 197.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1983 r. w sprawie zasad działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu odwoławczego oraz sprawowania nadzoru nad działalnością tych komisji, Dz.U. Nr 36, poz. 166.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 sierpnia 1983 r. w sprawie obowiązkowego pośrednictwa pracy na niektórych terenach oraz obowiązku zatrudniania na całym terytorium kraju określonych kategorii osób ze względów społecznych, Dz.U. Nr 48, poz. 215.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1983 r. w sprawie ulg w podatku dochodowym, Dz.U. Nr 75, poz. 337.
- Rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 25 kwietnia 1984 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania i przyznawania świadczeń z Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, Dz.U. Nr 27, poz. 140.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 maja 1984 r. w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów, Dz.U. Nr 28, poz. 143.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 2 października 1991 r. w sprawie określenia organów właściwych do orzekania o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, ograniczających zdolność do wykonywania pracy zawodowej, a także o stopniu zdolności osoby niepełnosprawnej do pracy zarobkowej, Dz.U. Nr 90, poz. 406.

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. Nr 122, poz. 541.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 16 czerwca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz innych osób poszukujących pracy, Dz.U. Nr 73, poz. 363.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2067 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 listopada 1997 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów Kodeksu pracy o bezpieczeństwie i higienie pracy przy wykonywaniu pracy przez osoby przebywające w zakładach karnych lub w zakładach poprawczych, Dz.U. Nr 154, poz. 1012.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 września 1998 r. w sprawie rodzajów schorzeń uzasadniających obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz sposobu jego obniżania, Dz.U. Nr 124, poz. 820.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 14 marca 2000 r. w sprawie zasad organizacji i warunków przeprowadzania badań psychologicznych i psychiatrycznych w ośrodkach diagnostycznych, Dz.U. Nr 29, poz. 369 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2027.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1887.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 12 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy, Dz.U. Nr 273, poz. 2711 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Dz.U. z 2005 r. Nr 6, poz. 46.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 10 stycznia 2006 r. w sprawie orzekania o inwalidztwie żołnierzy zawodowych, żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej oraz emerytów i rencistów wojskowych, a także właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1078 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych, Dz.U. Nr 230, poz. 1694 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej, Dz.U. poz. 850.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, Dz.U. poz. 1299.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 12 maja 2014 r. w sprawie zwalniania żołnierzy zawodowych z zawodowej służby wojskowej, Dz.U. poz. 670.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Dz.U. poz. 667.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 września 2014 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 619.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych, Dz.U. poz. 1970.

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2014 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, Dz.U. poz. 1987.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 3 czerwca 2015 r. w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach, Dz.U. poz. 761 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, Dz.U. poz. 1113 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, Dz.U. poz. 1578.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, Dz.U. poz. 1743 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2017 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1023 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 16 sierpnia 2018 r. w sprawie doradztwa zawodowego, Dz.U. poz. 1675.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2018 r. w sprawie wykazu chorób i ułomności, wraz z kategoriami zdolności do służby w Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. poz. 2035.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia, Dz.U. poz. 2090.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo działalności w formie spółdzielni socjalnej, Dz.U. poz. 2342.
- Zarządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego z 23 marca 1951 r. w sprawie zatrudniania inwalidów, M.P. Nr A-159, poz. 780.
- Zarządzenie Ministra Oświaty z 26 czerwca 1962 r. w sprawie udostępniania młodzieży z wadami słuchu, wzroku, narządów ruchu i innymi schorzeniami kształcenia się w szkołach zawodowych, Dz.U. Min. Oświaty Nr 7, poz. 85.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 18 kwietnia 1968 r. w sprawie współdziałania pomiędzy wydziałami zdrowia i opieki społecznej a wydziałami zatrudnienia prezydentów rad narodowych, M.P. Nr 21, poz. 139.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 18 kwietnia 1968 r. w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, M.P. Nr 21, poz. 138.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 18 kwietnia 1968 r. w sprawie zasad i trybu opracowywania planów zatrudnienia inwalidów, M.P. Nr 21, poz. 137.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 24 sierpnia 1968 r. w sprawie specjalnego leczenia, przeszkolenia oraz usprawnienia w ośrodkach rehabilitacji osób pobierających renty inwalidzkie, M.P. Nr 38, poz. 274.
- Zarządzenie Ministra Finansów z 19 czerwca 1984 r. w sprawie ulg i zwolnień od podatku od płac, M.P. Nr 16, poz. 114.
- Zarządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 17 lipca 1984 r. w sprawie pośrednictwa pracy, Dz.Ur. MPiPS Nr 7, poz. 31.

- Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 marca 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, M.P. Nr 12, poz. 94.
- Zarządzenie nr 29 Ministra Edukacji Narodowej z 4 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania opieki nad uczniami niepełnosprawnymi, ich kształcenia w ogólnodostępnych i integracyjnych publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz organizacji kształcenia specjalnego, Dz.Urz. MEN Nr 9, poz. 36.

Pozostałe dokumenty

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20 maja 2008 r. w sprawie postępów osiągniętych w zakresie równych szans i niedyskryminacji w UE, Dz.Urz. UE C 279 z 19.11.2009 r., s. 23–30.
- Decyzja Rady 2010/48/WE z 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.Urz. UE L 23 z 27.01.2010, s. 35–36.
- Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych, Dz.Urz. UE C 428 z 13.12.2017, s. 10–15.
- Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 9 grudnia 1989 r., tekst dostępny [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 280–287.
- Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, tekst dostępny w: T. Szymczak (red.), *Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1944-1992)*, Łódź 1997, s. 104.
- Uchwała Sejmu PRL z 16 września 1982 r. w sprawie inwalidów i osób niepełnosprawnych, M.P. Nr 22, poz. 188.
- Uchwała Sejmu RP z 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. Nr 50, poz. 475.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988/1/1.
- Wyrok TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995/2/11.
- Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996/4/33.
- Wyrok TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997/3–4/37.
- Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK 1998/2/13.
- Wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK 1998/3/33.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999/1/2.
- Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK 1999/3/37.
- Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK 1999/4/71.
- Wyrok TK z dnia 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK 1999/6/119.
- Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999/5/101.
- Wyrok TK z dnia 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK 1999/6/119.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3.
- Wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000/2/59.
- Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000/2/60.
- Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000/3/87.
- Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000/4/109.
- Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, OTK 2001/1/3.
- Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2000/1/4.
- Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29.
- Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK 2001/3/50.

- Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001/3/54.
Wyrok TK z dnia 6 lutego 2002 r., SK 11/01, OTK-A 2002/1/2.
Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002/3/29.
Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003/3/19.
Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7/76.
Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003/9/96.
Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004/2/9.
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK-A 2004/2/10.
Wyrok TK z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04, OTK-A 2005/3/26.
Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006/1/8.
Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-A 2007/3/24.
Wyrok TK z dnia 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK-A 2007/7/75.
Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007/9/102.
Wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., P 28/07, OTK-A 2007/9/106.
Wyrok TK z dnia 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK-A 2008/1/3.
Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 9/06, OTK-A 2008/3/43.
Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009/5/64.
Wyrok TK z dnia 6 października 2009 r., SK 46/07, OTK-A 2009/9/132.
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2/15.
Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010/6/60.
Wyrok TK z dnia 1 marca 2011 r., P 21/09, OTK-A 2011/2/7.
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, OTK-A 2011/3/25.
Wyrok TK z dnia 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK-A 2011/6/54.
Wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 24/09, OTK-A 2011/8/82.
Wyrok TK z dnia 29 listopada 2011 r., SK 15/09, OTK-A 2011/9/98.
Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., K 17/11, OTK-A 2013/5/58.
Wyrok TK z dnia 11 lipca 2013 r., SK 16/12, OTK-A 2013/6/75.
Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014/5/50.
Wyrok TK z dnia 24 lipca 2014 r., SK 53/13, OTK-A 2014/7/77.
Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 2015 r., P 45/12, OTK-A 2015/4/46.
Wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., K 1/17, OTK-A 2017/79.
Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001/7/225.
Postanowienie TK z dnia 22 października 2013 r., Ts 48/12, OTK-B 2015/1/5.
Wyrok ETS z dnia 5 lutego 1963 r., w sprawie 26/62, van Gend & Loos, Zb. Orz. 1963, s. 3.
Wyrok ETS z dnia 19 marca 1964 r., w sprawie 75/63, Unger, Zb. Orz. 1964, s. 347.
Wyrok ETS z dnia 14 maja 1974 r., w sprawie C-4/73, Drugi Nold, Zb. Orz. 1974, s. 491.
Wyrok ETS z dnia 13 grudnia 1979 r., w sprawie C-44/79, Liselotte Hauer, Zb. Orz. 1979, s. 3727.
Wyrok ETS z dnia 3 lipca 1986 r., w sprawie 66/85, Lawrie-Blum, Zb. Orz. 1986, s. 2121.
Wyrok ETS z dnia 8 października 1986 r., w sprawie C-234/85, Staatsanwaltschaft Freiburg, Zb. Orz. 1986, s. 2897.
Wyrok ETS z dnia 23 października 1986 r., w sprawie 300/84, Roosmalen, Zb. Orz. 1986, s. 3097.
Wyrok ETS z dnia 26 stycznia 1999 r., w sprawie C-18/95, Terhoeve, Zb. Orz. 1999 I-00345.
Wyrok ETS z dnia 6 listopada 2003 r., w sprawie C-413/01, Ninni-Orasche, Zb. Orz. 2003 I-13187.
Wyrok ETS z dnia 30 marca 2006 r., w sprawie C-10/05, Mattern i Cikotic, Zb. Orz. 2006 I-03145.
Wyrok ETS z dnia 11 lipca 2006 r., w sprawie C-13/05, S. Chacón Navas, Zb. Orz. 2006, I-6467.
Wyrok ETS z dnia 17 lipca 2008 r., w sprawie C-303/06, Coleman, Zb. Orz. 2008 I-05603.
Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2011 r., w sprawie C-399/09, Landtová, Zb. Orz. 2011 I-05573.
Wyrok TSUE z dnia 6 grudnia 2012 r., w sprawie C-152/11, Odar, ECLI:EU:C:2012:772.
Wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawie C-401/11, Soukupová, ECLI:EU:C:2013:224.

- Wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11, J. Ring i L. Skouboe Werge, Zb. Orz. 2013, I-222 z opinią Rzecznika Generalnego J. Kokott z dnia 6 grudnia 2012 r., ECLI:EU:C:2012:775.
- Wyrok TSUE z dnia 4 lipca 2013 r., w sprawie C-312/11, Republika Włoch, Dz.Urz. UE C 226 z 30.7.2011, s. 19.
- Wyrok TSUE z dnia 18 marca 2014 r., w sprawie C-363/12, Z., ECLI:EU:C:2014:159.
- Wyrok TSUE z dnia 22 maja 2014 r., w sprawie C-356/12, Glatzel, ECLI:EU:C:2014:350.
- Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., w sprawie C-354/13, Fag og Arbejde (FOA), ECLI:EU:C:2014:2463.
- Wyrok TSUE z dnia 1 grudnia 2016 r., w sprawie C-395/15, M. Daouidi, ECLI:EU:C:2016:917 z opinią Rzecznika Generalnego Y. Bota z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie C-395/15 M. Daouidi, ECLI:EU:C:2016:371.
- Wyrok TSUE z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie C-406/15, Petya Milkova, Zb. Orz. 2017/3/I-198 z opinią Rzecznika Generalnego H. Saugmandsgaarda Øe z dnia 27 października 2016 r., ECLI:EU:C:2016:824.
- Wyrok TSUE z dnia 18 stycznia 2018 r., w sprawie C-270/16, C.E.R. Conejero, ECLI:EU:C:2018:17.
- Zasada prawna Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 kwietnia 1956 r., OSPiKA 1957 r., poz. 19.
- Uchwała pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85, OSNC 1985/11/16.
- Wyrok SN z dnia 16 stycznia 1970 r., III PRN 96/69, OSNC 1970/9/161.
- Wyrok SN z dnia 9 września 1997 r., II UKN 219/97, OSNP 1998/13/402.
- Wyrok SN z dnia 12 stycznia 1998 r., I PKN 459/97, OSNP 1998/22/656.
- Wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1998 r., I PKN 36/98, OSNP 1999/8/268.
- Wyrok SN z dnia 25 maja 2000 r., I PKN 657/99, OSNAPIUS 2001/22/660.
- Wyrok SN z dnia 16 listopada 2000 r., I PKN 537/00, OSNP 2002/11/269.
- Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2000 r., II UKN 134/00, OSNP 2002/15/369.
- Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2002 r., II UKN 709/00, OSNP 2003/20/497.
- Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 222/03, OSNP 2004/19/340.
- Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2005 r., I UK 102/04, LEX nr 589952.
- Wyrok SN z dnia 25 stycznia 2005 r., II PK 169/04, LEX nr 602691.
- Wyrok SN z dnia 14 czerwca 2005 r., I UK 278/04, LEX nr 375618.
- Wyrok SN z dnia 6 lipca 2005 r., III PK 51/05, OSNP 2006/5-6/85.
- Wyrok SN z dnia 9 marca 2006 r., II UK 98/05, OSNP 2007/5-6/77.
- Wyrok SN z dnia 11 marca 2008 r., II UK 138/07, LEX nr 846576.
- Wyrok SN z dnia 2 października 2008 r., I PK 64/08, OSNP 2010/7-8/86.
- Wyrok SN z dnia 26 maja 2010 r., II UK 353/09, LEX nr 604226.
- Wyrok SN z dnia 12 maja 2011 r., II PK 276/10, OSNP 2012/13-14/164.
- Wyrok SN z dnia 9 marca 2012 r., I UK 388/11, LEX nr 1215135.
- Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, OSNP 2013/9-10/105.
- Wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2014 r., I PK 255/13, OSNP 2015/9/124.
- Wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., I PK 74/14, OSNP 2016/8/101.
- Wyrok SN z dnia 24 maja 2016 r., III UK 145/15, LEX nr 2076394.
- Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2017 r., I PK 334/16, OSNP 2018/9/119.
- Uchwała SN z dnia 10 września 1976 r., I PZP 48/76, OSNCP 1977/4/65.
- Uchwała SN z dnia 27 października 1977 r., III CZP 81/77, OSNC 1978/8/131.
- Uchwała SN z dnia 22 lutego 1994 r., I PZP 2/1994, OSNP 1994/1/5.
- Uchwała SN z dnia 18 kwietnia 2000 r., III ZP 6/00, OSNP 2000/20/740.
- Uchwała SN z dnia 18 stycznia 2012 r., II PK 149/11, OSNP 2012/23-24/287.
- Uchwała SN z dnia 27 stycznia 2016 r., III PZP 9/15, OSNP 2016/8/100.

- Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2002 r., II UK 176/02, LEX nr 464672.
 Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., II FSK 1345/09, LEX nr 794290.
 Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2290/12, LEX nr 1480864.
 Wyrok NSA z dnia 16 maja 2014 r., II FSK 1388/12, LEX nr 1481500.
 Wyrok NSA z dnia 16 maja 2014 r., II FSK 1389/12, LEX nr 2005817.
 Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 r., VI ACa 1083/08, LEX nr 577590.
 Wyrok SA w Warszawie z dnia 9 maja 2014 r., III AUa 1052/13, LEX nr 1477374.
 Wyrok SA w Gdańsku z dnia 22 marca 2018 r., III AUa 119/17, LEX nr 2514375.
 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2005 r., II SA/Ka 3315/03, LEX nr 2213822.
 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 czerwca 2008 r., II SA/Ol 239/08, LEX nr 508246.
 Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 lutego 2009 r., II SA/Op 637/08, LEX nr 545662.
 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 maja 2014 r., III SA/Lu 50/14, LEX nr 1531887.
 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2017 r., III SA/Wa 1077/16, LEX nr 2406769.
 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983.

Literatura

- Albin E., *Universalising the Right to Work of Persons with Disabilities: An Equality and Dignity Based Approach*, [w:] V. Mantouvalou (ed.), *The Right to Work. Legal and Philosophical Perspectives*, Oxford and Portland, Oregon 2017.
- Antonów K., *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] U. Jackowiak, R. Ziółkowska (red.), *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, PSUS, Gdańsk 2006.
- Arczewska M., Giermanowska E., Raćław M., *Pracodawcy i nowy model polityki społecznej wobec aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014.
- Aron R., *Esej o wolnościach*, Warszawa 1997, [za:] B. Dziemidokiem, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty z wolnością człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, Sectio I, vol. XXXV.
- Balcerek M., *Rozwój wychowania i kształcenia dzieci upośledzonych umysłowo. Zarys historyczny*, Warszawa 1981.
- Banaszak B., *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Baran K.W., *Komentarz do art. 53*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Baran K.W., *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Barczyński A., *Praca i rehabilitacja osób niepełnosprawnych w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 9.
- Barczyński A., *Skuteczność systemu zatrudniania i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2016 (21), nr IV.
- Bartkowski J., Gąciarz B., Giermanowska E., Kudlik A., Sobiesiak P., *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – wyniki badań*, [w:] M. Nicińska (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Warszawa 2009.
- Bartnik C.S., *Teologia pracy ludzkiej*, Warszawa 1977.
- Bereda-Łabędź K., *Komentarz do art. 14*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałeczka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Akty wykonawcze. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Berlin I., *Wolność*, przeł. B. Baran, Warszawa 2017.
- Bielak-Jomaa E., *Komentarz do art. 39*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.

- Bielak-Jomaa E., *Szkolenia niepełnosprawnych osób bezrobotnych i poszukujących pracy jako forma aktywizacji zawodowej – kilka uwag krytycznych*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Bieniek G., *Komentarz do art. 218 k.p.*, [w:] J. Jończyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.
- Bierć A., *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, „Studia Prawnicze” 1998, z. 3.
- Biernat S., *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Bigos D., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako organ sprawujący kontrolę sądową nad przestrzeganiem praw człowieka wymienionych w Karcie Praw Podstawowych UE*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, tom 3, Toruń 2015.
- Bińczycka-Majewska T., *Charakterystyka i zakres świadczeń w systemie ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 5.
- Bińczycka-Majewska T., *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 5.
- Bińczycka-Majewska T., *Zmiana treści umownego stosunku pracy*, Łódź 1981.
- Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, Warszawa 2018.
- Bodnar A., Śledzińska-Simon A., *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5.
- Borowski G., *Sposoby wspierania osób niepełnosprawnych na przestrzeni dziejów – wybrane przykłady*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2012(5), nr IV.
- Borowski H., *Kłopoty z wolnością i koniecznością*, [w:] J. Pawlica (red.), *Autokreacja człowieka – między wolnością a zniewoleniem*, Materiały VI Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego, Kraków 5–6 czerwca 1995, Kraków 1995.
- Borowski H., *Wartości uniwersalne i hierarchia wartości*, [w:] B. Szymańska i J. Pawlica (red.), *Uniwersalne wartości etyczne w różnych kulturach*, Materiały V Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego, Kraków 7–8 czerwca 1993, Kraków 1993.
- Boruta I., *Ochrona dóbr osobistych pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 2.
- Borysiak W., Bosek L., *Komentarz do art. 32 Konstytucji*, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*. Tom I, Warszawa 2016.
- Bosek L., *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, tom I, Warszawa 2016.
- Braun P., *Osoba niepełnosprawna w izolacji penitencjarnej*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013 (7), nr 2.
- Brzezińska A.I., Rycielski P., Sijko K., *Wyzwania metodologiczne. Diagnoza potrzeb i ewaluacja wsparcia wśród osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010.
- Budzych E., *Efektywność ekonomiczna spółdzielni inwalidów w gospodarce rynkowej*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 2.
- Chlebosz D., *Nowy system orzekania o stopniu niepełnosprawności*, „Służba Pracownicza” 1997, nr 11.
- Ciupa S.W., *Zatrudnianie pracowników w formie telepracy według Kodeksu pracy*, cz. 2, „Monitor Prawa Pracy” 2007, nr 12.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
- Cyran A., Wiszniewska M., Walusiak-Skorupa J., *Bariery w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na poziomie opieki profilaktycznej nad pracownikiem*, „Medycyna Pracy” 2012, nr 6 (63).
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.

- Ćwiertniak B.M., *Podstawowe zasady prawa pracy. Zagadnienia ogólne*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.
- Deakin S., *The Right to Work*, [w:] N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert (eds), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford and Portland, Oregon 2017.
- Dmowski S. [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga Pierwsza. Część Ogólna*, wyd. X, Warszawa 2011.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001.
- Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, „Źródła” 2011, nr 5.
- Dubowik A., *Wybrane zagadnienia związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 8.
- Dyczkowski M., *W sprawie ochrony dóbr osobistych pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 5.
- Dziemidok B., *Teoretyczne i praktyczne kłopoty z wolnością człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, Sectio I, vol. XXXV.
- Dzienisiuk D., *Renty w systemie ubezpieczeń społecznych*, [w:] K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2014.
- Filcek A., *Komentarz do art. 40 k.p.*, [w:] M. Piekarski (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Warszawa 1979.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 60 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I*, Warszawa 2016.
- Florek L., *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2010.
- Florek L., *Interes pracodawcy w prawie pracy*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5.
- Florek L., *Konstytucyjne gwarancje praw pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Florek L., *Konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe podstawy ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010.
- Florek L., *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990.
- Florek L., *Swoboda umów w prawie pracy*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012.
- Florek L., *Zakaz dyskryminacji w stosunkach pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 1.
- Florek L., *Zakaz pracy przymusowej w międzynarodowym prawie pracy*, „Polityka Społeczna” 1986, nr 9.
- Florek L., *Znaczenie wspólnotowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 2004, nr 5.
- Florek L., Seweryński M., *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988.
- Fórmankiewicz A., *Refleksje nad możliwością podjęcia zatrudnienia przez osobę ubezwłasnowolnioną*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2016, nr 2.
- François L., *La liberté juridique du travail, en général et comme principe du droit belge*, [w:] *La liberté du travail*, Université de Liege 1969, za: Z. Górale, *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994.
- Friedman M. i R., *Wolny wybór*, tłum. J. Kwaśniewski, Sosnowiec 2006.
- Gabler D., Hadław A., Garczyński M., *Przystosowanie stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej*, Warszawa 2010.
- Gajewska G., *„Nagie życie” w zakładach dla psychicznie i nerwowo chorych pod rządami nazistów*, „Studia Europaea Gnesnensia” 2014, nr 10.
- Galasiński D., *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnościami?*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013 (9), nr IV.

- Gałkowski T., *Nowe podejścia do niepełnosprawności*, „Audiofonologia” 1997, t. X.
- Garbat M., *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Zielona Góra 2013.
- Garbat M., *Historia niepełnosprawności. Geneza i rozwój rehabilitacji, pomocy technicznych oraz wsparcia osób z niepełnosprawnościami*, Gdynia 2015.
- Garbat M., *Postawy społeczne wobec osób z niepełnosprawnościami w epoce starożytnej*, „Rozprawy Społeczne” 2013, nr 1 (VII).
- Garbat M., *Przedsiębiorczość osób z niepełnosprawnościami na przestrzeni wieków*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2016(21), Nr IV.
- Garbat M., *Rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami do końca XIX wieku*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013(9), Nr IV.
- Garbat M., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami w Europie*, Zielona Góra 2012.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 30*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Gazdulska M., *Postawy społeczeństwa wobec osób z niepełnosprawnościami w ujęciu historycznym i współczesnym*, „Seminare” 2008, nr 25.
- Gersdorf M., *Forma i treść umowy o pracę w kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 7–8.
- Gersdorf M., *Głos do uchwały SN z dnia 22 lutego 1994 r., I PZP 2/94*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 2.
- Gersdorf M., *Komentarz do art. 22*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Gersdorf M., *Zatrudnianie pracowników w formie telepracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2008, nr 5.
- Gersdorf M., *Zawarcie umowy o pracę*, Warszawa 1985.
- Gersdorf M., Rączka K., Skoczyński J., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Giaro T., *Wartości w języku prawnym i dyskursie prawniczym*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2009, t. XXIII.
- Giedrewicz-Niewińska A., *Polityka społeczna UE wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014.
- Giermanowska E., *Niepełnosprawni. Ukryty segment polskiego rynku pracy*, „Prakseologia” 2016, t. 1.
- Giermanowska E., *Postrzeganie niepełnosprawnych pracowników i uwarunkowania ich zatrudniania a zarządzanie personelem w organizacjach*, [w:] B. Gąciarz, E. Giermanowska, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, Warszawa 2009.
- Giermanowska E., *Zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników. Oczekiwanie pracodawców*, [w:] E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając pracowników niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014.
- Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań*, Warszawa 2012.
- Gonera K., *Komentarz do art. 304 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Gorajewska D., *Fakty i mity o osobach z niepełnosprawnością*, Warszawa 2006.
- Goździewicz G., *Komentarz do art. 10 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Goździewicz G., *Komentarz do art. 11 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.

- Goździewicz G., *Komentarz do art. 18 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Goździewicz G., *Komentarz do art. 22 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Wydanie 7, Warszawa 2017.
- Goździewicz G., *Uwagi wprowadzające do Rozdziału II K.p.*, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, wydanie 7, Warszawa 2017.
- Góral Z., *Komentarz do art. 40 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Góral Z., *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Góral Z., *Podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy, tom I, Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.
- Góral Z., *Prawne pojęcie bezrobotnego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5.
- Góral Z., *Prawo do poradnictwa zawodowego*, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1–2.
- Góral Z., *Prawo do pracy. Analiza treści postanowień na podstawie orzecznictwa organów kontrolujących*, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1–2.
- Góral Z., *Prawo do pracy. Studium prawa polskiego w świetle porównawczym*, Łódź 1994.
- Góral Z., *Swoboda doboru pracowników i wolność pracy*, [w:] H. Lewandowski (red.), *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświetleniu prawa wspólnotowego*, Warszawa 1997.
- Granat M., *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?* [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Grochowski Ł., *Zakłady aktywności zawodowej w Polsce*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014.
- Grot T., *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w środowisku naturalnym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 8.
- Gryżenia K., *Prawo i etyka czynnikami kształtującymi wolność osoby ludzkiej*, „Logos i Ethos” 2014, nr 2(37).
- Grzejszczak R., Szeroczyńska M., *Ubezważnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce – teoria i praktyka*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezważnowolnienie to co?*, Warszawa 2012.
- Hayek von F.A., *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006.
- Hulek A., *Inwalidzi i osoby z naruszoną sprawnością*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1973, nr 8.
- Hulek A., *Rozwój rehabilitacji*, [w:] A. Hulek (red.), *Pedagogika rewalidacyjna*, wyd. III, Warszawa 1988.
- Hulek A., *Rys historyczny rozwoju rehabilitacji zawodowej w PRL*, [w:] A. Hulek (red.), *Zawodowa rehabilitacja inwalidów*, Warszawa 1974.
- Hulek A., *Teoria i praktyka rehabilitacji inwalidów*, Warszawa 1969.
- Jackowiak U., *Zmiana kryteriów i trybu orzekania niezdolności do pracy dla celów rentowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VI.
- Jackowiak U., Uziak W., Wypych-Żywicka A., *Prawo pracy. Podręcznik dla studentów prawa*, Warszawa 2009.
- Jan Paweł II, *Laborem exercens*, tekst i komentarz pod red. J. Chmiela i S. Ryłki, Kraków 1983.

- Jankowska M., *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2011/2012, nr 1.
- Jaroszewski T.M., *Wyzwolenie i rozwój osobowości ludzkiej w filozofii Karola Marksa*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Jaworski J., *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2009.
- Jaśkiewicz W., Jackowiak C., Piotrowski W., *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985.
- Jędrasik-Jankowska I., *Nowe ujęcie ryzyka niezdolności do zarobkowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 1.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wyd. 5, Warszawa 2014.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczeń społecznych*, t. 2, Warszawa 2006.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1984.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Jończyk J., *Problemy inwalidztwa i rehabilitacji inwalidów*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Karpacz, styczeń 1979, Wrocław 1979.
- Jończyk J., *Umowa o zatrudnienie*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2012, nr 2.
- Kaczyński L., *Zasada swobody umów w prawie pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3.
- Kamińska K., *Społeczna gospodarka rynkowa jako model ładu gospodarczego Unii Europejskiej*, „Ekonomia” 2013, nr 4(25).
- Karbowska S., *Telepraca jako przedmiot porozumienia ramowego z dnia 16 lipca 2002 r.*, „Zeszyty Prawnicze” 2002, nr 8.1.
- Karwat I.D., Jędrych M., Skawiński D., Pieciewicz-Szczęśna H., Sobieszczański J., Żukow W., Fronczek M., Borzęcki P., *Zdrowie i niepełnosprawność – problemy w definiowaniu*, Cz. 1. Cechy wykorzystywane w ocenie stanu zdrowia, „Journal of Health Sciences” 2012, nr (2)5.
- Kasia A., *Platona ideał wolności ascetycznej*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Kasia A., *Stoicka idea wolności jako zrozumianej konieczności*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Kasia A., *Św. Augustyn, czyli o wolności od grzechu i diabła*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Katner W.J. *Komentarz do art. 43¹ k.c.* [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kawka P., *Trener pracy osoby niepełnosprawnej jako podstawowa instytucja systemu zatrudnienia wspomagane*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 3.
- Kempa M., *Spółdzielnia socjalna osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956.
- Kędzia Z., *Współczesna burżuazyjna koncepcja podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978.
- Kleniewska I., Szeroczyńska M., *Założenia uregulowania w polskim prawie instytucji asystenta prawnego osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co?*, Warszawa 2012.
- Klimkiewicz L., *Komentarz do art. 4*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Patecka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Akty wykonawcze*, Warszawa 2002.

- Klimkiewicz L., *Komentarz do art. 28*, [w:] K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Patecka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Knapieńska J., Madej K., *Niepełnosprawny z psem*, „Służba Pracownicza” 2010, nr 11.
- Koczur W., *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Pracowopracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Opole 1998.
- Koczur W., *Zasilek wyrównawczy i jego rola w restytucji zdolności do pracy*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszałskiemu*, Warszawa 2009.
- Kogut A., *Potrzeba i koncepcje kształcenia osób niepełnosprawnych*, [w:] I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010.
- Kolwicz M., Dąbrowski S., *Postawy wobec niepełnosprawności fizycznej w okresie średniowiecza*, „Roczniki Pomorskiej Akademii Medycznej w Szczecinie” 2014, nr 60 (1).
- Kolwicz M., Radlińska I., *Kształtowanie się współczesnego paradygmatu niepełnosprawności*, „Pomeranian Journal of Life Sciences” 2015, vol. 61, nr 3.
- Kończak B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2010.
- Kopias J.A., *Realia profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami w Polsce*, „Medycyna Pracy” 2015, nr 6 (66).
- Kopińska V., *Pojęcie wolności i jego teoretyczne konotacje*, „Kultura-Społeczeństwo-Edukacja” 2012, nr 1.
- Korczyńska B., *Nowy system orzekania o niezdolności do pracy i stopniu niepełnosprawności*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 4.
- Kosikowski C., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 4.
- Kosut A., *Zasady zatrudniania osadzonych w świetle nowych uregulowań prawnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1999, nr 24–25.
- Kosut A., Świątkowski A.M., *Penalnoprawne zatrudnienie niepracownicze*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Kowalewska M., *Składanie oświadczeń woli w formie szczególnej przez osoby niemogące czytać*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7–8.
- Król M., Przybyłka A., *Rynek pracy osób niepełnosprawnych*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 2.
- Krzyżo M., *Wypadek przy pracy telepracownika*, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 5.
- Krzyżo A., *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga Jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2012.
- Księżopolska-Orłowska K., Kujawa J., *Celowość i efektywność rehabilitacji zawodowej w aspekcie medycznym*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014.
- Kubicki P., *Równy dostęp do edukacji osób z niepełnosprawnościami*, [w:] S. Trociuk (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Kulesza E., *Prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego oraz readaptacji zawodowej i społecznej. Analiza treści postanowień na podstawie orzecznictwa organów kontrolujących*, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1–2.
- Kulig K., *Prawo pracownika do odpoczynku dobowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2015, nr 2.

- Kurkus-Rozowska B., *Ocena możliwości psychofizycznych osób niepełnosprawnych w celu ich optymalnego zatrudnienia*, [w:] B. Szczepankowska, J. Mikulski (red.), *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans*, „Zeszyty metodyczno-informacyjne doradcy zawodowego”, Warszawa 1999.
- Kurowski K., *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności*, [w:] A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014.
- Kurzyna-Chmiel D., *Niepełnosprawność jako źródło specyfiki regulacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5.
- Kuźniar A., *Elastyczny czas pracy pracowników niepełnosprawnych*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Lach D.E., *Kilka uwag o nowych instrumentach wsparcia dla osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 12.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Larkowa H., *Jak oceniać zdolność do pracy i przewidywać sukces bądź niepowodzenie w pracy osób niepełnosprawnych?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1974, nr 4.
- Larkowa H., *Rehabilitacja inwalidów a renty i inne świadczenia socjalne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1973, nr 12.
- Latos-Miłkowska M., *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013.
- Latos-Miłkowska M., *Ochrona trwałości stosunku pracy pracowników niepełnosprawnych i opiekunów osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014.
- Liszczy T., *Charakter, zakres obowiązywania i treść art. 24 Konstytucji*, [w:] G. Uścińska (red.), *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego*, Warszawa 2016.
- Liszczy T., *Prawo pracy*, Warszawa 2011.
- Liszczy T., *Swoboda umów w prawie pracy*, [w:] M. Seweryński, J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, Gdańsk 2012.
- Liszczy T., *W sprawie sprawiedliwości w prawie pracy*, [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014.
- Leśniak K., *Francis Bacon albo o wolności pojętej jako wiedza*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Lewandowicz-Machnikowska M., Zagrosik P., *Prawo do renty socjalnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 5.
- Loga J., *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, [w:] C. Jackowiak i in. (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
- Ludera-Ruszel A., *Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność w zakresie dostępu do zatrudnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 8.
- Łajeczko M., Tymorek K., *Ochrona pracownika w wieku przedemerytalnym*, „Służba Pracownicza” 2000, nr 2.
- Łasak K., *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013.
- Mac Callum G.C., *Negative and Positive Freedom*, „Philosophical Review” 1976, vol. 76.
- Madej M., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w formie telepracy*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014.

- Majewski T., *Poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy dla osób niepełnosprawnych. Poradnik dla urzędów pracy*, Warszawa 2011.
- Majewski T., *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, Warszawa 1995.
- Majewski T., *Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Majewski T., *Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2003, nr 5.
- Makowski D., *Praca tymczasowa jako nietypowa forma zatrudnienia*, Warszawa 2006.
- Malaka A., *Geneza i rozwój zaopatrzenia inwalidzkiego w Polsce w okresie międzywojennym*, Studia i Materiały z historii ubezpieczeń społecznych w Polsce, ZUS, Warszawa 1986.
- Malaka A., *Problemy zatrudniania inwalidów*, [w:] J. Jończyk (red.), *Prawne problemy inwalidztwa. Materiały III Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, Wrocław 1986.
- Malaka A., *Renta inwalidzka służb mundurowych*, [w:] U. Jackowiak, R. Ziółkowska (red.), *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, Gdańsk 2006.
- Malaka A., *Rola wewnętrzzakładowych komisji do spraw zatrudnienia i rehabilitacji w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1977, nr 3.
- Malaka A., Możdżeń B., Żyliński T., *Pojęcie osoby niepełnosprawnej w prawie i praktyce zakładu pracy*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Karpacz, styczeń 1979, Wrocław 1979.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Długotrwałe ograniczenie zdolności do pracy a pojęcie niepełnosprawności – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1.12.2016 r. w sprawie C-395/15 Mohamed Daoudi przeciwko Bootes Plus SL, Fondo de Garantía Salarial, Ministro Fiscal*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 4.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Dyskryminacja pracownika ze względu na otyłość stanowiącą niepełnosprawność – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 18.12.2014 r. w sprawie C-354/13 Fag og Arbejde (FOA) przeciwko Kommunernes Landsforening*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 11.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Dyskryminacja ze względu na religię, niepełnosprawność, wiek, lub orientację seksualną. Dyrektywa 2000/78 i orzecznictwo TS UE. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Marcinkowska B., *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnością w Polsce – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, „Psychologia Wychowawcza” 2015, nr 7.
- Maritain J., *L'Homme et l'Etat*, Paris 1965.
- Marks K., *Przemówienie w sprawie wolnego handlu*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, Warszawa 1962.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, tłum. P. Sawicka, Warszawa 1990.
- Matey M., *Prawo do pracy a implikacje reformy gospodarczej w PRL*, [w:] J. Łętowski, R. Sokolewicz (red.), *Państwo – prawo – obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopacki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Matey M., *Prawo do pracy*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Warszawa 1991.
- Matzek T., *Zamek śmierci w Hartheim. Eutanazja w III Rzeszy*, tłum. E. Borg, Warszawa 2004.
- Mączyńska E., *Społeczna gospodarka rynkowa – pleonazm czy użyteczna w praktyce koncepcja*, „Ekonomia i Prawo” 2006, vol. 2, nr 1.
- Michalska A., *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982.
- Michalska A., *Uniwersalizm praw człowieka*, [w:] *Państwo – prawo – obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej prof. A. Łopacki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Mikulski J., *O nową politykę rehabilitacyjną wobec osób niepełnosprawnych*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 2.

- Mikulski J., *Specyficzne problemy związane z pracą zawodową osób niepełnosprawnych*, [w:] B. Szczepankowska, J. Mikulski (red.), *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans*, Warszawa 1999.
- Miller J., *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Rola i zadania systemu urzędów pracy*, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1998.
- Mitrus L., *Niepełnosprawność jako przedmiot regulacji prawa pracy*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Mitrus L., *Prawa społeczne w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7.
- Mitrus L., *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006.
- Müller-Armack A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1947.
- Myszka Z., *System stabilizacji zawodowej pracowników niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 5–6.
- Napiórkowska A., *Ochrona ubezpieczeniowa w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z powodu długotrwałej choroby pracownika*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010.
- Niementowski K. (red.), *Zaopatrzenie emerytalne. Poradnik szczegółowy*, Warszawa 1966.
- Niesiołowski Z., *Zatrudnienie inwalidów a mechanizmy reformy ekonomicznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 8.
- Nowak A., *Dyskryminacja osób niepełnosprawnych*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 10.
- Nowińska G., Nowiński J., *Niepełnosprawność w czasach starożytnych*, „Przegląd Medyczny Uniwersytetu Rzeszowskiego i Narodowego Instytutu Leków w Warszawie” 2014, nr 1.
- Olszewski H., Zmierzak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994.
- Oniszcuk J., *Konstytucyjne źródła prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy, tom I. Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.
- Oniszcuk J., *Ochrona wolności i praw człowieka. Warunki ograniczenia wolności i praw jednostki*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy, tom I. Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.
- Oniszcuk J., *Ustrojowoprawne zatrudnienie pracownicze*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Opatek K., *Koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Jej geneza i charakter*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978.
- O'Reilly A., *The Right to Decent Work of Persons With Disabilities*, ILO, Geneva 2007.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, przeł. S. Kowalski, Kraków 2011.
- Ostrowska A., Sikorska J., Gąciarz B., *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001.
- Ostrowski J.A., *Rozwój i upadek Imperium Romanum*, [w:] J.A. Gierowski, S. Grodziski, J. Wyrozumski, A. Krawczuk (red.), *Wielka historia świata. Tom III. Świat okresu cywilizacji klasycznych*, Warszawa–Kraków 2005.
- Otrębski W., Poniedziałek J., Roicka P., Petelczyc J., *Założenia do powstania i funkcjonowania modelowego ośrodka szkolenia zawodowego i rehabilitacji*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014.
- Ożóg I., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, „Przegląd Podatkowy” 1991, nr 2.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 3*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.

- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 4*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 4a*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 6b*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 6d*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 8*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 18*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 21*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 22*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 23*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Komentarz do art. 34*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz M., *O niektórych prawnych problemach polityki zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych*, [w:] M. Paluszkiewicz, M. Włodarczyk (red.), *Polityka społeczna a prawo pracy – wybrane problemy*, Łódź 2018.
- Paluszkiewicz M., *Osoba niepełnosprawna jako szczególna kategoria bezrobotnego*, [w:] K.W. Baran, M. Włodarczyk (red.), *System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*, Warszawa 2018.
- Paluszkiewicz M., *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2015, t. XCV.
- Paluszkiewicz M., *Ujawnienie orzeczenia o niepełnosprawności a realizacja obowiązku ochrony zdrowia i życia pracownika z niepełnosprawnością – wybrana problematyka*, [w:] T. Wyka, M. Mielczarek (red.), *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2017.
- Paluszkiewicz M., *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy. Konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa 2011.
- Pasternak J., Rudziński S., *Orzecznictwo lekarskie na tle ustaw o ubezpieczeniu społecznym*, [w:] S. Rudziński (red.), *Orzecznictwo lekarskie inwalidzkie w ubezpieczeniu społecznym*, Warszawa 1947.
- Pastusiak L., *Prezydenci. Stany Zjednoczone od Andrew Johnsona do Franklina D. Roosevelta*, t. II, Warszawa 1987.
- Patulski A., *Czynnik wolności pracy w gospodarce socjalistycznej*, „*Polityka Społeczna*” 1989, nr 8.
- Patulski A., *Wolność pracy – próba ujęcia wielopłaszczyznowego*, Warszawa 1992.
- Patulski A., *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej*, [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, Kraków 1995.
- Patyk J., *Status prawny osób niepełnosprawnych*, Warszawa 1999.
- Perdeus W., *Komentarz do art. 10 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Perdeus W., *Komentarz do art. 11 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.

- Perdeus W., *Uwagi wprowadzające do rozdziału II k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Perelman Ch., *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959.
- Piątkowski M., *Ubezpieczenie emerytalne*, [w:] C. Jackowiak (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
- Piechowiak M., *Komentarz do art. 1 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Warszawa 2016.
- Piechowiak M., *Komentarz do Preambuły Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, tom I, Warszawa 2016.
- Piechowiak M., *Prawo a wolność*, [w:] R. Hliwa i A.N. Schulz (red.), *Prawa człowieka – prawa rodziny. 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Poznań 2003.
- Piechowicz-Witoń D., *Trener pracy jako skuteczna metoda aktywizacji osób z niepełnosprawnościami*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2015 (15), nr II.
- Piotrowski W., *Obowiązek przesunięcia pracownika do innej pracy jako środek rehabilitacji zawodowej*, „Studia Prawnicze” 1976, nr 3.
- Piotrowski W., *Zawarcie umowy o pracę*, [w:] W. Jaśkiewicz (red.), *Studia nad kodeksem pracy*, Poznań 1975.
- Pliszkiwicz M., *Uprawnienia osób niepełnosprawnych w zakresie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i zatrudnienia*, [w:] M. Sokołowska (red.), *Sytuacja ludzi niepełnosprawnych i stan rehabilitacji w PRL. Ekspertyza*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.
- Pławucka H., *Inwalidztwo w systemie ubezpieczeń społecznych*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica” 1982, vol. 8.
- Pławucka H., *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 1.
- Pławucka H., *Nowe uregulowanie problematyki zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 8.
- Pławucka H., *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] M. Drela (red.), *Renta w prawie polskim*, Wrocław 2016.
- Pławucka H., *Świadczenia emerytalne i rentowe*, [w:] C. Jackowiak in. (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
- Pławucka H., Korpanty J., *System ubezpieczeń społecznych pracowników a problemy rehabilitacji osób niepełnosprawnych*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Karpacz, styczeń 1979, Wrocław 1979.
- Podkowik J., *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015.
- Politaj A., *Kwotowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych w wybranych krajach OECD i w Polsce*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006.
- Poliwczak I., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Warszawa 2007.
- Promieńska H., *O pewnych paradoksach i dylematach uniwersalizmu etycznego*, [w:] B. Szymańska i J. Pawlica (red.), *Uniwersalne wartości etyczne w różnych kulturach. Materiały V Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego*, Kraków, 7–8 czerwca 1993, Kraków 1993.
- Przywora B., *Czy przysługujące osobom niepełnosprawnym preferencje w zatrudnieniu są zgodne z Konstytucją?*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4(117).
- Pyszym P., *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Raczkowski M., *Komentarz do art. 231 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1994.
- Rączka K., *Komentarz do art. 10 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Rączka K., *Komentarz do art. 11 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rączka K., *Komentarz do art. 11³ k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rączka K., *Komentarz do art. 18 k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Redelbach A., *Państwo a jednostka*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993.
- Robaczyński W., *Podpis własnoręczny w prawie cywilnym – wybrane problemy*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 6.
- Roszevska K., *Aksjologiczne podstawy unormowania zatrudnienia pracowniczego osób z niepełnosprawnościami w kodeksie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 12.
- Roszevska K., *Glosa do wyroku SN z dnia 3 sierpnia 2016 r.*, I PK 168/15, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 2.
- Roszevska K., *Ochrona praw i interesów pracowników z niepełnosprawnościami*, [w:] M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, Warszawa 2016.
- Roszevska K., *Proces wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Kalisz (red.), *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*. Tom I, Sosnowiec 2015.
- Roszevska K., *Ryzyko niezdolności do pracy*, Warszawa 2018.
- Rutkowska E., *Wstęp*, [w:] E. Rutkowska (red.), *Pracownik z niepełnosprawnością*, Lublin 2007.
- Rybski R., *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015.
- Rydzewska M., Wieleba I., *Obowiązki i uprawnienia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018.
- Rydzewska M., Wieleba I., *Pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018.
- Rydzewska M., Wieleba I., *Pracownik niepełnosprawny*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018.
- Rydzewska M., Wieleba I., *Prawa i obowiązki pracowników niepełnosprawnych*, [w:] P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aspekty prawne i podatkowe*, Warszawa 2018.
- Safjan M., *Granice ochrony osób słabszych – pomiędzy równością a dyskryminacją pozytywną*, [w:] A. Janik (red.), *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Catusowi*, Warszawa 2009.
- Safjan M., *Zasada swobody umów. Uwagi wstępne na tle wykładni art. 353¹ k.c.*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 4.
- Safjan M., Miłkaszewicz P., *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107).
- Sagan B., *Niepełnosprawność a regulacje prawa budowlanego*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Salwa Z., *Prawo pracy PRL w zarysie*, Warszawa 1977.
- Sanetra W., *Komentarz do art. 231 k.p.*, [w:] W. Sanetra, J. Iwulski (red.), *Komentarz do Kodeksu pracy*, Warszawa 2009.
- Sanetra W., *Ogólnie o aksjologicznych podstawach prawa pracy*, [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014.
- Sanetra W., *O pojęciu i rodzajach interesów w prawie pracy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, nr 1.

- Sanetra W., *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11.
- Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
- Sanetra W., *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010.
- Schömann I., *The Right of Disabled Persons*, [w:] N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert, *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford and Portland, Oregon 2017.
- Schweik S.M., *The Ugly Laws: Disability in Public*, New York–London 2009.
- Semków-Chajko D., *System ochrony praw osób niepełnosprawnych w regulacjach prawnych ONZ*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Sen A., *Rozwój i wolność*, Poznań 2002.
- Serafin K., *Zasada równego traktowania w zakresie dostępu do usług i instrumentów rynku pracy*, [w:] Z. Góral (red.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Siedlecki M., *Rola niepublicznych służb zatrudnienia w aktywizacji osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Klimczuk, M. Siedlecki, P. Sadowska, M. Sydow, *Niepubliczne agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Możliwości i dylematy rozwoju w sektorze pozarządowym*, Warszawa–Białystok 2013.
- Sieradzki M., *Doświadczenia okresu stosowania ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych z 9 maja 1991 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, rok LVII, z. 4.
- Sierpowska I., *Pozycja osoby niepełnosprawnej w wybranych regulacjach prawnych*, [w:] I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010.
- Silski J., *Socjalistyczna koncepcja praw, wolności i obowiązków obywatelskich*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978.
- Skąpski M., *Problem obiektywizacji systemu wartości jako podstawy rozważań nad treścią norm prawa pracy*, [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014.
- Skąpski M., *Realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej w polskim ustroju pracy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Skibińska E., *Komentarz do art. 15*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych UE. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skóra M., *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w warunkach pracy chronionej*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sobański R., *Normatywność godności człowieka*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro RPO, Warszawa 2003.
- Sobczak W., *Dyrektywa Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2002, nr 1.
- Sobczyk A., *Podmiotowość pracy i towarowość usług*, Kraków 2018.
- Sobczyk A., *Praca i człowiek pracujący – między ochroną godności a równości*, [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom I, Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w Konstytucji RP. Tom II, Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Telepraca w prawie polskim*, Warszawa 2009.

- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Sobczyk A., Buch D., *Komentarz do art. 24 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Sobczyk A., Kulig K., *Komentarz do art. 65 Konstytucji*, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Sobczyk A., Kulig K., *Komentarz do art. 66 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Sobolewski M., *Prawa i wolności obywatelskie w wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978.
- Sokolewicz W., *Uwagi do art. 2 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Sprutta J., *Idea kalokagatii w starogreckim wychowaniu*, „Nauczyciel i Szkoła” 2007, nr 3–4(36–37).
- Staszewska E., *Komentarz do art. 11*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Staszewska E., *Komentarz do art. 14*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Staszewska E., *Komentarz do art. 16*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Staszewska E., *Komentarz do art. 20a*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Staszewska E., *Komentarz do art. 38*, [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.
- Stepulak M.Z., *Kościół katolicki wobec osób niepełnosprawnych intelektualnie*, [w:] M.Z. Stepulak, J. Łukasiewicz (red.), *Wielowymiarowe ujęcie niepełnosprawności*, Lublin 2017.
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985.
- Strzyczkowski K., *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 2007, z. 4.
- Szabłowska M., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 10.
- Szabłowska-Juckiewicz M., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Szacki J., *John Stuart Mill: wolność i indywidualność*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Szacki J., *Montesquieu: idea wolności konkretnej*, [w:] M. Drużkowski i K. Sokół (red.), *Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.
- Szarfenberg R., *Hasło: Wolność*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002.
- Szatur-Jaworska B., *Hasło: Wartości polityki społecznej*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002.
- Szeroczyńska M., *Ubezważnowolnienie i alternatywne formy pomocy w realizowaniu zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością intelektualną, w regulacjach międzynarodowych oraz prawie obcym, na przykładzie Estonii, Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Kanady (stanu Manitoba)*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co?*, Warszawa 2012.
- Szeroczyńska M., *Wprowadzenie*, [w:] K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, Warszawa 2012.
- Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007.
- Szluz B., *Osoby niepełnosprawne w UE – sytuacja i perspektywy*, „Seminare” 2007, nr 24.

- Szpak A., *Edukacja włączająca uczniów niepełnosprawnych*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2017, nr XIII (4).
- Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979.
- Szreniawska M., *Znaczenie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2012(4), nr III.
- Szubert W., *Ochrona pracy*, Warszawa 1966.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1972.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980.
- Szurgacz H., *Przymusowe zatrudnienie Polaków przez hitlerowskiego okupanta w latach 1939–1945*, Wrocław 1971.
- Szurgacz H., *Ubezpieczenia społeczne w latach okupacji hitlerowskiej 1939–1945*, [w:] C. Jackowiak i in. (red.), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
- Szydło M., *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 7–8.
- Szydziak M., *Zawieszenie rent z tytułu niezdolności do pracy*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych” 2002, nr 9.
- Szymczak T. (red.), *Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1944–1992)*, Łódź 1997.
- Szymorek K.M., *Prawo pracodawcy do pozyskiwania informacji o niepełnosprawności pracownika oraz osoby ubiegającej się o zatrudnienie*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, Warszawa 2014.
- Ślęszak K., *Komentarz do art. 67 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Ślęszak K., *Komentarz do art. 69 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Śledzińska-Simon A., *Wolność pracy*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2(26).
- Śliwak J., *Psychospołeczne problemy niepełnosprawności*, [w:] E. Rutkowska (red.), *Pracownik z niepełnosprawnościami*, Lublin 2007.
- Świątek-Rudoman J., *Praca osób pozbawionych wolności – wybrane zagadnienia z zakresu prawa pracy i prawa penitencjarnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, t. XXX.
- Świątkowski A., *Uprawnienia inwalidów wojennych, wojskowych, kombatanów, osób represjonowanych, inwalidów z wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz ich rodzin*, Warszawa 1997.
- Świątkowski A.M., *Karta praw społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy, Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, wol. 1, Warszawa 2008.
- Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, wol. 2, Warszawa 2008.
- Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy, Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, wol. 3, Warszawa 2008.
- Świątkowski A.M., *Prawo pracy Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.
- Święcicki M., *Prawo pracy*, Warszawa 1968.
- Tarkowska T., *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1990, nr 6.

- Tomaszewska M., *Indywidualne prawo pracy Unii Europejskiej*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Zatrudnienie i ochrona socjalna*, Warszawa 2004.
- Tomaszewska M., *Komentarz do art. 18^{3b}*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Tomaszewska M., *Komentarz do art. 22 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Tomaszewska M., *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne pracowników we wspólnotowym porządku prawnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
- Tomaszewska M., *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003.
- Tomecka-Nabiałczyk B., *Niepełnosprawność fizyczna osób pozbawionych wolności i implikacje dla systemu penitencjarnego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 91.
- Torończak E., *Psychologiczne uwarunkowania rozwoju ludzkiej wolności i wyboru zasadniczego człowieka*, „Pedagogia Christiana” 2007, nr 2(20).
- Trąpczyński B., *Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa w spółdzielczości inwalidów*, Warszawa 1975.
- Trzyna A., *Ewolucja pojęcia niepełnosprawności*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Tyśkiewicz-Mazur A., *Definicje niepełnosprawności na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia*, [w:] A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szabłowska-Juckiewicz (red.), *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2014.
- Uklejska A., *Przepisy prawa jako czynnik stymulujący i hamujący zawodową aktywizację osób niepełnosprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 1.
- Urbanowicz Z., *Od interdyscyplinarnego do transdyscyplinarnego spojrzenia na niepełnosprawność*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2012, nr 2.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce. Propozycje zmian*, „Polityka Społeczna” 2015 nr 10.
- Uścińska G., Gajewski S., Roicka P., *Postępowanie dotyczące skierowania zainteresowanego do ośrodka szkolenia i rehabilitacji zawodowej*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014.
- Uścińska G., Gajewski S., Roicka P., *Prawnofinansowy status ośrodka szkolenia zawodowego i rehabilitacji*, [w:] G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014.
- Uścińska G., Wilmowska-Pietruszyńska A. (red.), *Rehabilitacja zawodowa – stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014.
- Waddington L., Broderick A., Poulos A., *Disability law and reasonable accommodation beyond employment. A legal analysis of the situation in EU Member States*, Luxembourg 2016.
- Walczak K., *Źródła międzynarodowego i europejskiego prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy, tom I. Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.
- Walusiak-Skorupa J., Wiszniewska M., Krawczyk-Szulc P., Rybacki M., Wągrowaska-Koski E., *Opieka profilaktyczna nad pracownikiem niepełnosprawnym – problem współczesnej medycyny pracy?*, „Medycyna Pracy” 2011, nr 2(62).
- Wapiennik E., *Ubezważnowolnienie osób z niepełnosprawnościami intelektualną – ochrona czy przyczyzna wykluczenia społecznego?*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2008.
- Waszczak S., *Stosunek społeczeństwa do osób niepełnosprawnych*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje” 2000, nr 2.

- Waszkielewicz A., *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, [w:] S. Trociuk (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10.
- Wawrzyniak J., *Równość obywateli PRL*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, Warszawa 1978.
- WHO, *Global disability action plan 2014–2021, Better life for all people with disability*, Geneva 2015.
- Wieczorek M., *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 2.
- Wieleba I., *Niezdolność do pracy a niepełnosprawność w świetle obowiązujących przepisów oraz wybranego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] M. Bosak (red.), *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, Warszawa 2015.
- Wiliński M., *Modele niepełnosprawności: indywidualny – funkcjonalny – społeczny*, [w:] A.I. Brzezińska, R. Kaczan, K. Smoczyńska (red.), *Diagnoza potrzeb i modele pomocy dla osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010.
- Wiliński M., *Modelowe strategie pomocy osobom z ograniczeniami sprawności: medykalizacja – usprawnienie – włączenie*, [w:] A.I. Brzezińska, R. Kaczan, K. Smoczyńska (red.), *Diagnoza potrzeb i modele pomocy dla osób z ograniczeniami sprawności*, Warszawa 2010.
- Wilmowska-Pietruszyńska A., *Rehabilitacja w systemie zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2(42).
- Wilmowska-Pietruszyńska A., Bilski D., *O potrzebie jednoznacznego i jasnego precyzowania określeń stosowanych w polityce zabezpieczenia społecznego*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2013(9), nr IV.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.
- Witoszko W., *Ochrona stosunku służbowego w razie niezdolności do służby funkcjonariusza Policji*, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 4.
- Witoszko W., *Ochrona trwałości stosunku pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010.
- Włodarczyk M., *Pośrednictwo pracy. Studium prawnospołeczne*, Łódź 2002.
- Włodarczyk M., *Prawo do szkolenia zawodowego*, [w:] B. Skulimowska (red.), *Europejska Karta Społeczna*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiej Uniwersytetu Warszawskiego” 1997, nr 1–2.
- Włodarczyk M., *Problem podmiotowości pracowniczej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1983, nr 4.
- Wojtaszewska K., *Zadania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia w procesie rehabilitacji*, [w:] A. Hulek (red.), *Zawodowa rehabilitacja inwalidów*, Warszawa 1974.
- Wojtyczek K., *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Warszawa 2001.
- Wolińska I., *Percepcja społeczna, stereotyp niepełnosprawności – perspektywa aktora i obserwatora*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio J, Paedagogia – Psychologia” 2015, vol. 28, nr 1.
- Woronowicz S., *Niepełnosprawność – wybrane zagadnienia społeczne i prawne*, „Opracowania tematyczne” OT-632, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
- Wrątny J., *Prawo do pracy – pojęcie, ocena, propozycje*, [w:] A. Patulski, K. Walczak (red.), *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki*

- społecznej. *Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszałskiemu*, Warszawa 2009.
- Wrątny J., *Prawo do pracy i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w powszechnym stosunku pracy*, Studia i Materiały IPiSS, Warszawa 1985, z. 4.
- Wrątny J., *Prawo pracy Rady Europy*, [w:] L. Florek (red.), *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1996.
- Wrocławska T., *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Wrocławska T., *Komentarz do art. 28*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Wrocławska T., *Prawne pojęcie rehabilitacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV.
- Wronkowska S., *Sytuacje wyznaczane przez normy prawne*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993.
- Wujczyk M., *System EURES*, [w:] K.W. Baran, M. Włodarczyk (red.), *System prawa pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*, Warszawa 2018.
- Wyka T., *Komentarz do art. 231 k.p.*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wyka T., *Konstytucyjne prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy a zatrudnienie na innej podstawie niż stosunek pracy oraz praca na własny rachunek – uwagi de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVII.
- Wyka T., *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003.
- Wyka T., *Stosowanie przepisów bhp w niepracowniczym zatrudnieniu*, [w:] K.W. Baran, K. Antonów (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*. Warszawa 2015.
- Wyka T., *Sytuacja prawna osób wykonujących pracę nakładczą*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica”, 1986, z. 25.
- Wypych-Żywicka A., *Głosa do wyroku SN z dnia 23 kwietnia 2014 r., I PK 255/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 7, poz. 78.
- Wypych-Żywicka A., *Komentarz do art. 40*, (w:) U. Jackowiak (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdańsk 2004.
- Wypych-Żywicka A., *Kontrowersje wokół nawiązania i ustania stosunku pracy z inwalidą wojennym i wojskowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXVII.
- Wypych-Żywicka A., *Ponowne zatrudnienie pracownika w świetle art. 53 § 5 k.p.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 9.
- Wyrozumsk A., *Pojęcie prawa Unii Europejskiej i zasady jego działania*, [w:] A. Wyrozumsk A., J. Barcz, M. Górka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Wysocki M., *Projektowanie uniwersalne – równość praw przez dostępność*, [w:] S. Trociuk (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 10.
- Wyszyński S., *Duch pracy ludzkiej. Myśli o wartości pracy*, Poznań 1957.
- Wyszyński S., *Praca a godność człowieka*, Częstochowa 1983.
- Zagrosik M., *Komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia*, [w:] J. Jończyk (red.), *Prawne problemy inwalidztwa. Materiały III Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, Wrocław 1986.
- Zaporowski P., *Czy przedsiębiorcą może być osoba fizyczna niemająca pełnej zdolności do czynności prawnych?*, „Palestra” 2006, z. 7–8.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 20 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Zaremba-Bielawski M., *Higienisci. Z dziejów eugeniki*, Warszawa 2011.
- Zawadzki S., *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970.

- Zawieska W.M., *Projektowanie obiektów, pomieszczeń oraz przystosowanie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych o specyficznych potrzebach – ramowe wytyczne*, Centralny Instytut Ochrony Pracy, Warszawa 2014.
- Zieliński K., *Komentarz do art. 216–219 k.p.*, [w:] M. Piekarski (red.), *Kodeks pracy z komentarzem*, Warszawa 1979.
- Zieliński T., *Glosa do wyroku SN z dnia 9 kwietnia 1998 r., I PKN 36/98*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1999, nr 11, poz. 205.
- Zieliński T., *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu, część I. Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu, cz. III*, Warszawa–Kraków 1986.
- Zieliński T., *Zarys wykładu prawa pracy. Część ogólna*, Katowice 1979.
- Zieliński T., *Zasady prawa pracy w nowym systemie ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12.
- Zieleniecki M., *Rola zasiłku wyrównawczego i renty szkoleniowej w rehabilitacji zawodowej*, [w:] U. Jackowiak i R. Ziółkowska (red.), *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, PSUS, Gdańsk 2006.
- Zieleniecki M., *Zmiany w prawie rentowym*, [w:] B. Wagner, A. Malaka (red.), *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Bydgoszcz 2011.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
- Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.
- Zięba M., *Papieska ekonomia. Kościół – rynek – demokracja*, Kraków 2016.
- Zima-Parjaszewska M., *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezpieczalność w Polsce*, [w:] D. Pudziańska (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2014.
- Zuziak W., *Człowiek i jego wolności*, „Logos i Ethos” 2013, nr 1(34).
- Żuraw H., *Ewolucja podejścia do niepełnosprawności w kulturze zachodu – perspektywa antropologii*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2016, t. XXVIII.
- Żyliński T., *Typowanie i dobór stanowisk pracy dla pracowników niepełnosprawnych*, [w:] *Inwalidztwo i rehabilitacja. Materiały VI Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Karpacz, styczeń 1979, Wrocław 1979.

Źródła internetowe

Akty prawne

- The Architectural Barriers Act of August 12th 1968, (obecnie włączony do Kodeksu Prawa Stanów Zjednoczonych – chapter 42 U.S.C. § 4151–4157, Pub. L. 90–480, §1, Aug. 12, 1968, 82 Stat. 718, <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title42-section4151&num=0&edition=prelim> (dostęp: 14.11.2018).
- Konwencja MOP nr 34 z 29 czerwca 1933 r. w sprawie płatnych biur pośrednictwa pracy, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k034.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Konwencja MOP nr 88 z 9 lipca 1948 r. dotycząca organizacji służb zatrudnienia, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k088.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Konwencja MOP nr 118 z 28 czerwca 1962 r. dotycząca równości traktowania własnych i obcych obywateli w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k118.html> (dostęp: 20.01.2019).
- Konwencja MOP nr 121 z 8 lipca 1964 r. dotycząca świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k121.html> (dostęp: 21.01.2019).

- Konwencja MOP nr 128 z 29 czerwca 1967 r. dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k128.html> (dostęp: 20.01.2019).
- Konwencja MOP nr 130 z 25 czerwca 1969 r. dotycząca opieki lekarskiej i zasiłków chorobowych, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k130.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Konwencja MOP nr 157 z 21 czerwca 1982 r. dotycząca ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k157.html> (dostęp: 21.01.2019).
- Konwencja MOP nr 168 z 21 czerwca 1988 r. dotycząca popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k168.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Konwencja MOP nr 177 z 20 czerwca 1996 r. dotycząca pracy nakładczej, nieratyfikowana, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k177.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, tekst oficjalny w j. angielskim, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/106&Lang=E (dostęp: 13.12.2018).
- Porozumienie z 16 lipca 2002 r. zawarte między europejskimi partnerami społecznymi – ETUC (European Trade Union Confederation), EUROCADRES (Council of European Professional and Managerial Staff), CEC (European Confederation of Executive and Managerial Staff), UNICE (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe), UEAPME (European Association of Draft, Small and Medium-Sized Enterprises), CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest), tekst w j. angielskim dostępny na stronie: http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Framework%20agreement%20on%20telework%20EN.pdf (dostęp: 07.02.2019).

Inne dokumenty

- Deklaracja Filadelfijska, <http://www.mop.pl/doc/pdf/inne/dekfil.pdf> (dostęp: 15.01.2019).
- Deklaracja ONZ z 17 grudnia 1969 r. w sprawie postępu i rozwoju społecznego, A/RES/2542(XXIV), [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2542\(XXIV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2542(XXIV)) (dostęp: 21.01.2019).
- Deklaracja ONZ z 20 grudnia 1971 r. dotycząca praw osób z upośledzeniem umysłowym, A/RES/2856(XXVI), <http://www.un-documents.net/a26r2856.htm> (dostęp: 28.11.2018).
- Deklaracja ONZ z 9 grudnia 1975 r. dotycząca praw osób niepełnosprawnych, A/RES/30/3447, <http://www.un-documents.net/a30r3447.htm> (dostęp: 28.11.2018).
- Komunikat Komisji UE, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 18.01.2019).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM(2010) 636, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52010DC0636> (dostęp: 18.01.2019).
- Rezolucja ONZ z 3 grudnia 1982 r. w sprawie implementacji Światowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, A/RES/37/53, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/37/53 (dostęp: 21.01.2019).
- Rezolucja ONZ 48/96 z 20 grudnia 1993 r. dotycząca Standardowych zasad wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, A/RES/48/96, <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm> (dostęp: 28.11.2018).

- Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, przyjęte 4 marca 1994 r., A/RES/48/96, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/96 (dostęp: 21.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 83 z 9 lipca 1948 r. dotyczące organizacji służb zatrudnienia, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z083.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 88 z 30 czerwca 1950 r. dotyczące szkolenia zawodowego dorosłych, włącznie z inwalidami, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z088a.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 111 z 25 czerwca 1958 r. dotyczące dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z111.html> (dostęp: 16.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 122 z 9 lipca 1964 r. w sprawie polityki zatrudnienia, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z122.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 150 z 23 czerwca 1975 r. dotyczące roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z150.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 167 z 20 czerwca 1983 r. dotyczące ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z167.html> (dostęp: 20.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 169 z 26 czerwca 1984 r. dotyczące polityki zatrudnienia, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z169.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 188 z 19 czerwca 1997 r. w sprawie prywatnych biur pośrednictwa pracy, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z188.html> (dostęp: 15.01.2019).
- Zalecenie MOP nr 203 z 11 czerwca 2014 r. dotyczące środków uzupełniających na rzecz skutecznej likwidacji pracy przymusowej, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z203.html> (dostęp: 21.01.2019).

Wykaz orzeczeń

- Wyrok ETPC z dnia 29 listopada 1983 r. w sprawie 8919/80, Van der Musselle v. Belgium, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57591> (dostęp: 23.01.2019).
- Wyrok ETPC z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie 73316/01, Siliadin v. France, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69891> (dostęp: 23.01.2019).
- Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie 37452/02, Stummer v. Austria, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105575> (dostęp: 23.01.2019).
- Wyrok ETPC z dnia 18 października 2011 r. w sprawie 31950/06, Graziani – Weiss v. Austria, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107022> (dostęp: 23.01.2019).
- Wyrok ETPC z dnia 11 października 2012 r. w sprawie 67724/09, C.N. i V. przeciwko Francji Europejski Trybunał Praw Człowieka, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114032> (dostęp: 23.01.2019).
- Wyrok ETPC z dnia 16 października 2012 r. w sprawie 45026/07 Kędzior v. Polska, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-124752> (dostęp: 31.01.2019).

Literatura

- Ambrożuk D., *Prawo przewozowe. Komentarz*, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587370300/167740> (dostęp: 11.02.2019).
- Barczyński A., *Kosztowy model optymalizacji systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*. Wystąpienie na Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej „Ergonomia niepełnosprawnych w przyszłości”. Łódź, 13–14 listopada 2003 r. MKEN 2003, <http://idn.org.pl/lodz/Mken/MKEN%202003/referaty/BarczynskiAndrzej.pdf> (dostęp: 13.02.2019).

- Bartnicki M., Suchacki B., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] K. Antonów (red.), *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587374572/172012> (dostęp: 15.11.2019).
- Benedykt XVI, *Caritas in Veritate*, tekst w j. polskim dostępny na stronie: https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/benedykt_xvi/encykliki/caritas_in_veritate_or_29062009.html#r5 (dostęp: 18.09.2018).
- Beveridge W., *Full Employment in a Free Society*, Londyn 1944, https://library.lse.ac.uk/archives/beveridge/9A_79_Full_employment_in_a_free_society.pdf (dostęp: 21.09.2018).
- Bryl K., Gadkowski A., Hernandez-Potczyńska A., Jaraczewski J., Kędzia Z., Lewandowski T., Łukomski J., Pawelczyk B., Schulz A.N., Suchocka H., Szoszkiewicz Ł., *Komentarz do części III*, [w:] A. Hernandez-Potczyńska, Z. Kędzia (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych. Komentarz*, Warszawa 2018, <http://sip-legalis-1pl-10043b2lf0f60.han3.lib.uni.lodz.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damjzha3dgmj> (dostęp: 18.12.2018).
- Dąbkiewicz K., *Komentarz do art. 121, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587511159/568918> (dostęp: 11.10.2018).
- Derlacz-Wawrowska M., *Glosa do wyroku TS z dnia 11 kwietnia 2013 r., C-335/11 i C-337/11*, <https://sip.lex.pl/#/publication/386050765> (dostęp: 30.11.2018).
- Florek L., *Komentarz do art. 53 k.p.*, [w:] L. Florek (red.), T. Zieliński, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2017, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587761939/542556> (dostęp: 09.02.2019).
- Gersdorf M., *Komentarz do art. 67¹ k.p.*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. III, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587662059/459936> (dostęp: 07.02.2019).
- Jan XXIII, *Mater et Magistra*, (<http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Mater%20et%20Magistra.htm>), (dostęp: 20.09.2018)
- Jan XXIII, *Pacem in Terris*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/pacem_in_terris_11041963.html (dostęp: 20.09.2018).
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*, https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html (dostęp: 18.09.2018).
- Janiak A., *Komentarz do art. 43¹ k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I. Część ogólna, wyd. II, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244817/128066> (dostęp: 04.02.2019).
- Jaśkowski K., *Komentarz do art. 67¹ k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260403/577195> (dostęp: 07.02.2019).
- Książek D., Ćwiertniak B.M., *Komentarz do art. 13(a)*, [w:] K.W. Baran (red.), *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587643773/441213> (dostęp: 08.02.2019).
- Kurowski P., *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście. Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. (Czym jest minimum socjalne?)*, Konferencja 10.12.2002, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa 2002, s. 5, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji> (dostęp: 28.01.2019).
- Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Plan wsparcia osób niepełnosprawnych na rok 2019*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-o-planie-wsparcia-na-rok-2019> (dostęp: 08.02.2019).
- Paluszkievicz M., *Komentarz do pkt 17 Europejskiego filaru praw socjalnych – Integracja osób niepełnosprawnych*, Tygodnik „Solidarność” z 14.05.2018, <https://www.tysol.pl/a19158-Krotki-przewodnik-po-Europejskim-filarze-praw-socjalnych-punkt-17-integracja-osob-niepelnosprawnych> (dostęp: 18.01.2019).

- Paweł VI, *Populorum Progressio*, <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Encyklika%20Populorum%20progressio.htm> (dostęp: 20.09.2018).
- Pismo Zastępcy RPO do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, VIII.7061.34.2014. KK z dnia 2 marca 2015 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Pe%C5%82nomocnika%20Rz%C4%85du%20ds%20Os%C3%B3b%20Niepe%C5%82nosprawnych.pdf> (dostęp: 07.02.2019).
- Pius XI, *Quadragesimo anno*, <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Quadragesimo%20anno.htm> (dostęp: 20.09.2018).
- Postulski K., *Komentarz do art. 121, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587335052/537490> (dostęp: 11.10.2018).
- Projekt tzw. dyrektywy horyzontalnej – COM(2008) 426 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF> (dostęp: 10.10.2018).
- Roosevelt F.D., *The Four Freedom Address on January 6, 1941*, <https://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/readingcopy.pdf/42234a77-8127-4015-95af-bcf831db311d> (dostęp: 21.09.2018).
- Skibińska J., *Komentarz do art. 15*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, <http://sip-1legalis-1pl-10043b2lf0f60.han3.lib.uni.lodz.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zoge2tambvgiydenboobqxlrs gaztonrtgy4q> (dostęp: 18.12.2018).
- Słownik języka polskiego PWN, hasło: wskazanie, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wskazanie.html> (dostęp: 26.01.2019).
- Sobczak J., *Komentarz do art. 5*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, <http://sip-1legalis-1pl-10043b2lf0f60.han3.lib.uni.lodz.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zoge2tambvgiydenboobqxlrs gaztonrtgi4a> (dostęp: 18.12.2018).
- Sobczak W., *Komentarz do art. 8*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, LEX, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587337870/135310> (dostęp: 18.12.2018).
- Stelina J., *Komentarz do art. 3. Komentarz do ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587643809/441249> (dostęp: 01.02.2019).
- UPIAS, *Fundamental Principles of Disability*, <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf> (dostęp: 16.11.2018).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2215, sejm VIII kadencji, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2215> (dostęp: 07.02.2019).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw, druk sejmowy nr 2861, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2861> (dostęp: 01.02.2019).
- WHO, *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*, Geneva 2001; Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42407/9241545429_pol.pdf?sequence=67&isAllowed=y (dostęp: 16.11.2018).
- WHO, *International Classification of Impairment, Disabilities and Handicaps*, Geneva 1980, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41003/9241541261_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 16.11.2018).
- Żakowski J., *Cztery eseje o wolności*, „Polityka” z dnia 12 grudnia 2006 r. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/200964,1,czy-wolnosc-staje-sie-dla-nas-ciezarem.read> (dostęp: 16.07.2018).

Abstract

Although the problem of disability has been subject of legal regulation for a long time, the percentage of handicapped employees is unsatisfactory. The reasons for this situation can be attributed to a number of factors, in particular the reluctance of employers to implementing additional and costly obligations, as well as – in response to such behavior – reluctance of persons with disabilities to take up employment. Protective regulation, instead of eliminating barriers resulting from disability, sometimes becomes an obstacle in their employment, which has negative individual and social consequences and prevents the implementation of modern international standards that provide for the inclusion of people with disabilities in society and enable them to function in it on an equal footing with other members of the society. For this reason, it is advisable to propose a non-standard approach to the analysis of the regulation of employment of people with disabilities – from the perspective that the free choice in terms of one's work constitutes a basic free principle in everyone's life and should be protected by law in employment relations. The merit of such an approach is the opportunity to evaluate existing solutions, especially from the perspective of the proportionality principle, which requires that other values and interests, including those of the employing entity, should be taken into account in relations related to the performance of a job. The aim of the dissertation is therefore to answer the question to what extent the current legal solutions, both international and national in nature, guarantee the actual implementation of freedom of work for people with disabilities, while respecting other values deserving protection, and what changes are needed, which will constitute the basis for formulating *de lege ferenda* postulates.

The proposed publication deals with a subject which is currently under discussion, not only in scientific and legal circles, but also among people with disabilities, employers, social workers, employees of the labour market institutions, and non-governmental organisations. This deserves special attention in legal areas, in particular labour law and social security law, or, more broadly, social law.

Od Redakcji

Magdalena Paluszkiewicz – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Autorka różnorodnych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy, w tym książek, komentarzy, artykułów i glos. Jej zainteresowania naukowe obejmują w szczególności problematykę zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, zatrudnienia tymczasowego i innych nietypowych form zatrudnienia, prawnych środków przeciwdziałania bezrobociu, w szczególności wśród osób starszych i z niepełnosprawnościami. Uczestnik i główny wykonawca w naukowych projektach badawczych.

