

Michał SkóraUniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0002-2701-5945**EWOLUCJA POJĘCIA NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI
NA GRUNCIE PRAWA POLSKIEGO****Wprowadzenie**

W literaturze można odszukać wiele definicji niepełnosprawności sformułowanych przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych: socjologii, psychologii, pedagogiki oraz medycyny. Niepełnosprawność jako społeczne zjawisko jest również objęta zainteresowaniami przedstawicieli nauk prawnych. W tym aspekcie niepełnosprawność to sytuacja społeczna, z której wystąpieniem powiązane są określone obowiązki i uprawnienia oraz możliwość uzyskania przez osoby, które się w niej znajdują, swoistego statusu prawnego. Otrzymanie szczególnego statusu umożliwia korzystanie z uprawnień osób niepełnosprawnych, których celem jest minimalizowanie negatywnych następstw w związku z niepełnosprawnością¹. Częstym skutkiem niepełnosprawności jest też wykluczenie społeczne, a także problem z pełnym uczestnictwem w życiu społeczno-gospodarczym².

Pojęcie niepełnosprawności na przestrzeni dziejów ewoluowało. W ujęciu historycznym za Z. Woźniakiem można wskazać na pięć etapów zmiany podejścia do osób z niepełnosprawnością:

1. Pierwszy to okres od średniowiecza do renesansu. Osoby niepełnosprawne w tym czasie były wykluczone ze społeczności.
2. Okres epoki renesansu do pierwszych lat oświecenia. Był to czas nieznaczącej poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych, gdyż stały się one bardziej akceptowane w społeczeństwie. Brak natomiast konkretnych rozwiązań i wsparcia tej grupy społecznej.

¹ M. Paluszkiwicz, *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV, s. 77–78.

² M. Szablowska-Juckiewicz, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 215.

3. Okres oświecenia do XIX w. (tzw. okres racjonalistyczno-separacyjny). Lata te charakteryzowało lepsze poznanie przyczyn niepełnosprawności, zaczęto również różnicować osoby niepełnosprawne, w szczególności z tzw. niepełnosprawnością psychiczną.
4. Koniec XIX w. do pierwszej połowy XX w. (tzw. okres medykalizacji). W tym czasie nastąpił znaczny rozwój wsparcia instytucji opiekuńczych zajmujących się osobami niepełnosprawnymi.
5. Połowa XX w. do czasów obecnych – okres ugruntowania pełnoprawnej pozycji osób niepełnosprawnych³.

Zmiany były determinowane aktualnymi w danej epoce historycznej zwyczajami, systemami wartości, religią, jak również poglądami społecznymi i filozoficznymi⁴, a także postępem technologicznym i społecznym. Jednocześnie należy wskazać, że w Polsce wymienione powyżej fazy, szczególnie epoka medykalizacji statusu osoby niepełnosprawnej, trwała dłużej. Dopiero przełom XX i XXI w. spowodował zmianę podejścia do niepełnosprawności z modelu medycznego na model społeczny⁵.

Niniejszy artykuł ma przede wszystkim na celu scharakteryzowanie zagadnienia dotyczącego prawnego pojęcia niepełnosprawności w prawie polskim. Przedstawiono w nim ewolucję, czyli proces kształtowania się terminu „niepełnosprawność” po II wojnie światowej.

Pojęcie niepełnosprawności w ustawodawstwie krajowym

Polskiemu prawu nie od początku znane były terminy „niepełnosprawność” oraz „osoba niepełnosprawna”. Pierwotnie stosowane było pojęcie „inwalidztwo”, które występuje w dekreście Rady Państwa z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁶. Akt ten wprowadzał rentę inwalidzką przysługującą pracownikowi, który legitymował się wymaganym okresem zatrudnienia i stał się inwalidą w czasie zatrudnienia lub w ciągu 2 lat po jego ustaniu. Dekret definiował również pojęcie „inwalidy”. Na podstawie art. 13 pracownik był inwalidą, jeżeli stał się niezdolny do pracy wskutek wypadku przy pracy, choroby zawodowej lub innej przyczyny. Ponadto pracownik musiał zostać zaliczony do jednej z trzech grup inwalidów (art. 10).

Kolejną regulacją była ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁷. W rozumieniu art. 12 tej usta-

³ P. Kubicki, *Polityka publiczna wobec niepełnosprawności – propozycje perspektyw teoretycznych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 4, s. 13.

⁴ B. Jamrógiewicz, *Niepełnosprawność [w:] Wybrane kategorie problemów społecznych. Wprowadzenie*, red. B. Szluz, M. Bozacka, Rzeszów 2017, s. 51.

⁵ Por. P. Kubicki, *Polityka publiczna...*, s. 13–14.

⁶ Dz.U. nr 30, poz. 116 (akt uchylony 1 stycznia 1968 r.).

⁷ Dz.U. 1968, nr 3, poz. 6 (akt uchylony 1 stycznia 1983 r.).

wy inwalidą była osoba częściowo lub całkowicie niezdolna do wykonywania pracy z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu. Ustawodawca wprowadził trzy grupy inwalidów w zależności od stopnia niezdolności do zatrudnienia. Do III grupy zaliczone zostały osoby, których zdolność do zarobkowania została ograniczona w sposób istotny na skutek częściowej niezdolności do wykonywania dotychczasowej pracy lub których dotyczyła pełna utrata zdolności do wykonywania obecnego zatrudnienia. Natomiast do II grupy inwalidów zaliczono osoby, które były niezdolne do podjęcia jakiegokolwiek zatrudnienia. Z kolei do grupy I inwalidów zaliczone zostały osoby, które były niezdolne do wykonywania jakiegokolwiek pracy oraz ponadto wymagały opieki innych osób. Szczególne rodzaje naruszeń sprawności organizmu kwalifikujące do jednej z grup inwalidzkich określone były przez Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej oraz z Prezesem ZUS w rozporządzeniu⁸.

Określenie „osoba niepełnosprawna” pojawiło się pierwszy raz w 1982 r. w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 16 września 1982 r. w sprawie inwalidów i osób niepełnosprawnych⁹. Akt ten nie definiował powyższego terminu. Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w uchwale uznał, że inwalidom i osobom niepełnosprawnym nie zapewnia się w stopniu należyтым możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społecznym i zawodowym. Ponadto dokument wskazywał na realizację prawa do pracy tej kategorii osób. Treść uchwały zwraca uwagę na zapewnienie odpowiedniego przygotowania do zarobkowania dla osób niepełnosprawnych i inwalidów, jak również na zatrudnienie w otwartych zakładach pracy przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich ulg dla tych zakładów, np. podatkowych. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na konieczność powołania Rady do spraw Inwalidów i Osób Niepełnosprawnych, która była organem opiniodawczym i doradczym.

Pierwszą regulacją definiującą pojęcie „osoba niepełnosprawna” była ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych¹⁰. Artykuł 1 komentowanej ustawy wskazuje, że regulacja dotyczyła osób niepełnosprawnych o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, który ograniczał zdolność do wykonywania pracy zarobkowej. Na podstawie przepisów wykonawczych¹¹ o stopniu zdolności osoby niepełno-

⁸ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 12 sierpnia 1968 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, szczegółowych zadań, trybu postępowania i trybu kierowania na badania przez te komisje, zasad orzekania o inwalidztwie oraz sposobu powoływania i zasad wynagradzania członków komisji lekarskich i lekarzy działających w zakresie orzecznictwa inwalidzkiego (Dz.U. 1968, nr 32, poz. 221).

⁹ M.P. 1982, nr 22, poz. 188 (akt uznany za uchylony).

¹⁰ Dz.U. 1991, nr 46, poz. 201 (akt uchylony 1 stycznia 1998 r.).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 października 1991 r. w sprawie określenia organów właściwych do orzekania o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, ograniczających zdolność do wykonywania pracy zarobkowej, a także o stopniu zdolności osoby niepełnosprawnej do pracy zarobkowej (Dz.U. 1991, nr 90, poz. 406 – akt uchylony 1 stycznia 1999 r.).

sprawnej do zarobkowania oraz „istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych” orzekały obwodowe i wojewódzkie komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia.

Kolejnym aktem normatywnym regulującym pojęcie „osoba niepełnosprawna” jest Karta Praw Osób Niepełnosprawnych¹². Ustawodawca w art. 1 wskazał, że osobami niepełnosprawnymi są osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę, a także pełnienie ról społecznych. Ponadto osoby te zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia, jak również nie mogą podlegać dyskryminacji. Karta określa też katalog praw osób niepełnosprawnych.

Definicja osoby niepełnosprawnej została doprecyzowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹³. Pierwotnie ustawodawca uzależnił uzyskanie statusu „osoby niepełnosprawnej” od zaistnienia dwóch przesłanek:

- posiadania uszczerbku na zdrowiu, który spowodowany jest stanem fizycznym, psychicznym lub umysłowym, który trwale lub okresowo ogranicza lub uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a zwłaszcza zdolności do wykonywania pracy zawodowej,
- uzyskania stosownego orzeczenia przez wskazany w ustawie organ (w pierwszej instancji – wojewódzki zespół do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, a w drugiej instancji – Krajowy Zespół do spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności) o zakwalifikowaniu do jednego z trzech wymienionych w ustawie stopni niepełnosprawności (lekkiego, umiarkowanego, znacznego) lub całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy albo orzeczenia o rodzaju i stopniu niepełnosprawności osoby, która nie ukończyła 16. roku życia¹⁴.

Ustawodawca wykluczył uznanie za niepełnosprawną osoby z uszczerbkiem na zdrowiu spowodowanym okresowym lub trwałym naruszeniem sprawności jednostki, która nie została udokumentowana stosownym orzeczeniem wymienionym w ustawie¹⁵.

Obowiązujące brzmienie art. 1 nadała ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz zmianie niektórych innych ustaw¹⁶, która weszła w życie 1 lutego 2003 r. Modyfikacja ustawy spowodowana była wprowadzeniem do słowniczka pojęć (art. 2) definicji niepełnosprawności.

¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. (M.P. 1997, nr 50, poz. 475).

¹³ Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776.

¹⁴ K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałęcka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Akty wykonawcze. Komentarz*, Warszawa 2002, komentarz do art. 1, s. 15.

¹⁵ *Ibidem*, s. 16.

¹⁶ Dz.U. 2003, nr 7, poz. 79.

Ustawodawca w art. 1 wyznaczył zakres podmiotowy regulacji dotyczącej osób, których niepełnosprawność została uwierzytelniona jednym ze wskazanym w przepisach orzeczeń:

- o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności,
- o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy,
- o niepełnosprawności wydanym przed ukończeniem 16. roku życia.

Uzyskanie jednego z powyższych orzeczeń stanowi podstawę prawną do nabycia statusu osoby niepełnosprawnej oraz jest przesłanką realizacji określonych ustawowo uprawnień i obowiązków w ramach systemu rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych. Należy się zgodzić z M. Paluszkiem, że zawarte w art. 1 pojęcie osoby niepełnosprawnej jest tzw. definicją zakresowo pełną, ponieważ zawiera enumeratywnie wyliczone orzeczenia dotyczące uznania za osobę niepełnosprawna¹⁷.

Ustawa wprowadziła trzy stopnie niepełnosprawności. Prawodawca każdy z trzech stopni definiuje oraz przypisuje mu zdolność bądź niezdolność do wykonywania pracy zarobkowej. Ponadto wyjaśnia pojęcie niezdolności do samodzielnej egzystencji, wskazując, że oznacza ono „naruszenie sprawności organizmu, w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację”.

Do znacznego stopnia niepełnosprawności ustawa zalicza osoby mające naruszoną sprawność organizmu, które są niezdolne do pracy lub zdolne do pracy wyłącznie w warunkach pracy chronionej, wymagające stałej lub długotrwałej pomocy i opieki innych osób w celu wypełniania ról społecznych w związku z ich niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Z kolei do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności klasyfikuje się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, które są niezdolne do pracy lub zdolne do pracy wyłącznie w warunkach pracy chronionej, a także wymagają częściowej lub czasowej pomocy innych osób w celu wypełniania ról społecznych. Natomiast do lekkiego stopnia niepełnosprawności kwalifikuje się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, która powoduje w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy u tych osób w porównaniu do osób o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością fizyczną i psychiczną, lub osoby mające ograniczenia w pełnieniu ról społecznych, które mogą być wyrównane za pomocą wyposażenia tych osób w przedmioty ortopedyczne, środki techniczne lub środki pomocnicze. Doprecyzowanie przepisów dotyczących stopni niepełnosprawności stanowi rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności¹⁸. Określa ono zasady wyda-

¹⁷ M. Paluszkiem [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 31.

¹⁸ Dz.U. 2003, nr 139, poz. 1328 ze zm.

wania orzeczeń o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności oraz o wskazaniach do ulg i uprawnień, tryb postępowania przy orzekaniu, skład i sposób powoływania i odwoływania członków zespołów orzekających, a także sposób działania tych zespołów. Dodać należy, że stopień niepełnosprawności orzeka się na czas określony lub na stałe. Ponadto rozporządzenie wyróżnia dwa rodzaje naruszenia sprawności organizmu: trwałe i okresowe. Trwałe (stałe) naruszenie sprawności organizmu dotyczy osoby, której według wiedzy medycznej stan zdrowia nie rokuje poprawy, natomiast okresowe występuje wówczas, jeżeli według wiedzy medycznej może nastąpić poprawa stanu zdrowia jednostki.

Podsumowanie

W literaturze wyróżnia się dwa modele niepełnosprawności: medyczny oraz społeczny. W modelu medycznym niepełnosprawność jest definiowana jako konsekwencja uszkodzenia ciała, umysłu lub bezpośrednio choroby¹⁹. W odmienny sposób pojęcie niepełnosprawności określa model społeczny. W tym aspekcie przyczyn niepełnosprawności nie szuka się w jednostce, wskazuje się na ograniczające środowisko i bariery społeczne, ekonomiczne i fizyczne²⁰.

Reasumując powyższe rozważania, należy zauważyć, że ustawodawca, definiując niepełnosprawność, powinien podjąć działania legislacyjne zmierzające do uwzględnienia standardów ratyfikowanej konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w kierunku odchodzenia od modelu medycznego na rzecz społecznego modelu niepełnosprawności²¹. Dokument ten został ratyfikowany przez Polskę w 6 września 2012 r.²² Celem konwencji jest przede wszystkim zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby niepełnosprawne, a także ochrona tych praw. Według konwencji przez osoby niepełnosprawne należy rozumieć „osoby mające długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może w oddziaływaniu z różnymi barierami utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami”. Zgodzić się należy z M. Szablowską-Juckiewicz, że pojęcie niepełnosprawności zawarte w przywołanej powyżej ustawie o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych powinno być dostosowane do modelu zawartego w konwencji²³. Do tego aktu prawnego odniósł się również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie.

¹⁹ M. Gielda, *Pojęcie niepełnosprawności [w:] Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. M. Gielda, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2015, s. 21.

²⁰ M. Paluszkiewicz, *Prawne pojęcie...*, s. 79.

²¹ K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2012, nr 10, s. 14.

²² Dz.U. 2012, poz. 1169.

²³ M. Szablowska-Juckiewicz, *Zatrudnianie osób...*, s. 233.

Ponadto w celu usunięcia wieloznaczności tych samych pojęć, a także rozbieżności interpretacyjnych należałoby rozważyć wprowadzenie do polskiego porządku prawnego jednej uniwersalnej definicji niepełnosprawności²⁴. Z kolei stworzenie takiej definicji umożliwi wskazanie zakresu podmiotowego, który dotyczyłby nadanych tej grupie osób uprawnień²⁵. Modyfikacja pojęcia powinna być początkiem oczekiwanych przez środowisko osób z niepełnosprawnościami zmian.

Bibliografia

- Bereda-Łabędź K., Klimkiewicz L., Pałęcka A., *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Akty wykonawcze. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Giełda M., *Pojęcie niepełnosprawności* [w:] *Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. M. Giełda, R. Raszevska-Skałecka, Wrocław 2015.
- Jamrógiewicz B., *Niepełnosprawność* [w:] *Wybrane kategorie problemów społecznych. Wprowadzenie*, red. B. Szluz, M. Bozacka, Rzeszów 2017.
- Kowalczyk A., *Bezrobocie a niepełnosprawność. Rehabilitacja zawodowa jako przejaw aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2017, nr 21.
- Kubicki P., *Polityka publiczna wobec niepełnosprawności – propozycje perspektyw teoretycznych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 4.
- Kurowski K., *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2012, nr 10.
- Paluszkiewicz M., *Prawne pojęcie niepełnosprawności*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV.
- Szablówka-Juckiewicz M., *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Tyśkiewicz-Mazur A., *Definicje niepełnosprawności na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia* [w:] *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, red. A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablówka-Juckiewicz, Warszawa 2014.
- Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015.

Streszczenie

Niepełnosprawność jest jednym z największych problemów współczesnego społeczeństwa. Jest to zjawisko wielowymiarowe, o czym świadczą liczne klasyfikacje i definicje niepełnosprawności tworzone przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki. W piśmiennictwie przyjmuje się model medyczny oraz społeczny niepełnosprawności. Analizując regulacje prawne, należy stwier-

²⁴ A. Tyśkiewicz-Mazur, *Definicje niepełnosprawności na potrzeby rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia* [w:] *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, red. A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablówka-Juckiewicz, Warszawa 2014, s. 48.

²⁵ A. Kowalczyk, *Bezrobocie a niepełnosprawność. Rehabilitacja zawodowa jako przejaw aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2017, nr 21, s. 51.

dzić, że przeważa społeczny model niepełnosprawności, czyli ograniczeń dotyczących osób niepełnosprawnych oraz możliwości ich funkcjonowania w społeczeństwie. Autor charakteryzuje definicję niepełnosprawności na gruncie ustawodawstwa krajowego.

Słowa kluczowe: osoba niepełnosprawna, inwalidztwo, niepełnosprawność, orzeczenie o niepełnosprawności

THE EVOLUTION OF THE CONCEPT OF DISABILITY IN POLISH LAW

Summary

Disability is one of the greatest problems of modern society. It is a multidimensional phenomenon, as evidenced by numerous classifications and definitions of disability, created by representatives of various fields of science. The medical and social model of disability is adopted in the literature. Analyzing legal regulations, it should be stated that the social model of disability prevails, i.e. limitations concerning disabled people and their ability to function in society. The author describes the definition of disability on the basis of national legislation.

Keywords: disabled person, disablement, disability, disability certificate