



BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13 MAJ 2015

Zespół ds. Równego Traktowania i Ochrony
Praw Osób z Niepełnosprawnościami

VIII.810.4.2015.AKB

Pani Małgorzata SARZAŁSKA
Dyrektor Departamentu Analiz
Ekonomicznych i Prognoz
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowna Pani Dyrektor!

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 kwietnia 2015 r. (znak: DAE.621.8.2015.JM) w sprawie udzielenia informacji, które posłużą do przygotowania sprawozdania z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej Karty Społecznej w latach 2011-2014, pragnę przedstawić następujące dane i rekomendacje sformułowane dotychczas przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

1. Wnioski i rekomendacje w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w obszarze zatrudnienia i instrumentów rynku pracy

W ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.) Rzecznikowi Praw Obywatelskich powierzono wykonywanie zadań niezależnego organu do spraw równego traktowania. Stanie na straży realizacji zasady równego traktowania – zgodnie z treścią art. 17b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, tj.) obejmuje: analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób; prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji; opracowywanie

i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

Istotne wnioski w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu
Rzecznik przedstawił w sprawozdaniu z realizacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Zalecenia te pozostają aktualne w świetle art. 15 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej. Rzecznik Praw Obywatelskich stanowczo opowiada się za tworzeniem i promocją otwartego rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami. Wykonywanie pracy stanowi klucz do pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym. Powyższy postulat jest zgodny z przepisami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹, przystępując do której Polska zobowiązała się do zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do wszystkich kwestii dotyczących wszelkich form zatrudnienia, w szczególności – zgodnie z art. 27 Konwencji - do poszanowania prawa osób niepełnosprawnych do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy.

Polska sukcesywnie wdraża rozwiązania międzynarodowe dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu i zakazu dyskryminacji, które odnoszą się do osób niepełnosprawnych. Stopniowo podejmuje działania służące realizacji społecznego modelu niepełnosprawności i promocji zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Przyjęła w ostatnich latach pozytywne zmiany na rzecz zatrudnienia na otwartym rynku pracy zrównując wysokość dofinansowania dla pracodawców do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników z dofinansowaniem przysługującym na rynku chronionym. Przed tą zmianą, dofinansowania do wynagrodzeń były wyższe dla pracodawców z chronionego rynku pracy. Polska zorganizowała również w ostatnich latach kampanie promujące zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Dokonano zmiany w dostępie do stanowisk w administracji rządowej (służba cywilna i urzędy państwowe) oraz administracji samorządowej, przyznając na zasadach określonych w ustawach kandydatom z niepełnosprawnością pierwszeństwo zatrudnienia w tych organach administracji, które nie przekraczają 6 %-go ustawowego

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169), ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską dnia 6 września 2012 r.

wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jeśli tylko spełniają wymagania kwalifikacyjne na równi z innymi wyłonionymi kandydatami.

Pomimo, że rozwiązania prawne zapewniają pod względem formalnym równy dostęp do zatrudnienia, zakazują dyskryminacji na wszystkich jego etapach, przypadki dyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność w zasadzie nie trafiają do organów kontroli i wymiaru sprawiedliwości². Przy niewielkim w ogóle odsetku skarg do Państwowej Inspekcji Pracy z tytułu dyskryminacji nie odnotowano w ogóle skarg opartych na zarzucie dyskryminacji z tytułu niepełnosprawności. Wynika to między innymi z niskiej świadomości obywateli co do przysługujących im praw i ograniczonego dostępu do pomocy prawnej.

Pomimo istnienia systemu finansowego wsparcia w zatrudnieniu, **wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce należy do najniższych w Europie.** Poważnym problemem jest brak koherencji pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych a systemem wsparcia zatrudnienia. W Polsce istnieje od lat zdiagnozowane i nierozwiązane **zjawisko pułapki świadczeniowej zniechęcającej do aktywności zawodowej osoby niepełnosprawne pobierające świadczenia rentowe.** Nadto, obowiązujący w Polsce model wsparcia poprzez subsydiowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, choć jest jednym z popularniejszych w Europie, okazuje się nie spełniać swojej funkcji. Mechanizm jego funkcjonowania nie przyczynia się do stałego, sukcesywnego wzrostu zatrudnienia. Około połowa aktywnych zawodowo wśród osób niepełnosprawnych funkcjonuje poza rynkiem subsydiowanym, nie mając gwarancji analogicznego wsparcia. System wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie jest dostosowany do aktualnej struktury zatrudnienia w Polsce. Nie uwzględnia wysokiego wskaźnika osób pozostających poza zatrudnieniem pracowniczym (subsydiowanym), to jest osób zatrudnionych w ramach umów prawa cywilnego, osób prowadzących działalność gospodarczą w Polsce, osób odbywających staże, czy uczestniczące w innych formach aktywizacji. Badania wskazują ponadto na wysokie bariery biurokratyczne przy ubieganiu się o środki wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

² Do wyjątków należy sprawa z tytułu odmowy zatrudnienia osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II PK 218/11, OSNP nr 9-10/2013, poz. 105.

Rzecznik z niepokojem obserwuje rażąco niski poziom zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w sektorze publicznym, mimo że stale rośnie liczba osób niepełnosprawnych mających odpowiednie kompetencje do pracy w urzędach administracji rządowej i samorządowej. Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej* (Dz.U. z 2014 r., poz. 1111, t.j., z późn. zm), jeżeli w urzędzie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest niższy niż 6 %, to osoba z niepełnosprawnością biorąca udział w otwartym naborze ma pierwszeństwo w zatrudnieniu, jeśli znalazła się w gronie pięciu najlepszych kandydatów. W praktyce tylko w czterech miastach wojewódzkich w urzędach miejskich wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami przekroczył ustawowy poziom 6 %. Ponadto bardzo niski odsetek zatrudnionych w urzędach miejskich pracowników stanowią osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Z kolei wyniki kontroli przeprowadzonej tylko wśród ministerstw mające na celu weryfikację skuteczności dokonanej w przepisach zmiany pokazały, że nadal żadne z ministerstw nie przekroczyło nawet ustawowego progu 6 %.

Tymczasem urzędy organów władzy publicznej powinny nie tylko dążyć do osiągnięcia i przekroczenia wymienionego wskaźnika, ale wykorzystać wszelkie dostępne środki w celu przeciwdziałania dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy. Pomimo wzmocnienia uprawnień osób niepełnosprawnych w dostępie do stanowisk w administracji publicznej odsetek zatrudnionych w niej osób niepełnosprawnych rośnie bardzo powoli.

Trudny do zaakceptowania jest również brak intensyfikacji działań i determinacji instytucji publicznych we wzmocnieniu tych elementów, które powinny służyć aktywizacji osób biernych zawodowo oraz przechodzeniu na otwarty rynek pracy osób pozostających od lat na chronionym rynku pracy. Powołany ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, t.j., z późn. zm.) wielostopniowy system aktywizacji zawodowej, który w założeniu powinien prowadzić do przechodzenia jak największej grupy osób z chronionego na otwarty rynek pracy nie spełnia swojej roli, bo nie istnieją żadne elementy motywujące podmioty prowadzące warsztaty terapii zajęciowej, czy zakłady aktywności zawodowej funkcjonujące

na chronionym rynku do kierowania osób niepełnosprawnych po okresie rehabilitacji społecznej i zawodowej na otwarty rynek pracy.

W ocenie Rzecznika system wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zbyt małym stopniu uwzględnia również rzeczywiste, indywidualne potrzeby pracowników z niepełnosprawnością. W niedostatecznym stopniu zapewnia możliwość udzielania zindywidualizowanego wsparcia, dostosowanego pod względem rodzaju, formy, ilości tego wsparcia, w sytuacjach w których ze względu na stan zdrowia i bariery jakie napotykają osoby niepełnosprawne nie są one w stanie samodzielnie podjąć aktywności zawodowej, uzyskać i utrzymać zatrudnienie, czy też wymagają pomocy przy nawiązaniu kontaktu z pracodawcą, a niekiedy choćby czasowego wsparcia w trakcie zatrudnienia. Istniejąca w Polsce instytucja pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy funkcjonuje w praktyce w marginalnym zakresie. Zaś instytucja trenera pracy jest dopiero w fazie testowej.

Wreszcie w dobie powszechnego dostępu do środków porozumiewania się na odległość i możliwości pracy zdalnej szczególną wagę należy przykładac do dostępności z jednej strony ofert pracy, projektów i programów aktywizujących dla osób niepełnosprawnych, z drugiej do tworzenia warunków sprzyjających telepracy.

W opinii Rzecznika, decyzje podejmowane w dziedzinie zatrudnienia powinny być spójne z rozwiązaniami w dziedzinie edukacji, zdrowia i zabezpieczenia społecznego. **Niezbędne są działania, które będą podążały za zmianami w strukturze rynku pracy, tam gdzie następuje intensyfikacja aktywności zawodowej obywateli, w tym osób z niepełnosprawnościami.** Zdecydowana większość z nich może podejmować zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Tymczasem kształt rozwiązań wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami i udzielana im przez władze publiczne pomoc w przysposobieniu do pracy **nie przyczyniają się w pożądanym stopniu do wzrostu wskaźnika ich zatrudnienia, utrzymania zatrudnienia, bądź powrotu na rynek pracy.** Z kolei rozwiązania służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, instytucje kształtujące różne formy pracy chronionej nie

wzmacniają aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, nie uwzględniają rzeczywistych potrzeb osób niepełnosprawnych i nie tworzą mechanizmu przechodzenia osób niepełnosprawnych z chronionego na otwarty rynek pracy.

Osoby z niepełnosprawnościami są jedną z grup w sposób szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne. Wśród nich, w stosunkowo najgorszej sytuacji znajdują się osoby cierpiące na choroby i zaburzenia psychiczne. Rzecznik przyjrzał się również sytuacji szczególnej grupy osób z niepełnosprawnością na rynku pracy, mianowicie osobom chorującym psychicznie i oferowanemu im wsparciu. Wykluczenie społeczne w wymiarze aktywności zawodowej, a w efekcie również w wymiarze ekonomicznym, ujawnia się w przypadku osób chorujących psychicznie nie tylko poprzez trudności w znalezieniu pracy w ogóle, ale też poprzez niski status zawodów, których wykonywanie zleca się osobom niepełnosprawnym. Zrealizowane przez Rzecznika badanie wskazuje na **konieczność dokonania poważnych zmian w praktyce funkcjonowania systemu wsparcia osób chorujących psychicznie ze względu na szereg barier i przeszkód o charakterze systemowym.**

2. Wnioski i rekomendacje w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć i tożsamość płciową w obszarze zatrudnienia i instrumentów rynku pracy

Rzecznik zwraca również uwagę, że w Polsce utrzymuje się **rzeczywista nierówność ze względu na płeć w zakresie wynagrodzeń za pracę (tzw. luka płacowa)**. Z raportu Głównego Urzędu Statystycznego o strukturze wynagrodzeń wynika, że przeciętne wynagrodzenie mężczyzn było w 2012 r. o 20% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia kobiet. Również kontrole Najwyższej Izby Kontroli potwierdzają, że mężczyźni zarabiają więcej niż kobiety w większości badanych jednostek administracji publicznej oraz spółkach komunalnych i Skarbu Państwa. Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn sprawia, że kobiety narażone są na niższe emerytury. Bariere w zmianie tej sytuacji stanowi zasada poufności wynagrodzeń oraz brak ustawodawstwa w sprawie przejrzystości wynagrodzeń, które sprawiają, że trudne jest stwierdzenie nierówności w wynagrodzeniach za taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości między mężczyznami i kobietami, które mogą nie być świadome

potencjalnej dyskryminacji. Obecnie brak jest powszechnej świadomości i wiedzy dotyczącej koncepcji równej płacy za pracę tej samej wartości, a modyfikacja systemów wynagrodzeń jest nie tylko zależna od dostępnej wiedzy na temat systemów wartościowania zadań, ale i nastawienia pracodawców, związków zawodowych i innych pracowników.

W ramach monitoringu realizacji zasady równego traktowania Rzecznik przeprowadził również badanie społeczne dotyczące **sytuacji młodych rodziców na rynku pracy, przede wszystkim w kontekście instytucjonalnego wsparcia w godzeniu ich ról rodzinnych i zawodowych**. Badanie pokazało, że system wspierania rodziny w Polsce wciąż opiera się na wspieraniu kobiety jako matki-opiekunki dziecka, nie dając zbliżonych możliwości ojcu. Jednocześnie warto zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym ojciec nie nabywa niektórych uprawnień rodzicielskich, jeżeli matka dziecka nie jest zatrudniona na umowę o pracę. Raport i szczegółowe rekomendacje z tego badania będą dostępne pod koniec 2015 r.

Rzecznik otrzymuje również informacje na temat **szczególnego narażenia na dyskryminację w zatrudnieniu osób nieheteronormatywnych i transpłciowych**. Z tych powodów na drugą połowę 2015 r. zaplanowane jest przeprowadzenie badań społecznych dotyczących dyskryminacji osób transpłciowych w zatrudnieniu. Wyniki i wnioski z badania będą dostępne w 2016 r.

3. Ograniczone kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu ds. równego traktowania oraz Państwowej Inspekcji Pracy

Istotną barierą dotyczącą możliwości badania przez Rzecznika sytuacji osób narażonych na dyskryminację na rynku pracy jest **ograniczenie jego ustawowych kompetencji do podejmowania czynności kontrolnych wobec działań organów, organizacji i instytucji działających w strukturach władzy publicznej**. Poza zakresem zainteresowania Rzecznika pozostają więc działania lub zaniechania osób fizycznych czy też innych podmiotów prawa prywatnego, nawet wówczas gdy godzą one w prawa lub wolności innych osób. W sprawach pomiędzy podmiotami prywatnymi kompetencje Rzecznika są ograniczone do wskazania wnioskodawcy przysługujących

mu środków działania. W omawianym kontekście wymaga podkreślenia, że **większość pracodawców stanowią w Polsce prywatni przedsiębiorcy i inne podmioty prawa prywatnego, których działalności Rzecznik nie może objąć swoją kontrolą.**

Poważną barierę stanowi również **brak kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy do kontroli przestrzegania praw pracowniczych przez pracodawców zatrudniających pracowników na podstawie innych umów niż umowa o pracę,** mimo że aktualnie coraz więcej osób nie jest związana z pracodawcą stosunkiem pracy, lecz wykonuje ją na podstawie umów cywilnoprawnych.

4. Orzecznictwo sądowe i skargi składane różnym instytucjom dotyczące dyskryminacji w pracy z powodu niepełnosprawności

Warto zaznaczyć, że nie jest znana liczba spraw rozpatrywanych przez sądy pracy z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Rzecznik dysponuje jedynie zbiorczymi danymi dotyczącymi wszystkich spraw z obszaru równego traktowania w zatrudnieniu (uwzględniające wszystkie przesłanki dyskryminacji). W sprawach z zakresu dyskryminacji w zatrudnieniu, na podstawie przepisu art. 113 Kodeksu pracy, w roku 2013 rozpatrzono łącznie 63 sprawy w tym jedynie 6 uwzględniono w całości. Na podstawie przepisu art. 183d Kodeksu pracy rozpatrzono natomiast 427 takich spraw (172 powództwa wniesione przez kobiety i 255 powództw wniesionych przez mężczyzn) z czego uwzględniono w całości lub w części 72 powództwa (31 powództw wniesionych przez kobiety i 41 powództw wniesionych przez mężczyzn). **Ten mały odsetek spraw rozpatrywanych w Polsce w obszarze równego traktowania w zatrudnieniu,** w ocenie Rzecznika, świadczy o niskiej świadomości prawnej obywateli, braku zaufania do organów publicznych ale przede wszystkim o małej skuteczności środków przewidzianych w celu przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w Polsce.

Także do Państwowej Inspekcji Pracy wpływają jedynie nieliczne skargi z zakresu nierównego traktowania, którego podstawą była niepełnosprawność pracownika. W roku 2013 do Inspekcji wpłynęło łącznie 10 spraw z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przy nawiązaniu lub rozwiązaniu

stosunku pracy (w tym 7 uznano za bezzasadne), 5 spraw z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przy kształtowaniu wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia (w tym 4 uznano za bezzasadne) oraz 1 skarga w zakresie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w dostępie do szkoleń zawodowych (sprawa w toku).

Istotny wzrost spraw z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność zanotował natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich. W roku 2012 do Rzecznika skierowano 1097 takich skarg, co stanowiło 56 % wszystkich wniosków skierowanych do RPO w obszarze równego traktowania (przy czym ponad 900 skarg dotyczyło jednej i tej samej sprawy). W roku 2013 do Rzecznika wpłynęło 305 wniosków w obszarze naruszenia zasady równego traktowania osób z niepełnosprawnościami, co stanowiło 36 % wszystkich skarg skierowanych do RPO w zakresie realizacji zasady równego traktowania. **Osoby z niepełnosprawnościami stanowią najliczniejszą grupę wnioskodawców w sprawach dotyczących równego traktowania i niedyskryminacji rozpatrywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.**

W szczególności, w latach 2011 - 2013 do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło **256 spraw związanych z problematyką dyskryminacji w zatrudnieniu oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych**, w tym:

I. 2011 r. - 90 spraw:

- | | |
|---|----------|
| 1. Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu (805.3.1) | 25 spraw |
| 2. Przeciwdziałanie mobbingowi (805.3.2) | 45 spraw |
| 3. Zakaz molestowania (805.3.3) | 2 sprawy |
| 4. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych (816) | 18 spraw |

II. 2012 r. - 90 spraw:

- | | |
|---|-----------|
| 1. Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu (805.3.1) | 13 spraw |
| 2. Przeciwdziałanie mobbingowi (805.3.2) | 45 spraw |
| 3. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych (816) | 32 sprawy |

III. 2013 r. - 76 spraw:

- | | |
|---|----------|
| 1. Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu (805.3.1) | 12 spraw |
| 2. Przeciwdziałanie mobbingowi (805.3.2) | 35 spraw |

- | | | |
|----|---|----------|
| 3. | Zakaz molestowania (805.3.3) | 1 sprawa |
| 4. | Zatrudnienie osób niepełnosprawnych (816) | 28 spraw |

Jak się jednak wydaje dane te nie oddają skali zjawiska dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w Polsce. Zdecydowanie najwięcej spraw z tego zakresu dotyczy dyskryminujących ofert pracy pojawiających się na rynku pracy, co świadczy o wzrastającej świadomości społecznej w tym zakresie.

Wyrażam nadzieję, że przesłane informacje zostaną włączone do przygotowywanego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej sprawozdania z realizacji przez Polskę postanowień Europejskiej Karty Społecznej.

Z poważaniem

Anna Błaszczak
Anna Błaszczak
Zastępca Dyrektora
Zespołu ds. Równego Traktowania
i Ochrony Praw Osób
z Niepełnosprawnościami