

Unijna koncepcja racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami

EU approach to reasonable accommodation for persons with disabilities

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza aktualnie obowiązujących standardów unijnych w zakresie racjonalnych usprawnień, w tym doprecyzowanie ich charakteru, zakresu i rodzajów. Badania w tym obszarze oparto na dwóch hipotezach. Po pierwsze, zarówno przepisy prawne, jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE uznają, że koncepcja racjonalnych usprawnień powinna mieć szeroki, a zarazem elastyczny charakter i stanowi istotny instrument zapewnienia faktycznej równości niepełnosprawnych pracowników. Po drugie mimo obowiązywania unijnych regulacji prawnych odnoszących się do racjonalnych usprawnień, pracodawcy nie zawsze wywiązują się z obowiązku ich wprowadzenia w taki sposób, aby uwzględnić indywidualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami. W rezultacie w artykule przedstawiono najpierw unijne ramy prawne obowiązku racjonalnych usprawnień, z uwzględnieniem źródeł prawa pierwotnego i wtórnego oraz ich wzajemnych relacji. Następnie dokonano analizy najistotniejszych rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczących tytułowej koncepcji, w tym wydanych w latach 2021–2022. Ostatnia część artykułu koncentruje się na ocenie charakteru prawnego oraz zakresu racjonalnych usprawnień, a także wskazuje ich najbardziej typowe rodzaje i przykłady.

Słowa kluczowe

niepełnosprawność, racjonalne usprawnienia, nieproporcjonalne obciążenie, sprawa *Tartu Vangla*, sprawa *HR Rail SA*

JEL: J71, J83

Abstract

The article contains the analysis of EU standards for reasonable accommodation and tries to clarify their nature, scope and main types. Two hypotheses have been formulated in the research process. Firstly, both the legal provisions and the case law of the CJEU recognise that the concept of reasonable accommodation should be broad and flexible at the same time and treat it as important instrument for ensuring substantive equality of the workers with disabilities. Secondly, despite EU regulations on reasonable accommodation, employers do not always fulfill their obligation in a way that takes into account the individual needs of the people with disabilities. Consequently, the first part of the article concentrates on the EU legal framework for the obligation of reasonable accommodation, taking into account the sources of primary and secondary law and their mutual relations. Then, the most important decisions of the CJEU concerning this concept are presented, including those given in 2021–2022. The last part of the article focuses on the assessment of the legal nature and scope of reasonable accommodation, as well as identifies their common types and examples.

Keywords

disability, reasonable accommodation, disproportionate burden, *Tartu Vangla* case, *HR Rail SA* case

Wprowadzenie

W sferze zatrudnienia racjonalne usprawnienia dla osób z niepełnosprawnościami wiążą się z wyeliminowa-

waniem różnego rodzaju barier i niedogodności w miejscu pracy oraz stworzeniem odpowiednich warunków do jej wykonywania na równi z innymi pełnosprawnymi pracownikami. Tak naprawdę chodzi zatem o wyrówna-

nie ich szans przez odpowiednie wsparcie o charakterze technicznym, organizacyjnym, osobowym, edukacyjnym czy integracyjnym. W związku z tym, że problem ten ma wymiar ponadnarodowy, w Unii Europejskiej zostały przyjęte odpowiednie regulacje prawne chroniące osoby niepełnosprawne, zwłaszcza na rynku pracy.

Pojawia się zatem pytanie, jakie podejście do tytułowej koncepcji zastosowano w prawodawstwie unijnym, a także czy Trybunał Sprawiedliwości UE (TS lub Trybunał) przyczynia się do rozwoju wyższych standardów dotyczących racjonalnych usprawnień i w ten sposób zapewnia ochronę praw osób niepełnosprawnych? W tym zakresie można przyjąć następującą hipotezę: zarówno przepisy prawne, jak i orzecznictwo TS uznają, że koncepcja racjonalnych usprawnień powinna mieć szeroki, a zarazem elastyczny charakter i stanowi istotny instrument zapewnienia faktycznej równości niepełnosprawnych pracowników. Wątpliwości budzi natomiast to, jak są one realizowane w praktyce. Należy wstępnie założyć, że mimo obowiązywania unijnych regulacji prawnych odnoszących się do racjonalnych usprawnień, pracodawcy nie zawsze wywiązują się z obowiązku ich wprowadzenia w taki sposób, aby uwzględnić indywidualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami.

Odpowiedź na postawione pytania badawcze oraz zweryfikowanie hipotez wymagała zastosowania głównie metody analizy, której poddano stosowne regulacje prawa pierwotnego i wtórnego UE, wybrane najistotniejsze rozstrzygnięcia Trybunału oraz dostępną literaturę przedmiotu. Pomocniczo wykorzystano metodę funkcjonalną — podjęto bowiem próbę ukazania, jak racjonalne usprawnienia funkcjonują w praktyce. W rezultacie w kolejnych punktach artykułu przedstawiono: najważniejsze unijne regulacje prawne dotyczące racjonalnych usprawnień, orzecznictwo TS oraz charakter prawny, zakres, rodzaje i przykłady racjonalnych usprawnień.

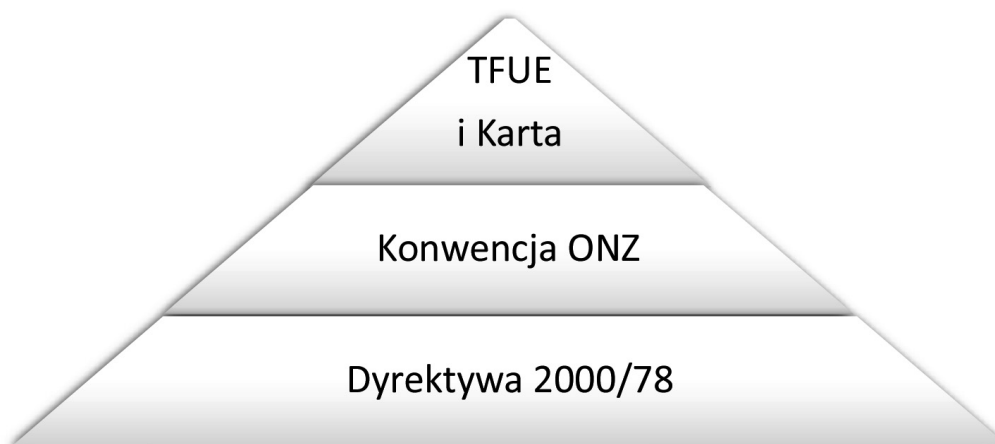
Unijne ramy prawne obowiązku racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami

Najważniejsze źródła prawa unijnego odnoszące się do kryterium niepełnosprawności obejmują: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Kartę Praw Podstawowych UE¹ (Karta), Konwencję ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami² (Konwencja ONZ), zawartą przez UE w grudniu 2010 r.³ oraz dyrektywę 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁴ (dyrektywa 2000/78).

Źródła prawa pierwotnego

W ramach postanowień traktatowych należy wskazać na normę kompetencyjną zawartą w art. 19 TFUE, upoważniającą Radę do przyjęcia jednomyślnie i za zgodą Parlamentu Europejskiego środków niezbędnych do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami istotne znaczenie ma także art. 10 TFUE, który stanowi podstawę dla dalszego rozwoju strategii *mainstreaming*, gdyż nakazuje instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym UE dążyć do zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną przy określaniu oraz realizacji unijnych polityk i działań. W doktrynie podkreśla się, że mamy tu do czynienia z normą interpretacyjną, która powinna być uwzględniana przy ustalaniu kierunków wszystkich działań Unii (Domańska, 2010, s. 160). Pojawia się zatem możliwość uwzględnienia praw osób niepełnosprawnych, np. w ramach polityki spójności, transportowej, edukacyjnej, itd.

Tab. 1. Źródła prawa



Źródło: opracowanie własne

W Karcie odnajdziemy zakaz dyskryminacji, m.in. ze względu na niepełnosprawność (art. 21 ust. 1 Karty). Warto zauważyć, że zgodnie z najnowszą linią orzecznictwem Trybunału⁵ na zawartą w nim ogólną zasadę niedyskryminacji można powoływać się także w sporach prawa prywatnego, a zatem wywołuje ona bezpośredni skutek w układzie horyzontalnym. W rezultacie, przy spełnieniu wskazanych w rozstrzygnięciach TS warunków (m.in. brak możliwości interpretacji przepisów krajowych zgodnie z prawem unijnym), jednostka może domagać się równego traktowania z innymi osobami znajdującymi się w podobnej sytuacji, zarówno w stosunku do państw członkowskich czy instytucji unijnych, jak i wobec podmiotów prywatnych, np. pracodawców. W związku z tym osoby fizyczne i prawne powinny być świadome faktu, że są związane nie tylko przepisami krajowymi, ale mają również dodatkowe obowiązki, w szczególności związane z przestrzeganiem ogólnych zasad prawa UE (Maliszewska-Nienartowicz, 2021, s. 44–45). Odnosi się to także do wprowadzenia racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnością, chyba że wiązałyby się one z nieproporcjonalnie wysokimi obciążeniami po stronie pracodawcy. Ponadto do praw osób niepełnosprawnych odnosi się art. 26 Karty, który przewiduje, że „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału na tę regulację można się powoływać przed sądem „dla celów interpretacji i kontroli zgodności z prawem aktów ustawodawczych Unii, które wprowadzają w życie zasadę wyrażoną we wspomnianym artykule, mianowicie zasadę integracji osób niepełnosprawnych”⁶. Niewątpliwie takiej zawodowej integracji służą racjonalne usprawnienia, o ile tylko są one dostosowane do sytuacji i potrzeb danej osoby z niepełnosprawnością.

Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami

Konwencja ONZ zawiera bardziej konkretne regulacje prawne odnoszące się do tytułowej koncepcji. W art. 2 racjonalne usprawnienia zostały zdefiniowane jako „konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nie nakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na równych zasadach z innymi osobami”. Przepis art. 5 ust. 3 przewiduje zobowiązanie państw-stron do podjęcia wszelkich odpowiednich kroków dla zapewnienia racjonalnych usprawnień „w celu promowania równości i wyeliminowania dyskryminacji”. Oprócz tych ogólnych regulacji w Konwencji ONZ odnajdziemy także szczególne odniesienia do tytułowej koncepcji, np. w ramach sfery zatrudnienia, gdzie art. 27 ust. 1 pkt 1 wskazuje na obowiązek państw-stron „zapewnienia wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy”. Co istotne, zgodnie z art. 2 Konwencji ONZ odmowa zastosowania racjonal-

nych usprawnień stanowi jedną z form dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Na gruncie tych regulacji prawnych można poczynić kilka spostrzeżeń o charakterze ogólnym i bardziej szczegółowym.

Przed wszystkim Konwencja ONZ podkreśla pełną podmiotowość osób niepełnosprawnych, wskazując, że niepełnosprawność nie jest ich jedyną cechą i nie powinna pozbawiać ich możliwości pełnego korzystania z podstawowych praw i wolności człowieka (Maliszewska-Nienartowicz, 2020, s. 387). W rezultacie koncepcja racjonalnych usprawnień zostaje ściśle powiązana z realizacją nie tylko społecznych czy ekonomicznych praw człowieka, ale także politycznych i obywatelskich. Racjonalne usprawnienia mają zatem znaleźć zastosowanie we wszystkich sferach życia, a obowiązek ich wprowadzenia ciąży na szerokim kręgu podmiotów, włączając w to nie tylko państwa-strony, ale również pracodawców (publicznych i prywatnych), podmioty zapewniające edukację, opiekę zdrowotną oraz dostarczające inne usługi i towary (Lord & Brown, 2011, s. 279). Ich celem jest wyeliminowanie dyskryminacji i promowanie równości, natomiast nieuzasadnioną odmowę ich wprowadzenia należy traktować jako szczególną formę dyskryminacji. Wywołuje to swoiste skutki prawne nie tylko w kontekście uznania takiej odmowy za szczególnie poważne naruszenie, ale również w aspekcie dochodzenia roszczeń, w tym rozkładu ciężaru dowodu korzystnego dla skarżącego i zakresu przyznawanego mu odszkodowania (Waddington, 2013, s. 190).

Ponadto z definicji racjonalnych usprawnień zawartej w Konwencji ONZ wynika wyraźnie, że mają być one konieczne i odpowiednie do wyeliminowania barier, na jakie natrafia konkretna osoba. Trzeba zatem znaleźć rozwiązanie dostosowane do indywidualnych okoliczności, które zarazem nie nakłada nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia na podmiot zobowiązany do jego wprowadzenia (Waddington & Broderick, 2016, s. 47). Oznacza to, że obowiązek wprowadzenia racjonalnych usprawnień ma swoje granice wyznaczone przez rozmiar ciężaru, jaki się z tym wiąże. Jak podkreśla Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, racjonalność omawianej koncepcji nie odnosi się do kosztów wprowadzenia usprawnień lub też do dostępności koniecznych zasobów, ale należy postrzegać ją w powiązaniu z odpowiednim charakterem i skutecznością środków podjętych w celu zaspokojenia potrzeb osoby z niepełnosprawnością⁷. Kwestię ewentualnych kosztów trzeba brać pod uwagę w ramach możliwości wykazania, że wprowadzenie usprawnień wiąże się z nieproporcjonalnym lub nadmiernym obciążeniem dla pracodawcy.

Dyrektywa 2000/78 ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy

Podobne ujęcie racjonalnych usprawnień odnajdziemy w dyrektywie 2000/78. Zgodnie z jej art. 5 są one wprowadzane w celu zagwarantowania przestrzegania zasady równego traktowania osób niepełnosprawnych. W rezul-

tacie pracodawca podejmuje właściwe środki, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić takim osobom dostęp do pracy, jej wykonywanie lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile jednak środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Obciążenia te nie są jednak nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków istniejących w ramach polityki prowadzonej przez dane państwo członkowskie na rzecz osób niepełnosprawnych. Wyraźnie zatem uznano, że w przypadku osób niepełnosprawnych nie wystarczy zapewnienie im równego traktowania w sprawach związanych z zatrudnieniem, ale należy przewidzieć dodatkowy obowiązek zastosowania przez pracodawcę niezbędnych usprawnień (Daly & Whelan, 2021, s. 746). W tym duchu motyw 16 preambuły dyrektywy 2000/78 wskazuje, że „przyjęcie środków uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych w miejscu pracy jest najważniejszym czynnikiem w walce z ich dyskryminacją”.

Nie ma zatem wątpliwości, że racjonalne usprawnienia zostały powiązane z ogólnym celem przestrzegania zasady równości wobec osób niepełnosprawnych, ale już nie z zapewnieniem możliwości korzystania przez nie z praw człowieka i podstawowych wolności, jak to ma miejsce w Konwencji ONZ. Wiąże się to, oczywiście z wąskim zakresem zastosowania dyrektywy 2000/78, która ogranicza się do sfery zatrudnienia⁸. W przeciwieństwie do Konwencji ONZ nie przewiduje ona wprost, że odmowa wprowadzenia racjonalnych usprawnień stanowi jedną z form dyskryminacji. Niemniej jednak takie stanowisko zajmuje Trybunał w swoim orzecznictwie, co wynika także z ogólnego wymogu interpretowania przepisów dyrektywy 2000/78 w sposób zgodny z Konwencją ONZ. Ponadto w projekcie dyrektywy horyzontalnej z 2008 roku wyraźnie wskazano, iż pojęcie dyskryminacji obejmuje odmowę wprowadzenia racjonalnych usprawnień.

Dyrektywa 2000/78 wymaga, aby realizując obowiązek wprowadzenia usprawnień pracodawca uwzględnił osobistą sytuację i potrzeby osoby z niepełnosprawnością. Dlatego też ich definicja jest szeroka, a wskazane w motywie 20 preambuły dyrektywy 2000/78 wyliczenie „skutecznych i praktycznych środków służących przystosowaniu miejsca pracy” ma charakter przykładowy i obejmuje. m.in. przystosowanie pomieszczenia lub wyposażenia, czasu pracy, podziału zadań lub oferty kształceniowej bądź integracyjnej. Warto także zauważyć, że użyte w przepisie art. 5 pojęcia: *racjonalności*, *właściwych środków* oraz *nieproporcjonalnych obciążeń* wyraźnie wskazują na konieczność wyważenia interesów obu stron, które powinny pozostawać w odpowiedniej równowadze. W istocie mamy do czynienia z testem proporcjonalności, w ramach którego ciężar ponoszony przez pracodawcę musi być proporcjonalny do korzyści uzyskanych przez pracownika (Howard, 2016, p. 76). W ramach oceny obciążeń „należy uwzględnić w szczególności związane z tym koszty finansowe i inne, rozmiar organizacji lub środki finansowe, którymi dysponują przedsiębiorstwa oraz możliwość pozyskania środków publicznych lub jakiegokolwiek innej pomocy”

(motyw 21 preambuły dyrektywy 2000/78)⁹. Do tego postanowienia często odwołuje się Trybunał w swoich rozstrzygnięciach.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE

Pojęcie racjonalnych usprawnień

Termin ten został doprecyzowany przez TS w wyroku z 11 kwietnia 2011 r. w sprawach połączonych HK Danmark¹⁰. Najpierw Trybunał zauważył, że stwierdzenie istnienia niepełnosprawności nie zależy od charakteru zastosowanych racjonalnych usprawnień. Ustalenie, czy mamy do czynienia z osobą niepełnosprawną, poprzedza bowiem określenie i ocenę właściwych środków, do których odnosi się art. 5 dyrektywy 2000/78. Następnie TS skoncentrował się na istocie racjonalnych usprawnień, przyjmując za punkt wyjścia regulację art. 2 Konwencji ONZ, ale mając na uwadze także to, że dyrektywa 2000/78 znajduje zastosowanie jedynie w sferze zatrudnienia. W rezultacie wskazał, że **pojęcie racjonalnych usprawnień musi być rozumiane jako usunięcie wszelkich barier, które mogą utrudniać osobom niepełnosprawnym pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami**¹¹. Jednocześnie zauważył, że motyw 20 preambuły dyrektywy 2000/78 zawiera jedynie przykładowy katalog środków, które mogą mieć charakter fizyczny, organizacyjny lub edukacyjny. W związku z tym zmniejszenie wymiaru czasu pracy może zostać uznane za racjonalne usprawnienie, o ile tylko pozwala ono na dalsze wykonywanie pracy przez osobę z niepełnosprawnością.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił również, że usprawnienia muszą być racjonalne w tym znaczeniu, że nie mogą stanowić nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia dla pracodawcy. Jak widać, w tym rozstrzygnięciu zagadnienie „racjonalności” zostało powiązane z kosztami wprowadzenia środków usprawniających, co było przedmiotem krytyki w doktrynie. Wskazywano mianowicie, że dla zapewnienia pełnej zgodności z postanowieniami Konwencji ONZ, Trybunał powinien w tej kwestii przyjąć podejście prezentowane przez Komitet ds. Osób z Niepełnosprawnościami (Waddington & Broderick, 2018, s. 72). Ostateczna ocena, czy zmniejszenie wymiaru czasu pracy stanowi nieproporcjonalnie wysokie obciążenie dla pracodawcy, została powierzona sądom krajowym, jednakże TS dał mu pewne wskazówki w tym zakresie. Przede wszystkim w świetle motywu 21 preambuły dyrektywy 2000/78 należy uwzględnić nie tylko związane z tym środkiem koszty, ale także mieć na uwadze środki finansowe, którymi dysponuje przedsiębiorstwo, w tym możliwość pozyskania przez nie środków publicznych. Jak wskazywał rząd duński w postępowaniu, prawo duńskie przewiduje przyznanie przedsiębiorstwu pomocy publicznej na usprawnienia mające na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym dostępu do rynku pracy.

Ponadto Trybunał zwrócił uwagę na istotne okoliczności faktyczne występujące w rozstrzyganej sprawie — po pierwsze, natychmiast po zwolnieniu J. Ring zatrudniająca ją spółka (DAB) opublikowała ogłoszenie o pracę na stanowisku pracownika biurowego w niepełnym wymiarze czasu pracy, a mianowicie 22 godzin tygodniowo, a po drugie, wkrótce po zwolnieniu podjęła ona nową pracę jako recepcjonistka w innej spółce i rzeczywisty wymiar jej czasu pracy wynosił 20 godzin tygodniowo. Te okoliczności wskazywały na to, że zarówno przedsiębiorstwo mogło zastosować środek usprawniający w postaci zmniejszenia wymiaru czasu pracy, jak i jedna z powodów była w stanie pracować na takich warunkach dla innej spółki. W rezultacie zatem sąd krajowy powinien był rozstrzygnąć zawiśłą przed nim sprawę w taki sposób, że pozwane spółki naruszyły obowiązek wprowadzenia racjonalnych usprawnień. Zmniejszenie wymiaru czasu pracy nie wiąże się bowiem z nieproporcjonalnie wysokimi obciążeniami dla pracodawcy, zwłaszcza mając na uwadze okoliczność, że prawo duńskie przewiduje przyznanie przedsiębiorstwu pomocy publicznej na usprawnienia (Maliszewska-Nienartowicz, 2013, s. 89 i 93).

Zwolnienie lub odsunięcie od zadań osoby niepełnosprawnej a obowiązki wprowadzenia racjonalnych usprawnień

Wyrok z 15 lipca 2021 r. w sprawie XX przeciwko Tartu Vangla (C-795/19, ECLI:EU:C:2021:606) dotyczył funkcjonariusza służby więziennej, u którego w czasie badań okresowych wykryto ubytek słuchu. Stało się to powodem jego zwolnienia, gdyż regulacje estońskie uznawały problemy ze słuchem za bezwzględną przeszkodę w pełnieniu służby, zabraniając przy tym stosowania aparatów korygujących w trakcie kontroli lekarskiej. TS zwrócił uwagę, m.in. na różnicę w traktowaniu osób z wadami wzroku i słuchu, gdyż te pierwsze w trakcie badań mogą posługiwać się okularami czy soczewkami pozwalającymi na korektę, a w przypadku tych drugich wykluczono ocenę przy użyciu protezy słuchowej. Trybunał odwołał się do regulacji art. 5 dyrektywy 2000/78 przewidującej obowiązek pracodawcy wprowadzenia racjonalnych usprawnień, które należy rozumieć szeroko, jako usunięcie wszelkich barier, które mogą utrudniać osobom niepełnosprawnym pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami (zob. wyrok w sprawie *Tartu Vangla*, pkt 48). Tymczasem przepisy estońskie ze względu na swój automatyczny i bezwzględny charakter nie pozwoliły pracodawcy na dokonanie oceny, czy możliwe jest zastosowanie racjonalnych usprawnień względem skarżącego w postępowaniu głównym, takich jak: aparat słuchowy, zwolnienie go z obowiązku wykonywania zadań wiążących się z wysoką ostrością słuchu, czy też przeniesienie go na inne stanowisko pracy. Zdaniem Trybunału takie regulacje wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów, jednak ostateczną ocenę w tym zakresie miał przeprowadzić sąd krajowy.

Końcowa sentencja wyroku nie pozostawiła mu jednak zbyt dużego pola manewru, gdyż Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie uznał sprzeczność z dyrektywą 2000/78 regulacji krajowej „przewidującej, iż bezwzględnie niemożliwe jest dalsze pełnienie obowiązków przez funkcjonariusza służby więziennej, którego ostrość słuchu nie odpowiada minimalnym progom percepcji dźwiękowej określonym w tej regulacji, bez umożliwienia sprawdzenia, czy funkcjonariusz ten jest w stanie wykonywać wspomniane obowiązki, w stosownym przypadku po przyjęciu racjonalnych usprawnień w rozumieniu tego art. 5”. Istota przedstawionego rozstrzygnięcia sprowadza się zatem do tego, że w przypadku osoby z niepełnosprawnością decyzja o jej zwolnieniu podyktowana medycznymi przeciwwskazaniami powinna być poprzedzona oceną o możliwości zastosowania racjonalnych usprawnień. Należy je dostosować do potrzeb tej konkretnej osoby, co potwierdza, że mają one charakter indywidualny.

Do podobnych wniosków doszedł Trybunał również w wyroku z 21 października 2021 r. w sprawie TC i UB przeciwko *Komisja za zashtita ot diskriminatsia i VA* (C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862), który dotyczył legalności działań pozbawiających osobę niewidomą możliwości sprawowania funkcji ławnika sądowego w postępowaniu karnym. Trybunał wskazał tam na obowiązek wprowadzenia racjonalnych usprawnień, w zależności od potrzeb w konkretnej sytuacji. Powtórzył, że pojęcie to należy rozumieć szeroko — obejmuje ono, m.in. usprawnienia o charakterze materialnym, organizacyjnym lub edukacyjnym. Podkreślił także, że obowiązek ten trzeba interpretować w świetle art. 26 Karty, który ustanawia zasadę integracji osób niepełnosprawnych oraz art. 5 ust. 3 Konwencji ONZ, który nakłada na państwa-strony obowiązek podejmowania wszelkich odpowiednich kroków celem zapewnienia racjonalnych usprawnień. Tymczasem w rozstrzyganej sprawie powódka w postępowaniu głównym została wykluczona z jakiegokolwiek udziału w postępowaniach karnych, bez ustalenia, czy można było wprowadzić racjonalne usprawnienia, takie jak, np. pomoc materialna, osobowa czy organizacyjna. Nawet zatem gdyby oceniany środek można było uznać za uzasadniony istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, to wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wskazywanych przez powodów celów, zwłaszcza, że powódka po wdrożeniu elektronicznego systemu przydziału ławników uczestniczyła w tej roli w licznych sprawach karnych. Ta okoliczność może wskazywać, że jest ona w stanie wykonywać obowiązki ławnika sądowego z pełnym poszanowaniem zasad postępowania karnego.

W rezultacie Trybunał uznał, że pozbawienie osoby niewidomej jakiejkolwiek możliwości wykonywania obowiązków ławnika sądowego w postępowaniu karnym jest sprzeczne z dyrektywą 2000/78 interpretowaną z uwzględnieniem art. 21 i 26 Karty oraz Konwencji ONZ. Ponownie przy tym podkreślił potrzebę indywidualnego podejścia do pracownika z niepełnosprawnością.

W swojej opinii rzecznik wskazał na możliwe sposoby wsparcia o różnym charakterze: materialnym, związanym z poniesieniem dodatkowych kosztów, np. na przygotowanie dokumentów w języku Braille'a; osobowym, polegającym na wsparciu bezstronnej, zaprzysiężonej osoby trzeciej; organizacyjnym, łączącym się z wyznaczaniem niewidomego ławnika wyłącznie do spraw, które nie wymagają wzrokowej oceny materiału dowodowego¹². Są to wskazówki pomocne dla pracodawców zatrudniających osoby niewidome także na innych stanowiskach pracy, niezwiązanych z orzekaniem, ale wymagających sprawności wzrokowej.

W kolejnym wyroku z 10 lutego 2022 r. w sprawie XXXX przeciwko HR Rail SA (C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85). Trybunał rozważał natomiast, czy w ramach zapewnienia racjonalnych usprawnień pracownikowi, który utracił zdolność do wykonywania najważniejszych czynności na dotychczas zajmowanym stanowisku, należy przydzielić inne stanowisko, w stosunku do którego posiada on wymagane kompetencje. Chodziło o osobę, której wszczepiono rozrusznik serca w czasie, gdy była zatrudniona na okres próbny przez pracodawcę, co uniemożliwiło jej dalsze wypełnianie zadań, do których wykonywania została pierwotnie zatrudniona, co w następstwie doprowadziło do jej zwolnienia. Trybunał nie miał wątpliwości, że ze względu na szerokie rozumienie pojęcia „pracownik” w prawie UE, dyrektywę 2000/78 należy stosować również do osób, które nie są zatrudnione na stałe, ale odbywają okres próbny lub szkolenia w zawodzie. W rezultacie przysługuje im prawo do domagania się racjonalnych usprawnień, które w tym przypadku powinny wiązać się z przeniesieniem na inne stanowisko, pod warunkiem że nie spowoduje to nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia dla pracodawcy. To zaś należy oceniać biorąc pod uwagę koszty działania, rozmiar organizacji lub środki finansowe, którymi dysponują przedsiębiorstwa, a także możliwość pozyskania środków publicznych lub jakiegokolwiek innej pomocy.

W rozstrzyganej sprawie wskazówką dla sądu krajowego mogło być to, że skarżący po uznaniu go za niezdolnego do wykonywania dotychczasowych obowiązków został przeniesiony na stanowisko magazyniera w tym samym przedsiębiorstwie. Oznacza to, że taki środek nie jest nadmiernie obciążający dla jego pracodawcy. Natomiast Trybunał w ślad za rzecznikiem generalnym A. Rantosem¹³, zastrzegł, że możliwość przydzielenia osobie niepełnosprawnej innego miejsca pracy pojawia się tylko wtedy, gdy istnieje co najmniej jedno wolne stanowisko, które zainteresowany pracownik może objąć. W rezultacie przyjęcia przez Trybunał, iż racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych obejmują także ich przeniesienie na inne stanowisko pracy, uzyskały one dodatkową ochronę przed zwolnieniem. Obowiązek pracodawcy związany z przeniesieniem na inne stanowiska nie aktualizuje się jednak, jeśli dana osoba nie posiada kompetencji, zdolności i dyspozycyjności do wykonywania nowo przydzielonych zadań. Zawsze też należy sprawdzić, czy

realizacja tego środka wiązałaby się z nieproporcjonalnie wysokim obciążeniem dla pracodawcy, np. wymagałaby dużych nakładów związanych z dostosowaniem nowego stanowiska pracy do potrzeb niepełnosprawnego pracownika. Racjonalne usprawnienia można zatem uznać za koncepcję elastyczną, pozwalającą na uwzględnienie interesów obu stron — pracowników z niepełnosprawnością, których konkretne potrzeby mają zostać uwzględnione, oraz pracodawców, którzy mają obowiązek je realizować.

Charakter prawny, zakres, rodzaje i przykłady racjonalnych usprawnień

Racjonalne usprawnienia stanowią środek podejmowany dodatkowo w celu usunięcia lub ograniczenia przeszkód, przed jakimi stają osoby z niepełnosprawnościami, a tym samym służą wyrównaniu ich szans, zwłaszcza na rynku pracy. Należy je jednak odróżnić od dostępności (ang. *accessibility*), która ma charakter ogólny i wiąże się z usuwaniem barier wobec wszystkich osób niepełnosprawnych, aby zapewnić im pełny udział w życiu społecznym (Poposka, 2016, s. 24 oraz Hirschberg & Papadopoulos, 2016, s. 9–11). Mimo że indywidualne udogodnienia mogą jednocześnie ułatwić dostępność, to jednak nie zastępują one ogólnego obowiązku zapewnienia dostępności do towarów lub usług dla osób niepełnosprawnych, ani też w żaden sposób go nie ograniczają (Roig de Asís, 2016, s. 46). Mamy raczej do czynienia ze współistnieniem obu koncepcji. Racjonalnych usprawnień nie można także utożsamiać z działaniami pozytywnymi, gdyż te ostatnie stosuje się do wszystkich osób niepełnosprawnych, natomiast usprawnienia są podejmowane jednorazowo lub długotrwale w stosunku do konkretnej jednostki i uwzględniają jej indywidualne potrzeby (Śledzińska-Simon, s. 2). Warto jednak zauważyć, że samo istnienie konieczności wprowadzenia określonych usprawnień oceniać należy według kryteriów obiektywnych. Jeśli więc jedynie w odczuciu pracownika dana zmiana jest konieczna, aby mógł on konkurować z pracownikami bez niepełnosprawności, nie będzie to stanowić okoliczności aktualizującej obowiązki wprowadzenia usprawnień (Wujczyk, 2016, s. 23).

W odniesieniu do sfery zatrudnienia racjonalne usprawnienia przysługują nie tylko pracownikom niepełnosprawnym (w tym zatrudnionym na czas próbny), ale także osobom starającym się o pracę. Obowiązek ich wprowadzenia spoczywa zaś generalnie na pracodawcy. Zakresem przedmiotowym tego pojęcia objęte są natomiast wszystkie czynności związane z pracą: począwszy od procesu ubiegania się o zatrudnienie, a skończywszy na rozwiązaniu umowy o pracę; obejmuje ono również warunki pracy i świadczenia dodatkowe. Należy zatem stwierdzić, że racjonalne usprawnienia obejmują wszelkie zmiany w miejscu pracy, które są niezbędne, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej wykonywanie obowiązków i czynienie postępów, w tym jej udział w szkoleniach. Jest to koncepcja szeroka, a wszelkie wyliczenia możliwych do

zastosowania środków mają charakter przykładowy, na co zwracał uwagę Trybunał w swoim orzecznictwie w kontekście motywu 20 preambuły dyrektywy 2000/78. Rodzaje i przykłady najbardziej typowych racjonalnych usprawnień przedstawiono w tabeli

ciążeń”. W obu kwestiach należy przyjąć interpretację odpowiednich regulacji dyrektywy 2000/78 zgodną z duchem i przepisami Konwencji ONZ.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości zmierza w tym kierunku, wskazując przy tym, że racjonalne

Tab. 2. Typowe racjonalne usprawnienia

| Rozwiązania techniczne | Organizacja pracy | Szkolenia | Działania integracyjne |
|---|--|--|--|
| Rezerwacja miejsca parkingowego | Elastyczny czas pracy | Dostosowanie formy szkolenia do potrzeb pracownika | Budowanie kultury pracy sprzyjającej integracji osób niepełnosprawnych |
| Montaż wind lub podjazdów dla osób niepełnosprawnych | Telepraca | Szkolenie w zakresie mobilności w momencie rozpoczynania pracy | |
| Wyposażenie biurowe, np. biurka z regulacją wysokości | Przerwy na przyjmowanie leków | | |
| Urządzenia powiększające ekran komputera oraz terminale z alfabetem Braille'a | Przeniesienie na inne stanowisko pracy | | |

Źródło: https://europa.eu/youreurope/business/human-resources/equal-treatment-qualifications/reasonable-accommodation/index_pl.htm (dostęp: 18.07.2022)

Na podstawie orzecznictwa Trybunału można także wskazać na usprawnienia o charakterze:

- ☐ materialnym, związanym z poniesieniem dodatkowych kosztów,
- ☐ osobowym, polegającym, np. na wsparciu bezstronnej osoby trzeciej
- ☐ organizacyjnym, łączącym się z odpowiednim podziałem zadań.

Uwagi końcowe

W rezultacie przeprowadzonej analizy należy uznać, że koncepcja racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych ma ugruntowany charakter w prawie unijnym. Jej ogólne podstawy prawne stanowią postanowienia zawarte w TFUE oraz Karcie, zwłaszcza w jej art. 26. Bardziej szczegółowe regulacje odnoszące się do racjonalnych uprawnień odnajdziemy w dyrektywie 2000/78 przyjętej na podstawie art. 19 TFUE. Natomiast przełomowym momentem dla nowego i szerszego zarazem podejścia do omawianej koncepcji w prawie Unii Europejskiej było zawarcie przez nią Konwencji ONZ. Jej postanowienia odgrywają istotną rolę, zarówno jeśli chodzi o traktowanie odmowy wprowadzenia racjonalnych usprawnień jako jednej z form dyskryminacji, jak i uwzględnienie kosztów ponoszonych przez pracodawcę nie w kontekście oceny „racjonalności”, ale w ramach „nieproporcjonalnych ob-

usprawnienia mają szeroki charakter i nie da się ich ująć w sztywne ramy definicyjne, ani też enumeratywnie wyliczyć wszystkich przykładów udogodnień. Jest to zarazem koncepcja elastyczna, pozwalająca uwzględnić z jednej strony konkretne potrzeby niepełnosprawnego pracownika, a z drugiej nieproporcjonalne obciążenia związane z ich realizacją po stronie pracodawców. Dlatego też w każdym wyroku Trybunał przeprowadza ten swoisty test proporcjonalności lub też powierza jego przeprowadzenie sądowi krajowemu, dając mu konkretne wskazówki w tym zakresie. W rezultacie należy pozytywnie zweryfikować pierwszą z postawionych we wstępie hipotez.

Przedstawione w artykule rozstrzygnięcia TS potwierdzają także, że mimo obowiązywania wyraźnych standardów unijnych odnoszących się do koncepcji racjonalnych usprawnień, pracodawcy wciąż mają problemy z ich zapewnieniem w praktyce. Co więcej, zdarza się, że stosują je po fakcie, np. zatrudniając nowego pracownika w niepełnym wymiarze czasu pracy, mimo że taki środek można było wcześniej zastosować wobec osoby niepełnosprawnej. Ponadto nie zawsze brany jest pod uwagę indywidualny charakter tego środka i potrzeba dostosowania go do potrzeb konkretnej osoby z niepełnosprawnością, co stanowi istotę racjonalnych usprawnień. Należy zatem stwierdzić, że ich zapewnienie w praktyce stanowi nadal wyzwanie dla pracodawców z obszaru Unii Europejskiej.

Przypisy/Notes

- ¹ TFUE oraz Karta zostały opublikowane w Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012.
- ² Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r. i weszła w życie 3 maja 2008 r.
- ³ W stosunku do UE Konwencja weszła w życie 21 stycznia 2011 r. zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE z 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.Urz. L 23 z 27.1.2010, s. 35. Tekst Konwencji ONZ znajduje się w jej załączniku.
- ⁴ Dz.Urz. L 303 z 2.12.2000, s. 16.
- ⁵ Zob. zwłaszcza wyrok z 22 stycznia 2019 r. w sprawie Cresco Investigation GmbH przeciwko Markusowi Achatziem, C-193/17, EU:C:2019:43.
- ⁶ Wyrok z 22 maja 2014 r. w sprawie Wolfgang Glatzel przeciwko Freistaat Bayern, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 74.
- ⁷ Komitet ONZ ds. Osób z Niepełnosprawnościami (2018), Ogólny komentarz nr 6 na temat równości i niedyskryminacji, UN Doc. CRPD/C/GC/6, para. 25(a).
- ⁸ W dniu 2 czerwca 2008 r. Komisja przyjęła projekt dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, COM(2008) 426, Bruksela, 2.7.2008 r. (dalej jako projekt dyrektywy horyzontalnej). Rozszerza on zakres stosowania zakazu dyskryminacji na takie obszary, jak ochrona społeczna, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną, świadczenia społeczne, edukacja, dostęp do dóbr i usług oraz dostarczanie dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem. Do tej pory projekt nie został jednak przyjęty, a tym samym Unia nie spełnia wszystkich wymogów wynikających z Konwencji ONZ, zgodnie z którą równość osób z niepełnosprawnościami należy zapewnić we wszelkich dziedzinach życia.
- ⁹ Warto zauważyć, że art. 4 b projektu dyrektywy horyzontalnej wskazuje na jeszcze inne czynniki, które należy brać pod uwagę w kontekście tej oceny, m.in. na wielkość, zasoby, charakter, obrót netto i zysk netto organizacji lub przedsiębiorstwa; szacunkowy koszt właściwego i niezbędnego środka; szacunkowa korzyść dla osób niepełnosprawnych ogółem, itd.
- ¹⁰ HK Danmark (działający w imieniu Jette Ring) przeciwko Dansk almennyttigt Boligselskab i HK Danmark (działający w imieniu Lone Skouboe Werge) przeciwko Dansk Arbejdsgiverforening (działającemu w imieniu Pro Display A/S), sprawy połączone C-335/11 i C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222.
- ¹¹ Wyrok w sprawie *HK Danmark*, pkt 54.
- ¹² Opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Oe z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie C-824/19, ECLI:EU:C:2021:324.
- ¹³ Opinia rzecznika generalnego A. Rantosa z 11 listopada 2021 r., C-485/20, ECLI:EU:C:2021:916.

Bibliografia/References

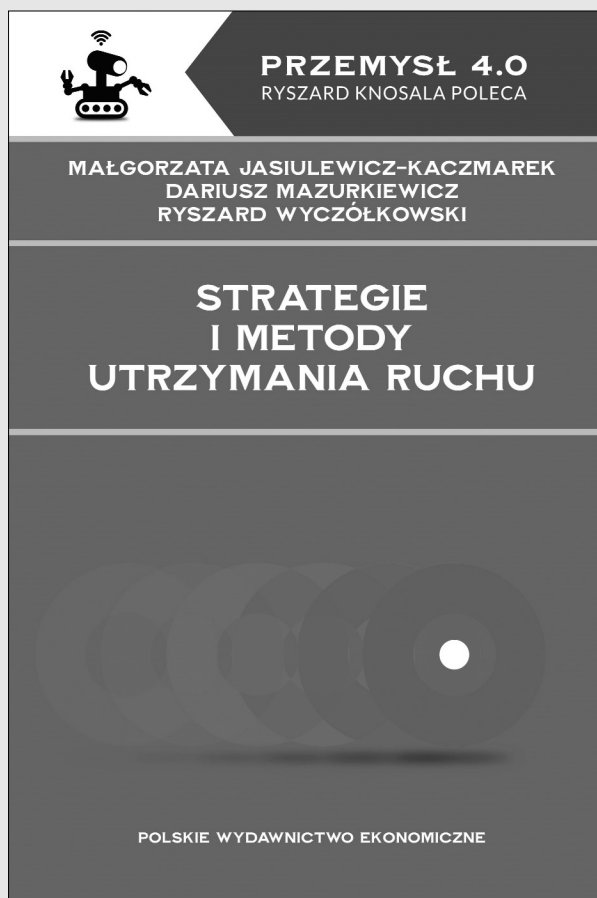
- Daly P. & Whelan, D. (2021). Disability in employment equality law: A reappraisal of the reasonable accommodation duty and issues arising in its implementation. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(6), 744–759, <https://doi.org/10.1177/1023263X211035268>
- Domańska, M. (2010). Zasada równości (zakaz dyskryminacji). W: A. Wróbel (Red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (s. 156–200). Wolters Kluwer.
- Hirschberg, M. & Papadopoulos, Ch. (2016). "Reasonable Accommodation" and "Accessibility": Human Rights Instruments Relating to Inclusion and Exclusion in the Labor Market. *Societies*, 6(1), 3–19, <https://doi.org/10.3390/soc6010003>
- Howard, E. (2016). Indirect Discrimination, Reasonable Accommodation and Religion. In: D. Cuypers, J. Vrielink (eds), *Equal is not enough* (s. 73–91). Intersentia.
- Lord, J. E. & Brown, R. (2011). The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In: M. H. Rioux, L. A. Basser, M. Jones (red.) *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law* (273–307). Martinus Nijhoff Publishers.
- Maliszewska-Nienartowicz, J. (2013). Discrimination based on disability: comment on HK Danmark v. Dansk almennyttigt Boligselskab and Dansk Arbejdsgiverforening (cases C-335/11 and C-337/11). *Polish Review of International and European Law*, 2(4), 75–93. <https://doi.org/10.21697/priel.2013.2.4.03>
- Maliszewska-Nienartowicz, J. (2020). Niepełnosprawność. W: J. Maliszewska-Nienartowicz, A. Wróbel (Red.), *Prawo antydyskryminacyjne. System prawa Unii Europejskiej*, tom 6 (s. 384–413), C.H.Beck.
- Maliszewska-Nienartowicz, J. (2021). Bezpośredni skutek ogólnej zasady niedyskryminacji w sporach dotyczących dziedzin objętych prawem Unii Europejskiej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3, 35–46, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2021.83.3.3>
- Poposka, Z. (2016). Idea behind Reasonable Accommodation as a Way Forward to Achieving Equality. *Balkan Social Science Review*, 7, 7–31, <https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/1486>
- Roig de Asís, R. (2016). Reasonableness in the concept of reasonable accommodation. *The Age of Human Rights Journal*, 6, 42–59, <https://doi.org/10.17561/tahrj.v0i6.2929>
- Śledzińska-Simon, A. *Brak wprowadzenia racjonalnych usprawnień jako forma dyskryminacji osób niepełnosprawnych*. <https://docplayer.pl/322266-Brak-wprowadzenia-racjonalnych-usprawnien-jako-forma-dyskryminacji-osob-niepelnosprawnych-dr-anna-sledzinska-simon.html> (pobrano 20.07.2022).

- Waddington, L. & Broderick, A. (2016). *Disability law and reasonable accommodation beyond employment. A legal analysis of the situation in EU Member States*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <http://doi.org/10.2838/15305>
- Waddington, L. B. (2013). Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In: L. B. Waddington, E. Quinn, & E. Flynn (eds.), *European Yearbook of Disability Law*, 4, 169–200. Intersentia.
- Waddington, L. & Broderick, A. (2018). Combatting disability discrimination and realising equality: A comparison of the UN CRPD and EU equality and non-discrimination law, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <https://doi.org/10.2838/208695>
- Wujczyk, M. (2016). Obowiązek pracodawcy zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień dla pracownika niepełnosprawnego. W: M. Borski (Red.) *Bariery w otoczeniu osób z niepełnosprawnościami Zagadnienia wybrane* (s. 17–32), Oficyna Wydawnicza Humanitas.

Prof. dr hab. Justyna Maliszewska-Nienartowicz, kierownik Katedry Studiów Europejskich na Wydziale Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie UMK, autorka około 130 publikacji naukowych poświęconych problematyce prawa europejskiego oraz kilku ekspertyz sporządzonych m. in. dla Komisji Europejskiej, Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego, czy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym dotyczących dyskryminacji i działań pozytywnych

Prof. dr hab. Justyna Maliszewska-Nienartowicz, the head of the Department of European Studies at the Faculty of Political Science and Security Studies at Nicolaus Copernicus University, the author of about 130 publications on European Union law and several expert opinions prepared for the European Commission, the Polish Society of Anti-Discrimination Law, or the Office of the Commissioner for Human Rights, including those concerning discrimination and positive actions.

Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne



Warto przeczytać!

Więcej informacji
na stronie
Wydawnictwa
www.pwe.com.pl