

USTAWA

z dnia 2009r.

o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o pracownikach samorządowych

Art. 1

W ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 8 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przedstawia Radzie Ministrów stanowisko odnośnie do projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej środków finansowych na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej – biorąc pod uwagę wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w poszczególnych urzędach.”

2) w art. 26 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. W urzędach, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jest niższy niż 6%, nabór o którym mowa w ust. 1 może odbywać się z uwzględnieniem pierwszeństwa w naborze osób niepełnosprawnych. Decyzję w tej sprawie podejmuje dyrektor generalny urzędu”;

3) w art. 28 w ust. 2 dodaje się pkt. 4a w brzmieniu:

„4a) informację, że pierwszeństwo w naborze mają kandydaci niepełnosprawni, pod warunkiem spełnienia wymagań niezbędnych – o ile nabór odbywa się w trybie określonym w art. 26 ust. 4;”;

4) w art. 30 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli nabór odbywa się w trybie określonym w art. 26 ust. 4, najlepsi kandydaci są umieszczani w protokole z zachowaniem pierwszeństwa osób

niepełnosprawnych. W pierwszej kolejności szereguje się wszystkich kandydatów niepełnosprawnych, spełniających wymagania niezbędne, według poziomu spełnienia przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze, a następnie pozostałych kandydatów.”.

Art. 2

W ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 11 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W jednostkach, o których mowa w art. 2, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jest niższy niż 6%, nabór kandydatów na stanowiska urzędnicze, z wyłączeniem kierowniczych stanowisk urzędniczych, może odbywać się z uwzględnieniem pierwszeństwa w naborze osób niepełnosprawnych. Decyzję w tej sprawie podejmuje kierownik jednostki”;

2) w art. 13 ust. 2 dodaje się pkt. 4a w brzmieniu:

„4a) informację, że pierwszeństwo w naborze mają kandydaci niepełnosprawni, pod warunkiem spełnienia wymagań niezbędnych – o ile nabór odbywa się w trybie określonym w art. 11 ust. 1a;”;

3) w art. 14 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli nabór odbywa się w trybie określonym w art. 11 ust. 1a, najlepsi kandydaci są umieszczani w protokole z zachowaniem pierwszeństwa osób niepełnosprawnych. W pierwszej kolejności szereguje się wszystkich kandydatów niepełnosprawnych, spełniających wymagania niezbędne, według poziomu spełnienia przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze, a następnie pozostałych kandydatów.”.

Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Aktualny stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej oraz państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych

Uchwalona 9 maja 1991r. ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych stworzyła obowiązujący do dziś system wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce. Uchwalona kilka lat później ustawa z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych utrzymała kluczowe elementy tego rozwiązania. Jest ona jednym z najważniejszych narzędzi realizacji przez Państwo dyspozycji zawartej w art. 69 Konstytucji RP a także podstawowym instrumentem realizacji obowiązku prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP) wobec osób niepełnosprawnych.

Istotą obecnych rozwiązań, wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych, jest nałożony na pracodawców, zatrudniających co najmniej 25 pracowników, obowiązek dokonywania comiesięcznych wpłat do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Pracodawcy mający wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6% są zwolnieni z tego obowiązku. Ponadto pracodawcy ci mogą ubiegać się o dofinansowanie do zatrudnienia każdego pracownika niepełnosprawnego – uprawnienia takiego nie mają jednak ci pracodawcy, którzy są finansowani ze środków budżetowych. Jeżeli wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych u danego pracodawcy jest niższy niż 6% ale większy od 0%, kwota składek wpłacanych przez niego do PFRON ulega odpowiedniemu zmniejszeniu.

Pomimo faktu, że powyższe rozwiązanie obowiązuje od kilkunastu lat, wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce są dalekie od oczekiwań. Także szeroko rozumiana administracja publiczna ma duże problemy z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Jest oczywiste, że wszelkie działania podejmowane przez władze, adresowane do pracodawców i mające na celu zwiększenie ich skłonności do zatrudniania osób niepełnosprawnych nie brzmią wiarygodnie, gdy działaniom tym nie towarzyszy przykład ze strony tych władz.

Tymczasem w praktyce wszystkich urzędów centralnych sytuacja jest bardzo zła a niekiedy wręcz kompromitująca, co potwierdzają dane Państwowego Funduszu

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dotyczące wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w marcu 2009r, zawarte w poniższej tabeli. W tabeli tej zamieszczono także dla porównania wskaźniki zatrudnienia w wybranych instytucjach obsługujących fundusze publiczne, będących dużymi pracodawcami (ZUS, KRUS, NFOŚiGW, PIP, PFRON).

Lp.	Nazwa	Zatrudnienie ogółem w etatach	Zatrudnienie osób niepełnosprawnych	
			w etatach	w %
1	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	588,61	5,00	0,85
2	Kancelaria Sejmu	1 213,19	12,00	0,99
3	Kancelaria Senatu	294,05	2,00	0,68
4	Kancelaria Prezydenta RP	420,70	2,00	0,48
5	Ministerstwo Obrony Narodowej	707,40	3,00	0,42
6	Ministerstwo Środowiska	430,55	4,90	1,14
7	Ministerstwo Finansów	2 353,46	15,00	0,64
8	Ministerstwo Gospodarki	891,93	2,25	0,25
9	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	738,05	4,10	0,55
10	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	1 014,93	4,30	0,42
11	Ministerstwo Edukacji Narodowej	366,10	4,00	1,09
12	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	315,56	2,00	0,64
13	Ministerstwo Zdrowia	532,88	10,00	1,88
14	Ministerstwo Sprawiedliwości	875,15	4,00	0,46
15	Ministerstwo Skarbu Państwa	779,46	8,00	1,03
16	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	1 024,00	0,00	0,00
17	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	708,66	19,40	2,74
18	Ministerstwo Sportu i Turystyki	193,69	1,00	0,52
19	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	960,61	2,00	0,21
20	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	511,00	13,00	2,54
21	Ministerstwo Infrastruktury	1 000,91	8,00	0,80
22	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	47 462,58	812,76	1,71
23	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	6 135,30	171,69	2,80
24	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	512,07	3,00	0,59
25	Państwowa Inspekcja Pracy	2 613,44	125,00	4,78
26	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	952,75	108,75	11,41

Nieco lepsza sytuacja w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tym okresie występuje urzędach wojewódzkich – Lubuski Urząd Wojewódzki przekracza nawet wskaźnik 6%.

Lp.	Nazwa	Zatrudnienie ogółem w etatach	Zatrudnienie osób niepełnosprawnych	
			w etatach	w %
1	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	646,33	16,15	2,50
2	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	521,90	17,00	3,26
3	Lubelski Urząd Wojewódzki	517,75	19,50	3,76
4	Lubuski Urząd Wojewódzki	352,05	28,25	8,02
5	Łódzki Urząd Wojewódzki	665,00	28,00	4,21
6	Małopolski Urząd Wojewódzki	796,69	20,25	2,54
7	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	1 240,62	21,50	1,73
8	Opolski Urząd Wojewódzki	291,00	14,00	4,81
9	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	511,75	22,50	4,40
10	Podlaski Urząd Wojewódzki	401,88	14,00	3,48
11	Pomorski Urząd Wojewódzki	466,13	12,88	2,76
12	Śląski Urząd Wojewódzki	889,90	14,25	1,60
13	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	319,00	4,00	1,25
14	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	373,24	18,75	5,02
15	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	700,15	23,90	3,41
16	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	445,92	12,50	2,80

Niestety, jak wynika z danych PFRON, wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędach marszałkowskich są już niższe.

Lp.	Nazwa	Zatrudnienie ogółem w etatach	Zatrudnienie osób niepełnosprawnych	
			w etatach	w %
1	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	803,30	8,50	1,06
2	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	589,15	15,75	2,67
3	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	699,86	3,00	0,43
4	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	486,49	18,00	3,70
5	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	731,28	11,13	1,52
6	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	820,93	8,76	1,07
7	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	952,00	8,00	0,95

8	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	427,40	8,55	2,00
9	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	610,38	12,00	1,96
10	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	469,63	2,00	0,43
11	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	675,75	12,00	1,78
12	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	812,85	9,00	1,11
13	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	491,12	14,88	3,03
14	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	689,97	17,50	2,54
15	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	734,11	15,90	2,17
16	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	543,78	5,00	0,92

Bardzo różnie radzą sobie z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych polskie sądy. W przypadku małych sądów rejonowych, zatrudniających kilkudziesięciu pracowników, uzyskiwane są nawet wskaźniki znacznie przekraczające 6% (n.p. Sąd Rejonowy w Wąbrzeźnie – 13,89%, Sąd Rejonowy w Myśliborzu – 9,84%, Sąd Rejonowy w Golubiu-Dobrzyniu – 8,51%, Sąd Rejonowy w Łańcucie – 7,83%, Sąd Rejonowy w Działdowie – 7,32%, Sąd Rejonowy w Choszcznie – 7,29%). W przypadku sądów większych (dużych rejonowych i okręgowych), zatrudniających kilkuset lub więcej pracowników, sytuacja jest już zła a nawet katastrofalna. Przykładowo: wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Sądzie Okręgowym w Warszawie w marcu 2009r. to 0,98%. Pomimo, że w tym sądzie jest zatrudnionych ponad 28 razy więcej osób niż we wspomnianym Sądzie Rejonowym w Wąbrzeźnie, to zatrudnienie osób niepełnosprawnych liczone w etatach było w tym okresie zaledwie dwa razy większe (w Warszawie 10 etatów a w Wąbrzeźnie – 5). Wskaźniki dla Sądów Okręgowych w Lublinie, Krakowie czy Katowicach są zbliżone do 1,5%. A przykładowo Sądy: Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy, Rejonowy w Łodzi (oba ponad 500 etatów), Rejonowy dla Warszawy Mokotowa, Rejonowy we Wrocławiu, Rejonowy w Szczecinie (wszystkie ponad 400 etatów) nie zatrudniały w marcu 2009r. ani jednej osoby niepełnosprawnej.

Jak wynika z danych PFRON są oczywiście w Polsce państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne (niestety nieliczne), mające wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych powyżej 6%:

Lp.	Nazwa	Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w %
1	Łużycki Oddział Straży Granicznej w Lubaniu	8,59
2	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy	8,62
3	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie	6,71
4	Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie	7,40
5	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim	7,61
6	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze	6,69
7	Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi	6,69
8	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi	6,46
9	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie	6,43
10	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	6,80
11	Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu	7,50
12	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzeszowie	6,92
13	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku	7,43
14	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	6,56
15	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie	7,18
16	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach	6,15
17	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olsztynie	8,37
18	Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu	6,95
19	Komenda Miejska Policji w Poznaniu	12,55
20	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie	6,15

Potrzeba i cel wydania ustawy

Biorąc pod uwagę powyższe dane jest oczywiste, że aktualne przepisy nie wystarczają, aby w administracji publicznej, samorządowej czy podmiotach wymienionych w art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne będące jednostkami budżetowymi, zakładami budżetowymi albo gospodarstwami pomocniczymi, instytucje kultury oraz jednostki organizacyjne zajmujące się statutowo ochroną dóbr kultury uznanych za pomnik historii) zapewnione zostało zatrudnienie co najmniej 6% osób niepełnosprawnych. Tak więc Państwo w sposób niedostateczny realizuje swoje obowiązki wobec osób niepełnosprawnych, zawarte w art. 69 oraz 65 ust. 5 Konstytucji RP. Zdaniem

wnioskodawców obecne rozwiązania nie dają też osobom niepełnosprawnym odpowiedniego dostępu do służby publicznej na zasadach określonych w art. 60 Konstytucji RP. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostkach budżetowych ma też istotne znaczenie w wymiarze symbolicznym, pokazuje bowiem że „władza” stawia wobec siebie takie same wymagania jak wobec innych pracodawców i te wymagania realizuje.

W stosunku do administracji oraz państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych system wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest oparty przede wszystkim na groźbie kary finansowej, a więc wspomnianym już wcześniej obowiązku dokonywania wpłat do PFRON przez pracodawców, którzy nie osiągnęli 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Bardzo ważnym uzupełnieniem tego rozwiązania, w odniesieniu do jednostek, dla których środki na wynagrodzenia planuje się w ramach budżetu państwa, było wprowadzenie od 2009r. zasady, zgodnie z którą nie można już planować wpłat do PFRON jako odrębnej pozycji w budżecie, lecz ewentualne składki trzeba finansować ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia. W praktyce kwoty planowane na składki zostały „dołączone” do środków przewidzianych na wynagrodzenia. Takie rozwiązanie kreuje silny bodziec, bowiem brak odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych zmniejsza fundusz wynagrodzeń (także środki na nagrody i premie), co jest odczuwalne przez wszystkich pracowników urzędu czy jednostki, a przybliżenie się do wskaźnika zwiększa środki na wynagrodzenia w faktycznej dyspozycji urzędu.

Należy jednak brać pod uwagę, że system bodźców pozytywnych adresowanych do jednostek budżetowych jest dużo słabszy niż ten adresowany do pozostałych pracodawców. Nie mają one bowiem prawa do dofinansowania zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w sytuacji, gdy osiągną 6% wskaźnik zatrudnienia. Brak takiego uprawnienia jest szczególnie krytykowany przez samorządy – nakłada się na nie obowiązek, mający konsekwencje finansowe, przez brak dotacji z PFRON stawia w gorszej sytuacji niż wielu innych pracodawców (np. przedsiębiorców) a ponadto ustawowo określony sposób naboru pracowników bardzo utrudnia albo wręcz uniemożliwia wykonanie tego obowiązku.

Oparcie systemu jedynie na negatywnych konsekwencjach finansowych oraz na wspomnianym elemencie związanym z planowaniem środków na wynagrodzenia w budżecie Państwa nie może przynieść oczekiwanych rezultatów. W praktyce, podczas wielu konkursów na stanowiska, przyznaje się punkty dodatkowe za

predyspozycje czy cechy, które na danym stanowisku wcale nie są potrzebne a jedynie mogą być przydatne w wyjątkowych sytuacjach. Często prowadzi to do praktycznej dyskryminacji osób niepełnosprawnych, które są niżej oceniane za np. zdolności komunikacyjne, dyspozycyjność czy także specyficzne umiejętności, których nie mogły nabyć z uwagi na swoją niepełnosprawność. A w przypadku konkursów z udziałem kilkudziesięciu kandydatów to właśnie punktacja za te dodatkowe elementy, często całkowicie nieprzydatne na obsadzonym stanowisku, decyduje o ostatecznym rozstrzygnięciu.

Procedura naboru pracowników administracji jest obecnie szczegółowo regulowana w:

- 1) ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej,
- 2) ustawie z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych.

W przypadku ustawy o służbie cywilnej regulacje te dotyczą jedynie zatrudnienia w służbie cywilnej. Pozostałe stanowiska nieurzędnicze (pomocnicze, obsługi oraz stanowiska w gabinetach politycznych) w administracji rządowej nie podlegają procedurze regulowanej ustawowo. W praktyce szczególna sytuacja dotyczy stanowisk sekretarskich oraz informatyków. Czasami są one traktowane jako stanowiska w służbie cywilnej a czasami, zwłaszcza gdy dyrektorowi generalnemu brakuje w budżecie urzędu odpowiedniej liczby etatów w służbie cywilnej, jako stanowiska pomocnicze, których ilość nie jest określana (w budżecie określa się tylko kwotę na wynagrodzenia tej grupy pracowników). Podobna sytuacja wynika z ustawy o pracownikach samorządowych. Nabór na stanowiska urzędnicze jest regulowany ustawowo. Nabór pozostałych pracowników samorządowych (doradcy, asystenci, pracownicy pomocniczy i obsługi) nie podlega tak ścisłym regulacjom.

Także tryb naboru pracowników w administracji państwowej (np. Kancelaria Prezydenta RP, Sejmu, Senatu) oraz w innych podmiotach finansowanych z budżetu (np. ZUS, PFRON, agencje państwowe itp.) nie jest regulowany ustawowo i może odbywać się według reguł ustalonych przez te podmioty.

Z punktu widzenia prawnego nie ma więc przeszkód, aby stosując nabór „z wolnej ręki” osoby odpowiedzialne za politykę kadrową zatrudniały na wielu stanowiskach w podmiotach klasyfikowanych w Sekcji L wg. Polskiej Klasyfikacji Działalności osoby niepełnosprawne bez procedur konkursowych. W praktyce jednak regulacje dotyczące naboru do służby cywilnej oraz naboru pracowników samorządowych na stanowiska urzędnicze mają charakter silnego wzorca,

stosowanego (ewentualnie z drobnymi modyfikacjami) do procedury naboru zdecydowanej większości innych pracowników administracji jak i innych jednostek finansowanych ze środków publicznych (w tym u tak wielkiego pracodawcy jak ZUS). Wynika to z chęci uniknięcia zarzutów np. o tworzenie mechanizmów ułatwiających zatrudnianie „swoich kandydatów”, z chęci stworzenia przejrzystych reguł, mających zapewnić wybór najlepszego kandydata czy z chęci uniknięcia skarg ze strony odrzuconych kandydatów. Osoby odpowiedzialne w tych podmiotach za nabór pracowników nie stosują jakichkolwiek preferencji dla określonych grup kandydatów (np. dla osób niepełnosprawnych), gdyż obawiają się, że któryś z niezadowolonych, odrzuconych kandydatów mógłby zaskarżyć ich rozstrzygnięcie do sądu pracy.

Tymczasem w procedurze konkursowej, w której przeprowadza się otwarty konkurs, osoby niepełnosprawne stoją prawie zawsze na z góry straconej pozycji – nawet gdy spełniają wymagania niezbędne (wspomniane ustawy przewidują, że w ogłoszeniu o naborze podaje się informacje o wymaganiach niezbędnych i wymaganiach dodatkowych). Zawsze bowiem, gdy pojawia się kilku kandydatów spełniających wymagania niezbędne, faktycznym obszarem konkursu, decydującym o ostatecznym rozstrzygnięciu, stają się wymagania dodatkowe oraz kwalifikacje i predyspozycje nie podane w zakresie wymagań. A w tym wypadku osoby niepełnosprawne stoją prawie zawsze na straconej pozycji – i to zarówno w przypadku naboru do korpusu służby cywilnej lub na stanowiska urzędnicze w samorządzie, jak i w przypadku konkursów wzorowanych na tych przepisach a ogłaszanych np. przez państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne. Przykładowo – osoba niepełnosprawna ruchowo najczęściej przegra rywalizację, bo jest mniej mobilna, a więc z punktu widzenia pracodawcy nie może wykonywać zadań poza siedzibą (np. w miejscach gdzie są bariery architektoniczne), osoba z niedosłuchem zapewne ma niższy poziom znajomości języka obcego niż osoba, która takich problemów nie ma, osoba niedowidząca może być postrzegana jako mniej wydajna niż osoba, która bez problemów czyta drobny druk, osoba niepełnosprawna intelektualnie nie dostanie posady gońca, bo w ramach dodatkowych kryteriów przegra rywalizację z osobą mającą maturę Dodatkowo trzeba też brać pod uwagę fakt, że porównywanie przez Państwo kwalifikacji osób niepełnosprawnych i osób nie mających problemów zdrowotnych, pod pretekstem zapewnienia pełnej konkurencji, równości i konieczności wyboru najlepszego mogłoby zostać uznane za zasadne tylko pod warunkiem, gdyby wcześniej to

Państwo stworzyło tym osobom równe warunki w procesie nabywania tych kwalifikacji. A tak niestety nie jest i mimo że sytuacja w ostatnich kilkunastu latach uległa pewnej poprawie, to nadal jest daleka od tego „modelu wzorcowego”. System edukacji „wypycha” wielu niepełnosprawnych w nauczanie indywidualne, ograniczając ich późniejsze zdolności do funkcjonowania w grupie, bardzo często mają oni ograniczony dostęp do zajęć pozalekcyjnych czy kół zainteresowań, wielokrotnie zamyka się przed nimi drzwi najlepszych szkół (n.p. pod pretekstem barier architektonicznych czy braku możliwości zapewnienia opieki paramedycznej). Dzieci i młodzież niepełnosprawna często nie mogą liczyć nawet na wsparcie techniczne, ograniczające negatywne skutki ich niepełnosprawności na edukację (np. aparaty słuchowe, odpowiednie programy komputerowe poprawiające możliwości komunikacji, nieograniczony bezpłatny transport na zajęcia szkolne i pozaszkolne) niezwłocznie po zdiagnozowaniu czy zgłoszeniu takiej potrzeby. Wielokrotnie mija nawet kilka lat zanim uczeń otrzyma takie wsparcie – a z punktu widzenia procesu edukacji przynosi to straty, których najczęściej nie da się już nadrobić. Wiele z obecnych praktyk zatrudniania w służbie cywilnej i w samorządach należałoby uznać, w świetle art. 32 ust. 2 Konstytucji RP („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”) za dyskryminujące osoby niepełnosprawne. Często warunki dodatkowe zawarte w ogłoszeniach o naborze są całkowicie nieprzydatne na danym stanowisku a ponadto osoby niepełnosprawne wielokrotnie nie mają możliwości ich wypełnić. Są one umieszczane w ogłoszeniach jedynie po to, aby ułatwić proces rozstrzygania konkursów, aby znaleźć jak najwięcej kryteriów, w których można porównać kandydatów. Ale jeśli są to kryteria (kwalifikacje lub predyspozycje) nieprzydatne na danym stanowisku, to mamy do czynienia ze swoistą dyskryminacją bezpośrednią (np. oczekiwanie od kandydatów mobilności) lub też pośrednią (wymóg posiadania określonych umiejętności w sytuacji gdy ich zdobycie przez osobę niepełnosprawną było wręcz niemożliwe z uwagi na fakt, że cały system edukacji to często jeden wielki system rzucania osobom niepełnosprawnym kłód pod nogi). Ta dyskryminacja nie jest oczywiście realizowana celowo – ale w praktyce ma miejsce.

Obecny system, w którym podjęcie pracy w służbie cywilnej lub w samorządzie przez osoby niepełnosprawne wymaga „pokonania” innych kandydatów, którzy wcześniej, przez ponad 20 lat, mogli korzystać z lepszych rozwiązań edukacyjnych niż te oferowane przez Państwo osobom

niepełnosprawnym, należy uznać za faktyczną, chociaż ukrytą dyskryminację a nie za równe traktowanie wszystkich obywateli RP. Celem projektowanej ustawy jest więc także doprowadzenie do sytuacji, w której proces zatrudnienia w służbie cywilnej i w jednostkach samorządu będzie odbywał się zgodnie z art. 32 ust. Konstytucji RP – bez dyskryminacji niepełnosprawnych kandydatów.

Projektowane zmiany ustawy o służbie cywilnej i ustawy o pracownikach samorządowych, stwarzające mechanizm ułatwiający nabór pracowników niepełnosprawnych, przyczynią się do skuteczniejszego wykonywania przez Państwo obowiązków określonych w art. 69 i art. 65 ust. 5 Konstytucji RP oraz zapewnią osobom niepełnosprawnym realny dostęp do służby cywilnej, co jest ich prawem w świetle art. 32 ust. 2 i art. 60 Konstytucji RP a w konsekwencji doprowadzą do wzrostu liczby zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych w jednostkach budżetowych.

Istota proponowanych zmian

Proponowane zmiany dotyczą procedury naboru do służby cywilnej oraz pracowników samorządowych – a więc tych obszarów, które są obecnie regulowane ustawowo. Nie proponuje się ustawowych rozwiązań związanych z procesem zatrudniania w innych jednostkach państwowych i samorządowych, uznając, że proponowane zmiany w już istniejących przepisach (które są w praktyce swoistym wzorcem dla wielu pozostałych instytucji) będą wystarczającą zachętą do zmiany zasad stosowanych w innych podmiotach, w których proces zatrudnienia nie jest regulowany ustawowo.

Proponowane zmiany:

- dotyczą procesu naboru do służby cywilnej, nie dotyczą zaś procesu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej,
- dotyczą naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze w samorządach, z wyłączeniem kierowniczych stanowisk urzędniczych w samorządach.

Ponieważ zasadniczym celem projektowanej ustawy jest stworzenie narzędzia umożliwiającego zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej i wśród pracowników samorządowych oraz, poprzez stworzenie „dobrego wzorca”, także wśród innych grup pracowników administracji oraz państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych będących jednostkami budżetowymi,

projektowane rozwiązania nie obejmują stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej (wyższe stanowiska w służbie cywilnej) oraz w administracji samorządowej (kierownicze stanowiska urzędnicze). W służbie cywilnej takich stanowisk jest ok. 1,5 tys. Jest to więc niewielki odsetek ogólnej liczby stanowisk, a ponadto przy ich obsadzaniu bardzo dużą rolę muszą odgrywać predyspozycje kandydatów, w tym zdolności organizacyjne i umiejętność kierowania pracą zespołu. Dlatego przy ich obsadzaniu powinny obowiązywać dotychczasowe zasady. W praktyce nabór na wiele z tych stanowisk (wicedyrektorów departamentów i podobnych jednostek) odbywa się w drodze awansu wewnętrznego – a w takiej sytuacji zatrudnione wcześniej w urzędach osoby niepełnosprawne nie będą miały trudności z wykazaniem swojej przydatności.

Proponowane przepisy (art. 1 pkt 2) stwarzają dyrektorowi generalnemu urzędu, w którym wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jest niższy niż 6%, ogłoszenie naboru do służby cywilnej z uwzględnieniem pierwszeństwa w naborze osób niepełnosprawnych. Analogiczne uprawnienie (art. 2 pkt 1) miałby kierownik jednostki samorządowej, ogłaszający nabór kandydatów na stanowiska urzędnicze, z wyłączeniem kierowniczych stanowisk urzędniczych – o ile wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tej jednostce jest niższy niż 6%. Proponowane rozwiązanie daje dyrektorowi generalnemu i kierownikowi jednostki jedynie prawo do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu naboru w takim trybie – z którego może skorzystać lub nie. Jeśli jednak nabór ma być przeprowadzany z uwzględnieniem pierwszeństwa w naborze osób niepełnosprawnych, to odpowiednia informacja musi znaleźć się w ogłoszeniu o naborze. Obowiązek takiego ogłoszenia wynika z projektowanego art. 1 pkt 3 i art. 2 pkt 2 ustawy. Jest to więc rozwiązanie pozostawiające ostateczną decyzję w rękach dyrektora generalnego – w przeciwieństwie do już istniejącego podobnego rozwiązania, określonego w art. 26 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym kandydaci zwolnieni z zawodowej służby wojskowej, ubiegający się o zatrudnienie na stanowiskach związanych z obronnością kraju mają ustawowo określone pierwszeństwo w naborze.

Rozstrzygając taki nabór w pierwszej kolejności będzie się brało pod uwagę wszystkich kandydatów niepełnosprawnych, którzy spełnili wymagania niezbędne, zawarte w ogłoszeniu o naborze, i szeregowo ich w protokole z przeprowadzonego

naboru według poziomu spełnienia przez nich wszystkich wymagań zawartych w ogłoszeniu o naborze. W dalszej kolejności będą szeregowani pozostali kandydaci (art. 1 pkt 4 i art. 2 pkt 3).

Ponadto proponowane brzmienie art. 8 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej (zmiana w art. 1 pkt 1) zapewni, że Rada Ministrów podejmując corocznie decyzję w sprawie projektu ustawy budżetowej będzie musiała zapoznać się z uwagami ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i dokonać analizy wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych w poszczególnych urzędach, w tym także dynamiki ich zmian. Rada Ministrów będzie więc mogła, podejmując decyzję o kwotach na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej w poszczególnych resortach, wywierać presję na resorty, które nie zatrudniają odpowiedniej liczby pracowników niepełnosprawnych i nie podejmują skutecznych działań aby ten stan zmienić.

Przewidywane skutki projektowanej ustawy

Projektowana ustawa powinna doprowadzić do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej oraz wśród pracowników samorządowych a ponadto, poprzez wzorcową rolę, jaką pełnią przepisy zawarte w obu zmienianych ustawach, sprzyjać wzrostowi zatrudnienia w innych instytucjach administracji państwowej (n.p. Kancelaria Prezydenta RP, Sejmu, Senatu) oraz wielu państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych – w tym u tak wielkich pracodawców jak ZUS czy KRUS.

Skala i tempo tego zjawiska są trudne do oszacowania – zależą zarówno od skłonności decydentów do ogłaszania naborów (konkursów) z uwzględnieniem pierwszeństwa w naborze osób niepełnosprawnych jak i od zainteresowania samych niepełnosprawnych podjęciem pracy w administracji lub innych jednostkach sfery budżetowej.

Większa liczba osób niepełnosprawnych zatrudniona w administracji publicznej, co często zostanie zauważone przez interesantów, prowadzić będzie także do zwiększenia skłonności zatrudniania osób niepełnosprawnych w innych działach gospodarki – poza sferą budżetową.

Praca w administracji i innych jednostkach sfery budżetowej jest zazwyczaj bardziej stabilna niż zatrudnienie w produkcji czy usługach. Z punktu widzenia osób

niepełnosprawnych stanowi to ważny czynnik stabilizacji życiowej, pozytywnie wpływający na ich dalekosiężne plany życiowe, w tym na zwiększenie poczucia samodzielności i niezależności.

Z punktu widzenia finansowego zatrudnienie każdej osoby niepełnosprawnej z jednej strony zmniejsza wpływy do PFRON (składka danego pracodawcy ulega obniżeniu) a z drugiej strony ogranicza szereg wydatków publicznych (osoba taka zaczyna samodzielnie opłacać składkę zdrowotną, często przestaje korzystać z wielu świadczeń społecznych jak dodatki mieszkaniowe, pomoc społeczna, świadczenia rodzinne). Zatrudnienie osoby niepełnosprawnej w jednostkach budżetowych nie powoduje wydatków z PFRON – dotacja dla pracodawcy nie przysługuje, nawet gdy wskaźnik zatrudnienia przekracza 6% - w przeciwieństwie do pracodawców spoza sfery budżetowej.

Osoby niepełnosprawne zatrudnione w jednostkach budżetowych korzystają z takich samych uprawnień, jak osoby niepełnosprawne zatrudnione w produkcji i usługach. Z punktu widzenia pracodawcy istotne znaczenie ma przede wszystkim fakt, że czas pracy pracownika niepełnosprawnego jest często krótszy (z uwagi na szczególne uprawnienia przysługujące zgodnie z przepisami prawa pracy) niż pozostałych pracowników. Wynagrodzenie zaś musi być podobne. Oczywiście ta różnica jest pracodawcy rekompensowana zmniejszeniem lub zwolnieniem z opłacania składki do PFRON.. Czynnik ten może stać się jednak mało istotny w sytuacji gdy pracodawca przekracza wskaźnik 6% zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wówczas nie ma już korzyści finansowej a ten skrócony czas pracy pracownika niepełnosprawnego staje się dodatkowym kosztem.

Z punktu widzenia finansów publicznych zatrudnienie osób niepełnosprawnych jest znacznie korzystniejsze w sytuacji, gdy są one zatrudniane w jednostkach budżetowych a nie u pozostałych pracodawców. Jak już bowiem wspomniano w takiej sytuacji pracodawcom budżetowym nie przysługuje dofinansowanie ze środków PFRON.

Realizacja projektowanej ustawy nie wymaga dodatkowych środków budżetowych.

Akty wykonawcze

Uchwalenie projektowanej ustawy nie wiąże się z koniecznością wydania aktów wykonawczych ani zmiany już wydanych.

Zgodność projektu z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

