

ks. dr Tomasz Czernik
Dolnośląska Wyższa Szkoła
Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach

Sytuacja osób niepełnosprawnych w uwarunkowaniach prawno-społecznych Polski w kontekście międzynarodowych pryncypiów prawnych i nauczania społecznego Kościoła

Problematyka osób niepełnosprawnych jest przedmiotem zainteresowania polityki socjalnej państwa. Na świecie istnieje obecnie wielka i stale rosnąca liczba osób niepełnosprawnych. Szacunkową liczbę 500 mln potwierdzają spisy poszczególnych populacji różnych krajów. W większości z nich, co najmniej jedna osoba na 10 jest niepełnosprawna na skutek upośledzeń fizycznych, umysłowych lub sensorycznych, a co najmniej 25 proc. każdej populacji dotkniętych jest ujemnymi skutkami istnienia niepełnosprawności.

W polskiej literaturze prawnej występuje kilka definicji niepełnosprawności wykorzystywanych do różnych celów. Najszerzej stosowana jest definicja zawarta w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych: „niepełnosprawność - oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy”¹.

Status niepełnosprawnych w społeczeństwie pozornie wydaje się taki sam, jak osób pełnosprawnych. Jednak w praktyce wciąż istnieją różne formy dyskryminacji. Prawem ludzi z niepełnosprawnością są wyrównane szanse w wymiarze wychowania, nauki i pracy zawodowej. Zasadniczą kwestią w tym względzie jest dostępność do urządzeń społecznych, która u osób niepełnosprawnych jest zawsze ograniczona. Nie wystarczy dać im prawa, trzeba stworzyć warunki, aby mogli z nich korzystać. Rzeczą oczywistą

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz. U. nr 123, poz. 776, art. 2. ust. 10.

i naturalną jest to, że niepełnosprawni sami chcą sprawować kontrolę nad swoim życiem. Przełamywaniu barier powinno służyć prawo, które ułatwi zmiany istniejących stereotypów społecznych o niepełnosprawnych i praktyczne jego zastosowanie w życiu społecznym. Najważniejszym zagadnieniem w tym kontekście jest praca osób niepełnosprawnych. Jest ona nie tylko źródłem utrzymania, ale także formą rehabilitacji, gdyż budzi poczucie bycia potrzebnym w społeczeństwie.

Godność osoby niepełnosprawnej

Godność osoby coraz bardziej dochodzi do głosu we współczesnych systemach prawnych. Zespala ona konstytucyjne wolności z prawami człowieka, tworząc w ten sposób jeden z ważnych filarów społeczeństwa demokratycznego². Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka”³. Przepis ten nawiązuje do prawa naturalnego, gdyż godność człowieka jest wartością nieredukowalną, umiejscowioną w jego ontycznej strukturze. Ustawodawca uznał, że człowiek nabywa swoją godność wraz z momentem stania się człowiekiem, co oznacza, że jest ona przynależna każdemu z samego faktu bycia człowiekiem. Godność jest niezbywalna, czyli jest przypisana człowiekowi w całym życiu. Nie można się jej zrzec lub ją utracić. Przysługuje ona każdemu człowiekowi w tym samym stopniu i niezależnie od jego zasług lub ich braku⁴. Po II wojnie światowej odwołanie do godności człowieka pojawiło się w umowach międzynarodowych. Preambuła Karty Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. deklaruje konieczność przywrócenia wiary „w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka”. Była to potrzeba wypływająca z dramatycznego doświadczenia wojny.

Kolejnym aktem odwołującym się do godności ludzkiej jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., która na wstępie podkreśla, że „uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkim (...) jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. Rezolucja ta podkreśla „wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej”. Deklaracja ta wywarła duży wpływ na powojenny system ochrony praw człowieka⁵. W latach 40. i 50. Narody Zjednoczone promowały prawa niepełnosprawnych. Prowadzono wówczas wiele programów - między innymi wspierano państwa członkowskie w dziedzinie prewencji niepełnosprawności i rehabilitacji poprzez misje doradcze, szkolenia personelu, tworzenie centrów rehabilitacji, seminaria i grupy studyjne, stypendia. W 1971 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Deklarację Praw Osób Psychiczenie Upośledzonych, w której stwierdzono, że osoby psychiczenie upośledzone mają takie same prawa, jak wszyscy ludzie. Jak również uznano, że mają oni pewne szczególne prawa zwią-

2 M. Chmaj, *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, tom I, red. K. Świerk-Bożek, Kraków 2002, s. 73.

3 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 30.

4 A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe*, Kraków 2002, s. 150.

5 M. Chmaj, *op. cit.*, s. 75.

zane z ich potrzebami w dziedzinie medycznej, edukacyjnej i socjalnej. Nacisk został położony na potrzebę ochrony niepełnosprawnych przed ich wykorzystywaniem oraz na zapewnienie im właściwych procedur prawnych. W 1975 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło Deklarację Praw Osób Niepełnosprawnych, która proklamowała równość praw obywatelskich i politycznych dla osób niepełnosprawnych. Ogłoszenie roku 1981 Międzynarodowym Rokiem Osób Niepełnosprawnych, jak również Dekada Osób Niepełnosprawnych 1983-1992, zwróciły szczególną uwagę Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych na sprawy osób niepełnosprawnych.

Najważniejszym następstwem tego Roku było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Światowego Programu Działania na rzecz Osób Niepełnosprawnych. Program formułuje globalną strategię rozwoju prewencji niepełnosprawności, rehabilitacji i wyrównywania szans, które dotyczą pełnego udziału niepełnosprawnych w życiu społeczeństwa i rozwoju narodowym. Program kładzie nacisk na potrzebę ujmowania niepełnosprawności z perspektywy praw człowieka. O godności człowieka traktuje też Konwencja o prawach dziecka z 1989 r.⁶ Prawo człowieka niepełnosprawnego do życia w środowisku ukształtowanym funkcjonalnie jest elementem prawa do życia, zatem jest ono również wpisane w prawo naturalne. Stanowi ono jedno z praw człowieka. Celem praw człowieka jest ochrona obywatela przed władzą państwową, zapewnienie mu współudziału politycznego, jak również świadczeń socjalnych czy nawet kulturalnych⁷. Zasadnicze znaczenie dla ochrony człowieka ma Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 r., w której przyjęto godność ludzką za podstawę praw człowieka. Istnieje ona niezależnie od woli państwa, czy też pojedynczego człowieka. Godność ludzka jest przyrodzona i niezbywalna. Nie zależy od stopnia sprawności człowieka. Jest ona podstawą sprawiedliwości⁸. Musi być brana pod uwagę w procesie stanowienia prawa oraz jego wykładni. W art. 23 stwierdza, że dziecko psychicznie lub fizycznie niepełnosprawne powinno mieć zapewnioną pełnię normalnego życia w warunkach gwarantujących mu godność. Zapis ten jest szczególnie w prawie świeckim, posłużył także w późniejszych rozwiązaniach.

Godność to cecha przynależna w równym stopniu każdemu człowiekowi, bez różnicy rasy, płci, narodowości i stanu zdrowia. „Obejmuje wszystkie dziedziny życia człowieka i wszelkie jego relacje”⁹, w tym także z drugim ułomnym człowiekiem, które powinny być budowane w oparciu o poszanowanie i uznanie. Tak rozumiana godność określa szczególną właściwość ludzką. Jest ona utożsamiana z wartością człowieka. Wyraża ona jego naturę, nie podlega stopniowaniu i jest istotna dla zachowania jego tożsamości. Tak rozumiana godność jest wcześniejsza niż stanowiony przez człowieka po-

6 Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r., nr 120, poz. 526, z późn. zm.

7 T. Sienkiewicz, *Prawo człowieka niepełnosprawnego do życia w środowisku ukształtowanym funkcjonalnie*, Lublin 2004, s. 21.

8 Tamże, s. 23.

9 B. Niemiec, *Godność człowieka*, [w:] *Encyklopedia Nauczania Społecznego Jana Pawła II*, red. A. Zwoliński, Radom 2003, s. 168.

rządek prawny. Godność to prawo naturalne, które jest człowiekowi dane i nie podlega ocenie. Człowiek niepełnosprawny – także upośledzony umysłowo – również posiada tę niezbywalną cechę, jaką jest godność¹⁰. Odwołanie się do zasady godności człowieka znalazło swoje miejsce także w Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), która stwierdziła, że prawa i wolności wynikają „z przyrodzonej godności ludzkiej osoby i mają podstawowe znaczenie dla jej swobodnego i pełnego rozwoju”. W takim sformułowaniu godność człowieka ma charakter przyrodzony i przynależny każdemu człowiekowi z samego faktu bycia człowiekiem¹¹. Państwa i społeczeństwa powinny, zatem respektować godność istoty ludzkiej. Człowiek powinien być podstawową wartością w polityce państwa. Szacunek dla osoby ludzkiej i jego godności powinien być podstawowym kryterium rozstrzygania wszelkich problemów.

W ujęciu religijnym godność człowieka jest odczytywana z jego relacji do Boga. Człowiek został stworzony przez Niego obraz i podobieństwo Boże. Z samego stworzenia człowiek można wyprowadzić jego szczególną godność.

Więź człowieka z Bogiem jest fundamentem jego godności. Z tej więzi wypływa potrzeba moralnego doskonalenia się jednostki ludzkiej, jej samorealizacji wobec własnego przeznaczenia zawartego w planie Bożym. Na tej drodze ujawnia się nadrzędność człowieka i jego pozycji wobec innych bytów stworzonych¹².

Więź ta ma charakter dynamiczny stąd istnieją różnego typu zagrożenia dla zachowania samej godności. Może prowadzić nawet do jej negacji. Takim zagrożeniem jest ludzka skłonność do zła, „człowiek, bowiem, wglądając w swoje serce dostrzega, że jest skłonny także do złego i pogrążony w wielorakim złu”¹³. W przesłaniu chrześcijańskim silne przekonanie o godności osoby przez fakt przebaczenia i pojednania z Bogiem¹⁴.

Dlatego w chrześcijaństwie podkreśla się godności osoby ludzkiej. Ona wiąże się z podstawowym wymogiem człowieka, jakim są potrzeba wolności, prawdy i miłości. Prawo uznaje tę potrzebę zwłaszcza w dziedzinie moralności w granicach wspólnego dobra i porządku publicznego¹⁵. Podobnie traktuje człowieka Kościół, który deklaratywnie uznaje go jako swój przedmiot troski i pomocy. Takie podejście ustawodawcze bazuje na przyrodzonej godności człowieka, a w przypadku Kościoła na nadprzyrodzonej. Racją dla tej pierwszej jest rozum i wolna wola, a dla drugiej porządek stworzenia i odkupienia¹⁶.

10 T. Sienkiewicz, *Prawo człowieka niepełnosprawnego do życia w środowisku ukształtowanym funkcjonalnie*, Lublin 2004, s. 24.

11 M. Chmaj, *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw*, [w:] seria *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce: Zasady ogólne*, tom I, red. K. Świerk-Bożek. Kraków 2002 s.79.

12 E. Podrez, *Godność człowieka*, [w:] *Słownik Katolickiej Nauki Społecznej*, red. W. Piwowarski (i in.), Warszawa 1993, s. 55.

13 *Gaudium et Spes*, [w:] *Sobór Watykański II*, Poznań 1967, nr 13.

14 A. Bartoszek, *Człowiek w obliczu cierpienia i umierania*, Katowice 2000, s. 122.

15 *Kompendium Katechizmu Kościoła Katolickiego*, Kielce 2005, s. 125.

16 T. Borutka, *Katolicka nauka społeczna*, Częstochowa 2004, s. 42.

W ujęciu etycznym godności człowieka znajduje swój wyraz w zespole wymogów wobec siebie, swoich zachowań i czynów. Człowiek powinien postępować w zgodzie ze swoją godnością we wszystkich warunkach, w jakich się znajdzie. To co decyduje o jego wartości to „kim jest, a nie to ile ma”¹⁷. Godność człowieka realizuje się w życiu społecznym, bo jest on stworzony do życia we wspólnocie. Powinien szanować swoją własną godność i innych. Respektowanie czyjejs godności jest formą jej realizacji. Godność osobista człowieka jest najcenniejszym jego dobrem, które przewyższa swoją wartością świat materialny. Nie jest przedmiotem, narzędziem, czy rzeczą, ale podmiotem wszelkiego działania¹⁸. Godność nakłada zobowiązania do respektowania godności innych. Zasada pomocniczości, należąca do katalogu podstawowych zasad życia społecznego, gwarantuje realizację praw osoby ludzkiej. „Człowiek jest ośrodkiem i szczytem, ku któremu należy skierowywać wszystkie rzeczy, które są na ziemi”¹⁹. Prymat człowieka zachodzi nie tylko w relacji do świata pozaludzkiego, ale także w stosunku do wszystkich urządzeń społecznych, których osoba ludzka powinna być zasadą, podmiotem i celem²⁰. To szczególne miejsce zawdzięcza człowiek przyrodzonej godności, na którą nie ma wpływu ani społeczeństwo, ani dziejowa determinacja²¹. Dotyczy ona w ten sam sposób kobiet i mężczyzn, dzieci, ludzi starych i młodych, zdrowych i niepełnosprawnych, biednych i bogatych. Wszyscy ludzie, mając tę samą naturę i to samo pochodzenie, posiadają tę samą godność²². Nie ma różnic między ludźmi w tym względzie. „Dlatego Kościół na różne sposoby podkreśla, że istota ludzka posiada godność niezrównaną, ponieważ nosi w sobie bezcenny dar, skarb swojego człowieczeństwa i obecności Boga”²³. Uzasadnieniem godności człowieka była dla Leona XIII nauka o tym, że człowiek jest stworzony na obraz i podobieństwo Boże. Godność jest nienaruszalnym i niezbywalnym darem Bożym, z którego nikt nie może zrezygnować. Nikomu też nie wolno bezkarnie naruszać godności człowieka²⁴. Pius XII rozwinął personalistyczną naukę Kościoła. Z nauki o godności wyprowadził Pius XII naukę o prawach człowieka. Człowiek odczytuje przynależne mu prawa dzięki posiadanej godności. Innymi znaczącymi dokumentami Kościoła katolickiego, w których formułowane są prawa człowieka są: Piusa XI - *Quadragesimo anno* (1931), *Orędzie Radiowe na Boże Narodzenie* (1942); Piusa XII - *Pacem in terris* (1963); Jana XXIII - *Gaudium et spes* i *Dignitatis humanae* (1965); Soboru Watykańskiego II - *Dokument Stolicy Apostolskiej o wolności reli-*

17 Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, nr 28.

18 J. Tarnawa, *Cierpienie umieranie nadzieja*, Kraków 2003, s. 19-20.

19 *Gaudium et Spes*, [w]: Sobór Watykański II, Poznań 1967, nr 12.

20 Tamże, nr 25.

21 J. W. Gałkowski, *Jan Paweł II o godności człowieka*, [w:] *Zagadnienie godności człowieka*, red. J. Czerkawski, Lublin 1994, s. 108.

22 *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, nr 1934.

23 J. Tarnawa, *Cierpienie, umieranie, nadzieja*, Kraków 2003, s. 23-24.

24 M. Sadowski, *Ze studiów nad papieską koncepcją godności człowieka (1891-1991)*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku. Wybrane problemy badawcze*, red. M. Maciejewski, M. Marszałek, Wrocław 2002, s. 418.

gijnej (1980), *Laborem exercens* (1981), *Sotticitudine rei socialis* (1987), *Centesimus annus* (1991); Jana Pawła II - *Kościół i prawa człowieka* - dokument Papieskiej Komisji Iustitia et Pax (1975). Jan Paweł II uznał, że prawa człowieka i ich ochrona są istotnym zadaniem dla Kościoła. Papież nie tylko uświadamia ludziom znaczenie praw człowieka, ale głosi potrzebę ich realizacji dla sprawiedliwości w świecie nawiązując w ten sposób do encykliki *Pacem in terris* oraz do *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ*.

Współcześnie uzasadnienie godności człowieka znajduje w nauczaniu Kościoła dwa rodzaje argumentów: naturalne oraz nadprzyrodzone. Argumenty naturalne odwołują się przede wszystkim do pozycji człowieka w świecie, ukazując go jako osobę, czyli byt rozumny i wolny. Cechy te powodują, że człowiek w naturalny sposób przerasta cały stworzony świat rzeczy. Człowiek swoją godnością i powołaniem przerasta wszelkie instytucje społeczne, pomimo że jest z nimi związany. Zagwarantowanie podmiotowości człowieka wymaga etycznej oceny wszelkich podstawowych dziedzin życia społecznego. Stąd ważne jest ustosunkowanie się do szerzących się w świecie błędnych ideologii, które przyczyniają się do organizowania społeczeństw w sposób poniżający człowieka i naruszający jego podstawowe prawa. Żadnego zagadnienia społecznego nie rozwiąże się skutecznie bez wzięcia pod uwagę osób niepełnosprawnych. Ich położenie jest sprawdzianem dla kondycji społeczeństwa.

Stan prawny osób niepełnosprawnych

W hierarchii źródeł prawa najważniejszą i najwyższą normą prawa jest konstytucja. Jest ona zbiorem norm, które ustalają fundament społecznego, gospodarczego i politycznego funkcjonowania państwa. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) jest najwyższym aktem świeckim, co oznacza, że wszystkie inne akty normatywne muszą być z nią zgodne, a więc nie mogą pozostawać z nią w sprzeczności. Na nadrzędność tego aktu wskazuje również sformułowanie: „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba, że Konstytucja stanowi inaczej”²⁵. Oznacza to, że na podstawie norm konstytucyjnych wydawane będą indywidualne akty stosowania prawa²⁶.

Konstytucyjna stanowi, że „wszyscy są wobec prawa równi”²⁷, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”²⁸. Tylko tę ogólną zasadę równego traktowania przez normy prawa wszystkich ludzi i wynikający z niej zakaz dyskryminacji można odnieść do osób niepełnosprawnych. Zakaz przejawów dyskryminacji wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP²⁹. Naruszenie zasady

25 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 8, ust.2.

26 Komentarz prawny do rozdziału III Konstytucji RP napisany przez M. Kallas, zob. *Lex Polonica*, Warszawa 1997-2005, www.lexpolonica.pl (pobrano 10. 09. 2009 r.).

27 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 32.

28 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 32, pkt 2.

29 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 stycznia 2004 r., Ts 161/2003, OTK ZU 2004/1B, poz. 86.

równości stanowi przejaw dyskryminacji, której zakaz wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Przytoczony przepis Konstytucji wyraża, bowiem jedynie zasadę ogólną, mającą charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich - „samoistnie”. Treść Konstytucji RP z 1997 r. zawiera szereg rozbudowanych postanowień, co daje przesłanki do rozbieżności. Z tego też względu akt ten spotyka się z dosyć powszechną krytyką. Każde z postanowień Konstytucji powinno posiadać jednakową moc prawną, tym bardziej, że niektóre z nich stanowią zasady konstytucyjne.

Inny przepis Konstytucji RP za źródło wszystkich wolności i praw uznaje przyrodzoną i niezbywalną godność każdego człowieka (art. 30) bez względu na jego indywidualne cechy psychofizyczne. Niemniej jednak wskutek problemów związanych z nieprzystosowaniem przestrzeni sztucznie przekształcanej przez człowieka wielu niepełnosprawnych nie może korzystać z praw zagwarantowanych w Konstytucji RP stając się w ten sposób obywatelami drugiej kategorii. Rzeczpospolita Polska nie zapewnia w dostateczny sposób przestrzegania zapisów prawnych w stosunku do osób niepełnosprawnych. Nie zapewnia im również bezpieczeństwa (art. 5). Wystarczy jednak odwiedzić budynek sądu, prokuratury, urzędu, by stwierdzić, iż do większości tych placówek nie wjedzie się wózkiem inwalidzkim (art. 32 ust. 1)³⁰.

Pierwszym aktem prawnym, regulującym w Polsce w sposób kompleksowy sytuację prawną osób niepełnosprawnych, była Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 46, poz. 201., z późniejszymi zmianami). Obecnie obowiązuje Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późniejszymi zmianami), która z dniem 1 stycznia 1998 r. zastąpiła ustawę z dnia 9 maja 1991 r. Jej cel to szczegółowe uregulowanie pomocy dla osób niepełnosprawnych w Polsce. Obecnie obowiązuje treść ustawy znacznie zmieniona w stosunku do pierwotnej wersji, zwłaszcza nowelizacją z dnia 20 grudnia 2002 r., o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 7, poz. 79. z 2003 r.), która reguluje w sposób kompleksowy wynikający z zebranego doświadczenia, warunki rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych. Liczne zmiany zmierzały między innymi do sprecyzowania zasad ustalania niepełnosprawności, w tym także zasad zaliczenia do niepełnosprawności w stopniu lekkim. W przedmiotowej ustawie znajdują się informacje o obowiązujących rozwiązaniach prawnych dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, które w tej ostatniej nowelizacji zawierają ostrzejsze kryteria orzecznictwa niepełnosprawności. Określa nowe zasady jej orzekania. Do historii przeszła już I, II, III grupa inwalidztwa. W to miejsce ustawodawca wprowadził trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany, lekki (art. 3 ustawy), które stanowią podstawę uzyskania określonych ulg i uprawnień.

³⁰ T. Sienkiewicz, *Prawo człowieka niepełnosprawnego do życia w środowisku ukształtowanym funkcjonalnie*, Lublin 2004, s. 19.

Kryteria, jakimi posługują się definicje poszczególnych stopni niepełnosprawności są różne, ale każda z definicji wymaga wystąpienia naruszenia sprawności organizmu zgodnie z wyżej przedstawioną definicją niepełnosprawności³¹.

Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę mającą naruszoną sprawność organizmu niezdolną do podjęcia zatrudnienia lub zdolną do wykonywania zatrudnienia w zakładzie pracy chronionej albo w zakładzie aktywizacji zawodowej, wymagającą niezbędnej, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Ustawa definiuje ograniczoną możliwość samodzielnej egzystencji, jako naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie, bez pomocy innych osób, podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się, komunikację i komunikowanie się.

Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, zdolną do wykonywania zatrudnienia na stanowisku pracy przystosowanym odpowiednio do potrzeb i możliwości wynikających z niepełnosprawności, wymagającą w celu pełnienia ról społecznych częściowej lub okresowej pomocy innej osoby w związku z ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji.

Do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, zdolną do wykonywania zatrudnienia, niewymagającą pomocy innej osoby w celu pełnienia ról społecznych. Za osobę o lekkim stopniu niepełnosprawności uważa się także osobę mającą ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. Osoby, które nie ukończyły 16 roku życia zaliczane są do osób niepełnosprawnych, jeżeli mają naruszoną sprawność fizyczną lub psychiczną o przewidywanym okresie trwania powyżej 12 miesięcy, z powodu wady wrodzonej, długotrwałej choroby lub uszkodzenia organizmu, powodują konieczność zapewnienia im całkowitej opieki lub pomocy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych w sposób przewyższający wsparcie potrzebne osobie w danym wieku. Osoby o stałej lub długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym uznaje się za niepełnosprawne, z tym, że osoby, którym przysługuje zasiłek pielęgnacyjny, traktuje się jako zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności, natomiast pozostałe osoby traktuje się jako zaliczone do lekkiego stopnia niepełnosprawności. O niepełnosprawności orzekają powoływane zespoły (powiatowy – działający jako pierwsza instancja i wojewódzki, jako druga instancja w sensie odwoławczym) na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego albo na wniosek ośrodka pomocy społecznej³².

31 Wyróżnia się: kryterium naruszenia sprawności organizmu, kryteria dotyczące zdolności do pracy, w postaci: niezdolności do pracy, zdolności do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej, istotnego obniżenia zdolności do wykonywania pracy, kryterium dotyczące zdolności do wypełniania ról społecznych, kryterium niezdolności do samodzielnej egzystencji.

32 Z. Salwa, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z wprowadzeniem*, Warszawa 1997-2005, www.lexpolonica.pl (pobrano 10. 09. 2009 r.).

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P., nr 50, poz. 475.) stwierdza, iż prawa osób niepełnosprawnych wynikają z Konstytucji, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Konwencji Praw Dziecka, Standardowych Zasad Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych³³, aktów prawa międzynarodowego i wewnętrznego oraz wzywa Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i władze samorządowe do podjęcia działań ukierunkowanych na urzeczywistnienie tych praw. Zasady międzynarodowe nie są wiążące, choć mogą stać się międzynarodowym prawem zwyczajowym, gdy zostaną uznane przez większość państw, jeżeli będą przez nie stosowane z zamiarem traktowania ich jako norm prawa międzynarodowego. Oznacza to, że obecnie stanowią one jedynie zobowiązanie o charakterze politycznym i moralnym. Polskie normy prawne muszą być dostosowane do dokumentów zakazujących dyskryminacji osób niepełnosprawnych (m.in. ogólna norma w Konstytucji, nowela do kodeksu pracy), do przepisów podatkowych (nowela do ustawy o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), norm dotyczących konkurencji (ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców). Niepełnosprawni w Unii Europejskiej są pełnoprawnymi jej obywatelami. Doświadczenie państw unijnych pokazuje, iż nawet najlepsze ustawy i systemy rehabilitacji mogą okazać się niewystarczające, gdy zabraknie powszechnego wsparcia i akceptacji niepełnosprawnych jako pełnoprawnych obywateli państw. Polityka UE w stosunku do niepełnosprawnych oparta jest na prawach człowieka i poszanowaniu różnic indywidualnych, które są czymś zupełnie naturalnym, przynoszącym korzyści społeczeństwu. O takim podejściu świadczą dokumenty unijne, dotyczące osób niepełnosprawnych, a zwłaszcza art. 13. Traktatu Amsterdamskiego zakazujący dyskryminacji i stanowiący podstawę do dalszych działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Nasz system prawny daleko nie odbiega od ustawodawstwa państw członkowskich. W praktyce w naszym systemie prawnym mamy jednak do czynienia z dyskryminacją w wielu dziedzinach życia.

W sprawach niepełnosprawności w Polsce obowiązuje ponadto wiele rozporządzeń będących przepisami wykonawczymi. Najwięcej z nich zostało wydanych przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, na przykład w sprawie szczegółowych zasad oprocentowania, spłaty, rozkładania na raty i umarzania pożyczek dla osób niepełnosprawnych³⁴, czy też w sprawie szczegółowych zasad oraz trybu rozliczania składek na ubezpieczenie społeczne z uwzględnieniem dotacji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i budżetu państwa³⁵.

33 *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych* (UN Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities), przyjęte podczas 48. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 20 grudnia 1993 r. nie mają wiążącego charakteru, ale mogą stać się normami zwyczajowymi prawa międzynarodowego, jeżeli będą stosowane przez znaczną liczbę państw z zamiarem traktowania ich jako norm prawa międzynarodowego.

34 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 22 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania, oprocentowania, spłaty, rozkładania na raty i umarzania pożyczek dla osób niepełnosprawnych. (Dz. U. z 3 czerwca 1998 r., nr 67, poz. 439, z późn. zm.).

35 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 23 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad oraz trybu rozliczania składek na ubezpieczenie społeczne z uwzględnieniem dotacji Państwowego Fun-

Osoba niepełnosprawna w społeczeństwie

Sytuację osób niepełnosprawnych w społeczeństwie oddaje paradoksalnie istnienie licznych organizacji pozarządowych. Chociaż Państwo w różny sposób im sprzyja, jednak problemy, z którymi się one spotykają, jedynie ukazują poziom ustawodawstwa w Polsce w kwestii ochrony praw osób niepełnosprawnych. Sytuacja ta symptomatycznie prezentuje, jak ustawy dotyczące tej ogromnej grupy społecznej, bo liczącej w Polsce sześć milionów osób, są skomplikowane, niejasne i niespójne. Jest wiele norm, które są zbędne i tylko utrudniają życie. Opierają się one na braku zaufania względem obywatela. Jest to spadek ideologii komunistycznej, która programowo poniżała obywatela. Nie można w tym kontekście także porównywać sytuacji osób niepełnosprawnych do pełnosprawnych, a mają oni takie same prawa, ale w rzeczywistości napotykać na zbyt wiele barier, by mogli z nich korzystać. Pilna jest potrzeba stworzenia dla nich szczególnych rozwiązań prawnych, mechanizmów wyrównania szans i umożliwienie korzystania z przysługujących praw. Niepełnosprawni mają prawo do informacji, które nie jest respektowane przez przedstawicieli urzędów i instytucji publicznych w sprawach dotyczących udzielania im pomocy i ich rodzinom. Jest to brak wyczerpujących informacji o przysługujących formach pomocy, świadczeniach, sposobach rozpatrywania wniosków, obowiązujących procedurach i drukach potrzebnych do załatwiania spraw, kryteriach ubiegania się o świadczenia, sprzęt rehabilitacyjny. Częstym przypadkiem jest nieinformowanie zainteresowanych o możliwościach odwołania się od decyzji, brak wskazania instytucji odwoławczej i trybu postępowania. Obwieszczenia i informacje umieszczane w urzędach, informatory i ulotki o charakterze ogólnym nie pomagają w indywidualnych sprawach szczególnie, gdy dotyczy to osób niezaradnych, znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych. W tym przejawia się marginalizacja i dyskryminacja osób niepełnosprawnych. Braku dostępu do informacji i fachowej pomocy w odnalezieniu się w gąszczu przepisów i procedur prawnych zamyka drogę wielu niepełnosprawnym do korzystania i dochodzenia swoich praw. Jest to najczęstszy problem, przed którym stoją te osoby.

W Polsce działa kilka tysięcy organizacji pozarządowych na rzecz osób niepełnosprawnych. Jednak większość z nich kieruje się przede wszystkim partykularnymi interesami. Nie włączają się one w systemowe rozwiązania na rzecz wszystkich niepełnosprawnych. Próbę zjednoczenia środowiska, a przynajmniej jego części, podjęły kilka lat temu cztery największe polskie organizacje osób niepełnosprawnych - Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Polski Związek Głuchych, Polski Związek Niewidomych oraz Ogólnopolska Federacja Organizacji Osób Niepełnosprawnych Ruchowo. Dzięki nim przedstawiciele niepełnosprawnych mogliby wpływać na sprawy istotne dla swojego środowiska przy konsultacjach ze swoimi organizacjami członkowskimi w tym także opiniować projekty zmian przepisów prawnych. Doprowadzić do sytuacji, że rząd liczyłby się z ich opinią, gdyż sami niepełnosprawni naj-

duszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i budżetu państwa (Dz. U. z 31 grudnia 1998 r., nr 164, poz. 1190, z późn. zm.).

lepiej znają swoje problemy. Niezbędne jest stworzenie szczególnych rozwiązań prawnych, mechanizmów wyrównania szans³⁶. Do zadań polityki społecznej państwa należy obowiązek podejmowania działań zapobiegających powstawaniu niepełnosprawności oraz łagodzących negatywne skutki niepełnosprawności. Do promocji praw osób niepełnosprawnych przyczynia się dobra praktyka publikowania na stronach internetowych projektów aktów normatywnych, co umożliwia osobom niepełnosprawnym dostęp do różnych rozwiązań prawnych.

Przykładem promocji praw osób niepełnosprawnych jest działalność Fundacji im. Stefana Batorego, która wspiera ruch organizacji pozarządowych przyczyniających się do rozwiązywania problemów społeczności lokalnych. W szczególności pracujących na rzecz wyrównania szans i zmagających się z problemami upośledzenia społecznego, przeciwstawiających się dyskryminacji kobiet oraz zajmujących się szerszymi zasadami państwa prawa i upowszechniania kultury prawnej. Swoje zadania fundacja realizuje poprzez różnego rodzaju programy, przyznawanie dotacji na konkretne projekty i przedsięwzięcia. Między innymi realizuje tzw. program prawny, którego celem jest inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć, dotyczących upowszechniania wiedzy i informacji z zakresu prawa, pomocy w poznawaniu i stosowaniu przez obywateli środków ochrony prawnej. Jednym słowem pomagają człowiekowi odnaleźć się w gąszczu przepisów i procedur prawnych. W tym celu współpracują z wieloma organizacjami pozarządowymi, między innymi i takimi, które zajmują się osobami niepełnosprawnymi, jak na przykład Stowarzyszenie Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. H. Ch. Kofoeda. Istotne znaczenie dla programu prawnego mają programy edukacyjne z zakresu prawa i praw człowieka. Fundacja wspierała te projekty, które skierowane były do osób najbardziej potrzebujących rzetelnej informacji prawnej, a mianowicie niepełnosprawnych, ofiar przemocy i innych. Wspólnie ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Integracja i Międzynarodową Komisją Prawników fundacja prowadziła prace w ramach Centrum Informacji Prawnej dla Osób Niepełnosprawnych. Fundacja dofinansowała bezpłatne poradnictwo w wielu organizacjach i stowarzyszeniach, na przykład w oddziale Polskiego Czerwonego Krzyża we Włocławku, w oddziałach szczecińskim i białostockim Polskiego Towarzystwa Walki z Kalectwem. W Warszawie funkcjonuje Centrum Informacyjne dla Osób Niepełnosprawnych, które służy pomocą niepełnosprawnym, ich rodzinom i opiekunom poprzez swoją stronę internetową, wydawanie tematycznych broszur prawnych. Wyjaśnia niepełnosprawnym, jakie przysługują im prawa w konkretnej sytuacji życiowej. Są także inicjatywy lokalne, które mają ograniczony zakres działania, co do miejsca. Fundacja Akademia Iuris także z siedzibą w Warszawie udziela bezpłatnych porad prawnych w kilku dzielnicach stolicy dla osób niezamożnych. Porady są udzielane przez studentów prawa pod okiem zawodowych prawników. Bezpłatnych porad prawnych udziela również Biuro Porad Obywatelskich, które ma

36 Wyrównanie szans według dokumentu ONZ z 1993 r. oznacza proces, dzięki któremu różne systemy i instytucje funkcjonujące w społeczeństwie i środowisku, takie jak usługi, różne formy działania, informacja i dokumentacja, są powszechnie dostępne wszystkim, zwłaszcza osobom niepełnosprawnym.

swoje siedziby nie tylko w Warszawie, ale także w kilku miastach Polski, gdzie każdy może skorzystać z pomocy. Tego rodzaju nieodpłatne usługi świadczą również tzw. Kliniki prawa. Pracują tam m.in. studenci Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Są to bardzo dobre inicjatywy w ramach wolontariatu – studenci nabierają doświadczenia, poznając jednocześnie problemy osób niepełnosprawnych. Od 1 października 2004 r. w Biurze Informacji Rady Europy został uruchomiony projekt informacji prawnej, w ramach którego zatrudniono prawnika, udzielającego informacji na temat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Proces docierania z informacją do osób niepełnosprawnych różni się od standardowych sposobów jej przekazu dla ogółu społeczeństwa, stąd istnieje potrzeba wypracowania nowych technik upowszechniania informacji wśród osób niepełnosprawnych. W tym celu powstał pilotażowy program Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Ma on udostępniać i ułatwiać dostęp do istotnych informacji potrzebnych osobom niepełnosprawnym oraz ich rodzinom i opiekunom. Docelowo planowane jest utworzenie tego rodzaju Ośrodków w jednostkach samorządu terytorialnego. Podstawowe jego cele to nie tylko informowanie osób niepełnosprawnych o ich prawach, ale także o obowiązkach i możliwościach uzyskania pomocy z zakresu rehabilitacji zawodowej, edukacyjnej, społecznej i leczniczej, informowanie pracodawców o korzyściach wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych i tworzenia miejsc pracy specjalnie dla nich przystosowanych, dokształcanie ogółu społeczeństwa w zakresie problematyki osób niepełnosprawnych. Program będzie realizowany na terenie całego kraju w bardzo rozmaitych formach przekazu – poprzez telefon, serwis faksowy, e-mailsowy, stronę internetową www, pocztę tradycyjną i elektroniczną oraz inne media, jak prasa, radio i telewizję. Planowane jest także przekazanie zadań do realizacji samym osobom niepełnosprawnym. Innym programem działającym w zupełnie innej formie, zajmującym się bardziej problemami społecznymi niż doradztwem prawnym jest program Doradca Środowiskowy osób niepełnosprawnych z pobliskiego terenu, który jest autorskim programem Fundacji Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnosprawnym Ruchowo. Celem projektu jest stworzenie sieci doradców działających w środowiskach lokalnych³⁷. Projekt pilotażowy jest próbą wypracowania jednej z metod zapobiegania dalszemu nasilaniu się tego zjawiska – poczucia bezsilności, tworzenia syndromu wyuczonej bierności i pogłębiania marginalizacji.

Osoba niepełnosprawna jako obywatel RP może domagać się swoich praw, jednakże nieznanomość prawa nie jest usprawiedliwieniem ani dla ludzi sprawnych, ani niepełnosprawnych. Przedstawione inicjatywy stowarzyszeń, czy fundacji z założenia są bardzo pomocne w życiu niepełnosprawnych, ale są w fazie projektów, programów pilotażowych. Jednak świadczą o próbach zmian sytuacji osób niepełnosprawnych w dostępie do informacji i służenia im pomocą.

37 A. Belczyk, *Tłumacz/redaktor, przewodnik telepracy*, Warszawa 2003, s. 7.

Cechą przemian zachodzących w Polsce jest zjawisko kumulowania się wymiarów marginalności społecznej, prowadzącej do wykluczania indywidualnego i społecznego. Za nimi kryją się dramaty niepełnosprawnych i ich rodzin, którzy nie są w stanie sobie pomóc. Konieczna jest normalizacja życia osób niepełnosprawnych, która do tej pory zdominowana była przez ideę rehabilitacyjną i integracyjną, w wyniku czego w centrum zainteresowania był nie tyle człowiek niepełnosprawny, co jego niepełnosprawność. W takim ujęciu celem polityki socjalnej była funkcjonalność i sprawność osoby niepełnosprawnej, a potem jej społeczna integracja. Obecnie coraz większą zwraca się uwagę na warunki funkcjonowania osoby niepełnosprawnej, jej otoczenie, zadowolenie z życia, szczęście, czyli na człowieka, co Kościół Katolicki w swojej społecznej nauce od dawna podkreśla. Jest to bardzo konkretny zwiastun nadziei w polityce społecznej.