

Racjonalne usprawnienia jako główny instrument w przeciwdziałaniu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w zatrudnieniu

Reasonable accommodation as the main instrument in countering discrimination based on disability in employment

Justyna Drożdż

Studentka IV roku prawa

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

justyna.drozd@edu.uni.lodz.pl

Streszczenie

Pojęcie racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami oraz obowiązek ich wprowadzenia przez pracodawcę jest szeroko opisywany w doktrynie, zważywszy na jego niejednoznaczne ujęcie w międzynarodowych czy krajowych aktach prawnych. Poprzez dokonanie analizy orzecznictwa krajowego i europejskiego, literatury, raportów oraz tzw. dobrych praktyk ten rozdział jest poświęcony wszelkim koniecznym zmianom dostosowanym do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w miejscu pracy, tzw. racjonalnym usprawnieniom, które mają przeciwdziałać dyskryminacji w zatrudnieniu.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, racjonalne usprawnienia, równe traktowanie.

Abstract

The concept of reasonable accommodation for persons with disabilities and the employer's obligation to implement it has been extensively described in the doctrine, given its ambiguous recognition in international or national legislation. By analysing national and European jurisprudence, literature, reports and so-called good practices, this chapter will be dedicated to any necessary changes adapted to the needs of people with disabilities in the workplace, so-called reasonable accommodation, to combat discrimination in employment.

Keywords: disability, reasonable accommodation, equal treatment.

1. Uwagi wprowadzające

Zapewnienie tytułowych racjonalnych usprawnień stanowi istotny aspekt realizacji polityki społecznej, jakim jest aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami. Wiąże się to jednak z pewną odpowiedzialnością pracodawcy, dotyczącą zagwarantowania udogodnień, które zniwelują istniejące bariery, odczuwalne dla pracowników z niepełnosprawnościami. Wprowadzenie odpowiednich warunków dla osób z niepełnosprawnościami wiąże się z potrzebą zwiększania świadomości oraz edukacji nie tylko w kwestiach przystosowania miejsca pracy, lecz także odpowiedniej komunikacji. Oprócz rozważań nad samym zagadnieniem niepełnosprawności oraz obecnej sytuacji na rynku pracy osób z tą cechą, chciałabym się skupić na możliwych działaniach i zmianach, które bezsprzecznie umożliwią osobom z niepełnosprawnościami wykonywanie zawodu, do których zapewnienia pracodawca jest zobligowany. To opracowanie ma również na celu przedstawienie przykładowego katalogu usprawnień, w tym alternatyw dla kosztownych rozwiązań oraz korzyści dla pracodawcy i jego przedsiębiorstwa, wynikających z wprowadzenia racjonalnych udogodnień.

2. Pojęcie niepełnosprawności

Pojęcia „niepełnosprawność” oraz „osoby niepełnosprawne” ewoluowały na przestrzeni lat, z uwagi na obszerne zainteresowanie nimi różnych dziedzin nauki. W zależności od perspektywy danego pola badawczego, inne cechy związane z niepełnosprawnością *per se* „wychodzą na pierwszy plan”. Z punktu widzenia nauk medycznych niepełnosprawność jest definiowana jako wszelkie odstępstwa od parametrów zdrowotnych organizmu od ustanowionej normy, z kolei ekonomiczne ujęcie niepełnosprawności jest utożsamiane z niską produktywnością¹. Wraz z rozwojem i wzrastającą rolą nauk społecznych zaczęto stopniowo odchodzić od stereotypowego postrzegania cechy niepełnosprawności jako „wybrakowania”. Miało to również swoje odzwierciedlenie w regulacji prawnej, m.in. w Konwencji ONZ z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych², w której przekierowano uwagę z jednostki na istniejące wokół niej bariery, które zakłócają możliwość funkcjonowania w społeczeństwie na równi z osobami „pełnosprawnymi”.

1 M. Paluszkiwicz, *Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami jako wartość prawnie chroniona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 39.

2 Dz. U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm., dalej: KPON.

Konwencja ta miała wpływ na skategoryzowanie niepełnosprawności w porządku prawa wspólnotowego Unii Europejskiej czy zdefiniowanie jej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³. Istotne jest, iż TSUE interpretuje pojęcie niepełnosprawności w kontekście zawodowym, dokonując w zgodzie z tą konwencją wykładni dyrektywy 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej warunki ramowego równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁴.

W polskim porządku prawnym podejście do niepełnosprawności prezentuje się zgoła inaczej. Po pierwsze, ustawodawca zdefiniował niepełnosprawność w art. 2 pkt 10 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jako trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu⁵. Niemniej jednak warto odnotować, iż pojęcie niepełnosprawności nie jest tożsame z niezdolnością do pracy. Pojęcie prawne, jakim jest „niezdolność do pracy”, jest używane nie tylko w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, lecz także w ustawach z zakresu ubezpieczeń społecznych⁶. W konsekwencji jeden termin ma różne wartości normatywne, w zależności od przyjętych celów ustawowych⁷. Przedmiotem zainteresowania prawa ubezpieczeń społecznych jest brak środków utrzymania wskutek niezdolności do pracy, zaś dla celów rehabilitacji zawodowej i społecznej istotne jest ustalenie zachowanych zdolności do wykonywania pracy zawodowej⁸. Niezdolność do pracy stanowi wyłącznie „objaw” niepełnosprawności, a nie warunek jej potwierdzenia, gdyż nie każda niepełnosprawność pozbawia pracownika zdolności do pracy. Pojęcie niepełnosprawności jest więc pojęciem szerszym od niezdolności do pracy⁹.

Po drugie, terminem, którego polski ustawodawca używa niezmiennie od 1991 r.¹⁰, jest „osoba niepełnosprawna”, podczas gdy w KPON oraz w dyrektywie 2000/78/WE stosuje się sformułowania *persons with disabilities*, czyli osoby z niepełnosprawnościami. Ta rozbieżność w warstwie semantycznej wywołała dyskusję na gruncie poprawności językowej. Dokonując ratyfikacji i implementacji wyżej wspomnianych aktów prawa międzynarodowego, należałoby wymagać zaktualizowania nazewnictwa. Za przyjęciem takiego rozwiązania może przemawiać fakt,

3 Dalej: TSUE.

4 Dz. U. UE L 2000, nr 303, s. 16.

5 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 100 ze zm., dalej: u.r.z.s.n.

6 M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 95, s. 85.

7 *Ibidem*, s. 87.

8 *Ibidem*, s. 88–89.

9 *Ibidem*.

10 Pierwszy raz definicja legalna została zawarta w art. 1 ust. 1 ustawy z 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201), która została uchylona na mocy art. 69 u.r.z.s.n.

iz określenie „osoba z niepełnosprawnościami” przedstawia niepełnosprawność jako „atrybut” danej jednostki, która w przestrzeni społecznej nie musi być ściśle skategoryzowana i podporządkowana tej cesze, jak ma to miejsce w przypadku „osoby niepełnosprawnej”¹¹. W moim odczuciu ten termin, oprócz inkluzywnego wydźwięku, zdecydowanie pełniej odzwierciedla nurt współczesnego orzecznictwa TSUE. W jego świetle bowiem niepełnosprawność jako taka nie jest tożsama z uniemożliwieniem wykonywania profesji przez pracownika, a wyłącznie z przeszkodą, która przy zastosowaniu odpowiednich środków „przestanie być tak dotkliwa” w życiu zawodowym i zagwarantuje równą pozycję względem pełnosprawnych współpracowników¹². W związku z powyższym w dalszej części opracowania, chcąc podkreślić zasadność zmian w terminologii, będę posługiwać się sformułowaniem „osoba z niepełnosprawnościami”.

3. Sytuacja osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy

Pod koniec 2021 r. zaobserwowano, że w Polsce osoby z niepełnosprawnościami, zatrudnione w głównych miejscach pracy w średnich i dużych przedsiębiorstwach, stanowiły 3,4 proc. całkowitej liczby pracowników¹³. Mimo że wynik nie wydaje się satysfakcjonujący, to wskazuje on na wzrost liczby zatrudnionych ze wskazanej grupy o 1 proc. względem poprzedniego roku¹⁴. Może to świadczyć o zwiększeniu społecznej świadomości w związku z antydyskryminacyjną polityką zatrudnienia czy o efektywnej strategii walki z bezrobociem, do której władze publiczne są zobligowane już w ustawie zasadniczej¹⁵. Na podstawie danych GUS można stwierdzić, że pomimo wsparcia ze strony jednostek państwowych w postaci działań pozytywnych na rzecz wspomnianej wyżej grupy, np. poprzez konstrukcje pierwszeństwa zatrudnienia w urzędach administracji publicznej¹⁶, znacząca większość

11 D. Galasiński, *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnościami?*, „Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania” 2013, nr 4 (9), s. 3.

12 Wyrok TS z 11 kwietnia 2013 r., C-335/11, HK Danmark, ZOTSiS 2013/4/I-222, a także wyrok TS z 1 grudnia 2016 r., C-395/15, Mohamed Daouidi v. Bootes Plus SL, ZOTSiS 2016/12/I-917; wyrok TS z 11 września 2019 r., C-397/18, DW v. Nobel Plastiques Iberica SA., LEX nr 2717301.

13 GUS, *Osoby niepełnosprawne w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/26/3/1/osoby_niepelnosprawne_w_2021_r.pdf (dostęp: 23.05.2023).

14 *Ibidem*.

15 Artykuł 32, art. 65 ust. 5 oraz art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

16 M. Paluszkiwicz, *Wolność...*, s. 302.

osób z niepełnosprawnościami była zatrudniona w przedsiębiorstwach prywatnych. Według badań Eurostatu z 2017 r. różnica pomiędzy zatrudnionymi z grupy osób pełnosprawnych, a osobami z niepełnosprawnościami wynosiła prawie 24,2 punktów procentowych¹⁷. W rezultacie istnieje niższe prawdopodobieństwo zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w porównaniu z osobami bez niepełnosprawności, zaś problem pogłębia się w przypadku osób z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym, spośród których zatrudnionych jest dwa razy mniej niż w przypadku niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym¹⁸.

W debacie publicznej nadal jest obecny stereotyp niepełnosprawności jako „obciążenia”, zarówno w sferze finansowania dla pracodawcy, jak i utożsamianie jej z obniżoną wydolnością w porównaniu z pełnosprawnymi pracownikami. W rzeczywistości jednak pracownicy z niepełnosprawnościami wykazują ponadprzeciętne zaangażowanie w wykonywanie przypisanych im obowiązków oraz prezentują zdecydowanie większe poczucie lojalności wobec zatrudniającego ich przedsiębiorstwa¹⁹. Z kolei zatrudnianie na stanowiskach osób z niepełnosprawnościami przynosi takie korzyści, jak zmniejszenie rotacji pracowników, pozytywny wpływ na wizerunek firmy, lepsze zrozumienie potrzeb klientów i tym samym zwiększenie jej bazy²⁰.

Tym, co pośrednio ogranicza swobodę wyboru zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami, jest konieczność ochrony prawnej wyszczególnionych w konstytucji wartości. Ustawodawca nie tylko wprowadza wymóg dodatkowych kwalifikacji dla poszczególnych zawodów (np. tych związanych z bezpieczeństwem publicznym), lecz także bierze pod uwagę stan zdrowia potencjalnego pracownika²¹. Na pracodawcy ciąży obowiązek ochrony życia i zdrowia pracowników, co może wiązać się z powszechną obawą przed zatrudnieniem osób należących do grup szczególnego ryzyka²². Pomimo dobrej woli ustawodawcy, który zamierzał chronić pracownika, poniekąd stworzył dodatkową barierę w postaci ewentualnego zakazu zatrudniania na poszczególnych stanowiskach osób z niepełnosprawnościami.

17 Wyniki badania EU-SILC Eurostatu poddane analizie przez ANED: <https://www.disability-europe.net/downloads/1045-europe-2020-data-people-with-disabilities-tables-eu-silc-2017> (dostęp: 19.05.2023).

18 M. Birtha, *Racjonalne usprawnienia w praktyce. Przewodnik dotyczący obiecujących praktyk*, s. 6, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22961&langId=pl> (dostęp: 19.05.2023).

19 S. Lindsay, E. Cagliostro, M. Albarico, *A Systematic Review of the Benefits of Hiring People with Disabilities*, „Journal of Occupational Rehabilitation” 2018, vol. 28, s. 634–655.

20 M. Birtha, *op. cit.*, s. 7.

21 M. Paluszkiewicz, *Wolność...*, s. 260–261.

22 E. Staszewska, *Ochrona pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Drabarz (red.), *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, Temida 2, Białystok 2020, s. 102.

4. Definicja racjonalnych usprawnień i ich otwarty katalog

Artykuł 5 dyrektywy 2000/78/WE precyzuje „racjonalne usprawnienia” jako wszelkie konieczne środki, które podejmuje pracodawca, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie z niepełnosprawnościami dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile te środki nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Populacja osób z niepełnosprawnościami wykazuje znaczną różnorodność, zważywszy na indywidualny charakter tej cechy. Będzie ona uwzględniać zarówno osoby, które nie będą w stanie podjąć żadnej pracy zarobkowej, jak i te o ograniczonej lub pełnej zdolności do jej wykonywania²³. Zarówno regulacja europejska, jak i polska przyjmują założenie, iż nie da się wyszczególnić konkretnych działań, które powinien wdrożyć pracodawca w celu umożliwienia podjęcia zatrudnienia tym osobom. Podstawowym wyznacznikiem powinny być szczególne potrzeby pracownika z niepełnosprawnościami, stąd pracodawca, uwzględniając m.in. zalecenia lekarza, a także zakres obowiązków na pełnionym stanowisku i sposób ich wykonywania, podejmuje decyzję, jakie usprawnienia będą najbardziej odpowiednie. Zapewnienie racjonalnych usprawnień dotyczy także okresu poprzedzającego zatrudnienie, umożliwiając potencjalnym pracownikom kandydowanie z zachowaniem równych szans²⁴.

Przykładem działań w tym zakresie może być przygotowanie kwestionariuszy osobowych z dużą czcionką czy przeprowadzenie rekrutacji w miejscu dostępnym dla osób z ograniczoną sprawnością fizyczną, np. poruszających się na wózkach elektrycznych. Usprawnienia, mające na celu umożliwienie wykonywania funkcji na sprawowanym stanowisku, mogą natomiast polegać na likwidacji barier architektonicznych poprzez przystosowanie pomieszczenia, przeniesienie stanowiska pracy z piętra na parter, a w przypadku odpowiedniego zasobu finansowego przedsiębiorstwa – montaż windy czy schodołazu. Innym rozwiązaniem może być odpowiednie wyposażenie w postaci sprzętu biurowego sterowanego głosem jako ułatwienie dla osób niewidomych lub ze znaczącą wadą wzroku czy zatrudnienie tłumacza języka migowego w celu zapewnienia alternatywnej formy komunikacji z osobą głuchą²⁵. Jednym z kryteriów, na które można zwrócić uwagę przy dostosowaniu stanowiska pracy do potrzeb osoby z niepełnosprawnościami, jest np. dopasowanie przynajmniej niektórych wymiarów stanowiska do wymiarów ciała użytkownika, np. regulacja wysokości siedziska w celu zapewnienia swobodnego

23 M. Paluszkiewicz, *Wolność...*, s. 261.

24 Eadem, *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 318.

25 M. Brząkowski, *Zatrudnianie niepełnosprawnych*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 180.

wykonywania czynności roboczych w wygodnej pozycji przez umieszczenie przedmiotu pracy (lub elementów sterowania) w optymalnym zasięgu kończyn²⁶.

Pojęcie usprawnień powinno obejmować nie tylko środki materialne, lecz także organizacyjne²⁷. Odnosi się to do zmiany rozkładu czasu pracy, w tym zmniejszenie wymiaru czasu pracy²⁸, zwiększenia liczby przerw w pracy, podziału obowiązków i modyfikacji zadań pracownika²⁹. Niemniej jednak w wyroku Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2017 r. stwierdzono, iż racjonalne usprawnienie polega na podjęciu działań umożliwiających niepełnosprawnemu pracownikowi dalsze zajmowanie dotychczasowego stanowiska, a nie na eliminacji z zakresu czynności obowiązków podstawowych dla stanowiska zajmowanego przez takiego pracownika³⁰. Dopiero gdy pracownik, z uwagi na swoją niepełnosprawność, został uznany za niezdolnego do wykonywania najważniejszych czynności na zajmowanym przez siebie stanowisku, należy przydzielić mu inne stanowisko, w odniesieniu do którego ma wymagane kompetencje, umiejętności i dyspozycyjność³¹.

Spśród rozwiązań występujących w praktyce wymienia się m.in. organizowanie szkoleń z obsługi technologii wspomagającej pracowników z niepełnosprawnościami czy zmiany procedur i polityki miejsca pracy, np. poprzez scentralizowanie systemu, za pośrednictwem którego pracownicy mogą zwrócić się o pomoc w zakresie dostępności³². Wśród rozwiązań zaoferowanych przez sektor publiczny organizacja *Bruxelles Environment*³³ skonstruowała specjalne formularze dedykowane kandydatom z niepełnosprawnościami, zawierające specjalną rubrykę do zgłaszania potrzeb konkretnych usprawnień, a także przeprowadziła konsultacje z innymi organami administracji w celu wymiany doświadczeń dotyczących włączenia społecznego³⁴. Z kolei samorząd hiszpańskiej prowincji Bizkaia objął proces rekrutacji dodatkowym etapem zapewnienia odpowiedniego wsparcia w postaci umowy partnerskiej z podmiotami będącymi osobami trzecimi, aby wesprzeć wyłonionych kandydatów poprzez coaching i mentoring zawodowy³⁵. Wśród przedsiębiorstw prywatnych odnotowano działania polskiej spółki ING Banku Śląskiego, która – wdrażając strategię zrównoważonego rozwoju – zadeklarowała m.in. organizację platform dyskusyjnych między pracownikami i członkami zarządu, chcąc podjąć działania na podstawie potrzeb i zaleceń swoich pracowników z niepełnosprawnościami³⁶.

26 A. Strmiska-Mietlińska, *Zatrudnienie, niezdolność do pracy, niepełnosprawność*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, s. 100.

27 Wyrok SN z 12 listopada 2014 r., I PK 74/14, OSNP 2016/8/101.

28 Wyrok TS z 11 kwietnia 2013 r., C-335/11, HK Danmark.

29 M. Paluszkiewicz, *Obowiązek...*, s. 318.

30 Wyrok SN z 7 grudnia 2017 r., I PK 334/16, OSNP 2018/9/119.

31 Wyrok TS z 10 lutego 2022 r., C-485/20, XXXX v. HR Rail SA.

32 M. Birtha, *op. cit.*, s. 11.

33 Więcej informacji o działalności organizacji dostępne na: <http://www.environnement.brussels/>.

34 M. Birtha, *op. cit.*, s. 14.

35 *Ibidem*, s. 17.

36 *Ibidem*, s. 33.

5. Racjonalne usprawnienia jako gwarancja równego traktowania osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu

Jedną z instytucji mającą zapewnić równe traktowanie pracowników w stosunkach pracy jest zakaz dyskryminacji. Niepełnosprawność stanowi kryterium dyskryminacyjne wskazane wprost w różnych regulacjach³⁷, m.in. w Kodeksie pracy czy wspomnianej wyżej dyrektywie 2000/78/WE. Na wstępie należy zaznaczyć, iż osobom z niepełnosprawnościami nie są przyznawane żadne specjalne korzyści ani nie pomaga im się tylko dlatego, że mierzą się z niepełnosprawnością – nadal obowiązuje zasada, iż pracę otrzymuje osoba lepiej wykwalifikowana³⁸. *A contrario* zwolnienie pracownika z powodu niepełnosprawności, na skutek której utracił on całkowitą zdolność do wykonywania zawodu na zajmowanym stanowisku, nie stanowi niedozwolonego aktu dyskryminacji³⁹.

W świetle motywu 16 dyrektywy racjonalne usprawnienia są środkiem służącym zagwarantowaniu przestrzegania zasady równego traktowania w zatrudnieniu. *A contrario*, odmowę racjonalnego usprawnienia środowiska do szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych uznaje się za formę dyskryminacji *sui generis*⁴⁰. Zgodnie z przyjętymi standardami ONZ dotyczącymi racjonalnych usprawnień, każda odmowa ich wprowadzenia powinna zostać odpowiednio uzasadniona na podstawie kryteriów obiektywnych oraz przekazana w odpowiednim czasie i w odpowiedniej formie zainteresowanej osobie z niepełnosprawnościami⁴¹.

37 M. Kuba, *Zakaz dyskryminacji kandydata do pracy będącego osobą niepełnosprawną*, [w:] Z. Góral (red.) *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu pracowniczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 126.

38 J. Ostaszewska, *Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w polityce Unii Europejskiej*, LEX/el. (dostęp: 31.05.2023).

39 Wyrok SN z 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, OSNP 2013/9–10/105.

40 J. Kapelańska-Pręgowska, *Prawo osób niepełnosprawnych do racjonalnych usprawnień oraz obowiązek zapewnienia dostępności w przestrzeni publicznej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne”, 2015, nr 6, s. 7.

41 M. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 23a*, [w:] E. Bielak-Jomaa, E. Staszewska, M. Włodarczyk, T. Wrocławska, M. Paluszkiewicz, *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023, s. 403.

6. Obowiązek pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień – wybrane problemy

Na skutek nowelizacji dokonanej ustawą z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁴², do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych dodano artykuł 23a⁴³. Wprowadzenie tego przepisu stanowiło implementację postanowień art. 5 dyrektywy 2000/78/WE⁴⁴. Artykuł 23a wspomnianej ustawy nakłada na pracodawcę obowiązek wprowadzenia niezbędnych racjonalnych usprawnień w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania osób niepełnosprawnych. Dokonując interpretacji wskazanego przepisu, należy także uwzględnić definicję legalną racjonalnych usprawnień zawartą w artykule 2 KPON jako koniecznych i odpowiednich zmian i dostosowań. Z uwagi na obszerną tematykę zagadnienia, jakim są racjonalne usprawnienia, ta część opracowania zostanie poświęcona najbardziej spornym i problematycznym aspektom wynikającym z „nieostrych” regulacji oraz rozbieżności między legislacją międzynarodową a krajową.

Artykuł 23a ustawy wyznacza podmiotowy zakres obowiązku zagwarantowania racjonalnych usprawnień między pracodawcą, w rozumieniu Kodeksu pracy, a „osobą niepełnosprawną pozostającą w stosunku pracy”. Na tej podstawie należy wysunąć pewne wnioski. Po pierwsze, odwołując się do pojęć pracodawcy, pracownika i stosunku pracy w Kodeksie pracy, wyłącza się spod ochrony stosunki zawarte na podstawie umów cywilnoprawnych⁴⁵. Nie ma natomiast znaczenia, jaka była podstawa nawiązania stosunku pracy (umowa o pracę, mianowanie, powołanie, wybór czy spółdzielcza umowa o pracę)⁴⁶. Warto zauważyć, że zakres tego obowiązku jest węższy w analizowanym przepisie w porównaniu z dyrektywą 2000/78/WE, która w myśl art. 3 ust. 1 lit. a obejmuje nie tyle stosunek pracy, ile zatrudnienie lub pracę na własny rachunek⁴⁷. Po drugie, polski ustawodawca, wskazując beneficjenta racjonalnych usprawnień, uwzględnia wyłącznie osobę, której niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem, co wynika z art. 1 u.r.z.s.n. W ten sposób wyłączono podejście subiektywne, w którym samo przeświadczenie o ograniczonej sprawności jest niewystarczające, ponieważ wskazano

42 Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 970.

43 M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 23a...*, s. 403.

44 Ibidem.

45 Pojęcia pracodawcy i pracownika nie zostały zdefiniowane w u.r.z.s.n., stąd artykuł 66 u.r.z.s.n. odsyła do przepisów Kodeksu pracy, takich jak artykuł 2, 3 i 22.

46 M. Wujczyk, *Obowiązek pracodawcy zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień dla pracownika niepełnosprawnego*, [w:] M. Borski (red.), *Barьеры w otoczeniu osób z niepełnosprawnościami – zagadnienia wybrane*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 20.

47 M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 23a...*, s. 406.

odgórnie określony tryb i formę czy wymóg wiedzy specjalistycznej orzekających. To ujęcie mocno odbiega od obecnego założenia „niepełnosprawności” jako szerokiego spektrum różnorodnych i zmiennych czynników, które w konkretnych sytuacjach utrudniają lub uniemożliwiają osobie pełne uczestnictwo w codziennym życiu społecznym⁴⁸. Zgodnie z autonomiczną wykładnią tego pojęcia dokonywaną przez TSUE, dyrektywa 2000/78/WE może objąć ochroną przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność w zatrudnieniu również osoby, które zgodnie z prawem krajowym nie mają orzeczenia o niepełnosprawności, o ile doznawane przez nie ograniczenia noszą odpowiednie cechy niepełnosprawności, rozpatrywanej z uwzględnieniem Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁴⁹. Artykuł 2 KPON, wprowadzając definicję dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, uwzględnia nie tylko szeroki katalog określający sposoby dyskryminacji, ale również rozszerza ochronę m.in. na dyskryminację przez asocjacje⁵⁰.

Zakres zapewnienia racjonalnych usprawnień obejmuje nie tylko już zatrudnionych, lecz także potencjalnych kandydatów w procesie rekrutacji. Z powodu braku legalnej definicji „procesu rekrutacji”, należy go rozumieć szeroko: poczynając od umieszczenia ogłoszenia, przez proces przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych, aż do bezpośrednich działań poprzedzających podpisanie umowy o zatrudnienie⁵¹. To, co jednak zasługuje na krytykę, to brak obowiązku wprowadzenia usprawnień względem byłych pracowników, którzy najprawdopodobniej zostali wykluczeni wskutek niedopatrzenia ustawodawcy⁵².

Na koniec, elementem nieobecnym ani w konwencji, ani w dyrektywie jest zgłoszenie pracodawcy potrzeby wynikającej z niepełnosprawności danej osoby. Zgodnie z tą ideą dopiero zmanifestowanie potrzeby konkretnych ułatwień obarcza pracodawcę obowiązkiem działania, stąd w doktrynie określa się go mianem reakcyjnego. W konsekwencji uznaje się, iż pracodawca nie jest zobligowany do zapewnienia usprawnień „na wszelki wypadek”⁵³. Wątpliwości jednak budzi fakt, czy wyłącznie osobiste zgłoszenie zainteresowanej osoby z niepełnosprawnością wywołuje wspomniany wyżej obowiązek, jeżeli sam pracodawca dostrzegł taką konieczność. Z jednej strony należy uwzględnić w znaczeniu negatywnym wolność pracownika, którego nie można zmuszać do zmian w organizacji pracy, tym samym odbierając mu prawo do samostanowienia⁵⁴. Z drugiej zaś istnieje możliwa

48 Eadem, *Wolność...*, s. 49.

49 L. Mitrus, *Specyfika zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w prawie pracy Unii Europejskiej (uwagi dotyczące skutków wyroku TSUE w sprawie C-16/19 VL przeciwko Szpitalowi Klinicznemu im. dra J. Babińskiego w Krakowie)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 9, s. 7.

50 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, pkt 20.

51 M. Wujczyk, *op. cit.*, s. 21.

52 *Ibidem*.

53 *Ibidem*, s. 22.

54 M. Paluszkiwicz, *Wolność...*, s. 273.

obawa pracownika przed okazaniem orzeczenia, zważywszy na ewentualną negatywną reakcję otoczenia pracowniczego. W mojej opinii niezależnie od dokonania osobistego zgłoszenia przez pracownika, pracodawca powinien dokonać konsultacji z zainteresowanym. Takie rozwiązanie respektuje podmiotowość pracownika, który ma wpływ zarówno na wybór rodzaju ułatwienia, jak i możliwość odrzucenia przedstawionej mu propozycji.

7. „Racjonalność” i „proporcjonalność” a spór ekonomiczny

Granice obowiązku dokonania niezbędnych racjonalnych usprawnień wyznacza zawarta w przepisach klauzula dotycząca „nieproporcjonalnych obciążeń dla pracodawcy”. Usprawnienia dla osób z niepełnosprawnościami mają być racjonalne, co niestety często jest odczytywane wyłącznie przez pryzmat ekonomicznej korzyści pracodawcy, z pominięciem interesu pracowników z niepełnosprawnościami. W rezultacie zaoferowane udogodnienia mogą pozostać niewystarczające do efektywnego wykonywania przez nich obowiązków⁵⁵. Z kolei zignorowanie interesu pracodawcy mogłoby przynieść skutek odwrotny od zamierzonego i doprowadzić do unikania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami⁵⁶. W zaistniałej sytuacji należałoby dążyć do uwzględnienia interesów zarówno pracownika, jak i pracodawcy. W doktrynie racjonalność jawi się jako kryterium oceny znaczenia, stosowności i skuteczności konkretnych usprawnień dla osoby z niepełnosprawnościami⁵⁷. Takie podejście stawia na pierwszym planie potrzeby tej osoby i efektywność działania zastosowanych środków.

Wobec tego powstaje pytanie, jak odnosi się to do dóbr pracodawcy i jego odpowiedzialności? Stosujemy wówczas kryterium proporcjonalności między koniecznością dokonania poszczególnych działań a obciążeniami dla zakładu pracy, które złagodzi nadmierny ciężar finansowy bądź zwolni pracodawcę ze wspomnianego obowiązku. Motyw 21 dyrektywy 2000/78/WE wymienia przykładowy katalog czynników, który służy ocenie, czy w konkretnej sytuacji mamy do czynienia z nieproporcjonalnie wysokim obciążeniem. Spośród nich kluczową rolę odgrywa rozmiar przedsiębiorstwa i jego zasoby finansowe, a także możliwość pozyskania dofinansowania ze środków publicznych. Dzięki pomocy w postaci rekompensaty kosztów ze środków publicznych pracodawca zostaje niejako (choć częściowo)

55 Eadem, *Obowiązek...*, s. 323.

56 Ibidem.

57 Eadem, *Komentarz do art. 23a...*, s. 411.

zwolniony z ponoszonego ciężaru. Istotne znaczenie ma również artykuł 26 u.r.z.s.n., przewidujący zwrot pewnych dodatkowych kosztów, jakie pracodawca ponosi w przedmiotowym zakresie⁵⁸. Pracodawca może na określonych zasadach wnioskować o zwrot kosztów ze środków PFRON związanych z adaptacją pomieszczeń, stanowisk i urządzeń do szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami⁵⁹. Wysokość ta jednak jest ograniczona kwotowo do dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia za każde przystosowane stanowisko pracy. Poniesione przez pracodawcę nakłady muszą być udokumentowane, a następnie obliczone w taki sposób, by uzyskać faktyczną sumę należności, które specjalnie przeznaczył na adaptację stanowiska dla osoby z niepełnosprawnościami. Pośród wymogów, które determinują przyznanie środków publicznych, art. 26 ust. 2 u.r.z.s.n. wskazuje orzeczenie stwierdzające niepełnosprawność albo działania rozpoznawcze służb medycyny pracy w zakresie potrzeb wynikających z niepełnosprawności. Dzięki nim organ państwowy może zweryfikować konieczność zapewnienia usprawnienia ze wskazanymi wytycznymi, takimi jak przeciwwskazania do wykonywania pracy na danym stanowisku, z uwagi na psychofizyczne możliwości pracownika. Finalnie, gdy obciążenia finansowe nie są w wystarczającym stopniu refundowane ze środków publicznych, tym samym przekraczają możliwości pracodawcy, wspomniany obowiązek zostaje uchylony z powodu nieproporcjonalności obciążeń. Niemniej jednak, dokonując oceny proporcjonalności obciążenia, należy uwzględnić poniesione koszty w stosunku do takich czynników, jak potencjalny zysk pracodawcy i jego zdolność kredytowa⁶⁰.

8. Podsumowanie

Ustawodawca, poprzez nałożenie obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień i sposobów zwrotu poniesionych przez pracodawcę kosztów, stara się znaleźć niejako kompromis pomiędzy ochroną praw osób z niepełnosprawnościami a ekonomicznym interesem pracodawcy. Zapewnienie efektywnych udogodnień skutecznie minimalizuje bariery w życiu zawodowym jednostek zagrożonych dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność. Dzięki systemowemu wsparciu pracodawców przez refundację poniesionych kosztów możemy mówić o promowaniu i wzroście zatrudnienia pośród osób z niepełnosprawnościami. Racjonalne

58 E. Staszewska, *Ochrona...*, s. 107.

59 Eadem, *Komentarz do art. 26*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 508.

60 M. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 23a...*, s. 412.

usprawnienia nie muszą być równoznaczne z olbrzymimi wyrzeczeniami finansowymi, jeśli położymy nacisk na konsultacje z osobami z niepełnosprawnościami oraz dobre zarządzanie zasobami ludzkimi.

Dokonując porównania różnych aktów prawnych dotyczących koncepcji niepełnosprawności i niezbędnych racjonalnych usprawnień, można dojść do wniosku, że polska legislacja w nieznacznym stopniu odbiega od międzynarodowych standardów. Z jednej strony artykuł 23a u.r.z.s.n. wychodzi ponad minimalne wymagania nałożone przez prawo europejskie, zastrzegając dodatkowe elementy warunkujące nałożenie obowiązku organizacji ułatwień przez pracodawcę. Z drugiej zaś uznaje wyłącznie formalnoprawne podejście do niepełnosprawności, tj. stwierdzone orzeczeniem uprawnionego organu. O ile to rozwiązanie wydaje się praktyczne, z punktu widzenia np. ubiegania się pracodawcy o zwrot poniesionych nakładów na zapewnienie racjonalnych usprawnień, o tyle wyklucza osoby bez takiej dokumentacji, co stoi w sprzeczności ze standardami KPON. W tym przypadku należałoby podążać za wypracowaną linią orzeczniczą TSUE i stworzyć inkluzywną regulację, która chroniłaby możliwie największą grupę osób z cechą niepełnosprawności przed nierównym traktowaniem. Ponadto tymi gwarancjami objęłabym również zatrudnionych poza stosunkiem pracy, do czego polskie ustawodawstwo się ogranicza. Aby zapewnić skuteczną ochronę przed dyskryminacją, należy – moim zdaniem – rozszerzyć obecny katalog uprawnionych, by ci mogli swobodnie dochodzić roszczeń w razie ewentualnych naruszeń. Polski ustawodawca powinien objąć ochroną zarówno osoby pracujące na rachunek własny, jak i osoby narażone na dyskryminację przez asocjację czy mające cechę niepełnosprawności niestwierdzoną wymaganym orzeczeniem.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. U. UE L 2000, nr 303, s. 16.
- Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.
- Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 970.

Orzecznictwo sądowe

- Wyrok TSUE z 11 lipca 2006 r., C-13/05, Sonia Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA, ZOTSiS 2006/7A/I-6467.
- Wyrok TSUE z 11 kwietnia 2013 r., C-335/11, HK Danmark, ZOTSiS 2013/4/I-222.
- Wyrok TSUE z 1 grudnia 2016 r., C-395/15, Mohamed Daouidi v. Bootes Plus SL, ZOTSiS 2016/12/I-917.
- Wyrok TS z 11 września 2019 r., C-397/18, DW v. Nobel Plastoques Ibérica SA., LEX nr 2717301.
- Wyrok TS z 10 lutego 2022 r., C-485/20, XXXX v. HR Rail SA., LEX nr 3304096.
- Wyrok SN z 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, OSNP 2013/9-10/105.
- Wyrok SN z 12 listopada 2014 r., I PK 74/14, OSNP 2016/8/101.

Literatura

- Bielak-Jomaa E., Staszewska E., Włodarczyk M., Wrocławska T., Paluszkiwicz M., *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023.
- Brząkowski M., *Zatrudnianie niepełnosprawnych*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, CRPD/C/GC/6.
- Galasiński D., *Osoby niepełnosprawne czy z niepełnosprawnością?*, „Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania” 2013, nr 4 (9).
- Kapelańska-Pręgosławska J., *Prawo osób niepełnosprawnych do racjonalnych usprawnień oraz obowiązek zapewnienia dostępności w przestrzeni publicznej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2015, nr 6.
- Kuba M., *Zakaz dyskryminacji kandydata do pracy będącego osobą niepełnosprawną*, [w:] Z. Góral (red.), *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu pracowniczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Lindsay S., Cagliostro, E., Albarico M., Mortaji N., & Karon L., *A systematic review of the benefits of hiring people with disabilities*, „Journal of Occupational Rehabilitation” 2018, vol. 28.
- Mitrus L., *Specyfika zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w prawie pracy Unii Europejskiej (uwagi dotyczące skutków wyroku TSUE w sprawie C-16/19 VL przeciwko Szpitalowi Klinicznemu im. dra J. Babińskiego w Krakowie)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 9.
- Ostaszewska J., *Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w polityce Unii Europejskiej*, LEX/el. (dostęp: 31.05.2023).
- Paluszkiwicz M., *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- Paluszkiwicz M., *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 95.
- Paluszkiwicz M., *Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami jako wartość prawnie chroniona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.

- Staszewska E., *Komentarz do art. 26*, [w:] M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Staszewska E., *Ochrona pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Drabarz (red.), *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, Temida 2, Białystok 2020.
- Strmiska-Mietlińska A., *Zatrudnienie, niezdolność do pracy, niepełnosprawność*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Wujczyk M., *Obowiązek pracodawcy zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień dla pracownika niepełnosprawnego*, [w:] M. Borski (red.), *Bariery w otoczeniu osób z niepełnosprawnościami – zagadnienia wybrane*, C.H. Beck, Warszawa 2017.