

# INFORMACJA

o działalności

RZECZNIKA PRAW

OBYWATELSKICH

w obszarze równego traktowania

oraz o przestrzeganiu  
zasady równego traktowania  
w Rzeczypospolitej Polskiej

w roku

2016

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Przepis ten przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w tym, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, stanie przestrzegania zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, a także o wnioskach oraz rekomendacjach dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Ponadto Informacja stanowi wykonanie art. 19 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustanawiającego obowiązek podania jej do wiadomości publicznej.

**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2017, nr 3  
ŹRÓDŁA**

**Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich  
w obszarze równego traktowania  
oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania  
w Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2016**

**Redaktor Naczelny:**

Stanisław Trociuk

**Opracowanie redakcyjne:**

Zespół ds. Równego Traktowania

Anna Błaszczak-Banasiak

Anna Chabiera

Krzysztof Kurowski

Magdalena Kuruś

Agata Kwaśniewska

Anna Mazurczak

Marcin Sośniak

Joanna Subko

**Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2017

**ISSN 0860-7958**

Oddano do składu w czerwcu 2017 r.

Podpisano do druku w lipcu 2017 r.

Nakład: 500 egz.

**Projekt okładki:**

 **RZECZYOBRAZKOWE**

**Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:**

OMIKRON, Sp. z o.o.

[omikron.net.pl](http://omikron.net.pl)

# Spis treści

Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich .....	5
Słowo wstępne Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Równego Traktowania .....	7
Wprowadzenie .....	9
I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania .....	16
1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość lub religię .....	17
2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć .....	28
3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową .....	46
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek .....	51
5. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne .....	58
II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.....	63
1. Dostępność (art. 9 KPON).....	64
2. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 KPON).....	65
3. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPON).....	68
4. Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo (art. 19 KPON).....	73
5. Mobilność (art. 20 KPON).....	75
6. Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (art. 21 KPON).....	78
7. Poszanowanie prywatności (art. 22 KPON).....	79
8. Poszanowanie domu i rodziny (art. 23 KPON).....	81
9. Edukacja (art. 24 KPON).....	82
10. Zdrowie (art. 25 KPON).....	86
11. Rehabilitacja (art. 26 KPON).....	86
12. Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna (art. 28 KPON).....	88
13. Udział w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPON).....	90
14. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych .....	93
III. Działalność Komisji Ekspertów.....	94
1. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych .....	95
2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością .....	98
3. Zespół ds. Osób Głuchych .....	102
4. Komisja Ekspertów ds. Migrantów.....	103



IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania .....	107
V. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania.....	110
1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania.....	111
2. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania.....	121
VI. Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami .....	133
1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość .....	136
2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd.....	138
3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć.....	139
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową .....	141
5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek .....	143
6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.....	144
VII. Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania .....	146

# Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich

Zasada równego traktowania i niedyskryminacji jest jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych, a pozytywne obowiązki państwa w tym zakresie wynikają zarówno z aktów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Decyzją Sejmu i Senatu Rzecznik Praw Obywatelskich został wyznaczony niezależnym organem do spraw realizacji tej zasady i w myśl ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania jest prawnie zobowiązany do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób. Zgodnie z intencją ustawodawcy Rzecznik zobligowany jest także do corocznego informowania Sejmu i Senatu o swojej działalności w tym obszarze, niezależnie od ogólnej informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Waga tych problemów znalazła potwierdzenie w raportach organów międzynarodowych, które w 2016 roku oceniały sytuację w Polsce. Zarówno Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, jak i Komitet Praw Człowieka ONZ oraz Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ istotną uwagę poświęciły właśnie postępom i wyzwaniom w obszarze realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wskazując na istniejące nadal niedociągnięcia, zarówno w zakresie stosowania prawa, jak i w samych regulacjach prawnych.

Należy jednak podkreślić, że naruszenia tej zasady to przede wszystkim problemy obywateli, w szczególności zaś grup narażonych na wykluczenie społeczne, takich jak osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, przedstawiciele mniejszości narodowych, czy wyznaniowych, a także osoby nieheteroseksualne. Istotnym elementem mojej pracy jako Rzecznika Praw Obywatelskich, także w 2016 r., były spotkania regionalne organizowane na obszarze całego kraju. Niemal na każdym takim spotkaniu jego uczestnicy podnosili problemy związane z dyskryminacją lub wykluczeniem. Zarówno ja, jak i przedstawiciele mojego Biura dokładaliśmy wszelkich starań, żeby każdy taka sprawa została w należyty sposób wyjaśniona.

Szerokie spektrum problemów odnoszących się do realizacji zasady równego traktowania obrazują także dane statystyczne dotyczące wniosków kierowanych w tym obszarze do Biura Rzecznika. Zdecydowanie najwięcej spraw odnosiło się do problematyki ochrony praw osób z niepełnosprawnościami (ponad 33%). Dane te są szczególnie istotne biorąc pod uwagę, że ograniczona sprawność fizyczna lub intelektualna może stać się udziałem każdego obywatela, czy to na skutek choroby, wypadku, czy też w efekcie postępującego wieku. Pozostałe wnioski, w których skarżący podnosili zarzut dyskryminacji, dotyczyły innych przesłanek, w podobnej



liczbie: dyskryminacji ze względu na płeć (9,7%), orientację seksualną (9,5%), narodowość (7,2%), wiek (6,9%) i inne.

Przeprowadzone przez moje Biuro badania wskazują także, że 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji w roku 2016 nie zgłosiły tego faktu żadnej instytucji publicznej. Pozwala to postawić tezę, że gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym. Z tych powodów Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązany jest do prowadzenia działań proaktywnych zmierzających nie tylko do zwalczania zjawiska dyskryminacji, ale przede wszystkim do jej przeciwdziałania. Zadanie to zamierzam kontynuować w roku 2017.

dr Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich

# Słowo wstępne Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Równego Traktowania

Rok 2016 był czasem intensywnych działań podejmowanych przez Rzecznika w trzech obszarach dotyczących równego traktowania: przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, problemie niealimentacji oraz w obszarze mowy nienawiści i przestępstw motywowanych uprzedzeniami. Te trzy tematy świetnie obrazują, że kwestie dotyczące równego traktowania mają charakter interdyscyplinarny. W realizację działań Rzecznika w tych obszarach zaangażowane są wszystkie zespoły Biura, a wspierają nas także zewnętrzni eksperci.

Pierwszy obszar odnosi się do przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie i dotyka jednego z najbardziej drastycznych naruszeń praw człowieka. Fakt, że ktoś doznaje przemocy we własnym domu, jest jedną z największych patologii współczesnego świata. Niestety, nadal brak w Polsce mechanizmów umożliwiających natychmiastową izolację sprawcy od ofiary, podczas gdy – jak wielokrotnie wskazywaliśmy to w korespondencji do właściwych ministrów – bezpieczeństwo i ochrona ofiary powinny być w tych sprawach priorytetem. Ponadto, osoby doświadczające tej przemocy często nie otrzymują specjalistycznej i kompleksowej pomocy. Na sposób załatwiania spraw dotyczących tej przemocy nadal mają wpływ stereotypy dotyczące płci, którymi niekiedy kierują się policjanci, sędziowie i prokuratorzy. Pełne wdrożenie Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej wymaga jeszcze wielu działań, które nie zostały podjęte ani po jej podpisaniu w 2012 r., ani po jej ratyfikowaniu w 2015 r. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r. koncentrowały się w związku z tym na funkcjonowaniu gminnych zespołów interdyscyplinarnych oraz procedury Niebieska Karta, uruchomieniu całodobowego bezpłatnego telefonu dla ofiar, a także na mechanizmach izolacji sprawcy od ofiary, w szczególności – nakazie opuszczenia mieszkania. Większość tych działań wymaga kontynuacji.

Druga kwestia to alimenty dla dzieci. Faktem jest, że problem niealimentacji dzieci pozostaje nierozwiązany od lat. Milion dzieci w Polsce nie otrzymuje alimentów, a kilkaset tysięcy rodziców nie płaci alimentów. Zadłużenie rodziców wobec dzieci przekracza 10 mld zł. Skuteczność egzekucji komorniczej w sprawach o alimenty szacuje się na 19,5%. Fundusz Alimentacyjny, z którego wypłacane są alimenty, gdy egzekucja okazała się bezskuteczna, pomaga ok. 300 tys. dzieci, bo reszta przekracza kryterium dochodowe, niezmienniane od 2007 r. Biorąc pod uwagę interdyscyplinarny charakter problemu niealimentacji w lutym 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka powołał Zespół Ekspertów ds. Alimentów. W jego skład weszli adwokaci, sędziowie, komornicy, przedstawi-



ciele organizacji pozarządowych, organizacji pracodawców, świata nauki i środowiska penitencjarnego. Udało się rozpocząć szerszą dyskusję publiczną na temat problemu niealimentacji, a do Sejmu trafił rządowy projekt nowelizacji Kodeksu karnego, który ma umożliwić, zgodnie z postulatami naszego Zespołu Ekspertów, szersze zastosowanie systemu dozoru elektronicznego wobec sprawców przestępstwa niealimentacji. Dzięki doświadczeniu ekspertów, Rzecznicy w ciągu ostatniego roku wypracowali i zwrócili się do instytucji publicznych z propozycjami zmian, które mają służyć poprawie sytuacji w zakresie niealimentacji dzieci – w tym bardziej skutecznej egzekucji komorniczej, poprawie efektywności pomocy udzielanej z Funduszu Alimentacyjnego, zwiększeniu zatrudnienia osób zobowiązanych do alimentów. Nie udało się przekonać rządzących do wszystkich tych propozycji, dlatego te kwestie wymagają dalszych działań.

Trzeci istotny obszar naszych działań w 2016 r. to kwestie związane z mową nienawiści i przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami. To, co może niepokoić, to po pierwsze większa „śmiałość” sprawców. W porównaniu do 2015 r., w ubiegłym roku częściej dochodziło do bezpośrednich ataków na ofiary – przemocy słownej lub fizycznej opartej na bezpośrednim kontakcie. Po drugie, choć skala tych zjawisk wciąż nie jest duża na tle innych przestępstw, to jednak, zgodnie ze statystykami Prokuratury Krajowej, ich liczba rośnie. Ponadto musimy mieć na względzie, że tego rodzaju zachowania mają istotne konsekwencje dla wszystkich osób należących do danej grupy. Jeżeli mamy do czynienia z motywacją ksenofobiczną, to inne osoby, należące do tej samej grupy etnicznej czy religijnej, mogą czuć się zagrożone. Nawet zatem, jeżeli te zdarzenia nie mają masowego charakteru, to nie możemy mówić, że są one marginalne. Staraliśmy się reagować na każdy przypadek, monitorować postępowanie organów ścigania i uczułać, jak ważna jest szybka i stanowcza reakcja organów państwa.

Wszystkie te kwestie wymagają dalszych działań. Będziemy przekonywać władze publiczne do określonych zmian – także w 2017 r.

dr Sylwia Spurek  
Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Równego Traktowania



# Wprowadzenie

W działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, jako niezależnego organu ds. równego traktowania, istotne znaczenie ma szerokie upowszechnienie informacji o standardzie ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem i dyskryminacją, jak również umiejętność prawidłowego kwalifikowania przez każdego określonych regulacji prawnych czy zdarzeń jako naruszających zasadę niedyskryminacji. Dlatego też warto wskazać na podstawowe ustalenia w tym zakresie.

Równość wobec prawa stanowi jedną z fundamentalnych zasad ochrony praw człowieka, a jej przestrzeganie warunkuje realizację innych praw podstawowych. Nakaz równego traktowania zajmuje eksponowane miejsce zarówno w regulacjach krajowych, jak i w aktach prawa międzynarodowego. Polska Konstytucja określa ogólne pojęcie i zakres zasady równości oraz formułuje zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny<sup>1</sup>, a także równość praw kobiet i mężczyzn<sup>2</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji RP oznacza, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy relewantnej<sup>3</sup>.

Dyskryminacja natomiast stanowi rodzaj kwalifikowanej formy nierównego traktowania i oznacza gorsze traktowanie osoby fizycznej ze względu na jakąś jej właściwość lub cechę osobistą bez racjonalnego uzasadnienia. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy: *negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska*<sup>4</sup>. Do najczęściej wymienianych przesłanek dyskryminacji zalicza się: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub tożsamość płciową, ale mogą do nich należeć także inne cechy osobiste, przykładowo: wygląd, pochodzenie społeczne, czy status materialny.

<sup>1</sup> Art. 32 Konstytucji RP.

<sup>2</sup> Art. 33 Konstytucji RP.

<sup>3</sup> Tak m.in.: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK 17/2/A/2005. Zob. też: wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01, OTK 7/215/2001.

<sup>4</sup> Zob. m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II PK 169/10, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II PK 288/10.

Na gruncie prawa międzynarodowego zasada równości znana jest już od uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 2 Deklaracji, *każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w Deklaracji, bez względu na różnicę rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice*. Obowiązek przestrzegania zasady równego traktowania został także ustanowiony w wiążących Polskę umowach międzynarodowych uchwalonych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, tj. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Na mocy powyższych umów Polska jest zobligowana zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw ustanowionych w Paktach, a także przestrzegać zasady niedyskryminacji bez względu na różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności<sup>6</sup>.

Zobowiązania Polski w zakresie realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji wynikają także z innych podstawowych traktatów dotyczących praw człowieka, takich jak: Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.<sup>7</sup>, Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r.<sup>8</sup>, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r.<sup>9</sup>, Konwencja o prawach dziecka z 1989 r.<sup>10</sup>, czy też Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r.<sup>11</sup>.

W systemie europejskim podstawowym aktem prawnym zobowiązującym do przestrzegania zasady równego traktowania jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>12</sup>, która w art. 14 podkreśla, że wymienione w niej prawa i wolności powinny być zapewnione przez państwa-strony bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Do zasady równości odnosi się także ratyfi-

<sup>5</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta w Paryżu przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r.

<sup>6</sup> Art. 2 ust. 1 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 2 ust. 2 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych Politycznych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

<sup>7</sup> Art. 3 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

<sup>8</sup> Art. 1 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 21 grudnia 1965 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

<sup>9</sup> Art. 1 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

<sup>10</sup> Art. 2 Konwencji o prawach dziecka przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

<sup>11</sup> Art. 5 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

<sup>12</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej jako: Europejska Konwencja Praw Człowieka).



kowana przez Polskę Europejska Karta Społeczna z 1961 r.<sup>13</sup>, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.<sup>14</sup> oraz Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r.<sup>15</sup>.

Zasada równości wobec prawa oraz szczególnie sytuacja grup narażonych na dyskryminację jest również przedmiotem licznych rekomendacji organizacji międzynarodowych.

W roku 2016 Komitet Praw Człowieka<sup>16</sup> zalecił uzupełnienie ochrony prawnej poprzez wprowadzenie kompleksowego zakazu dyskryminacji, obejmującego również takie przesłanki jak orientacja seksualna, niepełnosprawność, wyznanie, wiek i przekonania polityczne, także w takich obszarach jak edukacja, opieka zdrowotna, ochrona socjalna i mieszkalnictwo. Za konieczne Komitet uznał poprawienie dostępności i skuteczności środków odwoławczych w związku z każdą z form dyskryminacji. Komitet zwrócił również uwagę na potrzebę uzupełnienia przepisów Kodeksu karnego w zakresie penalizacji mowy nienawiści i innych przestępstw motywowanych uprzedzeniami wobec niepełnosprawności, wieku, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej. Warto zauważyć, że w chwili obecnej polski Kodeks karny penalizuje przestępstwa motywowane uprzedzeniami wyłącznie ze względu na takie cechy jak przynależność narodowa, etniczna, rasowa, polityczna, wyznaniowa lub z powodu bezwyznaniowości ofiary, z pominięciem pozostałych przesłanek dyskryminacji<sup>17</sup>.

Podobne w treści zalecenia pod adresem Polski, w zakresie zapewnianej przez państwo ochrony przed dyskryminacją, wydał Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>18</sup>. Dodatkowo, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy<sup>19</sup> wezwał do ratyfikacji dalszych instrumentów, w tym znowelizowanej Europejskiej Karty Społecznej i jej Protokołu dodatkowego, gdzie przewidziano mechanizm skargi zbiorowej, oraz Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w którym przewidziano ogólny zakaz dyskryminacji. Należy podkreślić, że takie zalecenia wobec Polski zostały skierowane po raz kolejny<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

<sup>14</sup> Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 22, poz. 209).

<sup>15</sup> Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule w dniu 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 961).

<sup>16</sup> Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące siódmego sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęte w dniu 31 października 2016 r.

<sup>17</sup> Art. 119, 256 i 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137, z późn. zm.; dalej także jako: K.k.).

<sup>18</sup> Uwagi końcowe dotyczące VI okresowego sprawozdania Polski z wdrażania Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęte w dniu 7 października 2016 r. (E/C.12/POL/CO/6).

<sup>19</sup> Raport Nilsa Muižnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce w dniach 9 – 12 lutego 2016.

<sup>20</sup> Zob. Uwagi końcowe Komitetu Praw Dziecka do połączonych trzeciego i czwartego sprawozdania okresowego Polski przyjęte na 17. sesji w dniach 14.09. - 2.10. 2015 r. (CRC/C/POL/CO/3-4), czy Raport Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji dotyczący Polski (piąty cykl monitoringu) przyjęty w dniu 20 marca 2015 r. (ECRI(2015)20).

Istotne zobowiązania Polski w obszarze równego traktowania wynikają jednak przede wszystkim z prawa Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych ustanawia ogólny zakaz dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>21</sup>. Szczegółowe obowiązki państw członkowskich regulują natomiast dyrektywy odnoszące się do równego traktowania w poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego<sup>22</sup>.

Pierwsze zmiany związane z koniecznością dostosowania polskiego prawodawstwa do unijnych standardów w zakresie równego traktowania nastąpiły w Kodeksie pracy<sup>23</sup>. Stosownie do treści przepisu art. 11<sup>2</sup> K.p. pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków, co w szczególności dotyczy równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Przepis art. 11<sup>3</sup> K.p. zakazuje natomiast jakiegokolwiek – bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Regulacje te zostały uszczegółowione w drodze przepisów rozdziału IIa Kodeksu pracy poświęconego w całości równemu traktowaniu w zatrudnieniu. Przepis art. 18<sup>3a</sup> § 1 K.p. precyzuje zakres stosowania zasady równego traktowania wymieniając takie obszary jak nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Regulacje K.p. uzupełnia ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która nakazuje przestrzeganie zasady równego traktowania w dostępie

<sup>21</sup> Art. 21 i nast. Karty Praw Podstawowych.

<sup>22</sup> Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 330); dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79); dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37); dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, str. 8).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.; dalej także jako: K.p.).



i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na wymienione w niej przesłanki<sup>24</sup>.

Kluczowym aktem prawnym, który ustanawia ochronę przed dyskryminacją jest natomiast ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>25</sup>. Ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Katalog przesłanek odnoszących się do zakazu nierównego traktowania – w przeciwieństwie choćby do regulacji Kodeksu pracy – ma charakter zamknięty. Zakres przedmiotowy ustawy o równym traktowaniu obejmuje obszary określone w art. 4-8 i jest zdeterminowany zakresem przepisów implementowanych dyrektyw. Należą do niego takie obszary, jak:

- 1) podejmowanie kształcenia zawodowego,
- 2) warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej,
- 3) przystępowanie i działanie w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych,
- 4) dostęp i warunki korzystania z instrumentów rynku pracy,
- 5) dostęp i warunki korzystania z usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie,
- 6) zabezpieczenie społeczne,
- 7) opieka zdrowotna,
- 8) oświata i szkolnictwo wyższe.

Zakres ochrony przyznany poszczególnym grupom społecznym narażonym na dyskryminację jest przy tym zróżnicowany ze względu na cechę prawnie chronioną, co budzi wątpliwości co do zgodności ze standardem konstytucyjnym określonym w art. 32.

Na mocy ustawy o równym traktowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania niezależnego organu ds. równego traktowania. Rzecznik wykonuje także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>26</sup>. W zakresie podstawowych zadań Rzecznika pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Art. 2a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 z późn. zm.; dalej także jako: ustawa o równym traktowaniu).

<sup>26</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.).

W okresie objętym informacją do Biura Rzecznika wpłynęły 622 sprawy dotyczące szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. W ocenie Rzecznika jest to jednak liczba dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Należy mieć na uwadze, że osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne cechują się często brakiem zaufania do instytucji publicznych, niską świadomością prawną oraz brakiem wiedzy w zakresie organów oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika<sup>28</sup>, że aż 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji nie zgłosiły tego faktu żadnej instytucji publicznej, przede wszystkim ze względu na brak przekonania, że zgłoszenie coś mogłoby zmienić. Może to też wskazywać na niską efektywność prawnych i praktycznych mechanizmów wspierania równego traktowania. Należy przy tym odnotować, że większość osób prawidłowo ocenia podawane przykładowo zdarzenia jako zachowania dyskryminujące, jednak znacznie mniej osób ma świadomość, że są one również niezgodne z prawem<sup>29</sup>.

Z tych powodów Rzecznik został zobowiązany do prowadzenia działań o charakterze proaktywnym, w tym do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Mając na uwadze treść art. 1 ustawy o równym traktowaniu, działania analityczne i badawcze Rzecznika dotyczą następujących przesłanek dyskryminacji: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna.

W ramach tych obowiązków Rzecznik w roku 2016 wydał trzy raporty z serii *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*<sup>30</sup>:

- Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości. Analiza i zalecenia;
- Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego. Analiza i zalecenia;
- Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową. Analiza i zalecenia.

Rzecznik zlecił również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych na temat funkcjonowania instytucji asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością oraz przestępstw z nienawiści, w tym psychologicznych i społecznych konsekwen-

<sup>28</sup> Badania przeprowadzone przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, listopad 2016.

<sup>29</sup> M.in. 77% uznaje za dyskryminację odmowę obsługi Ukraińców w restauracji, jednak tylko 25% uważa, że dyskryminacja w dostępie do usług jest w Polsce zakazana; 74% dostrzega dyskryminację w nieawansowaniu młodej matki wyłącznie ze względu na jej potencjalne nieobecności związane z opieką nad dzieckiem, jednak tylko 33% twierdzi, że dyskryminacja w zatrudnieniu – bez względu na rodzaj umowy – jest zakazana.

<sup>30</sup> Raporty w tej serii dostępne są na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-rownego-traktowania-prawo-i-praktyka-raporty-rpo>.


cji doświadczania przestępstw motywowanych uprzedzeniami przez osoby należące do wybranych grup wrażliwych. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2017.

Wobec znaczenia oraz interdyscyplinarności zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania, a także ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, Rzecznik realizuje je przy wsparciu Zastępczyni Rzecznika ds. Równego Traktowania. W strukturze organizacyjnej Biura Rzecznika wyodrębniony jest też Zespół do spraw Równego Traktowania, w którego skład wchodzi Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego oraz Wydział Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych.

Ponadto kontynuują prace powołane przez Rzecznika komisje społecznych ekspertów, w tym komisje zajmujące się bezpośrednio realizacją zasady równego traktowania, tj. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisja Ekspertów ds. Migrantów. Komisje mają charakter ciał opiniodawczo-doradczych.

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym podsumowanie działań Rzecznika w roku 2016 uzupełnia przegląd orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, a także najważniejszych problemów w obszarze równego traktowania dostrzeżonych przez inne instytucje publiczne.

Większość zagadnień podniesionych przez Rzecznika w wystąpieniach do różnych organów nadal pozostaje aktualna i wymaga dalszej aktywności w celu przyjęcia rozwiązań zapewniających możliwie najwyższy standard ochrony praw człowieka przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji.

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

## I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania



Poniżej opisano działalność Rzecznika w obszarze równego traktowania ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość, wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, religię, wyznanie lub światopogląd. Informacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, z uwagi na zadania Rzecznika w zakresie popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zostały wyłączone do odrębnego rozdziału.

## 1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość lub religię

### a) Ataki na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkających w Polsce cudzoziemców

Niepokój Rzecznika wzbudziły coraz częstsze sygnały o różnego rodzaju aktach przemocy, których ofiarami padają mieszkający w Polsce cudzoziemcy, zwłaszcza osoby pochodzące z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki oraz wyznawcy islamu. Zdarzeniom takim towarzyszy publiczna dyskusja tocząca się na forach internetowych, w której nienawistne zachowania nierzadko spotykają się z akceptacją czy wręcz poparciem ze strony internautów. Także prowadzone przez organy ścigania statystyki wskazują na to, iż w Polsce istnieje zagrożenie przestępstwami motywowanymi nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. Wyraźnie widać przy tym, że wzrasta liczba tego typu czynów popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego.

Sytuacja ta wywołała także zaniepokojenie Komitetu Prawa Człowieka ONZ. W dniu 31 października 2016 r. w Uwagach końcowych dotyczących VII sprawozdania okresowego RP z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Komitet zwrócił uwagę na niedostateczną reakcję władz na ten szczególny rodzaj przestępczości.

W ocenie Rzecznika przestępstwa motywowane uprzedzeniami wymagają od organów państwa, zwłaszcza Policji i prokuratury, stanowczej reakcji i determinacji w zakresie ich wykrywania i ścigania, a także karania sprawców. Nie bez znaczenia jest również sposób, w jaki przedstawiciele organów państwa publicznie opisują czy komentują zjawisko przestępczości motywowanej nienawiścią. Rzecznik zwrócił się<sup>31</sup> do Komendanta Głównego Policji z prośbą o wyjaśnienie, czy Policja prowadzi

<sup>31</sup> XI.518.70.2016 z 25 listopada 2016 r.

lub planuje podjąć działania o charakterze prewencyjnym lub edukacyjnym, które koncentrowałyby się na zapewnieniu bezpieczeństwa obcokrajowcom.

Komendant zapewnił<sup>32</sup>, że wszystkie przypadki napaści na tle rasowym lub temu podobne badane są przez Policję z należytą starannością. Prowadzone przez Policję statystyki stanowią obiektywny przekaz obrazujący skalę zjawiska przestępstw z nienawiści na podstawie postępowań wszczętych i czynów stwierdzonych. Komendant potwierdził ponadto, że efektywnie realizowana edukacja społeczeństwa i profilaktyka antydyskryminacyjna może przyczynić się do redukcji zachowań nienawistnych, jednak Policja nie jest wiodąca w tego rodzaju działaniach. Policja nie może także odpowiadać za badanie przyczyn ewentualnej radykalizacji postaw społecznych oraz wzrostu liczby przestępstw popełnianych z nienawiści.

## **b) Przeciwdziałanie przemocy motywowanej nienawiścią wobec studiujących w Polsce cudzoziemców**

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących publicznego nawoływania do nienawiści na tle przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej lub znieważania osób ze względu na tę przynależność, a także – co szczególnie niepokojące – fizycznych i często brutalnych napaści motywowanych pochodzeniem narodowym czy etnicznym. Wiele z tych spraw dotyczyło czynów będących przestępstwami z nienawiści, dlatego stały się także przedmiotem zainteresowania organów ścigania. Rzecznik podczas posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP, które odbyło się w dniu 25 lutego 2016 r., apelował o podjęcie działań zaradczych, w szczególności o charakterze edukacyjnym, a także o wyrażanie zdecydowanego sprzeciwu wobec mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści. O problemach studentów-obcokrajowców Rzecznik rozmawiał też podczas spotkania ze studentami programu Erasmus, którzy opowiadali o niechęci i agresji motywowanej pochodzeniem narodowym bądź etnicznym, których doświadczyli sami lub które dotknęły ich bliskich. W ocenie Rzecznika potrzebna jest zdecydowana reakcja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na ksenofobię, której doświadczają studiujący w Polsce cudzoziemcy. Zdaniem Rzecznika wyraźnym sygnałem sprzeciwu wobec wszelkich form nienawiści byłoby upowszechnienie wśród władz polskich uczelni standardu antydyskryminacyjnego. Wzór takiego standardu został wypracowany w ramach projektu „Uniwersyteckie standardy przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji”, realizowanego przez Ośrodek Badań nad Mediami Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Fundację Autonomia, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej oraz Fundację na Rzecz Różnorodności Społecznej. Rzecznik zwrócił się<sup>33</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o ocenę sytuacji zagranicznych studentów w Polsce pod kątem zagrożeń związanych ze wzrostem

<sup>32</sup> Pismo z 14 grudnia 2016 r.

<sup>33</sup> XI.518.38.2016 z 21 maja 2016 r.

w społeczeństwie niechęci, czy wręcz wrogości, wobec osób innego pochodzenia narodowego, etnicznego czy rasowego oraz działalnością środowisk skrajnie nacjonalistycznych.

### c) Edukacja dzieci należących do mniejszości narodowych i etnicznych

Rzecznik otrzymywał informacje świadczące o trudnościach w nauczaniu języków mniejszości narodowych i etnicznych, a także historii, geografii i kultury mniejszości. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z ograniczonego dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych przeznaczonych dla tej grupy uczniów, które byłyby dostosowane do aktualnej podstawy programowej. Rzecznik zwracał też uwagę na kwestię nauczania dzieci obywateli Ukrainy, mieszkających w Polsce. Konieczne są nowe rozwiązania, które umożliwią dzieciom ukraińskim naukę języka ojczystego razem z dziećmi polskimi należącymi do mniejszości ukraińskiej, co służyłoby wzajemnej integracji. Rzecznik zwrócił się<sup>34</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie oceny systemu wydawania i dystrybucji podręczników dla uczniów należących do mniejszości narodowych, a także o analizę możliwości wspólnego nauczania wybranych przedmiotów dla uczniów należących do mniejszości ukraińskiej oraz dzieci cudzoziemców pochodzących z Ukrainy.

W odpowiedzi poinformowano<sup>35</sup> Rzecznika, że Ministerstwo corocznie finansuje podręczniki i książki pomocnicze do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia ich tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Egzemplarze podręczników są udostępniane bezpłatnie uczniom poprzez biblioteki szkolne. Wersje elektroniczne materiałów są zamieszczane na portalu edukacyjnym Scholaris do nieodpłatnego wykorzystania przez zainteresowane osoby. W przypadku podręczników do nauki języka ukraińskiego jako języka mniejszości narodowej nie został przyjęty żaden plan wydawniczy. W tej sytuacji Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło starania, aby pozyskać autorów podręczników w ramach umów ze szkołami wyższymi lub na podstawie ogłaszanych w tym celu konkursów. Gotowość opracowania podręczników zgłosiło pięć uczelni wyższych. Prace nad ich przygotowaniem zostały jednak opóźnione w związku z rozpoczętą reformą systemu oświaty i planowanymi zmianami w podstawie programowej. W sprawie wspólnego nauczania dzieci należących do mniejszości ukraińskiej oraz dzieci – obywateli Ukrainy resort edukacji wyjaśnił<sup>36</sup>, że obie grupy uczniów mają zagwarantowane prawo do wyrażenia woli podtrzymywania swojej tożsamości narodowej i językowej, ale z uwagi na odmienne zasady organizacji tego nauczania, a także różny sposób jego finansowania, nie można tych grup objąć wspólną nauką.

<sup>34</sup> XI.813.1.2016 z 11 lutego 2016 r.

<sup>35</sup> Pismo z 1 marca 2016 r.

<sup>36</sup> Pisma z 1 marca 2016 oraz 17 sierpnia 2016 r.

## d) Sytuacja mniejszości narodowych i etnicznych po zmianie granic gmin w województwie opolskim

Z dniem 1 stycznia 2017 r. nastąpiła zmiana granic gmin w województwie opolskim, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy<sup>37</sup>. W granice Miasta Opola włączono fragmenty gmin, które były wpisane do prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych rejestrów gmin, w których mogą być używane dodatkowe nazwy w języku mniejszości (niemieckim) oraz może być używany język pomocniczy (niemiecki). Obywatele polscy należący do mniejszości mogli korzystać z wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym uprawnień, a zmiana granic administracyjnych pozbawiła ich tego prawa. W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujące regulacje prawne wymagają zmiany lub uzupełnienia, nie są bowiem dostosowane do wiążących Rzeczpospolitą Polską norm prawa międzynarodowego, jak choćby Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. W raporcie wyjaśniającym do Karty znajduje się zapis stanowiący, iż w sytuacji, gdy jednostki podziału administracyjnego nie mogą być dostosowane do występowania języka regionalnego lub mniejszościowego, muszą przynajmniej pozostać neutralne i ich powstanie (zmiana) nie może wywierać negatywnego wpływu na język. Rzecznik zwrócił się<sup>38</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionej kwestii.

## e) Przetwarzanie w celach statystycznych informacji o narodowości / pochodzeniu etnicznym sprawców przestępstw lub wykroczeń albo osób podejrzanych o ich popełnienie

W odpowiedzi na jedno z wystąpień Rzecznika Komendant Wojewódzkiej Policji w Krakowie przedstawił dane na temat liczby przestępstw i wykroczeń popełnianych przez osoby narodowości romskiej, o które to dane Rzecznik się nie zwracał, a których istnienie sugerować mogło, że Policja przetwarza w celach statystycznych informacje o narodowości czy pochodzeniu etnicznym sprawców czynów zabronionych bądź osób podejrzewanych o ich popełnienie. W wystąpieniu skierowanym do Komendanta Rzecznik przypomniał<sup>39</sup>, że dane ujawniające pochodzenie narodowe lub etniczne należą do danych wrażliwych i, co do zasady, nie mogą być przetwarzane w celach statystycznych, również przez Policję. Rzecznik poprosił przy tym o wyjaśnienie, czy w Komendzie Wojewódzkiej Policji lub jednostkach

<sup>37</sup> Rozporządzenie z 19 lipca 2016 r. (Dz.U. poz. 1134).

<sup>38</sup> V.600.1.2016 z 15 grudnia 2016 r.

<sup>39</sup> XI.816.11.2015 z 26 stycznia 2016 r.

jej podległych rzeczywiście istnieje praktyka opracowywania informacji statystycznych dotyczących przynależności sprawców przestępstw lub wykroczeń (ewentualnie osób podejrzanych) do mniejszości narodowych i etnicznych. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Komendant zapewnił<sup>40</sup>, że takiej praktyki nie ma, a przedstawione Rzecznikowi opracowanie było wynikiem jednorazowej analizy bieżących zapisów elektronicznych rejestrów czynności dochodzeniowo-śledczych i spraw o wykroczenia. Po tym zapewnieniu Rzecznik zakończył prowadzone w sprawie postępowanie.

## f) Sytuacja prawna imigrantów romskich w Polsce

Cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej, którzy nie posiadają środków finansowych ani ubezpieczenia zdrowotnego, a ponadto nie mają realnych szans na podjęcie zatrudnienia, napotykać na trudności w rejestracji pobytu w Polsce, a tym samym w uzyskaniu prawa do pobytu w naszym kraju przez okres dłuższy niż 3 miesiące. W takiej sytuacji najczęściej znajdują się obywatele rumuńscy pochodzenia romskiego żyjący w wielu polskich miastach. W dniu 8 kwietnia 2016 r. podczas organizowanego w Biurze Rzecznika seminarium poświęconego sytuacji imigrantów romskich w Polsce Rzecznik spotkał się z grupą Romów zamieszkujących na koczowiskach we Wrocławiu i Poznaniu. Jednym z ważniejszych tematów omawianych podczas tego spotkania był problem rejestracji pobytu Romów jako cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej na terytorium Polski. Migranci romscy w zdecydowanej większości nie są w stanie spełnić przesłanek niezbędnych do rejestracji pobytu w Polsce. Przesłanki te, w zasadzie poza podjęciem studiów i pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim, wiążą się bowiem z zatrudnieniem, prowadzeniem działalności gospodarczej czy posiadaniem środków finansowych i ubezpieczenia zdrowotnego, co w przypadku społeczności imigrantów romskich – bez wsparcia ze strony państwa – jest niezmiernie utrudnione. Ułatwienia w procedurze rejestracji pobytu obywateli UE w Polsce są zatem sprawą aktualną i pilną. Rzecznik zwrócił się<sup>41</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie, czy prowadzone są prace nad zmianą przepisów, które zmierzałyby do ułatwienia rejestracji pobytu w Polsce przez obywateli UE.

Minister poinformował<sup>42</sup> o dokonaniu analizy kwestii rejestracji pobytu w Polsce cudzoziemców, m.in. obywateli Rumunii narodowości romskiej, i uznał, że przedmiotowe zagadnienie powinno zostać uregulowane w ustawie. W związku z tym w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców zostały podjęte prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium RP, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

<sup>40</sup> Pismo z 19 lutego 2016 r.

<sup>41</sup> XI.540.4.2015 z 10 czerwca 2016 r.

<sup>42</sup> Pismo z 13 lipca 2016 r.

## g) Sytuacja rodzin romskich w Limanowej

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca realizowanego przez władze miasta Limanowa projektu, którego celem – w założeniu – miała być poprawa warunków, w jakich żyje kilka rodzin romskich z tego miasta. Korzystając z dofinansowania z rządowego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020 władze Limanowej zakupiły dla Romów, którzy zamieszkują obecnie w budynku będącym własnością miasta, nowe domy w miejscowościach położonych na terenach innych gmin, tj. w Czchowie (w gminie Czchów) i Marcinkowicach (w gminie Chełmiec). Część rodzin sprzeciwiła się opuszczeniu dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeprowadzce do Czchowa. Powodem sprzeciwu była reakcja władz samorządowych gminy Czchów na samą informację o możliwym przeniesieniu się Romów z Limanowej – tuż po powzięciu tej informacji Burmistrz Czchowa wydał, w trybie porządkowym, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej przez samorząd limanowski<sup>43</sup>. Wcześniej jednak wszyscy beneficjenci projektu złożyli przed notariuszem deklaracje, że opuszczą dotychczasowe miejsce zamieszkania w wyznaczonym terminie po tym, jak zostanie im udostępniony nowy budynek. W złożonych oświadczeniach Romowie poddali się egzekucji, a oświadczenia, mające formę aktów notarialnych, stały się tytułami egzekucyjnymi, którym Sąd Rejonowy w Limanowej nadał klauzule wykonalności.

W dniu 17 lutego 2016 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli Rzecznika z rodzinami romskimi z Limanowej, a także z Wicewojewodą Małopolskim oraz burmistrzami Limanowej i Czchowa. Następnie, w wystąpieniu skierowanym do Wojewody Małopolskiego Rzecznik zasugerował<sup>44</sup>, aby organ ten podjął się mediacji między samorządami a rodzinami romskimi. Wojewoda Małopolski zaangażował się w sprawę, stawiając za cel rozpoczętych mediacji przygotowanie alternatywnej propozycji pomocy dla rodzin romskich. O kolejnych spotkaniach mediacyjnych Rzecznik informowany był<sup>45</sup> na bieżąco.

Mimo trwających mediacji władze Limanowej przystąpiły do wyegzekwowania deklaracji złożonej przez Romów w oświadczeniach notarialnych. Wobec groźby Romom egzekucji komorniczej, Rzecznik zdecydował się skierować do Sądu Rejonowego w Limanowej powództwa przeciwko Gminie miejskiej Limanowa<sup>46</sup>, w których wniósł o pozbawienie wystawionych tytułów wykonawczych wykonalności oraz o zabezpieczenie powództw poprzez zawieszenie trwających postępowań egzekucyjnych. Na wniosek Rzecznika Sąd Rejonowy zawiesił egzekucję do czasu rozpatrzenia złożonych powództw<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Zarządzenie Burmistrza Czchowa nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016 r., zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej w Czchowie nr XIII/139/2016 z 16 marca 2016 r.

<sup>44</sup> XI.816.13.2015 z 19 lutego 2016 r.

<sup>45</sup> Np. pismo z 9 marca 2016 r.

<sup>46</sup> XI.816.13.2015 z 23 grudnia 2016 r.

<sup>47</sup> Postanowienia Sądu Rejonowego w Limanowej z 5 stycznia 2017 r.

Rzecznik podjął także interwencję w związku z zarządzeniem porządkowym wydanym przez Burmistrza Czchowa ustanawiającym zakaz zasiedlenia nieruchomości zakupionej w tym mieście przez władze samorządowe Limanowej. Po tym, jak Wojewoda, pełniący funkcję organu nadzoru, zaskarżył zarządzenie oraz zatwierdzającą je uchwałę Rady Miejskiej w Czchowie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, Rzecznik przystąpił do wszczętych przez ten Sąd postępowań. Rzecznik podniósł<sup>48</sup> m.in. zarzut, że nie zaistniała żadna z przesłanek określonych w ustawie o samorządzie gminnym, która uprawniałaby władze samorządowe gminy Czchów do wydania przepisów o charakterze porządkowym. Rzecznik uznał również, że pozabawiając Romów choćby potencjalnej możliwości zasiedlenia przeznaczonych dla nich nieruchomości władze samorządowe dopuściły się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne i w sposób nieuprawniony naruszyły prawo do ochrony życia prywatnego. W tym zakresie, zdaniem Rzecznika, gmina Czchów naruszyła Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>49</sup>. WSA uznał zaskarżone akty prawa miejscowego za nieważne<sup>50</sup>.

## h) Trudności ze składaniem przez cudzoziemców przystępujących do odprawy granicznej wniosków o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej

Do Rzecznika docierały informacje o grupie kilkuset cudzoziemców, którzy od dłuższego czasu bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski po to, aby ubiegać się tutaj o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z obowiązującym prawem, składane podczas odprawy granicznej deklaracje o zamiarze ubiegania się o tego typu ochronę powinny skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną odpowiedniego wniosku o udzielenie takiej ochrony. Rozpatrywanie samych wniosków należy do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia cudzoziemiec przebywa w Polsce legalnie. Tymczasem, według otrzymywanych przez Rzecznika skarg, w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę na przejściach granicznych nie przyjmowali składanych przez cudzoziemców deklaracji, nie dopuszczali tym samym do złożenia wniosku o udzielenie ochrony i w efekcie odmawiali cudzoziemcom prawa wjazdu na terytorium Polski. Pomimo kolejnych odmów cudzoziemcy ponawiali zwykle próby przekroczenia granicy, często z takim samym skutkiem.

W pierwszej kolejności Rzecznik wystąpił<sup>51</sup> do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o podjęcie działań, które wyeliminują ewentualne nieprawidłowości w postępowaniu funkcjonariuszy Straży Granicznej.

<sup>48</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.).

<sup>49</sup> Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r.

<sup>51</sup> XI.543.7.2015 z 14 stycznia 2016 r.

W odpowiedzi Komendant poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich o wizytacji przeprowadzonej na przejściu granicznym w Terespolu, którego dotyczyła większość kierowanych do Rzecznika skarg. Jakkolwiek, wg Komendanta, wizytacja ta nie potwierdziła uchybień w działaniach funkcjonariuszy SG, to w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości co do stosowanej praktyki opracowane zostały wytyczne dotyczące zasad postępowania wobec cudzoziemców, którzy nie spełniają warunków wjazdu na terytorium Polski, co do których zachodzić może przypuszczenie, że ich wjazd następuje w związku z poszukiwaniem ochrony międzynarodowej (statusu uchodźcy). W dokumencie tym Komendant przypomniał, że cudzoziemcy mają możliwość wjazdu na terytorium RP, gdy wyrażą wolę ubiegania się o ochronę i w sposób wyraźny lub dorozumiany zasygnalizują obawę przed powrotem do kraju pochodzenia.

Sytuacja na wschodniej granicy badana była również przez przedstawicieli Biura Rzecznika podczas niezapowiedzianych wizytacji na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce<sup>52</sup>. Pierwsza z wizytacji potwierdziła przypadki, w których Straż Graniczna odmawiała prawa wjazdu do Polski osobom albo wprost deklarującym zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, albo opisującym sytuację w kraju pochodzenia, która na taki zamiar mogła wskazywać. Obie wizytacje pokazały, że obowiązujące przepisy prawa dotyczące odprawy granicznej i procedury przyjęcia na granicy wniosku o wspomnianą ochronę nie zabezpieczają w sposób wystarczający praw cudzoziemców, którzy takiej ochrony poszukują. Dotyczy to przede wszystkim sposobu dokumentowania przez Straż Graniczną czynności tzw. rozpytania, które prowadzone jest przez funkcjonariuszy SG indywidualnie z każdym cudzoziemcem przekraczającym granicę, i podczas którego zadawane są pytania o powód przyjazdu do Polski. Wnioski z wizytacji Rzecznik przedstawił przedstawicielom Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu ds. Cudzoziemców podczas seminarium pt. „Uchodźcy na granicy”, które odbyło się w Biurze RPO w dniu 9 listopada 2016 r. Ze strony Straży Granicznej padła wówczas deklaracja o podjęciu prac nad ujednoczeniem obowiązujących procedur, także w zakresie dokumentowania rozpytań, na wszystkich przejściach granicznych. Prace te są przez Rzecznika monitorowane.

## **i) Brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom**

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wizy cudzoziemcom – obywatelom krajów spoza Unii Europejskiej. Ustawa o cudzoziemcach<sup>53</sup> określa, że

<sup>52</sup> Przedstawiciele Rzecznika wizytowali przejście graniczne w Terespolu w dniu 11 sierpnia 2016 r. Wizytacja w Medyce odbyła się w dniach 6-7 października 2016 r.

<sup>53</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. poz. 1650, z późn. zm.).



wspomniany dokument wydaje lub odmawia jego wydania konsul. W przypadku odmowy istnieje środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który ponownie jest składany do konsula. Jeśli negatywna decyzja zostaje podtrzymana, cudzoziemcowi nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Przepis uniemożliwiający skorzystanie z tej drogi odwoławczej można jednak uznać za niezgodny z Konstytucją RP oraz Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Prawo do sądu rozumiane jako prawo uruchomienia procedury przed sądem nie oznacza, że każdy wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, lecz jedynie, że zostanie oceniona zgodność decyzji konsula z prawem. Z kolei rozporządzenie Wspólnotowego Kodeksu Wizowego obowiązujące państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polskę, stanowi, że cudzoziemcom przysługuje prawo do bezstronnego rozpoznania wniosku wizowego, a prawo to powinno być zabezpieczone sądową procedurą odwoławczą. Pozbawianie obywateli państw spoza UE tej możliwości narusza więc fundamentalne zasady UE. W opinii Rzecznika sprawa wydania lub odmowy wydania wizy stanowi sprawę administracyjną, ponieważ w ramach jej rozpoznania rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej. Właściwym do jej rozpoznania powinien być sąd administracyjny jako sąd kontrolujący działanie administracji publicznej. Rzecznik zwrócił się<sup>54</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która doprowadziłaby do zapewnienia cudzoziemcom możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odmowie wydania wizy przez konsula.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Spraw Zagranicznych wskazał<sup>55</sup>, że w myśl Wspólnotowego Kodeksu Wizowego państwo członkowskie określa w prawie krajowym, w jaki sposób ukształtować procedurę odwoławczą oraz jakie środki ochrony prawnej przyznać zainteresowanemu. Korzystając ze swobody przyznanej w ramach powyższego przepisu, polski ustawodawca zdecydował, że postępowanie odwoławcze toczące się przed polskim konsulem polega na złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał decyzję w sprawie wizy. Odpowiedź uzyskana od Ministra Spraw Zagranicznych jest obecnie analizowana. Rzecznik rozważa podjęcie ewentualnych dalszych działań w tej sprawie.

## j) Dostęp cudzoziemców do informacji niejawnych w toku postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach

Na tle spraw badanych przez Rzecznika dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz uznania cudzoziemców za polskich obywateli wyłonił się problem odmawiania stronom postępowania dostępu do znajdujących się w aktach sprawy

<sup>54</sup> VII.510.4.2016 z 19 sierpnia 2016 r.

<sup>55</sup> Pismo z 23 listopada 2016 r.

dokumentów objętych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Z odmową wiązało się odstąpienie przez organ wydający decyzję administracyjną od sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia. Odmowa dostępu do zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a nawet odstąpienie od uzasadnienia wydanej decyzji, formalnie nie pozbawiają cudzoziemca, jako strony postępowania, prawa do wniesienia odwołania od negatywnego dla niego rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia, ani zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym do sądu administracyjnego – znacznie jednak te prawa ograniczają. Osoba, której decyzja dotyczy, nie zna jej uzasadnienia faktycznego, ani też nie wie, na jakim materiale dowodowym organ decyzję tę oparł. W ocenie Rzecznika w przypadku takiej odmowy cudzoziemcowi-stronie postępowania nie zapewnia się należytej ochrony przed arbitralną decyzją organu co do jego pobytu w Polsce. Na konieczność zapewnienia stronie skutecznej procedury odwoławczej zwracał również uwagę w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości UE, uznając za niedopuszczalne pozbawienie strony możliwości zapoznania się z aktami sprawy bez zastosowania mechanizmów ochronnych, które łagodziłyby skutki odmowy dostępu do akt. W ocenie Rzecznika w obecnym stanie prawnym cudzoziemcy nie mają zapewnionego dostępu do skutecznego środka odwoławczego lub środka zaskarżenia, zgodnie z gwarancjami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych UE. Rzecznik zwrócił się<sup>56</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej we wskazanym zakresie.

Minister zgodził się<sup>57</sup> z tezą, że obligatoryjność odmowy dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” może budzić uzasadnione wątpliwości. Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne” tylko w przypadkach, które dotyczą najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Argumenty Rzecznika nie wskazują na bezwzględną konieczność zmiany obecnie obowiązujących przepisów prawa. Minister zgodził się z Rzecznikiem, iż podniesione w wystąpieniu zagadnienie powinno zostać poddane kompleksowej ocenie, wymaga ono jednak pogłębionej analizy orzecznictwa krajowego oraz sądów i trybunałów międzynarodowych.

## k) Równy dostęp do nauczania religii lub etyki dla wszystkich uczniów

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że dostępność lekcji religii mniejszości wyznaniowych oraz lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej poprawiła się w ostatnich latach. Zalecenia Rzecznika zawarte w raporcie

<sup>56</sup> XI.533.2.2016 z 19 sierpnia 2016 r.

<sup>57</sup> Pismo z 21 października 2016 r.



pt. „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej”<sup>58</sup> dotyczą przede wszystkim doskonalenia rozwiązań organizacyjnych, ale także wprowadzenia pewnych zmian w przepisach prawa. Rzecznik postuluje wprowadzenie obowiązku informowania rodziców i uczniów przez dyrektorów szkół o zasadach organizacji lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki. Zdaniem Rzecznika żądanie składania deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii lub etyki, czy też wymaganie wyrażenia życzenia udziału w takich lekcjach w obecności innych rodziców i uczniów stanowi naruszenie wolności sumienia i wyznania oraz prawa do nieujawniania swego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania. Istotne jest również, aby szkoły wykazywały większą inicjatywę w organizowaniu lekcji religii lub etyki, a nie tylko obarczały tym zadaniem zainteresowanych rodziców i uczniów. Potrzebna jest odpowiednia zmiana przepisów, aby podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o zorganizowanie lekcji religii były także kościoły i związki wyznaniowe. Konieczne są także usprawnienia organizacyjne, tak aby uczniowie nie byli zniechęceni do zajęć np. trudnym dojazdem czy dodatkowym czasem oczekiwania na lekcje. Dyrektorzy szkół powinni także zapewnić prowadzenie lekcji etyki przez nauczycieli z odpowiednimi kwalifikacjami. Obowiązek organizowania lekcji etyki powinien wynikać z ustawy o systemie oświaty, a nie wyłącznie z przepisów rozporządzenia. Takie rozwiązanie zwiększyłoby ochronę prawną osób doświadczających dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd. Rzecznik zwrócił się<sup>59</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie podjęcia odpowiednich działań.

Minister podzieliła część sygnalizowanych w raporcie wątpliwości<sup>60</sup>, jednak z zastrzeżeniem, że Ministerstwo nie planuje żadnych zmian w obowiązujących w tym zakresie przepisach. Minister przyznała, że niedopuszczalne są niektóre praktyki, jak żądanie od rodziców deklaracji o odmowie udziału dziecka w lekcjach religii lub etyki, czy też obciążanie ich zadaniem organizowania takich lekcji. Minister nie zgodziła się natomiast z postulatem gromadzenia przez resort danych statystycznych uwzględniających liczbę uczniów uczestniczących w lekcjach różnych religii oraz etyki, co – zdaniem Rzecznika – pozwoliłoby na bieżącą ocenę dostępności tych lekcji w placówkach oświatowych. Ministerstwo nie podzieliło też opinii na temat potrzeby wprowadzenia obowiązku informowania rodziców o możliwości zorganizowania w szkole tego typu zajęć.

<sup>58</sup> Zob. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN%20RZECZNIKA%20PRAW%20OBYWATELSKICH%202015%20nr%206.pdf>

<sup>59</sup> XI.5601.4.2016 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>60</sup> Pismo z 8 czerwca 2016 r.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

### a) Ochrona praw osób doświadczających przemocy w rodzinie

Osoba doświadczająca przemocy w rodzinie może wystąpić do sądu o zobowiązanie sprawcy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>61</sup>. W postępowaniu cywilnym sąd może zobowiązać osobę stosującą przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania niezależnie od tego, czy sprawcy można zarzucić popełnienie przestępstwa.

W skargach kierowanych do Rzecznika osoby doświadczające przemocy wskazują, że mimo podjętych działań nie są w stanie w krótkim czasie doprowadzić do usunięcia sprawcy z mieszkania i odseparowania od ofiar przemocy. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przestrzeganie ustawowego terminu jednego miesiąca na wyznaczenie rozprawy w przypadku złożenia wniosku o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania z powodu rażąco nagannego zachowania oraz stosowania gróźb i przemocy. Zasadne wydaje się także ograniczenie przez sąd przeprowadzania kolejnych rozpraw, które opóźniają czas wydania orzeczenia. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem, czy resort zamierza podjąć działania, które usprawnią przebieg tych postępowań dla zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw osób doświadczających przemocy w rodzinie<sup>62</sup>.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>63</sup>, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zapewniają szybkie rozpoznawanie spraw. Rozwiązania dotyczące terminów rozpoznawania spraw mają charakter instrukcyjny dla sądów. Pomocne może być zmobilizowanie prezesów sądów do przestrzegania zapisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie właściwego organizowania i wyznaczania terminów posiedzeń i rozpraw w celu zagwarantowania sprawnego przebiegu postępowania.

### b) Problemy mieszkaniowe osób dotkniętych przemocą domową

Ratyfikowana przez Polskę Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>64</sup> przewiduje przyjęcie koniecznych środków umożli-

<sup>61</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).

<sup>62</sup> IV.7214.62.2014 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>63</sup> Pismo z 5 lipca 2016 r.

<sup>64</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 398).

wiających nakazanie sprawcy przemocy domowej opuszczenie miejsca zamieszkania ofiary oraz zakazanie kontaktowania się z nią. Z kolei zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>65</sup>, osobie dotkniętej przemocą w rodzinie udziela się bezpłatnej pomocy, w tym w uzyskaniu mieszkania. Niestety mimo tych uregulowań prawnych zakres faktycznie udzielanego wsparcia musi ulec poprawie.

Ze spraw badanych przez Rzecznika wynika, że to ofiary przemocy decydują się na opuszczenie lokalu mieszkalnego, by chronić siebie i dzieci przed dalszymi aktami przemocy oraz uniknąć ewentualnych działań odwetowych sprawcy przemocy za skierowanie sprawy znęcania się na drogę sądową. Opuszczając mieszkanie, osoba doświadczająca przemocy domowej powinna z założenia mieć zagwarantowaną pomoc w specjalistycznym ośrodku wsparcia. Niestety takich placówek jest zbyt mało i oferują one zbyt krótki czas pobytu – do trzech miesięcy z możliwością przedłużenia w uzasadnionych przypadkach. Warunki mieszkaniowe w lokalu tymczasowym mogą dyskwalifikować ofiary przemocy z grona uprawnionych do wynajęcia lokalu gminnego. Czasami ofiara zmuszona jest wrócić do mieszkania zajmowanego wspólnie ze sprawcą. Problemem pozostaje stan zasobów mieszkaniowych gmin, co wprost przekłada się na dostępność i czas oczekiwania na wynajęcie mieszkania komunalnego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>66</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej ofiar przemocy domowej, w tym szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej.

Minister nie zgodził się<sup>67</sup> z propozycją Rzecznika dotyczącą wskazania w obowiązujących przepisach szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej dla ofiar przemocy domowej, w tym pierwszeństwa w uzyskaniu mieszkania. Taki zapis mógłby wzbudzić zarzut dyskryminacji innych osób z tzw. „grupy osób wrażliwych społecznie”, tj. np. samotnych rodziców z małoletnimi dziećmi, osób bezdomnych, obłożnie chorych, emerytów czy rencistów. Zaznaczył, że obowiązujące przepisy<sup>68</sup> w znacznym stopniu zapewniają ochronę dla osób doświadczających przemocy w rodzinie.

### c) Dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie izolacji sprawcy od ofiary przemocy

Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje szereg środków umożliwiających izolację sprawcy przemocy domowej od ofiary. W ocenie Rzecznika zachodzi jednak potrzeba przyjęcia środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od toczącego się postępowania karnego.

<sup>65</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).

<sup>66</sup> IV.7211.149.2016 z 8 listopada 2016 r.

<sup>67</sup> Pismo z 2 grudnia 2016 r.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 150 z późn. zm.).

Nie każdy przejaw przemocy w rodzinie będzie bowiem wyczerpywał znamiona przestępstwa. Chodzi zatem o środek możliwy do zastosowania, gdy brak jest podstaw do zatrzymania czy wszczęcia postępowania karnego. Zatrzymanie jako środek prowadzący do pozbawienia sprawcy wolności powinien być bowiem stosowany proporcjonalnie i z niezwykłą ostrożnością. W wielu sytuacjach wystarczające wydaje się tymczasowe, ale niezwłoczne doprowadzenie do opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarą przemocy. Rzecznik zwrócił się<sup>69</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o stanie prac nad zapowiedzianą<sup>70</sup> nowelizacją ustawy o Policji.

Minister wyjaśnił<sup>71</sup>, że resort rozważa wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rozwiązań, które zagwarantują podmiotowość i autonomię rodziny oraz będą skutecznie oddziaływać na osoby stosujące przemoc.

#### d) Odmowa przyznania dotacji dla Centrum Praw Kobiet, Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje

Pomoc ofiarom przemocy domowej, w tym zwłaszcza kobietom doświadczającym wszelkiego rodzaju przemocy, oferowana obecnie przez państwo jest niewystarczająca. Istotną rolę w udzielaniu specjalistycznego, profesjonalnego wsparcia ofiarom przemocy, zwłaszcza w przypadku kobiet starszych oraz kobiet z niepełnosprawnościami, odgrywają organizacje pozarządowe. Dlatego też niepokój Rzecznika wzbudziła wiadomość o odmowie wsparcia finansowego z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dla organizacji zajmujących się pomocą dla kobiet-ofiar przemocy oraz dzieci. Jak wynika z uzasadnienia odmowy udzielenia dotacji celowej na realizację zadań przez Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA, obie organizacje nie uzyskały dotacji z powodu skierowania oferty pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem, zaś Dysonent Funduszu szczególną wagę przyłożył do zapewnienia możliwie kompleksowej realizacji pomocy wszystkim pokrzywdzonym przestępstwem. Fundacja Dzieci Niczyje, która specjalizuje się w pomocy dla dzieci, również nie otrzymała dotacji.

Rzecznik w wystąpieniu<sup>72</sup> do Ministra Sprawiedliwości podkreślił, że zarówno Centrum Praw Kobiet, jak i BABA, oferując szerokie wsparcie kobietom-ofiarom przemocy, realizują większość zadań wymienionych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>73</sup>. W rozporządzeniu brak jest przepisu wskazującego na wyłączenie z możliwości uzyska-

<sup>69</sup> XI.518.47.2015 r. z 31 października 2016 r.

<sup>70</sup> Pismo z 5 stycznia 2016 r.

<sup>71</sup> Pismo z 5 grudnia 2016 r.

<sup>72</sup> XI.815.29.2016 z 11 czerwca 2016 r.

<sup>73</sup> Rozporządzenie z 29 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1544).

nia dotacji celowej z Funduszu organizacji, które specjalizują się w pomocy dla konkretnej grupy pokrzywdzonych. Rzecznik poprosił Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienie, jak zorganizowany jest aktualnie system wsparcia dla ofiar przemocy o szczególnych potrzebach, w tym kobiet doświadczających przemocy domowej oraz o udzielenie informacji, na jakiej podstawie realizowane przez ww. organizacje zadania zostały ocenione jako niekompleksowe.

W odpowiedzi poinformowano<sup>74</sup>, że założeniem IX konkursu ofert było zapewnienie pomocy każdej osobie pokrzywdzonej, bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Rzeczywiste dotychczasowe działania Centrum Praw Kobiet ukierunkowane jedynie na pomoc kobietom nie stanowią kompleksowej, pozbawionej dyskryminacji pomocy. W przypadku Lubuskiego Stowarzyszenia na Rzecz Kobiet BABA oraz Fundacji Dzieci Niczyje Dysponent wybrał oferty gwarantujące kompleksową pomoc dla wszystkich potrzebujących – bez względu na płeć – o większym zasięgu geograficznym.

W odpowiedzi Rzecznik zwrócił uwagę<sup>75</sup> Ministra Sprawiedliwości na fakt, że pewne grupy społeczne – w szczególności kobiety będące ofiarami przemocy ze względu na płeć oraz ich dzieci – są szczególnie narażone na przemoc, co wymaga zapewnienia im ukierunkowanego i zintegrowanego wsparcia. Skierowanie do tych grup pomocy o charakterze generalnym może nie odpowiadać ich potrzebom i prowadzić wręcz do ich dalszego pokrzywdzenia. Rzecznik zapytał również o zmiany dotyczące udzielania pomocy w miejscu przebywania pokrzywdzonego przestępstwem.

## e) Uruchomienie telefonu zaufania dla osób dotkniętych przemocą domową

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę zwiększenia ochrony osób doświadczających przemocy domowej, m.in. poprzez uruchomienie ogólnokrajowego, całodobowego, bezpłatnego telefonu zaufania dla kobiet – ofiar przemocy ze względu na płeć i ofiar przemocy domowej. Zadanie utworzenia takiego telefonu uwzględniono w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 i zaplanowano jego uruchomienie począwszy od 2017 r. Obowiązek ustanowienia telefonu zaufania udzielającego porad w sprawie wszystkich form przemocy, z zachowaniem poufności lub anonimowości osób dzwoniących nakłada na Polskę art. 24 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Rzecznik zwracał też uwagę na potrzebę przeszkolenia osób obsługujących taką infolinię z zakresu specyficznych potrzeb kobiet z niepełnosprawnościami, kobiet starszych czy migrantek, a także dostosowania telefonu do obsługi kobiet głuchych, np. poprzez zapewnienie wideotłumacza polskiego języka migowego

<sup>74</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

<sup>75</sup> Pismo z 9 grudnia 2016 r.

i systemu językowo-migowego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>76</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o poinformowanie o stanie prac w tym zakresie.

Minister zawiadomił<sup>77</sup>, że utworzenie całodobowej, bezpłatnej, ogólnopolskiej linii telefonicznej dla ofiar przemocy w rodzinie i ze względu na płeć nastąpi w 2017 r. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ogłosiła konkurs dla organizacji pozarządowych na realizację zadania pn. Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”. Jednym z działań prowadzonych w jego ramach ma być Telefon dla ofiar przemocy w rodzinie czynny całą dobę. W ofercie Telefonu dla ofiar przemocy w rodzinie znajdzie się m.in. prowadzenie konsultacji psychologicznych i prawnych oraz podejmowanie interwencji. Kontynuowane będą także konsultacje z wykorzystaniem komunikatora Skype.

## f) System przeciwdziałania przemocy w rodzinie

W związku z zapowiedzią, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace nad opracowaniem założeń projektu zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rzecznik wskazał na problemy i niedostatki wynikające z przepisów dotychczasowej ustawy oraz jej stosowania, które pojawiają się w skargach kierowanych do Biura RPO. Podstawowym problemem jest niewystarczająca liczba placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy, a co za tym idzie ograniczenia w dostępie do tego typu ośrodków wsparcia i miejsc schronienia. Obowiązek realizacji takiej formy pomocy spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego: gminie i powiecie, lecz faktyczne wypełnianie tych zobowiązań powinno być objęte skuteczniejszym nadzorem. Funkcjonowanie programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc także nie sposób uznać za dostateczne. Koniecznym wydaje się dokonanie systemowej analizy dostępu na terenie kraju do placówek realizujących ww. programy oraz wykonywania przez samorządy zadań w zakresie ich opracowania i realizacji.

Ponadto, uwagę zwracają niedostatki w programach przeciwdziałania przemocy, zwłaszcza ich niski poziom merytoryczny i ogólnikowość. Zdaniem Rzecznika konieczna jest ściślejsza współpraca wymiaru sprawiedliwości z organami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie przemocy oraz bezpośrednio zaangażowanymi w pomoc osobom dotkniętym przemocą. Warto także rozważyć zasadność znowelizowania ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poprzez wprowadzenie okresowego monitorowania przez grupy robocze sytuacji osób dotkniętych przemocą po zamknięciu procedury „Niebieska Karta”. Co więcej, istnieje potrzeba wprowadzenia do ustawy przepisu dotyczącego minimalnego wymiaru szkoleń (w tym superwizji) oraz zasad wynagradzania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. W celu dostosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w ro-

<sup>76</sup> XI.816.1.2015 z 8 listopada 2016 r.

<sup>77</sup> Pismo z 13 grudnia 2016 r.



dzinie do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej Rzecznik dostrzegł potrzebę rozszerzenia definicji przemocy w rodzinie, którą posługuje się ustawa w taki sposób, aby swoim zakresem obejmowała także przemoc ekonomiczną oraz relacje osób, które już nie pozostają w stałym związku lub małżeństwie i nie mieszkają razem, a mimo to dochodzi między nimi do aktów przemocy. Rzecznik zwrócił się<sup>78</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie o projektowanych rozwiązaniach w zakresie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Minister poinformowała<sup>79</sup>, że aktualnie prowadzone są prace nad zmianami w obszarze przeciwdziałania przemocy, które będą miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa oraz ochrony osób zagrożonych bądź doznających przemocy, a także zagwarantowanie podmiotowości i autonomii rodziny. Ponadto rozpatruje się wprowadzenie uregulowań usprawniających działania nakierowane na osoby stosujące przemoc.

Rzecznik będzie kontynuował monitorowanie wykonywania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

## g) Ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwami o charakterze seksualnym

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem związany z realizacją w praktyce przepisów Kodeksu postępowania karnego regulujących w sposób szczególny tryb przesłuchania świadka pokrzywdzonego przestępstwami o charakterze seksualnym. Przesłuchanie, które ma dostarczyć organowi procesowemu wszystkich informacji dotyczących okoliczności czynu i sprawcy, powinno być przeprowadzone niezwłocznie po złożeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i w taki sposób, by ograniczyć do minimum wtórną wiktyimizację. Ze spraw badanych przez Rzecznika wynika jednak, że w praktyce od momentu zawiadomienia prokuratury do czasu przeprowadzenia przesłuchania przez sąd może upłynąć nawet ponad 3 miesiące. Rzecznik zwrócił się<sup>80</sup> do Prokuratora Generalnego o podjęcie odpowiednich działań, w szczególności usprawnienie przepływu informacji między prokuraturą a sądami, aby zapewnić skuteczną ochronę praw osób pokrzywdzonych i skrócić okres oczekiwania na przesłuchanie.

Prokurator podzielił<sup>81</sup> zaniepokojenie Rzecznika nieprawidłowościami związanymi z wyznaczaniem odległych terminów posiedzeń sądowych mających na celu przesłuchanie pokrzywdzonych. Problematyka związana z właściwym stosowaniem trybów przesłuchania pokrzywdzonych i świadków została zaakcentowana

<sup>78</sup> III.518.16.2016 z 7 grudnia 2016 r.

<sup>79</sup> Pismo z 13 stycznia 2017 r.

<sup>80</sup> BPK.518.5.2015 z 17 lutego 2016 r.

<sup>81</sup> Pismo z 2 marca 2016 r.

m.in. w wydanych 18 grudnia 2015 r. „Wytycznych Prokuratora Generalnego dotyczących zasad postępowania w sprawach o przestępstwo zgwałcenia”. Wskazano w nich na konieczność kierowania do prezesów sądów pism z żądaniem przyspieszenia rozpoznania wniosków albo wyznaczania wcześniejszych terminów posiedzeń w sytuacjach braku niezwłocznego wyznaczania posiedzeń sądu lub wyznaczania odległych terminów posiedzeń.

Rzecznik zwrócił się<sup>82</sup> także do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i podjęcie działań, które zapewnią skuteczną ochronę wolności i praw ofiar przestępstw na tle seksualnym.

Minister zgodził się<sup>83</sup> z Rzecznikiem, że kwestia wyznaczania terminów przesłuchań pokrzywdzonych w charakterze świadka w sprawach o przestępstwa na tle seksualnym wymaga uregulowania. Omawiane zagadnienie będzie przedmiotem prac Departamentu Legislacyjnego resortu sprawiedliwości.

## h) Prace nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

Rzecznik z niepokojem przyjął przedstawiane w mediach informacje o toczących się w rządzie pracach nad wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>84</sup>. Wejście w życie Konwencji było kamieniem milowym w zapewnieniu ochrony fundamentalnych praw i wolności kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć. Konwencja opiera się na założeniu, że zasadnicze znaczenie dla zapobiegania przemocy wobec kobiet ma wdrożenie prawnej i faktycznej równości pomiędzy mężczyznami i kobietami, a źródłem przemocy jest przekonanie sprawców o stereotypowej, drugorzędnej roli kobiet. Tym samym umowa ta wskazuje, że brak skutecznej pomocy dla kobiet-ofiar przemocy jest formą dyskryminacji pośredniej ze względu na płeć. Konwencja w sposób kompleksowy określa kwestię pomocy dla ofiar, ścigania i karania sprawców, a także działania profilaktyczne i edukacyjne. Nie ulega wątpliwości, że aktualnym problemem pozostaje zapewnienie faktycznej realizacji praw gwarantowanych tą umową międzynarodową. Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania<sup>85</sup> z prośbą o udzielenie informacji o ewentualnych pracach zmierzających do wypowiedzenia przez Polskę Konwencji.

Pełnomocnik<sup>86</sup> poinformował, że w dniu 28 listopada 2016 r. wpłynął do niego projekt wniosku o wypowiedzenie przedmiotowej Konwencji wraz z uzasadnie-

<sup>82</sup> BPK.518.5.2015 z 8 września 2016 r.

<sup>83</sup> Pismo z 10 października 2016 r.

<sup>84</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej przyjęta w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 961).

<sup>85</sup> XI.816.1.2015 z 9 grudnia 2016 r.

<sup>86</sup> Pismo z 23 grudnia 2016 r.

niem, rozesłany do uzgodnień międzyresortowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W kolejnym piśmie<sup>87</sup> Pełnomocnik zapewnił jednak Rzecznika, że rząd nie podjął i nie zamierza prowadzić prac zmierzających do wypowiedzenia Konwencji. Przygotowany i rozesłany do uzgodnień przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji z dnia 28 listopada 2016 r. pozostał tym samym bez rozpatrzenia i nie jest procedowany.

## i) Ochrona nauczycielek w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego przed zwolnieniem z pracy

Ochrona stosunku pracy mianowanych nauczycielek w okresie ciąży i macierzyństwa, w tym zatrudnionych w charakterze nauczyciela religii, wymaga całościowego uregulowania w Karcie Nauczyciela. Brak takiej regulacji budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną ochroną macierzyństwa i rodzicielstwa, a także z przepisami prawa unijnego.

Powyższe wnioski wynikają z analizy sprawy indywidualnej, w której rozwiązano stosunek pracy z mianowaną nauczycielką religii w okresie ciąży. Jako podstawę prawną podano przepis Karty Nauczyciela mówiący, że stosunek pracy z nauczycielem zatrudnionym na podstawie mianowania ulega rozwiązaniu m.in. w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii w szkole. Stało się tak pomimo tego, że przepisy Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych w tej ustawie, odsyłają do Kodeksu pracy. Zagwarantowana w Kodeksie pracy szczególna ochrona kobiet w okresie ciąży i macierzyństwa powinna obejmować także nauczycielkę mianowaną w razie cofnięcia skierowania do nauczania religii. W aktualnym stanie prawnym jest również wątpliwe, czy zwolniona nauczycielka może skutecznie domagać się przywrócenia do pracy i zasądzenia wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>88</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także podjęcie odpowiednich działań zapewniających właściwą ochronę kobietom w ciąży i w okresie korzystania z urlopów związanych z rodzicielstwem.

Minister Edukacji Narodowej poinformował<sup>89</sup>, że do ochrony stosunku pracy nauczycieli związanej z rodzicielstwem mają zastosowanie przepisy z zakresu prawa pracy, natomiast sytuacja wygląda inaczej w przypadku nauczycieli religii. Zatrudnienie nauczyciela religii następuje wyłącznie na podstawie imiennego, pisemnego skierowania do danego przedszkola lub szkoły wydanego przez właściwe władze zwierzchnie kościołów i związków wyznaniowych. Pracodawcą dla nauczycieli religii jest dyrektor szkoły i to on dokonuje wszystkich czynności związanych

<sup>87</sup> Pismo z 10 stycznia 2017 r.

<sup>88</sup> III.7041.36.2015 z 7 stycznia 2016 r.

<sup>89</sup> Pismo z 11 lutego 2016 r.

z zatrudnianiem i zwalnianiem nauczycieli, jednak wyboru osoby, która ma zostać zatrudniona, dokonują władze kościelne. Skierowanie do pracy w charakterze nauczyciela religii może zostać cofnięte i jest równoznaczne z utratą uprawnień do nauczania religii. Cofnięcie skierowania jest autonomiczną decyzją władz kościelnych i podstawą do rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem. Dyrektor szkoły jedynie potwierdza zakończenie stosunku pracy. Taka konstrukcja przepisów pozwala kościołom i związkom wyznaniowym na autonomię w doborze kadry, a jakakolwiek ingerencja Ministra Edukacji Narodowej byłaby działaniem poza granicami prawa.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dostrzega<sup>90</sup> problem braku prawnej regulacji w zakresie ochrony stosunku pracy ciężarnej nauczycielki religii w przypadku cofnięcia jej skierowania do nauczania religii w danym przedszkolu lub szkole, jednakże inicjatywa legislacyjna w tym zakresie należy do Ministra Edukacji Narodowej.

## j) Ochrona kobiet w ciąży przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem niedostatecznej ochrony przed zwolnieniem kobiet będących w ciąży i zatrudnionych na kontrakcie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kobieta będąca żołnierzem służby kontraktowej może zostać zwolniona ze służby do 6 tygodni przed urodzeniem dziecka z uwagi na upływ czasu określonego w kontrakcie. Przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>91</sup> przewidują ochronę przed zwolnieniem w okresie urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego lub urlopu rodzicielskiego, nie chronią jednak przed zwolnieniem żołnierzy kobiet będących w ciąży, podczas gdy pragmatyki pozostałych służb mundurowych taką ochronę zapewniają. Z Konstytucji wynika szczególna rola organów władzy publicznej we wspieraniu macierzyństwa. Również przepisy unijne gwarantują określony standard ochrony zatrudnienia kobiet w ciąży. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje wyraźnie, że nieprzychylnie traktowanie kobiety ze względu na ciążę lub macierzyństwo stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względu na płeć. Rzecznik wystąpił<sup>92</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionego problemu.

Minister potwierdził<sup>93</sup>, że niezbędne jest wypracowanie dodatkowych rozwiązań, które zapewnią odpowiednią ochronę żołnierza kobiety w ciąży będącej w służbie kontraktowej. Minister poinformował, że odpowiednia zmiana zostanie zaproponowana przy najbliższej nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy.

<sup>90</sup> Pismo z 23 lutego 2016 r.

<sup>91</sup> Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1414, z późn. zm.).

<sup>92</sup> WZF.7043.26.2015 r. z 2 marca 2016 r.

<sup>93</sup> Pismo z 25 kwietnia 2016 r.

## k) Dostępność legalnych zabiegów przerywania ciąży

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego<sup>94</sup> dotyczącym klauzuli sumienia, przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>95</sup> w zakresie, w jakim nakładają na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z Konstytucją. W ocenie TK ustawodawca powinien zastosować inne, bardziej efektywne sposoby informowania pacjenta o realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego.

Osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnej opieki leczniczej przysługuje prawo do bezpłatnego przerywania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w przypadkach określonych w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>96</sup>. Dopuszczenie możliwości przerywania ciąży w przypadkach opisanych w ustawie implikuje konieczność stworzenia systemu gwarantującego realny i niedyskryminujący dostęp do tej procedury. Państwo ma obowiązek organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby instytucja klauzuli sumienia służąca poszanowaniu wolności sumienia lekarzy nie uniemożliwiała pacjentkom skorzystania ze świadczeń, do których są uprawnione, zwłaszcza w przypadkach, w których kontynuowanie ciąży stanowi zagrożenie życia i zdrowia kobiety.

Tymczasem, zgodnie z przekazami medialnymi, w województwie podkarpackim brak jest podmiotów przeprowadzających zabiegi przerywania ciąży w przypadkach, gdy pozwala na to prawo, więc kobiety chcące się poddać zabiegowi muszą udać się do podmiotów leczniczych znajdujących się w innych województwach. Sytuacja ta, w ocenie Rzecznika, może stanowić ograniczenie ustawowego prawa do bezpłatnego przerywania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. W związku z tym, Rzecznik zwrócił się<sup>97</sup> do Rzecznika Praw Pacjenta o przekazanie informacji na temat działań podejmowanych w celu zagwarantowania dostępu do zabiegu legalnego przerywania ciąży. Ponadto Rzecznik skierował wystąpienie<sup>98</sup> do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o wskazanie, czy – zgodnie z posiadaną przez NFZ wiedzą – problem z dostępnością do zabiegu aborcji faktycznie występuje na Podkarpaciu bądź w innych województwach, a także poinformowanie o działaniach, jakie Fundusz podejmuje w celu zapewnienia dostępu pacjentek do regulowanej na poziomie ustawowym procedury terminacji ciąży.

<sup>94</sup> Wyrok z 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14.

<sup>95</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 125).

<sup>96</sup> Ustawa z 7 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.).

<sup>97</sup> VII.7010.1.2016 z 11 lipca 2016 r.

<sup>98</sup> VII.7010.1.2016 z 10 stycznia 2017 r.

W odpowiedzi RPP wyjaśniła<sup>99</sup>, że prowadzi postępowanie służące weryfikacji doniesień medialnych dotyczących dostępności do legalnego zabiegu przerywania ciąży na Podkarpaciu. Ponadto RPP zwróciła uwagę na zidentyfikowany problem faktycznego utrudniania uzyskania w/w świadczenia poprzez m.in. odmowę wystawienia skierowania do specjalisty czy odmowę przeprowadzenia badań prenatalnych, a także zachowania ciągłości świadczeń w przypadku, gdy na „klauzulę sumienia” powołują się wszyscy lekarze w danym podmiocie.

## I) Dostęp pacjentek rodzących do znieczulenia farmakologicznego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące ograniczonego dostępu kobiet rodzących do znieczulenia zewnątrzoponowego. Z danych statystycznych udostępnionych Rzecznikowi przez oddziały wojewódzkie NFZ wynika, że pomiędzy szpitalami występują znaczne dysproporcje w zapewnianiu tego świadczenia pacjentkom. Niepodanie kobiecie rodzącej leków łagodzących ból, mimo że jest to prawnie gwarantowane, świadczy o naruszeniu praw pacjenta do poszanowania jego godności i intymności oraz prawa do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Zmuszanie ciężarnej do urodzenia dziecka bez znieczulenia, gdy nie ma ku temu przeciwwskazań zdrowotnych, może zostać uznane za przejaw niehumanitarnego i poniżającego traktowania, w szczególności w świetle art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzecznik zwracał uwagę, że kobiety ciężarne i rodzące są grupą szczególnie narażoną na opresyjne traktowanie i łamanie praw człowieka. Rzecznik zwrócił się<sup>100</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o informacje, jakie działania zamierza podjąć w tej sprawie.

Minister zaprezentował<sup>101</sup> Rzecznikowi szereg działań mających na celu poprawę dostępności do świadczeń związanych ze znieczuleniem zewnątrzoponowym, które mają zapewnić pacjentkom prawo do odbycia bezbolesnego, godnego porodu drogami natury. Od lipca 2015 r. NFZ podniósł wartość świadczenia zdrowotnego związanego z porodem, co spowodowało wzrost liczby wykonanych znieczuleń. Ponadto Minister Zdrowia w celu wyrównania deficytu kadry medycznej ustalił anestezjologię i intensywną terapię jako priorytetową dziedzinę wiedzy. Zezwolono lekarzom na prowadzenie więcej niż jednego porodu, w przypadku, gdy takie działanie nie zagraża matce i dziecku. Dodatkowo do wykonywania znieczulenia dopuszczono lekarzy odbywających szkolenie w dziedzinie anestezjologii po drugim roku nauki pod warunkiem, że znajdują się pod nadzorem lekarza specjalisty. Minister poinformował również o działaniach zwiększających świadomość pacjentek o uprawnieniach im przysługujących w trakcie porodu. Temat praw rodzących

<sup>99</sup> Pismo z 11 sierpnia 2016 r.

<sup>100</sup> V.7010.70.2016 z 26 września 2016 r.

<sup>101</sup> Pismo z 13 października 2016 r.

był także przedmiotem prac zespołu do spraw monitorowania i opracowania rozwiązań na rzecz poprawy opieki okołoporodowej.

## ł) Uzyskiwanie zgód od kobiet ciężarnych i rodzących na przeprowadzenie zabiegów w trakcie porodu

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem przestrzegania praw kobiet ciężarnych i rodzących dotyczący form i okoliczności udzielania przez pacjentki zgód na zabiegi mające miejsce w trakcie porodu. Z otrzymanych skarg wynikało, że kobiety rodzące były nakłaniane do wyrażania zgody na przeprowadzenie zabiegu już w trakcie porodu, gdy zmagając się z bólem i zmęczeniem, nie mogły w pełni świadomie podjąć takiej decyzji.

Z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>102</sup> oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>103</sup> wynika, że lekarz może wykonać badanie lub udzielić świadczenia zdrowotnego po wyrażeniu zgody przez pacjenta. Zgoda musi być wyrażona świadomie, tj. pacjent musi zrozumieć, na jakich zasadach zabieg zostanie przeprowadzony oraz jakie będą jego następstwa. Powyższej zasady nie spełnia tzw. zgoda blankietowa – łącznie na kilka zabiegów, pobierana m.in. od pacjentki ciężarnej podczas rejestracji w szpitalu, przed przyjęciem na oddział. Użytkowana w ten sposób akceptacja na przeprowadzenie zabiegu może stanowić naruszenie praw pacjentki, gdyż lekarz lub położna nie poinformowali wcześniej ciężarnej o możliwych skutkach przeprowadzonego zabiegu. Skupiona na czynnościach porodowych i wykonywaniu poleceń personelu medycznego kobieta rodząca ma utrudnione możliwości swobodnego i świadomego podjęcia decyzji o potrzebie wykonania danego zabiegu. Ponadto należy zakładać, że ciężarna nakłaniana do wyrażenia zgody na kolejne świadczenie w trakcie już udzielanych nie została o nim wcześniej wystarczająco dobrze poinformowana. Podobne praktyki stanowią naruszenie praw kobiet rodzących i ciężarnych. Rzecznik zwrócił się<sup>104</sup> do Ministra Zdrowia i Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o zajęcie stanowiska w sprawie oraz wskazanie, jakie działania podejmie samorząd zawodowy lekarzy oraz resort zdrowia, aby zapewnić przestrzeganie praw kobiet ciężarnych i rodzących.

Minister Zdrowia wskazał<sup>105</sup> podstawy prawne przyznające pacjentom prawo do wyrażania świadomej zgody na świadczenia zdrowotne oraz regulujące postępowanie personelu odnośnie każdorazowego odbierania zgód od rodzącej na poszczególne badania i działania medyczne. Przyznano, że przepisy związane z przestrzeganiem praw pacjenta nie są należycie respektowane. Przyczyną mogą być utrwalone nawyki postępowania personelu, a zmiana tego stanu rzeczy wymaga długoletniej pracy szkoleniowej, która doprowadzi do ukształtowania właściwych postaw per-

<sup>102</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 464, z późn. zm.).

<sup>103</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 186, z późn. zm.).

<sup>104</sup> V.7013.60.2016 z 28 września 2016 r.

<sup>105</sup> Pismo z 26 października 2016 r.

sonelu. Podniesienie standardu opieki jest także możliwe poprzez wzrost świadomości społecznej i znajomość przysługujących praw, co jest przedmiotem działań resortu zdrowia.

## m) Godzenie ról rodzinnych i zawodowych

W zakresie szczególnego zainteresowania Rzecznika pozostaje problematyka równych praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym i zawodowym. W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił uwagę<sup>106</sup> na wnioski i zalecenia zawarte w raporcie Rzecznika pt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”<sup>107</sup>. Kwestią o podstawowym znaczeniu jest zapewnienie równego dostępu do rozwiązań umożliwiających godzenie ról rodzinnych i zawodowych bez względu na płeć. Odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu obarczane są wciąż przede wszystkim kobiety, co prowadzi do nierównego traktowania w obszarze zatrudnienia. Kobiety częściej wykonują niskopłatne zawody, podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, a także statystycznie zarabiają mniej niż mężczyźni. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest także nierówne traktowanie mężczyzn w obszarze życia rodzinnego. Pracodawcy często uniemożliwiają korzystanie mężczyznom z uprawnień związanych z rodzicielstwem. Rozwiązaniem zachęcającym ojców do korzystania z urlopu rodzicielskiego jest przydzielenie pewnego okresu urlopu wyłącznie ojcom. Przyjęte w Polsce rozwiązania prawne nie są jednak wystarczające dla zapewnienia zrównoważonego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy rodzicami. Warto rozważyć takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców bez możliwości zrzeczenia się, z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z rodziców nie może sprawować osobistej opieki nad dzieckiem. System uprawnień związanych z rodzicielstwem uregulowano w Kodeksie pracy w taki sposób, że dostęp ojca do uprawnień związanych z rodzicielstwem uzależniony jest od tego, czy przysługują one matce. Taka sytuacja stanowi przykład dyskryminacji ze względu na płeć, ponieważ kobiety-matki pozostające w zatrudnieniu pracowniczym lub objęte ubezpieczeniem nabywają pełnię uprawnień związanych z rodzicielstwem bez względu na sytuację zawodową ojca. Ponadto korzystanie z elastycznych form zatrudnienia jest jednym z rozwiązań umożliwiających pogodzenie pracy zawodowej z zatrudnieniem. Niezbędne jest też wspieranie pracodawców w tworzeniu przyzakładowych żłobków i klubów dziecięcych. W ocenie Rzecznika pracodawca powinien mieć prawny obowiązek informowania rodziców o uprawnieniach związanych z rodzicielstwem.

<sup>106</sup> XI.420.1.2016 z 30 marca 2016 r.

<sup>107</sup> Zob. [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN\\_RZECZNIKA\\_PRAW\\_OBYWATELSKICH\\_2015\\_nr\\_7.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN_RZECZNIKA_PRAW_OBYWATELSKICH_2015_nr_7.pdf)



W odpowiedzi poinformowano<sup>108</sup> Rzecznika, że konieczność rozpowszechniania przepisów Kodeksu pracy związanych z rodzicielstwem wśród wszystkich pracowników zakładów pracy wydaje się niepotrzebnym obciążeniem dla pracodawcy. W ocenie Ministerstwa to od decyzji obojga rodziców powinno zależeć, w jaki sposób wykorzystają przysługujące im uprawnienia. Ewentualna kolejna zmiana przepisów dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z pełnieniem funkcji rodzicielskich może nastąpić dopiero po pewnym okresie obowiązywania obecnych regulacji prawnych, co umożliwi dokonanie analizy sposobu i zakresu ich wykorzystywania przez rodziców. Niezależnie od powyższego w Ministerstwie trwają analizy sposobu uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w rozwiązaniach prawnych dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z opieką nad dzieckiem.

W nawiązaniu do seminarium pt. „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”, które odbyło się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 6 października 2016 r., Rzecznik przekazał<sup>109</sup> Ministrowi kolejne rekomendacje. Wskazał m.in., że istotne wydaje się upowszechnienie i odformalizowanie możliwości stosowania innych form opieki nad małymi dziećmi, których szeroki wachlarz zapewnia ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>110</sup>. Niezbędny jest również kompleksowy rozwój usług publicznych w zakresie opieki nad osobami zależnymi – nie tylko małoletnimi, ale także osobami starszymi, czy z niepełnosprawnościami. Zniesienie luki płacowej w Polsce jest jednym z najważniejszych czynników w równoważeniu obowiązków rodziców i godzeniu życia zawodowego z rodzinnym, do czego miałyby się przyczynić ratyfikacja zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, jak również Konwencji MOP nr 158 dotyczącej rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy.

## n) Problem uchylania się od zobowiązań alimentacyjnych

Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka powołał Zespół Ekspertów do spraw Alimentów<sup>111</sup>, którego zadaniem jest wypracowanie mechanizmów systemowych pozwalających na poprawę sytuacji w zakresie alimentacji dzieci. Ponieważ znakomita większość zobowiązanych to mężczyźni (ok. 96%), skutki niewywiązywania się z tych zobowiązań ponoszą przede wszystkim kobiety.

<sup>108</sup> Pismo z 28 kwietnia 2016 r.

<sup>109</sup> XI.420.1.2016 z 31 października 2016 r.

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 157).

<sup>111</sup> W skład Zespołu wchodzi: Iwona Janeczek, Katarzyna Stadnik, dr Elżbieta Korolczuk, Robert Damski, sędzia Ewa Trybulska-Skoczelas, prof. dr hab. Jacek Kosonoga, mec. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska, mec. Grzegorz Wrona, dr Grzegorz Baczewski, gen. Paweł Nasiłowski, Roman Pomianowski, Małgorzata Druciarrek, dr Monika Kaczmarek-Słwińska, Martyna Cichocka-Michalak, Katarzyna Thielmann, sędzia Agnieszka Rękas, Katarzyna Czaj-Czcińska, mec. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, dr Ewa Dawidziuk, dr Marta Kolendowska-Matejczuk (czasowo zastępuje ją mec. Marcin Mrowicki), Magdalena Kuruś, dr Anna Nowicka-Skóra, Joanna Troszczyńska-Reyman, Jolanta Florek, Michał Kubalski.

Członkowie Zespołu zgodnie uznali, że uchylanie się od płacenia alimentów godzi przede wszystkim w dobro dziecka i jest przejawem przemocy ekonomicznej wobec niego, ale też opiekującej się nim matki. Wobec skali problemu niezbędne jest niezwłoczne podjęcie szeregu działań zaradczych<sup>112</sup>.

Aktualna skuteczność ścigania przestępstwa niealimentacji pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. Przyczynia się do tego obecna konstrukcja przepisu art. 209 Kodeksu karnego, dotyczącego przestępstwa niealimentacji, która znacznie ogranicza możliwość ścigania sprawców tych czynów. Rzecznik zwrócił się<sup>113</sup> do Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w tej sprawie oraz przekazanie danych dotyczących ścigania i karania tego rodzaju przestępstw, a także analizę skuteczności działań organów ścigania i egzekwowania orzeczeń sądowych.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>114</sup>, że aktualna pozostaje potrzeba poprawy sprawności i skuteczności egzekucji, racjonalizacji systemu opłat egzekucyjnych pobieranych przez komorników sądowych oraz wzmocnienia nadzoru nad ich działalnością.

Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wskazał<sup>115</sup>, że dostrzega problem barier utrudniających skuteczną realizację świadczeń alimentacyjnych. Wskazano, że w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w 2016 r. zostaną przeprowadzone badania na temat egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Ich celem będzie analiza przyczyn niskiej skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, jak również dokonanie przeglądu instrumentów prawnych wykorzystywanych w tym zakresie w wybranych krajach europejskich.

Prokurator Generalny przedstawił<sup>116</sup> dane statystyczne dotyczące postępowań karnych w sprawach ścigania przestępstwa niealimentacji w latach 2010–2015. Jednocześnie wskazał, że istotna liczba decyzji o odmowie wszczęcia postępowania karnego albo o jego umorzeniu na etapie postępowania przygotowawczego nie świadczy o nieefektywnym podejmowaniu czynności procesowych w takich sprawach. Stanowi natomiast rezultat rozdźwięku, jaki zachodzi pomiędzy społecznym postrzeganiem istoty zjawiska niealimentacji oraz jego uregulowaniem wynikającym z Kodeksu karnego. Przestępstwo niealimentacji nie sprowadza się bowiem do zaniechania uiszczania alimentów przez osobę do tego zobowiązaną. Warunkiem karalności są dodatkowe okoliczności charakteryzujące zachowanie sprawcy oraz określające rezultat tego zachowania.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>117</sup> o rozważenie wykorzystania praktyki sądów rodzinnych w Niemczech, które korzy-

<sup>112</sup> Pełna informacja o działaniach podejmowanych przez RPO i RPD, wspieranych przez Zespół Ekspertów ds. Alimentów jest dostępna na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/sprawa/sprawy-alimentow>.

<sup>113</sup> II.519.1524.2015 z 5 stycznia 2016 r.

<sup>114</sup> Pismo z 1 lutego 2016 r.

<sup>115</sup> Pismo z 9 lutego 2016 r.

<sup>116</sup> Pismo z 22 lutego 2016 r.

<sup>117</sup> IV.7022.20.2016 z 11 lipca 2016 r.

stają z tablic alimentacyjnych, oraz uproszczenie postępowania i przekazanie spraw referendarzom sądowym. Tablice alimentacyjne w wersji niemieckiej zawierają zestawienie wysokości dochodów osiągniętych netto przez dłużnika alimentacyjnego z proponowaną wysokością alimentów dla dziecka zmieniającą się w zależności od wieku dziecka. Tablice stanowią wytyczne i propozycję, z której sądy mogą korzystać, ale mogą je także modyfikować w zależności od okoliczności sprawy.

Rzecznik zwracał także uwagę, że od wielu lat grupa osób uprawnionych do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego jest bardzo nieliczna w stosunku do faktycznych potrzeb zabezpieczenia prawa dziecka do godziwych warunków socjalnych i zrównoważonego rozwoju. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w niezmiennym od lat kryterium dochodowym, od którego uzależnione jest przyznanie prawa do tego świadczenia.

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka przekazali<sup>118</sup> wnioski, jakie zarysowały się po analizie problemu ograniczeń w dostępie do świadczeń alimentacyjnych. Zgodnie z ustawą o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>119</sup> świadczenia te przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Od wejścia w życie ustawy, tj. od 1 października 2008 r., kwota w niej wskazana pozostaje niezmienną. W ocenie Rzeczników niezbędne jest, aby przy ustalaniu kryterium uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uwzględniano takie czynniki, jak wzrost kosztów utrzymania, spadek wartości pieniądza, czy wzrost kwoty minimalnego wynagrodzenia. Dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie na grunt ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów systemu „złotówka za złotówkę”, stosowanego obecnie przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na przyznanie świadczeń rodzinom, których dochód nieznacznie przekracza kryterium, z tym że w zmniejszonej kwocie. Optymalnym środkiem byłoby jednak całkowite zniesienie progu dochodowego.

Minister poinformował<sup>120</sup>, że w październiku 2016 r. zainicjowano kampanię społeczną pod hasłem „Odpowiedzialny Rodzic Płaci”, której celem jest nagłośnienie problemów związanych ze zjawiskiem niealimentacji i zachęcenie do płacenia alimentów. Jednocześnie we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości analizowane są możliwości podjęcia działań o zakresie międzyresortowym, zmierzających do wypracowania nowych rozwiązań dotyczących problematyki niealimentacji, w tym również poprawy skuteczności egzekucji alimentów. Poinformowano także, że resort nie prowadzi prac nad podwyższeniem lub zniesieniem kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

<sup>118</sup> III.7064.175.2015 z 31 października 2016 r.

<sup>119</sup> Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 169, z późn. zm.).

<sup>120</sup> Pismo z 29 listopada 2016 r.

Rzecznik, wspólnie z Rzecznikiem Praw Dziecka, postulował także w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości<sup>121</sup> taką nowelizację art. 209 K.k., aby umożliwiła ona jak najszersze wykorzystanie systemu dozoru elektronicznego w przypadku osób, które sąd skazuje na bezwzględną karę pozbawienia wolności za przestępstwo niealimentacji. Zgodnie z obowiązującym prawem, tylko gdy wymierzona kara nie przekracza 1 roku pozbawienia wolności, można ją wykonywać w systemie dozoru elektronicznego. Obecnie trwają prace nad nowelizacją art. 209 K.k.<sup>122</sup>. Rzecznik będzie monitorował praktykę stosowania zmienionych przepisów.

## o) Zwiększenie udziału kobiet w życiu publicznym

Udział kobiet w życiu publicznym jest wciąż niewielki. Zbyt mało kobiet zasiada w Sejmie i w Senacie. Kobiety stanowią zaledwie 1/4 wszystkich radnych. Od lat zauważalny jest także niewielki odsetek kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W celu przeciwdziałania zjawisku niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym konieczne jest podjęcie działań informacyjnych o podstawowych zasadach systemu wyborczego, a także zmiany w prawie wyborczym, które pozwolą na urzeczywistnienie zasady równości płci. Obecnie w wyborach proporcjonalnych (do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów, sejmików województw) na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35% przedstawicieli każdej płci. Wprowadzony mechanizm kwotowy ma jednak ograniczoną skuteczność, bowiem nie wprowadzono równocześnie obowiązku naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatek i kandydatów (tzw. suwak). Wprowadzenie tego rozwiązania byłoby szczególnie istotne w Polsce, ponieważ wyborcy często głosują na kandydatów z początkowych miejsc listy. Należałoby także określić sposoby likwidowania barier w kandydowaniu kobiet w wyborach do Senatu RP, odbywających się w systemie wyborczym większościowym. Rzecznik zwrócił się<sup>123</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania o przekazanie informacji na temat planowanych działań w celu zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym.

Pełnomocnik stwierdził<sup>124</sup>, że wprowadzenie do Kodeksu wyborczego zasady tzw. suwaka na listach wyborczych mogłoby budzić poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Jednocześnie podkreślił, że obowiązujący od 2011 roku system kwotowy przyczynił się do znaczącego wzrostu odsetka kandydujących kobiet, ale jednocześnie tylko nieznacznie wpłynął na wzrost liczby kobiet w Sejmie. Niższy wskaźnik reprezentacji kobiet w porównaniu do mężczyzn nie jest wynikiem nierównych szans i dyskryminacji, ale może wynikać z uwarun-

<sup>121</sup> IX.517.1048.2016 z 7 kwietnia 2016 r. i z 10 sierpnia 2016 r.

<sup>122</sup> Druk sejmowy nr 1193.

<sup>123</sup> VII.602.20.2015 r. z 17 marca 2016 r.

<sup>124</sup> Pismo z 13 maja 2016 r.

kowań kulturowych. Konieczna jest więc zmiana mentalności społeczeństwa. Pełnomocnik poparł postulat Rzecznika dotyczący działań edukacyjnych na temat zasad systemu wyborczego.

Odpowiedzi tej Rzecznik nie uznał za satysfakcjonującą i dlatego w kolejnym wystąpieniu ponownie zwrócił<sup>125</sup> uwagę na brak działań edukacyjnych i promocyjnych skierowanych do potencjalnych kandydatek i brak pogłębionej analizy barier w kandydowaniu kobiet w wyborach, w szczególności na bardzo niskie uczestnictwo kobiet w wyborach do Senatu.

Pełnomocnik podtrzymał<sup>126</sup> wcześniejsze stanowisko i zapewnił, że pozostające w zainteresowaniu Rzecznika działania staną się jednym z ważniejszych priorytetów nowej edycji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania oraz samego Pełnomocnika.

## p) Luka płacowa

Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn jest konsekwencją istniejących nierówności, z którymi kobiety spotykają się w trakcie całego swojego życia zawodowego. Zjawisko to potwierdzają liczne krajowe i międzynarodowe statystyki. Wpływ na te dysproporcje mają przede wszystkim niższe wynagrodzenie za godzinę, mniejsza liczba godzin przepracowanych na płatnych stanowiskach oraz niższa stopa zatrudnienia. Różnice w wynagrodzeniach związane są także ze stereotypowymi opiniami o predyspozycjach kobiet do wykonywania gorzej płatnych zawodów w sektorze usług opiekuńczych i braku predyspozycji do zawodów technicznych lub sprawowania funkcji kierowniczych. Problem luki płacowej jest szczególnie istotny również z uwagi na późniejsze konsekwencje w postaci różnicy w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn. Efektywne zwalczanie luki płacowej ma istotne znaczenie także z punktu widzenia prorodzinnej polityki państwa. Zwiększenie wysiłku w celu efektywnego wdrożenia zasady równej płacy za tę samą pracę lub pracę tej samej wartości jest niezbędne, by rodzice mogli podejmować świadome decyzje dotyczące opieki nad dziećmi, niepodyktowane wyłącznie ich sytuacją finansową. Środkiem do realizacji tak postawionych celów może być wprowadzenie do prawa pracy obowiązku transparentności wynagrodzeń.

Rzecznik zwrócił się<sup>127</sup> do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prośbą o przedstawienie efektów prac nad metodologią oceny luki płacowej w przedsiębiorstwach oraz wyników analizy międzynarodowego prawa i dobrych praktyk w zakresie monitorowania oraz przeciwdziałania zjawisku luki płacowej, o których Minister informowała we wcześniejszej korespondencji.

<sup>125</sup> Pismo z 21 czerwca 2016 r.

<sup>126</sup> Pismo z 11 lipca 2016 r.

<sup>127</sup> XI.816.9.2016 z 19 marca 2016 r.

Z uzyskanej odpowiedzi wynika<sup>128</sup>, że rząd stale podejmuje starania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, m.in. poprzez przeciwdziałanie zjawisku luki płacowej i podejmując działania na rzecz transparentności płac. Ministerstwo podjęło prace nad narzędziem internetowym equal pacE umożliwiającym pracodawcom monitoring i analizę struktury wynagrodzeń. Opracowano również metodologię oceny luki płacowej, a także stworzono przyjazne narzędzie do jej mierzenia w formie aplikacji internetowej, przeznaczone dla przedsiębiorstw oraz sektora administracji publicznej.

W kolejnym wystąpieniu<sup>129</sup> w związku z przypadającym na 8 grudnia Polskim dniem luki płacowej Rzecznik ponownie zwrócił się do Minister o powiadomienie o wynikach przeprowadzonej analizy międzynarodowego prawa i dobrych praktyk w zakresie monitorowania oraz przeciwdziałania zjawisku luki płacowej. Poprosił również o udzielenie informacji na temat realizacji działań promujących narzędzie do mierzenia luki płacowej, które były zaplanowane na rok 2016.

### 3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

#### a) Odmowa transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia oraz odmowa potwierdzenia obywatelstwa polskiego dzieci ze związków osób tej samej płci

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących nierównego traktowania dzieci ze względu na cenzus urodzenia i status prawny ich rodziców oraz naruszenia praw dziecka w związku z odmową transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia lub odmową wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego. W pierwszym przypadku chodzi o dzieci obywateli polskich, u których w zagranicznych aktach urodzenia wskazane są jako rodzice dwie matki. Z kolei odmowa wydania decyzji w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego dotyczy dzieci, u których w zagranicznych aktach urodzenia figuruje dwóch ojców.

Dzieci pochodzące ze związku osób tej samej płci – podobnie jak te pochodzące ze związku osób różnej płci – zgodnie z przepisami prawa nabywają obywatelstwo polskie, jeśli co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. Dokumentami potwierdzającymi obywatelstwo polskie oraz tożsamość są paszport i dowód osobisty – prawo do ich otrzymania przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej

<sup>128</sup> Pismo z 8 kwietnia 2016 r.

<sup>129</sup> Pismo z 8 grudnia 2016 r.

Polskiej. Osoba, która nie posiada żadnego z nich, funkcjonuje jako bezpaństwowiec i nie może korzystać z praw wynikających z faktu posiadania obywatelstwa polskiego i Unii Europejskiej. Warunkiem wydania dokumentu tożsamości jest przedłożenie odpowiedniemu organowi administracji polskiego aktu urodzenia. Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>130</sup> wprowadza obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, m.in. jeśli obywatel ubiega się o paszport, dowód osobisty lub nadanie numeru PESEL. W sprawach aktów urodzenia, w których wskazuje się, że rodzicami są dwie kobiety, organy administracji i sądy administracyjne nie kwestionują posiadania przez dzieci obywatelstwa polskiego, ale powołując się na klauzulę porządku publicznego i Kodeks rodzinny i opiekuńczy odmawiają dokonania transkrypcji, przez co niemożliwe jest wydanie polskiego dokumentu tożsamości.

W przypadku złożenia wniosku o potwierdzenie obywatelstwa polskiego dziecka mężczyzn, którzy w aktach urodzenia swoich dzieci figurują jako ojcowie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przez „rodziców” w polskim porządku prawnym rozumie się jedynie ojca i matkę. Skoro dla nabycia obywatelstwa decydujące znaczenie mają podstawowe zasady polskiego prawa rodzinnego dotyczące sposobu ustalenia pochodzenia dziecka, nie można wywodzić skutków prawnych z zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazuje się dwóch ojców.

W ocenie Rzecznika wykładnia obowiązujących przepisów prawa powinna mieć na uwadze zasadę priorytetu dobra dziecka. Organ administracji jest zobligowany wziąć pod uwagę nie tylko przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ale przede wszystkim prawa dziecka gwarantowane Konstytucją, a także Konwencją o prawach dziecka i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka państwa nie mogą doprowadzić do sytuacji, by wskutek braku uregulowań dziecko zostało bezpaństwowcem. Konwencja o prawach dziecka zakazuje także wszelkiej dyskryminacji ze względu na status dziecka – w tym urodzenie w małżeństwie albo poza małżeństwem – i ze względu na status jego rodziców lub opiekunów. Brak dokumentu tożsamości i numeru PESEL wiąże się z ograniczaniem dalszych praw – prawa do nauki, ochrony zdrowia, wolności i bezpieczeństwa osobistego. Zdaniem Rzecznika najprostszym rozwiązaniem umożliwiającym wydanie dokumentu tożsamości poświadczającego obywatelstwo dziecka posiadającego rodziców tej samej płci byłoby zrezygnowanie z obowiązkowej transkrypcji aktu urodzenia i wydawanie dokumentów tożsamości na podstawie zagranicznych aktów urodzenia, z których wynika, że jeden z rodziców jest obywatelem polskim. Rzecznik zwrócił się<sup>131</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o analizę podstawy prawnej, na jakiej dzieci pochodzące ze związków osób tej samej płci, urodzone za granicą i posiadające z mocy prawa obywatelstwo polskie, mogą ubiegać się o wydanie polskiego dokumentu tożsamości, je-

<sup>130</sup> Ustawa z 28 listopada 2014 r. (Dz.U. poz. 1741, z późn. zm.).

<sup>131</sup> XI.534.4.2016 z 24 sierpnia 2016 r.

śli zaś w obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe – o przygotowanie zmiany przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>132</sup>, że zasady ustalania pochodzenia dziecka określa Kodeks rodzinny i opiekuńczy, z którego wynika, że matką jest zawsze kobieta, a ojcem – mężczyzna. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem sądów administracyjnych zagraniczny akt urodzenia, w którym wskazane są dwie osoby tej samej płci, nie może stanowić podstawy sporządzenia polskiego aktu urodzenia, gdyż transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Ministerstwa propozycja umożliwienia posługiwania się bezpośrednio zagranicznym dokumentem przy ubieganiu się o polski dowód osobisty lub paszport wydaje się niemożliwa do przyjęcia. Opisywane w wystąpieniu Rzecznika przypadki odmowy transkrypcji aktu urodzenia czy też odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego stanowiły przedmiot kontroli sądowej, w wyniku której rozstrzygnięcia organów administracji publicznej zostały uznane za prawidłowe. Podejmowanie polemiki z rozumowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje się bezprzedmiotowe.

## **b) Odmowa wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych zezwolenia na nabycie nieruchomości w Polsce przez osobę, która zawarła związek partnerski z obywatelem Polski za granicą**

Rzecznik wniósł skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie dotyczącej obywatela Chile, który wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości na terenie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>133</sup>. Mężczyzna argumentował, że zawarcie przez niego związku partnerskiego z obywatelem polskim świadczy o istnieniu jego więzi z Polską, a tym samym uprawnia go, jako cudzoziemca, do nabycia nieruchomości w Polsce. Minister zgody takiej jednak nie wydał, motywując to odmiennym charakterem prawnym związku partnerskiego i małżeństwa, które w świetle art. 18 Konstytucji RP jest związkiem kobiety i mężczyzny, a nie związkiem dwóch mężczyzn. Naczelny Sąd Administracyjny w zapadłym wyroku<sup>134</sup> podkreślił, że katalog okoliczności wskazujących na więź z Polską ma charakter przykładowy i otwarty, nie ma więc powodów by ograniczać go do małżeństwa, a pomijać inne związki o charakterze rodzinnym, których efektem jest powstanie więzi z Polską. Taką więź, zdaniem NSA, może także kreować konkubinaty osób heteroseksualnych – co potwierdziły już wcześniej w swym orzecznictwie sądy administracyjne – lub związek partnerski osób tej samej płci. W każdym wypadku należy zatem badać,

<sup>132</sup> Pismo z 15 września 2016 r.

<sup>133</sup> IV.816.2.2014 z 24 marca 2014 r.

<sup>134</sup> Wyrok z 14 września 2016 r., sygn. akt II OSK 2982/14.



czy taka więź z Polską powstała. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych takich ustaleń nie poczynił, co uszło uwadze WSA. Sąd administracyjny niższej instancji skoncentrował się na fakcie, że polskie prawo nie przewiduje istnienia związków partnerskich, a pominął potrzebę ustalenia faktycznych związków Chilijczyka z Polską. NSA wskazał, że w takim przypadku właściwe byłoby przesłuchanie zainteresowanych osób w celu zbadania, czy cudzoziemiec rzeczywiście takie więzi stworzył.

### c) Ochrona praw pacjentów nieheteroseksualnych w opiece zdrowotnej

Rzecznik otrzymuje informacje o problemie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w obszarze opieki zdrowotnej. W wyniku zrealizowanych na zlecenie Rzecznika badań społecznych powstał raport pt. „Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej”<sup>135</sup>. Najistotniejszym problemem wynikającym z przeprowadzonych badań jest niższy standard opieki zdrowotnej oferowanej pacjentom nieheteroseksualnym spowodowany rozpowszechnionymi wśród personelu medycznego stereotypami dotyczącymi społeczności LGB (lesbijek, gejów, osób biseksualnych). Istotną kwestią pozostaje także naruszanie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej poprzez ujawnianie orientacji seksualnej pacjenta, o której lekarz dowiedział się przy okazji przeprowadzania wywiadu medycznego. Niepokojąca jest praktyka ograniczania obecności osoby bliskiej przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych bez uzasadnienia, jak również ograniczania dostępu do dokumentacji medycznej oraz informacji o stanie zdrowia upoważnionej osoby bliskiej w przypadku partnera tej samej płci. Ponadto analiza programów szkoleń pracowników służby zdrowia, a także krajowych polityk zdrowotnych pozwoliła na sformułowanie wniosku, że problemy osób nieheteroseksualnych nie znajdują w nich właściwego odzwierciedlenia. Osoby nieheteroseksualne, w przypadku naruszenia ich prawa do równego traktowania w obszarze ochrony zdrowia, jeśli zdecydują się na podjęcia stosownych działań prawnych, mają ograniczony dostęp do dochodzenia roszczeń na gruncie obowiązujących przepisów. Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>136</sup> nie zakazuje bowiem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w dostępie do opieki zdrowotnej. Przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>137</sup> także pozostają niedoskonałe. Najważniejsze wnioski dotyczące szczególnej sytuacji pacjentów nieheteroseksualnych w obszarze ochrony zdrowia Rzecznik przedstawił<sup>138</sup> Prezes-

<sup>135</sup> Zob. [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN\\_RZECZNIKA\\_PRAW\\_OBYWATELSKICH\\_2014\\_nr\\_7.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN_RZECZNIKA_PRAW_OBYWATELSKICH_2014_nr_7.pdf)

<sup>136</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

<sup>137</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 186, z późn. zm.).

<sup>138</sup> XI.411.2.2016 z 24 marca 2016 r.

wi Naczelnej Rady Lekarskiej, Prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, Rzecznik Praw Pacjenta, a także Ministrowi Zdrowia.

Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej zapewnił<sup>139</sup>, że lekarze i lekarze dentyści z racji wykonywanego zawodu posiadają szeroką wiedzę na temat kontaktu, diagnostyki i leczenia osób LGB, w tym wiedzę o rzeczywistym wpływie orientacji seksualnej lub jego braku na leczenie i profilaktykę zdrowotną osób LGB. Poza tym kwestia orientacji seksualnej pacjenta nie jest poruszana podczas wizyt lekarskich, jeśli nie jest bezpośrednio związana ze stanem zdrowia pacjenta. Analiza spraw toczących się przed Naczelny Sąd Lekarskim lub przed Naczelny Rzecznikiem Odpowiedzialności Zawodowej nie pozwoliła na stwierdzenie występowania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną ze strony tej grupy zawodowej. Ponadto zapewniono, że zasada równego traktowania pacjentów znajduje wyraz w programach szkoleń realizowanych przez samorząd lekarski.

Minister Zdrowia w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika poinformował<sup>140</sup>, że programy kształcenia przed- i podyplomowego lekarzy uwzględniają treści dotyczące indywidualnego podejścia do pacjenta oraz prawidłowej komunikacji z pacjentem. Ponadto, na lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne został nałożony obowiązek kształtowania i rozwijania postawy etycznej oraz doskonalenia kompetencji zawodowych. Zapoznawszy się z niepokojącymi wynikami badań przeprowadzonych przez Rzecznika, Minister Zdrowia w marcu 2015 r. zaapelował do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o obopólne zaangażowanie w podnoszenie świadomości prawnej lekarzy oraz promowanie wśród nich najwyższych standardów odnoszących się do praw pacjenta.

#### d) Raport Rzecznika pt. „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową”

W raporcie pt. „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową”<sup>141</sup> zaprezentowano wyniki przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika badań oraz sformułowano wnioski i zalecenia w przedmiotowym zakresie. Z badania zrealizowanego na reprezentatywnej próbie Polaków i Polek wynika, że zdecydowana większość społeczeństwa (92%) nie miała styczności z osobą transpłciową. 40% respondentów byłaby skłonna pracować z osobą transpłciową w ramach zespołu, choć zdecydowana większość nie zaakceptowałaby osoby transpłciowej jako opiekuna/opiekunki i nauczyciela/nauczycielki swojego dziecka (odpowiednio 65 i 64%). 52% ogółu Polaków i 53% osób pracujących uważa, że pracodawcy w Polsce nie byłiby skłonni zatrudnić osoby transpłciowej w sytuacji spełniania wszelkich formalnych wymagań. Wyniki badania jakościowego (17 wywiadów indywidualnych,

<sup>139</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

<sup>140</sup> Pismo z 25 kwietnia 2016 r.

<sup>141</sup> „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową. Analiza i zalecenia”, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 18, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2016.

88 ankiet internetowych) odzwierciedlają faktyczną sytuację osób transpłciowych na rynku pracy. Najważniejszym wnioskiem raportu jest fakt, że brak uregulowań dotyczących możliwości uzgodnienia płci metrykalnej w Polsce ogranicza prawo do wykonywania pracy swobodnie wybranej przez osoby transpłciowe. Wielokrotnie powtarzanym przez Rzecznika zaleceniem jest wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających uzgodnienie płci w szybkiej, przejrzystej i przystępnej procedurze oraz uwzględnienie konieczności posiadania dokumentu tymczasowego do posługiwania się nim w czasie tranzycji. Skala dyskryminacji osób transpłciowych w obszarze zatrudnienia jest trudna do oszacowania, a wiedza o transpłciowości nie jest w Polsce rozpowszechniona – przepisy umożliwiające uzgodnienie płci niewątpliwie wpłynęłyby na zwiększenie widoczności osób transpłciowych i w efekcie ich równe traktowanie, także na rynku pracy.

## 4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

### a) Długofalowa polityka senioralna

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił<sup>142</sup> uwagę na szczególne problemy związane z przestrzeganiem praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek. Podkreślił, że konieczne jest przesunięcie akcentów z realizacji praw socjalnych tej grupy osób na rzecz opracowania całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej, angażującej wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym. Niezwykle istotny jest przy tym wzrost świadomości społecznej o występowaniu dyskryminacji ze względu na wiek, a także podjęcie systemowych rozwiązań na rzecz przeciwdziałania temu niepokojącemu zjawisku.

Prognozy demograficzne GUS i Eurostatu dotyczące Polski wskazują, że liczba osób starszych systematycznie wzrasta. Według danych dotyczących zdrowia osób starszych, co druga osoba w wieku 60 lat i więcej w Polsce doświadcza ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności. Rzecznik zainteresowany był stanem realizacji Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020. Programy rządowe: Aktywności Społecznej Osób Starszych oraz Senior-Wigor dotyczą bardzo istotnych, ale jedynie częściowych problemów związanych z wdrożeniem polityki senioralnej. Ponadto, po środki z wymienionych programów sięgają głównie środowiska i gminy aktywne. Pozostałe realizują jedynie podstawowe zadania obowiązkowe przewidziane w przepisach prawa, w ramach ograniczonych środków finansowych. Nie zapobiega to margi-

<sup>142</sup> XI.503.2.2016 z 31 marca 2016 r.

nalizacji dużej części osób starszych, które nie posiadają wiedzy o możliwościach wsparcia ze strony samorządów. W najtrudniejszej sytuacji są osoby o znacznie ograniczonej samodzielności oraz ich nieformalni opiekunowie. Łączy się to z ograniczeniami w dostępie do lekarzy geriatrów i łóżek geriatrycznych oraz innych świadczeń zdrowotnych. Pewną nadzieję budzą powstające przy samorządach rady seniorów, jednak ich kompetencje i aktywność są bardzo zróżnicowane w skali kraju. Ponadto zadania ustawowe gmin w zakresie pomocy społecznej nie są bezpośrednio dedykowane osobom starszym, nie uwzględniają zatem specyficznych uwarunkowań związanych z wiekiem. Analizy spraw wpływających do Rzecznika oraz prowadzone badania wskazują na występowanie dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej, ukrytej m.in. w nieadekwatnym systemie wsparcia osób starszych. W odniesieniu zaś do działań na arenie międzynarodowej Rzecznik zainteresował się stanowiskiem Polski dotyczącym opracowania Konwencji o prawach osób starszych, a także treścią odpowiedzi na temat stanu wdrożenia Planu Madryckiego przygotowywanej dla Niezależnego Eksperta ONZ do spraw przestrzegania praw człowieka względem osób starszych.

W odpowiedzi Minister przedstawił<sup>143</sup> opis działań i zasad ujętych w Założeniach długofalowej polityki senioralnej na lata 2014-2020 oraz cele projektów i programów rządowych realizowanych przez resort: projektu „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi” oraz programów „Senior-WIGOR” i ASOS. W ocenie Ministerstwa opracowanie i przyjęcie Konwencji ONZ o prawach osób starszych jest niecelowe. Obowiązujące akty prawa międzynarodowego chronią w sposób całościowy podstawowe prawa człowieka, a sam wiek nie może być bezpośrednią przesłanką do tworzenia specjalnej ochrony. Zapewniono, że wszystkie działania podejmowane przez resort od 2012 r. w ramach polityki senioralnej wpisują się w założenia Planu Madryckiego.

## **b) Raport RPO pt. „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego”**

Raport Rzecznika pt. „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego”<sup>144</sup> przedstawia wyniki badania społecznego, którego jednym z celów było pogłębienie wiedzy na temat wdrożenia w praktyce zasad wynikających z dokumentów międzynarodowych odnoszących się do godności i równego traktowania osób

<sup>143</sup> Pismo z 5 maja 2016 r.

<sup>144</sup> Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dostepnosc-wsparcia-srodowiskowego-dla-osob-starszych>

starszych potrzebujących wsparcia w miejscu zamieszkania<sup>145</sup>. Wyniki badania wskazują, że lokalni decydenci realizują wiele z tych zasad. Większość nie dostrzega jednak potrzeby koordynacji działań wspierających, niewielu organizuje konsultacje z osobami starszymi w sprawie ich potrzeb. W badanych gminach rzadko sprawdza się prowadzone ogólne projekty pod kątem ich dostępności dla seniorów. Niewielu respondentów ma świadomość, że bariery w dostępie do wsparcia stanowią rodzaj dyskryminacji pośredniej. Jedną z obserwacji jest również brak planowania oferty wsparcia w perspektywie wzrostu liczby osób starszych, co może przyczynić się do utrudnień w dostępie do potrzebnych usług w bliższej i dalszej przyszłości<sup>146</sup>.

### c) Zapewnienie opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym

System opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym jest w dalszym ciągu niewydolny oraz nieprzygotowany na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne i przyrost najstarszej populacji obywateli. Konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych. Z informacji Najwyższej Izby Kontroli „Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym”<sup>147</sup> wynika, że w Polsce nie ma systemu geriatrycznej opieki medycznej nad osobami starszymi. Geriatria nadal należy do specjalizacji niszowych, pomimo że została zaliczona do priorytetowych dziedzin medycyny. Liczba specjalistów w dziedzinie geriatryki jest dalece niewystarczająca. Lekarzom podstawowej opieki zdrowotnej, do których w pierwszej kolejności trafiają osoby starsze, brakuje wiedzy z zakresu opieki geriatrycznej. Istotną barierę w rozwoju szpitalnych oddziałów geriatrycznych stanowi obecny system rozliczania świadczeń geriatrycznych przez NFZ, który nie jest dostosowany do występującej u osób starszych wie- lochorobowości. Opieka nad osobami w wieku podeszłym, realizowana zgodnie

<sup>145</sup> W oparciu o międzynarodowe standardy, w szczególności ujęte w rezolucji ONZ nr 46/91 oraz w Planie Madryckim, opracowano następujący katalog zasad: 1. Zapewnienie osobom starszym o ograniczonej samodzielności niezależności i prawa do decydowania o własnym życiu. 2. Stworzenie warunków do aktywności – na miarę zróżnicowanych możliwości osób starszych. 3. Budowanie systemu wsparcia uwzględniającego różny poziom niesamodzielności osób starszych oraz zmienność poziomu niesamodzielności poszczególnych osób – jej narastanie w miarę starzenia się. 4. Konsultowanie z osobami starszymi rozwiązań w zakresie wsparcia środowiskowego. 5. Wielosektorowość, polegająca na zaangażowaniu sektora publicznego, rynkowego, obywatelskiego i nieformalnego. 6. Włączanie przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym (*mainstreaming ageing*). 7. Ocenianie działań – na etapie ich projektowania i realizacji – z punktu widzenia zagrożenia występowaniem praktyk dyskryminujących. 8. Subsydiarność przejawiająca się we wspieraniu podstawowych wspólnot (głównie rodziny), w których żyją ludzie starzy – wspieranie nieformalnych opiekunów osób niesamodzielnych. 9. Całościowe podejście do potrzeb poszczególnych osób starszych i koordynacja dostarczanego im wsparcia. 10. Profesjonalizacja wsparcia społecznego, rozumiana jako powierzenie go osobom kompetentnym i dobrze przygotowanym.

<sup>146</sup> Zob. też raport Rzecznika pt. „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji, propozycja modelu”, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System%20wsparcia%20os%C3%B3b%20starszych.pdf>.

<sup>147</sup> Kontrolę przeprowadzono w dniach od 19 maja 2014 r. do 3 listopada 2014 r., nr ewid. 2/2015/P/14/062/KZD.

z zasadami sztuki medycznej, nie przynosi zysków finansowych dla szpitali, a zatem utrzymanie łóżek przeznaczonych dla pacjentów geriatrycznych jest możliwe tylko przy innych oddziałach szpitalnych. Konsekwencją nieodpowiedniej liczby lekarzy oraz łóżek i oddziałów szpitalnych jest duże zróżnicowanie dostępu do świadczeń geriatrycznych, a nawet brak w niektórych województwach poradni geriatrycznych. Mimo wzrostu nakładów na świadczenia opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku wzrosła liczba oczekujących i czas oczekiwania na udzielenie świadczenia. Rzecznik zwrócił się<sup>148</sup> w tej kwestii do Ministra Zdrowia.

Minister zapewnił<sup>149</sup>, że resort zdrowia prowadzi szereg działań o charakterze systemowym, ukierunkowanych na stworzenie modelu opieki geriatrycznej. Podejmowane wysiłki mają poprawić dostępność i jakość świadczeń dla osób starszych. W marcu 2016 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>150</sup>, która zwiększa dostęp do produktów refundowanych dla świadczeniobiorców po ukończeniu 75. roku życia.

## d) Przypadki nieludzkiego traktowania osób przebywających w domach opieki

Do Rzecznika docierały niepokojące sygnały dotyczące nasilenia się przypadków nieludzkiego traktowania osób przebywających w placówkach, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi lub przewlekle chorymi. Zdaniem Rzecznika konieczne jest przede wszystkim uniemożliwienie wykonywania takiej działalności bez zezwolenia. Nieprawidłowości występują jednak również w domach opieki, które wymagane zezwolenie uzyskały. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą w szczególności niskiego standardu usług, braku wymogów dotyczących kwalifikacji osób zatrudnionych w prywatnych domach opieki, a także ograniczania praw przebywających w nich osób. Rzecznik wskazał na trudności związane z kontrolowaniem placówek zajmujących się całodobową opieką. W ocenie Rzecznika regulacje zawarte w ustawie o pomocy społecznej<sup>151</sup> nie dają wojewodom wystarczających podstaw do podejmowania skutecznych działań. Istniejący system kar pieniężnych zawodzi. Rzecznik zwrócił uwagę również na niski standard usług socjalno-bytowych oraz problemy dotyczące przestrzegania praw osób przebywających w domach opieki. Osoby umieszczane w takich placówkach nie zawsze wyrażają na to zgodę. Umowę często zawiera rodzina, mimo że osoba umieszczana w placówce nie jest ubezwłasnowolniona. W umowach znajdują się niejednokrotnie postanowienia ograniczające prawa osób przebywających w domach opieki, np. zakaz opuszczania placów-

<sup>148</sup> V.7010.19.2016 z 24 marca 2016 r.

<sup>149</sup> Pismo z 10 maja 2016 r.

<sup>150</sup> Ustawa z 18 marca 2016 r. (Dz.U. poz. 652).

<sup>151</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, z późn. zm.).

ki. Szczególnie trudne do skontrolowania są przypadki podawania leków, również psychotropowych, bez nadzoru lekarza oraz stosowanie przymusu bezpośredniego. Rzecznik zwrócił się<sup>152</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska wobec zasygnalizowanych problemów.

Minister poinformował<sup>153</sup>, że zwrócił się do wojewodów o informacje na temat kontroli prowadzonych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę. W resorcie trwają też prace nad określeniem, jakie rozwiązania prawne byłyby niezbędne. Dotyczy to m.in. wprowadzenia wskaźnika i wymaganych kwalifikacji personelu opiekuńczego zatrudnianego w prywatnych domach opieki. Wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich na bieżąco zgłaszają swoje problemy związane z kontrolą placówek zapewniających całodobową opiekę. Niejednokrotnie skutkiem takich zgłoszeń są zmiany przepisów prawa, które usprawniają pracę służb kontrolnych wojewody. Do ustawy o pomocy społecznej wprowadzono przepisy mówiące o obowiązku zapewniania wsparcia przez Policję, aby nie dochodziło do przypadków utrudniania czy udaremniania prowadzonych kontroli.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęło prace<sup>154</sup> w celu zidentyfikowania najczęstszych uchybień w obszarze praw osób przebywających w niektórych placówkach opieki całodobowej. Aktualnie odbywają się konsultacje z urzędami wojewódzkimi i analiza zaproponowanych przez te urzędy rozwiązań. Zarówno Minister Zdrowia, jak i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej mają pełną świadomość, że właściwa współpraca pomiędzy pracownikami służby zdrowia i pomocy społecznej oraz budowa spójnych mechanizmów przepływu informacji o pacjentach opuszczających instytucje systemu ochrony zdrowia (w tym weryfikacja możliwości zapewnienia im adekwatnej opieki) są kluczowe dla bezpieczeństwa tych osób.

## e) Ograniczenia praw pracowników naukowych i akademickich ze względu na wiek

Zgodnie z ustawą o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>155</sup> kandydatami na członków Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów nie mogą być osoby, które ukończyły 70. rok życia. W ocenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyjęte ograniczenie wiekowe nie ma charakteru dyskryminującego. Rozwiązanie to ma sprzyjać wymianie pokoleniowej w środowisku naukowym, a także usprawnić funkcjonowanie i zwiększyć przejrzystość działania organizacji przedstawicielskich i kontrolnych nauki polskiej. Rzecznik uważa jednak, że całkowite wykluczenie z grona członków Centralnej Komisji do Spraw

<sup>152</sup> III.7065.64.2016 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>153</sup> Pismo z 23 maja 2016 r.

<sup>154</sup> Pismo z 7 grudnia 2016 r.

<sup>155</sup> Ustawa z 14 marca 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1852, z późn. zm.).

Stopni i Tytułów może mieć charakter dyskryminujący. Podobne zastrzeżenia dotyczą ograniczeń wiekowych dla członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a także ograniczenia prawa wyborczego przy wyborach do organów uczelni. Podstawowym zadaniem Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów jest zapewnienie harmonijnego rozwoju kariery naukowej. Centralna Komisja ma wpływ na kształt odpowiednich regulacji prawnych, ale przede wszystkim na kształtowanie wysoko wykwalifikowanej kadry naukowej i podnoszenie standardów nauki w Polsce. Rzecznik podkreślił, że całkowite wykluczenie z jej grona wybitnych specjalistów, motywowane koniecznością dokonania zmiany pokoleniowej w polskiej nauce, może mieć charakter dyskryminujący. W ocenie Rzecznika cechami branymi pod uwagę podczas wyborów do wskazanych organów powinny być wyłącznie wiedza i doświadczenie kandydata. Zastosowane kryterium wieku nie uwzględnia specyfiki działalności organów działających w sferze szkolnictwa wyższego. Rzecznik zwrócił się<sup>156</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie celowości i zasadności utrzymywania ograniczenia wiekowego w odniesieniu do członkostwa we wskazanych wyżej organach.

## f) Dyskryminacja w zakresie kształcenia ze względu na wiek

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący górnego ograniczenia wiekowego dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zgodnie z ustawą o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego<sup>157</sup> słuchacze szkoły są wyłaniani w drodze postępowania rekrutacyjnego spośród osób, które nie ukończyły 32 lat. W ocenie Rzecznika przyjęte ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Szkoły może stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Zgodnie z przepisami ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zakazane jest nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcenia i doskonalenia zawodowego. Powyższy problem został uwzględniony w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, za którego realizację odpowiedzialny jest Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania. Rzecznik zwrócił się<sup>158</sup> do Szefa Służby Cywilnej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia oraz wskazanie uzasadnienia dla obowiązywania górnego limitu wieku 32 lat dla kandydatów na słuchaczy KSAP.

Szef Służby Cywilnej podtrzymał<sup>159</sup> stanowisko w kwestii utrzymania limitu wieku warunkującego przyjęcie do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, jednak biorąc

<sup>156</sup> VII.7034.1.2016 z 25 stycznia 2016 r. i 18 maja 2016 r.

<sup>157</sup> Ustawa z 14 czerwca 1991 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 248, z późn. zm.).

<sup>158</sup> XI.800.6.2015 z 6 lipca 2016 r.

<sup>159</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.



pod uwagę argumenty Rzecznika uznał, że przedmiotowa kwestia powinna zostać poddana analizie, łącznie z innymi propozycjami zmian w funkcjonowaniu Szkoły.

## g) Ograniczenia wiekowe dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu

Rozwiązanie przyjęte w ustawie o Biurze Ochrony Rządu<sup>160</sup> może prowadzić do dyskryminacji funkcjonariuszy BOR ze względu na wiek. Charakter zadań funkcjonariuszy wymaga szczególnej sprawności fizycznej, jednakże przesłanka osiągnięcia określonego wieku stanowi samodzielną podstawę do rozwiązania stosunku służby z funkcjonariuszem. Co więcej, zwolnienie takie jest obligatoryjne. Zdaniem Rzecznika przydatność do służby nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem wieku. Z punktu widzenia zadań BOR ocena powinna uwzględniać także inne okoliczności, np. stan zdrowia, zdolność fizyczną i psychiczną funkcjonariusza, możliwość wykorzystania doświadczenia funkcjonariusza w pionie szkolenia. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym proporcje pomiędzy interesem służby a interesem jednostki zostały zachwiane. Regulacje dotyczące funkcjonariuszy różnią się od siebie – dla niektórych funkcjonariuszy ustalono granicę wieku na poziomie 55, 58 i 60 lat, a wobec innych takiego ograniczenia wiekowego nie ustanowiono. Regulacja nie obejmuje swoim zakresem korpusu szeregowych zawodowych. Różnicuje się także oficerów w ramach jednego korpusu. Rzecznik wskazał, że ustawa o Biurze Ochrony Rządu umożliwia zwolnienie funkcjonariusza ze służby z uwagi na nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej. Emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia ma 55 lat i co najmniej 25 lat służby w Biurze Ochrony Rządu. Możliwe są więc sytuacje, kiedy funkcjonariusz w ogóle nie nabędzie prawa do emerytury, jeżeli został zatrudniony w BOR po 30. roku życia albo zostanie zwolniony przed uzyskaniem pełnej wysokości świadczenia emerytalnego. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania. Rzecznik wystąpił<sup>161</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dokonanie odpowiedniej zmiany przepisów.

Minister zgodził się<sup>162</sup> ze stanowiskiem Rzecznika w sprawie dyskryminacji ze względu na wiek funkcjonariuszy BOR. Przeprowadzona w resorcie analiza porównawcza przepisów regulujących funkcjonowanie funkcjonariuszy: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu wykazała, że przesłanki obligatoryjnego zwalniania ze służby w związku z osiągnięciem określonego wieku ukształtowano jedynie w odniesieniu do funkcjonariuszy BOR. Minister zapewnił, że postulowane przez Rzecznika zmiany legislacyjne zostaną uwzględnione przy najbliższej nowelizacji ustawy o Biurze Ochrony Rządu związanej obszarem z omawianą problematyką.

<sup>160</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 170, z późn. zm.).

<sup>161</sup> WZF.7060.19.2016 z 11 maja 2016 r.

<sup>162</sup> Pismo z 8 czerwca 2016 r.

## 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne

### a) Ochrona praw osób szczególnie narażonych na przemoc motywowaną uprzedzeniami

Do Rzecznika wpłynęło wiele sygnałów o dużej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami. Do kategorii przestępstw z nienawiści określonych w Kodeksie karnym należą obecnie przestępstwa popełniane ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie czy bezwyznaniowość. Rzecznik postulował zmianę obowiązujących regulacji poprzez rozszerzenie obowiązku ujawniania motywów sprawcy i surowszego karania również za przestępstwa popełniane ze względu na niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową<sup>163</sup>. Przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, a także osób nieheteroseksualnych i transpłciowych ma szczególny charakter, gdyż jej motywem są uprzedzenia sprawcy. Z tego powodu sprawy te wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz ich wykrywania, ścigania i karania. Stanowcza reakcja państwa na przejawy tego rodzaju przemocy pozwoli na realizację międzynarodowych standardów ochrony praw i wolności ofiar przestępstw z nienawiści. Rzecznik zwrócił się<sup>164</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie informacji na temat aktualnych działań podejmowanych przez resort sprawiedliwości w celu wzmocnienia ochrony prawno-karnej ofiar przestępstw dyskryminacyjnych.

Minister poinformował<sup>165</sup>, że nie są podejmowane prace nad zmianą przepisów prawa karnego. W ocenie Ministerstwa jednym z podstawowych problemów jest niezgłaszanie przez pokrzywdzonych popełnionych wobec nich przestępstw. Przyczyną tego stanu rzeczy nie jest brak odpowiednich regulacji prawnych, czy też brak penalizacji określonych czynów. Działania sprawców wyczerpują bowiem znamiona czynów zabronionych znanych polskiemu ustawodawstwu. Tym samym poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych dyskryminacją, czy też motywowanymi nią przestępstwami może być osiągnięta przez działania pozalegislacyjne, przede wszystkim poprzez budowę zaufania do profesjonalizmu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik w sprawie konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian w Kodeksie karnym zwrócił się także do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania<sup>166</sup>. Pełnomocnik poinformował<sup>167</sup> Rzecznika, że nie podejmie działań, któ-

<sup>163</sup> Zaniepokojenie faktem, że kodeks karny nie odnosi się do tych przesłanek jako podstaw przestępstw z nienawiści w 2016 r. wyraził też Komitet Praw Człowieka ONZ („Uwagi końcowe dotyczące siódmego sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej”, pkt 15).

<sup>164</sup> XI.816.10.2015 z 11 lutego 2016 r.

<sup>165</sup> Pismo z 27 kwietnia 2016 r.

<sup>166</sup> Pismo z 3 czerwca 2016 r.

<sup>167</sup> Pismo z 4 sierpnia 2016 r.

rych skutkiem byłoby opracowanie nowelizacji przepisów Kodeksu karnego, ponieważ w tym zakresie właściwy jest Minister Sprawiedliwości, który w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi wyraźnie przedstawił politykę rządu w tej materii.

## b) Zwalczanie mowy nienawiści w Internecie

Zarówno skala mowy nienawiści w Internecie, jak i specyfika tego zjawiska sprawia, że standardowe narzędzia prawne często okazują się nieskuteczne. Podstawowym problemem jest zwykle anonimowość sprawcy, co utrudnia ochronę prawną osób pokrzywdzonych. W obowiązującym stanie prawnym w pozwie o ochronę dóbr osobistych, naruszonych przez wpis w Internecie, musimy oznaczyć strony postępowania (imię i nazwisko osoby, adres zamieszkania). W celu ustalenia takich danych zainteresowany może skorzystać z trybu przewidzianego w ustawie o ochronie danych osobowych<sup>168</sup>, jednak postępowanie takie często jest długotrwałe. Wiele osób, aby uzyskać dane osobowe sprawcy naruszenia dóbr osobistych, korzysta więc z drogi postępowania karnego. Po uzyskaniu potrzebnych danych pokrzywdzony często traci zainteresowanie postępowaniem karnym i wykorzystuje te dane w procesie cywilnym o naruszenie dóbr osobistych. Taka praktyka w ocenie Rzecznika nie jest właściwa, gdyż instytucje prawa karnego nie powinny być traktowane jako narzędzie do ustalania danych osobowych. Rzecznik wskazał, że w procesie amerykańskim od wielu lat funkcjonuje instytucja tzw. ślepego pozwu. Wprowadzenie podobnego rozwiązania – z uwzględnieniem specyfiki polskiej procedury cywilnej – mogłoby stanowić element systemowego zwalczania mowy nienawiści. Chodzi tu o możliwość wniesienia do sądu cywilnego pozwu bez określania nawet tak podstawowych danych jak imię i nazwisko pozwanego, podczas gdy ustalenia tożsamości pozwanego oraz innych danych osobowych potrzebnych do prowadzenia procesu dokonywałby sąd. Rzecznik podkreślił również, że niezawisły i niezależny sąd najlepiej zapewni równowagę dwóch konkurujących wartości: potrzeby ochrony dóbr osobistych oraz wolności słowa. Rzecznik zwrócił się<sup>169</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował<sup>170</sup>, że wprowadzenie tzw. ślepego pozwu stanowi poważne odstępstwo od ogólnej zasady procesu cywilnego, według której pozew musi być wniesiony przeciwko konkretnej osobie wskazanej przez poszkodowanego. Wprowadzenie wyjątku od tej reguły grozi poważnymi konsekwencjami, bowiem nie ma określonych reguł postępowania w przypadku, gdy sąd błędnie ustali osobę pozwanego. Ponadto przeniesienie obowiązku wskazania podmiotu, przeciwko któremu skierowany jest pozew, na sąd spowoduje wydłużenie czasu trwania postępowań sądowych.

<sup>168</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135, z późn. zm.).

<sup>169</sup> IV.510.70.2016 z 17 maja 2016 r.

<sup>170</sup> Pismo z 29 lipca 2016 r.

## c) Wniosek do TK w sprawie ustawy o równym traktowaniu

Rzecznik skierował<sup>171</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania ograniczające zakres stosowania ustawy ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. Ustawa wyłącza spod swojego działania niektóre grupy społeczne, które doświadczają dyskryminacji w wielu obszarach życia, co w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację procesową osób dyskryminowanych. Kwestionowane rozwiązania ustawowe są w ocenie Rzecznika sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości oraz prawem do sądu, a także z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Katalog przesłanek dla zakazu nierównego traktowania przewidziany w ustawie ma charakter zamknięty, z uwagi na zamknięty katalog przesłanek nierównego traktowania w dyrektywach unijnych, które ustawa miała wdrożyć. Jednak z art. 32 Konstytucji wynika zakaz dyskryminacji ze względu na jakąkolwiek przyczynę. W ocenie Rzecznika polski ustawodawca, wdrażając prawo unijne, powinien mieć na względzie konieczność zapewnienia zgodności przepisów prawa krajowego z Konstytucją. Osoby doświadczające dyskryminacji, która nie jest objęta zakresem zastosowania ustawy o równym traktowaniu, mogą skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w Kodeksie cywilnym. Jednak ich sytuacja procesowa jest o wiele mniej korzystna w porównaniu do osób, które doświadczają dyskryminacji objętej zakresem zastosowania ustawy o równym traktowaniu. Dochodzenie naprawienia szkody wywołanej naruszeniem zasady równego traktowania na podstawie ustawy o równym traktowaniu jest znacznie uproszczone w stosunku do przepisów ogólnych Kodeksu cywilnego. Jak zauważył Rzecznik w uzasadnieniu wniosku, jedynym kryterium zróżnicowania sytuacji procesowej osób poszkodowanych dyskryminacją jest przesłanka, ze względu na którą doświadczyli oni dyskryminacji. W ocenie Rzecznika brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiego zróżnicowania sytuacji osób, wobec których naruszono zasadę równego traktowania.

## d) Ustawa o równym traktowaniu

Rzecznik przedstawił<sup>172</sup> Pełnomocnikowi Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania ocenę skuteczności regulacji zawartych w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Praktyczne zastosowanie przepisów tego aktu prawnego jest znikome, co świadczy o jego nieskuteczności. Liczba spraw sądowych odnoszących się do naruszenia zasady równego traktowania zupełnie nie oddaje rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że

<sup>171</sup> XI.510.2.2016 z 31 marca 2016 r., sygn. akt K 17/16.

<sup>172</sup> XI.816.17.2016 z 29 kwietnia 2016 r.

85% osób, które doświadczyły dyskryminacji w 2015 r. nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, wielu Polaków nie wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy lub dostęp do dóbr i usług. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in. niska świadomość prawna, brak zrozumienia dla zjawiska dyskryminacji, brak zaufania do organów i instytucji publicznych, lęk przed retorsjami spowodowanymi zgłoszeniem przypadku dyskryminacji, niechęć przed ujawnianiem informacji na temat swojego życia prywatnego, a także brak wiary w skuteczność interwencji. Podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem ustawy jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa o równym traktowaniu najszerszą ochronę przyznaje bowiem osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najslabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Ponadto zakres zastosowania ustawy jest ograniczony do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. W konsekwencji gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym. Rzecznik zwrócił też uwagę na akty prawa międzynarodowego, które w znaczący sposób mogłyby wzmocnić ochronę przed dyskryminacją w Polsce. Istotne wydaje się ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który formułuje ogólny zakaz dyskryminacji, a także ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji.

W odpowiedzi Pełnomocnik poinformował<sup>173</sup>, że nie posiada kompetencji do podejmowania działań zmierzających do podpisania oraz ratyfikowania umów międzynarodowych związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji oraz realizacją zasady równego traktowania. W opinii Pełnomocnika kwestia konstytucyjności przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania powinna zostać rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenie pozwoli na ewentualne podjęcie dalszej dyskusji i konkretnych działań, których efektem byłaby nowelizacja ustawy.

## e) Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania

Rzecznik zwrócił się<sup>174</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z wnioskiem o dokonanie ewaluacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, który stanowi istotny instrument kształtowania polityki rządu w zakresie przeciwdziałania dys-

<sup>173</sup> Pismo z 25 lipca 2016 r.

<sup>174</sup> XI.816.17.2016 z 29 kwietnia 2016 r.



kryminacji. Zwrócił też uwagę na potrzebę pilnego rozpoczęcia prac na programowaniu zadań na kolejne lata po przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

Pełnomocnik zapowiedział<sup>175</sup> dokonanie analizy i oceny realizacji Krajowego Programu pod kątem celowości jego kontynuowania w kolejnych latach. W kolejnej edycji Krajowego Programu zostanie położony nacisk na współpracę z partnerami społecznymi. W dalszej korespondencji Pełnomocnik informował<sup>176</sup> Rzecznika o zamiarze kontynuowania Krajowego Programu po 2016 r. oraz o stanie prac nad jego ewaluacją. Nie wskazano terminu zakończenia prowadzonych prac.

---

<sup>175</sup> Pisma z 4 i 25 lipca 2016 r.

<sup>176</sup> Pismo z 14 listopada 2016 r.

II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

# 1. Dostępność (art. 9 KPON)

## a) Projekt ustawy o składce audiowizualnej

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele stowarzyszenia Polskiego Związku Głuchych w związku z poselskim projektem ustawy o składce audiowizualnej<sup>177</sup>. Na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych Polska zobowiązana jest do zapewnienia udziału osób z niepełnosprawnościami na zasadzie równości z innymi w życiu kulturalnym i umożliwiania im dostępu do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności kulturalnej w przystępnych dla nich formach. Mając na uwadze niski procentowy udział audycji dostosowanych do potrzeb osób niesłyszących i niewidomych w czasie emisji programów telewizyjnych należy stwierdzić, że osoby z tymi rodzajami niepełnosprawności nie mają możliwości korzystania z oferty programowej przygotowanej przez nadawców telewizyjnych w stopniu równym do osób bez dysfunkcji narządów wzroku czy słuchu. Nieuzasadnione wydaje się zatem zobowiązanie tej grupy osób do uiszczania składki audiowizualnej w pełnej wysokości. Rzecznik zwrócił się<sup>178</sup> do Przewodniczącej Komisji Kultury i Środków Przekazu o rozważenie podczas prac nad projektem ustawy o składce audiowizualnej argumentów przemawiających za zwolnieniem od obowiązku opłacania składki audiowizualnej osób niesłyszących i niewidomych.

## b) Utworzenie linii alarmowej dla osób głuchych

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych obliguje państwa-strony do podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osobom z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia. Tymczasem z informacji pozyskanych przez Biuro Rzecznika wynika, że nie wprowadzono w Polsce jednolitego ogólnokrajowego systemu dla zgłaszania sytuacji zagrożenia za pomocą krótkich wiadomości tekstowych (sms) lub w inny sposób dostępny dla osób głuchych. Możliwość składania zgłoszeń alarmowych w drodze wiadomości tekstowych istnieje jedynie w kilku województwach. Co więcej, systemy te nie są wzajemnie powiązane, ani ujednoczone oraz funkcjonują w ograniczonym zakresie. Rzecznik zwrócił się<sup>179</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o stanie prac nad wdrożeniem systemu umożliwiającym obsługę zgłoszeń alarmowych za pomocą sms-ów.

W odpowiedzi Ministerstwo wskazało<sup>180</sup>, że regulacje prawne dotyczące możliwości przesyłania wiadomości SMS na numer alarmowy 112 wprowadzono po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego w 2012 r. w wyniku implementacji dyrektyw unijnych.

<sup>177</sup> Druk nr 443.

<sup>178</sup> XI.815.25.2016 z 29 lipca 2016 r.

<sup>179</sup> XI.7010.1.2016 z 23 grudnia 2016 r.

<sup>180</sup> Pismo z 16 stycznia 2017 r.



Zapewniono, że Ministerstwo dokłada wszelkich starań, aby obsługa zgłoszeń alarmowych za pośrednictwem wiadomości tekstowych została wdrożona w jak najszerszym terminie. Zakończenie prowadzonych obecnie prac nad modernizacją systemu planowane jest na 2017 r. Ministerstwo poinformowało także o podjęciu współpracy z Polskim Związkiem Głuchych w celu wypracowania najdogodniejszych rozwiązań spełniających oczekiwania osób z niepełnosprawnością słuchu.

## 2. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 KPON)

### a) Raport RPO pt. „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości”

Rzecznik opublikował raport pt. „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości”<sup>181</sup>. Jego celem jest ocena dostępności polskiego wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami pod kątem realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji oraz standardów ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Raport stanowi podsumowanie badań ilościowych w zakresie dostępności infrastruktury organów wymiaru sprawiedliwości, a także badań jakościowych przeprowadzonych wśród sędziów i prokuratorów oraz osób z niepełnosprawnościami, które miały kontakty z wymiarem sprawiedliwości. Wnioski z badania wskazują, że dostępność rozumiana jako dostosowanie infrastruktury sądów i prokuratur do potrzeb osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami ma niebagatelny wpływ na realizację prawa do sądu tej grupy osób. Drugim istotnym elementem ograniczającym dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości są regulacje odnoszące się do zdolności procesowej. Ponadto osoby z niepełnosprawnościami nie mają realnej możliwości sprawowania kluczowych funkcji w wymiarze sprawiedliwości, czyli wykonywania takich zawodów jak sędzia, prokurator, ławnik lub profesjonalny pełnomocnik.

### b) Poszanowanie praw osób chorujących psychicznie będących uczestnikami postępowania karnego

Wyniki prowadzonych w Biurze RPO postępowań w sprawach osób z niepełnosprawnościami wykazały, że organy, pod władzą których zatrzymany (podejrzany, oskarżony, skazany) się znajduje, nie podejmują dostatecznych wysiłków, aby usta-

<sup>181</sup> Zob.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dostep-osob-z-niepelnosprawnościami-do-wymiaru-sprawiedliwosci>.

lić dane odnośnie do jego właściwości i warunków osobistych. W konsekwencji do więzienia trafiają osoby, u których zaburzenia psychiczne lub dysfunkcje intelektualne nie pozwalają na osiągnięcie celów kary lub wykluczają pobyt w warunkach izolacji penitencjarnej, ponieważ mogłyby one spowodować pogorszenie stanu zdrowia osadzonego i poważnie zagrażać jego życiu.

Duże znaczenie mają wywiady środowiskowe prowadzone przez kuratorów w postępowaniu przygotowawczym, sądowym oraz wykonawczym, stanowiące niezastąpione źródło wiedzy o osobie, której postępowanie dotyczy. Rzetelne zebranie takich informacji i przekazanie ich uprawnionym organom zwiększy szansę na zapobieganie wielu nieprawidłowościom i uchybieniom. Kurator sądowy, realizując swoje zadania, ma swobodę wyboru metod i środków oddziaływania zgodnych z aktualnym stanem wiedzy z zakresu pedagogiki, psychologii i resocjalizacji oraz pracy socjalnej. Rzecznik dostrzega potrzebę poszerzenia zakresu kształcenia kuratorów o problematykę dotyczącą osób z niepełnosprawnościami. Wiedza na temat objawów niepełnosprawności intelektualnej i zaburzeń psychicznych pozwoli na prawidłową ocenę zachowania podopiecznego oraz zbudowanie relacji służącej poznaniu jego problemów i zrozumieniu, na czym polega odmienność zdeterminowana chorobą czy fizjologią. Z takim przesłaniem Rzecznik zwrócił się do funkcjonariuszy Policji i Służby Więziennej. Obie Służby podzieliły stanowisko, że istnieje potrzeba wzmocnienia praw wszystkich podejrzanych, oskarżonych czy skazanych, którzy nie są w stanie zrozumieć postępowania karnego czy procesu resocjalizacji ze względu na swój stan umysłowy bądź psychiczny oraz wyraziły gotowość wypracowania jak najlepszych praktyk w tym obszarze. Dlatego Rzecznik skierował<sup>182</sup> do Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów prośbę o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

### c) Zapewnienie gwarancji procesowych osobom wymagającym szczególnego traktowania w postępowaniu karnym

W rankingu problemów, które stanowią największe zagrożenie z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka i obywatela w naszym kraju, Rzecznik wskazał m.in. na brak systemowych rozwiązań dotyczących sposobu postępowania wobec osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, które są uczestnikami postępowania karnego. Do wypracowania jak najlepszych praktyk w tym obszarze zobowiązuje Polskę Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym. Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność stworzenia odpowiedniego systemu, który pozwoliłby na sprawny przepływ informacji na temat trudności, z jakimi zmagają się osoby ze wska-

<sup>182</sup> IX.517.2.2015 z 19 października 2016 r.

zanymi dysfunkcjami pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za wsparcie tych osób. Wdrożenie takiej procedury zwiększy szansę na uruchomienie odpowiedniej reakcji tych organów, a tym samym zapobiegnie wielu nieprawidłowościom i uchybieniom. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba uwzględnienia w katalogu czynności, jakie wykonuje funkcjonariusz po doprowadzeniu osoby zatrzymanej do jednostki organizacyjnej Policji, obowiązku polegającego na odnotowaniu, czy osoba zatrzymana należy do grupy osób wymagających szczególnego traktowania i z jakiego powodu. Właściwym miejscem dokumentowania tych spostrzeżeń jest protokół zatrzymania osoby. Ponadto, o zatrzymaniu osoby ubezwłasnowolnionej Policja obligatoryjnie powinna informować jej rodziców, opiekuna lub ustanowionego dla niej kuratora oraz przekazywać ww. osobom pouczenie o zakresie możliwych działań na rzecz zatrzymanego. Rzecznik zwrócił się<sup>183</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował<sup>184</sup>, że protokół zatrzymania osoby jest dokumentem sporządzanym z przeprowadzenia czynności zatrzymania i niewłaściwym byłoby dokonywanie w jego treści „osobistych” spostrzeżeń funkcjonariusza co do stanu zdrowia fizycznego lub psychicznego osoby zatrzymanej. Mimo posiadania wiedzy na temat symptomów chorób i niepełnosprawności psychicznej lub fizycznej, policjant nie jest podmiotem właściwym do dokonywania takich ocen oraz określenia, czy zatrzymany jest osobą wymagającą szczególnego traktowania. W przypadku, w którym stan zdrowia lub zachowanie się osoby zatrzymanej powoduje trudności w realizacji czynności zatrzymania i sporządzenia niezbędnej dokumentacji, istnieje możliwość dokonania stosownej adnotacji w protokole zatrzymania osoby w rubryce przeznaczonej na oświadczenia policjanta prowadzącego czynność. Ponadto w sytuacji, gdy osoba zatrzymana swoim zachowaniem wykazuje symptomy świadczące o ewentualnej niepełnosprawności psychicznej, fizycznej lub innych zaburzeniach powodujących trudności w kontakcie z nią i prowadzenie czynności, fakt taki funkcjonariusz może odnotować w notatce służbowej z czynności zatrzymania.

#### d) Ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby będącej stroną w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody. Poprzedni Ministrowie Zdrowia podzielili stanowisko Rzecznika i zapewniali o podjęciu działań zmierza-

<sup>183</sup> IX.517.2.2015 z 22 lipca 2016 r.

<sup>184</sup> Pismo z 19 września 2016 r.

jących do doprecyzowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>185</sup>. Niestety problem ten nie został rozwiązany. Obowiązujące przepisy dają sądowi możliwość ustanowienia adwokata z urzędu, jednak zdaniem Rzecznika przyznanie pełnomocnika powinno być obligatoryjne i to bez względu na subiektywną ocenę sądu. Zagwarantowane w Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności prawo do rzetelnego procesu nakazuje prowadzenie postępowania w sposób umożliwiający każdemu uczestnikowi skuteczne korzystanie z przysługujących mu praw. Elementem prawa do rzetelnego procesu jest także możliwość zapewnienia każdej osobie, niebędącej w stanie korzystać z przedmiotowych uprawnień, profesjonalnej pomocy prawnej. Rzecznik zwrócił się<sup>186</sup> do Ministra Zdrowia o rozważenie propozycji nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>187</sup>, że w resorcie zdrowia trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w którym wzięto pod uwagę sugestie zawarte w wystąpieniu Rzecznika. Projekt zawiera rozwiązania zabezpieczające ustanowienie dla osoby, której postępowanie dotyczy bezpośrednio, adwokata lub radcy prawnego z urzędu nawet bez złożenia wniosku, jeżeli osoba ta ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do jego złożenia, a sąd uzna, że udział adwokata jest potrzebny.

### 3. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPON)

#### a) Osoby z niepełnosprawnością psychiczną przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych a stosowanie przymusu bezpośredniego

W Biurze RPO zbadano sytuację osób z niepełnosprawnością psychiczną przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Z przeprowadzonych czynności wynika, że w jednostkach penitencjarnych przebywa dość liczna grupa osób skazanych i tymczasowo aresztowanych, u których stwierdzono występowanie różnego rodzaju zaburzeń psychicznych. W toku badań szczególną uwagę poświęcono stosowaniu wobec ww. osób przymusu bezpośredniego. Niestety, ujawniono liczne nieprawidłowości o różnej skali, od mniej znaczących, do których zaliczyć

<sup>185</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r., poz. 1375, z późn. zm.).

<sup>186</sup> V.5150.1.2014 z 22 czerwca 2016 r.

<sup>187</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.

można uchybienia w prowadzeniu dokumentacji, po takie, w których oceniono, że doszło do poniżającego i niehumanitarnego traktowania pacjentów szpitali czy oddziałów psychiatrycznych znajdujących się w skontrolowanych jednostkach penitencjarnych. W wielu przypadkach wątpliwości budziły przesłanki zastosowania przymusu bezpośredniego, jak również podstawy do wydania decyzji o kolejnym przedłużeniu jego stosowania. Zdaniem Rzecznika wiele stwierdzonych nieprawidłowości można byłoby ujawnić wcześniej i odpowiednio na nie zareagować, gdyby w sposób rzeczywisty sprawowana była kontrola stosowania przymusu bezpośredniego, zarówno przez dyrektorów szpitali, jak i inne uprawnione podmioty. Jak wynika z ustaleń pracowników Biura RPO, pacjenci szpitali psychiatrycznych w jednostkach penitencjarnych nie byli świadomi, iż przysługuje im prawo do pomocy Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, ponieważ ani sam Rzecznik, ani więzienna służba zdrowia nie realizowali obowiązku informowania o zakresie działania Rzecznika. Rzecznik zwrócił się<sup>188</sup> do Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o podjęcie stosownych kroków mających na celu spowodowanie, iż Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, na których terytorialnym obszarze aktywności znajdują się jednostki penitencjarne ze szpitalami psychiatrycznymi, obejmą swoim działaniem pacjentów tych szpitali.

Pełniący obowiązki Rzecznika Praw Pacjenta nie zgodziła się<sup>189</sup> z zarzutem, jakoby Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego nie podejmowali działań w oddziałach/szpitalach psychiatrycznych przy aresztach śledczych i zakładach karnych. W naborach na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wymieniane są podmioty lecznicze, w których potencjalny Rzecznik będzie pełnił swoją funkcję i na takie warunki zgadzają się osoby składające swoje oferty. Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśniła, że ograniczony dostęp do Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wynika m.in. z kwestii finansowych i poinformowała o planowanych na 2017 r. wizytacjach 5 oddziałów/szpitali psychiatrycznych przy jednostkach penitencjarnych.

## **b) Ochrona praw osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną zatrzymanych przez Policję i przyjmowanych do jednostek penitencjarnych**

Rzecznik od dawna monitoruje stan przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami przebywających w warunkach izolacji penitencjarnej. Obowiązujące w naszym kraju standardy postępowania wobec osób z niepełnosprawnościami dalekie są od oczekiwanych. W ocenie Rzecznika potrzebne są systemowe rozwiązania dotyczące postępowania w przypadku wątpliwości co do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej osoby zatrzymanej. Funkcjonariusze Policji, którzy jako

<sup>188</sup> IX.517.3524.2016 z 2 grudnia 2016 r.

<sup>189</sup> Pismo z 11 stycznia 2017 r.

pierwsi mają kontakt z zatrzymanym, powinni posiadać wiedzę na temat objawów niepełnosprawności intelektualnej i zaburzeń psychicznych, potrafić je rozpoznać i znać metody postępowania wobec tych osób, aby w przystępnej formie zapewnić im możliwość komunikowania się i uzyskania informacji. Wątpliwości dotyczące stanu psychicznego bądź intelektualnego osoby zatrzymanej powinny być dokumentowane i przekazane kolejnym organom, pod władzą których pozostaje zatrzymany (Służba Więzienna, sąd). Wdrożenie takiej procedury zwiększałoby szansę na uruchomienie odpowiedniej reakcji tych organów. Zapobiegłoby to sytuacjom osadzania w więzieniu osób, u których zaburzenia psychiczne bądź dysfunkcje intelektualne nie pozwalają na osiągnięcie celów kary lub wykluczają pobyt w warunkach izolacji penitencjarnej. Rzecznik zwrócił się<sup>190</sup> do Komendanta Głównego Policji z postulatem opracowania wytycznych dotyczących dokumentowania oraz przekazywania informacji i spostrzeżeń o stanie psychicznym bądź intelektualnym osób zatrzymanych przez Policję.

Komendant wyraził<sup>191</sup> wolę współpracy i zadeklarował udział Pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka oraz policjantów będących ekspertami z dziedziny ochrony praw człowieka w spotkaniu z przedstawicielami Biura RPO, wymiaru sprawiedliwości, prokuratury i resortu zdrowia, które pozwoliłoby na skoordynowanie działań. Jednocześnie wskazał, że problematyka podejmowania interwencji policyjnych wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną jest poruszana na szkoleniach dla policjantów.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik zaapelował<sup>192</sup> o zmianę sposobu przeprowadzania rozmów wstępnych z osobami przyjmowanymi do jednostki penitencjarnej. Odpowiednio przeprowadzona rozmowa pozwoli zgromadzić informacje potrzebne do stwierdzenia, czy dana osoba w ogóle powinna przebywać w warunkach więziennych. Mimo deklarowanej wiedzy o potrzebie informowania sądów penitencjarnych o swoich wątpliwościach, w praktyce personel i kierownictwo jednostek penitencjarnych nie korzysta z takiej możliwości w obawie, że ich interwencja zostanie uznana za naruszenie niezawisłości sędziowskiej. Kolejnym postulatem jest opracowanie i wdrożenie specjalnej oferty resocjalizacyjnej dla osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Potrzebne jest także kształtowanie właściwej postawy osób pozbawionych wolności wobec współosadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Realizacja tych postulatów nie jest możliwa bez odpowiedniego przygotowania kadry więziennej do pracy z osadzonymi z dysfunkcjami. Zdaniem Rzecznika szkolenia z postępowania z osobami z zaburzeniami osobowości, a także osobami z niepełnosprawnością intelektualną powinni przejść wszyscy pracownicy zakładów karnych i aresztów śledczych mający bezpośredni kontakt z osadzonymi, także personel medyczny. Szkolenia powinny dostarczyć przede wszystkim umie-

<sup>190</sup> IX.517.2.2015 z 11 stycznia 2016 r.

<sup>191</sup> Pismo z 12 lutego 2016 r.

<sup>192</sup> IX.517.2.2015 z 19 lutego 2016 r.

jętności praktyczne. Tymczasem obecnie na szkoleniach przekazywana jest przede wszystkim wiedza teoretyczna.

W odpowiedzi Dyrektor podkreślił<sup>193</sup>, że funkcjonariusze mają codziennie bezpośredni kontakt z osadzonymi z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Ta grupa osadzonych wymaga dużych umiejętności związanych z indywidualizacją wykonywania kary pozbawienia wolności. Poinformował również o programie szkolenia zawodowego funkcjonariuszy SW. Problematyka niepełnosprawności omawiana jest podczas szkoleń w ramach warsztatów psychologicznych. W przypadku specjalizacji penitencjarnej w szkoleniu oficerów problematyka ta realizowana jest jako samodzielny temat podczas zajęć z przedmiotu „Elementy psychopatologii”. Odnosząc się do kwestii reagowania na przypadki przebywania w jednostkach penitencjarnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorych psychicznie, Dyrektor wskazał, że kadra wielokrotnie była informowana o konieczności powiadamiania sędziego penitencjarnego o takich sytuacjach. Polecenie to nadal obowiązuje i będzie przypomniane w trakcie kontroli, szkoleń i odpraw służbowych. W odpowiedzi podkreślono również, że działania personelu wobec osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub ruchową muszą koncentrować się zarówno na zapewnieniu im bezpieczeństwa, jak i na próbach niwelowania problemów wynikających z ich deficytów. Oddziaływania te są prowadzone w oparciu o indywidualne i grupowe metody wychowawcze, a także metody psychologiczne.

### c) Zmiana rozporządzenia dotyczącego ochrony osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną

Wyniki przeprowadzonych przez Rzecznika badań pokazały, iż w zakładach karnych i aresztach śledczych przebywają osoby chore psychicznie oraz że w wielu przypadkach Służba Więzienna boryka się z problemem zapewnienia im właściwych, adekwatnych do potrzeb świadczeń medycznych. Zapotrzebowanie na miejsca leczenia jest bowiem zdecydowanie wyższe niż posiadana przez Służbę Więzienną baza. Więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić osobie bezwzględnie wymagającej hospitalizacji natychmiastowego leczenia psychiatrycznego.

W tej sytuacji szczególnie niepokoi treść § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności<sup>194</sup>. Stanowi on bowiem, że każda tymczasowo aresztowana lub skazana osoba, choćby nawet była w stanie bezpośredniego zagrożenia życia, musi być przyjęta do jednostki penitencjarnej, by dopiero później móc mieć zapewnioną odpowiednią

<sup>193</sup> Pismo z 6 kwietnia 2016 r.

<sup>194</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 927.

opiekę lekarską. Przepisy rozporządzenia nie przewidują również sytuacji, która stanowiłaby przeszkodę do osadzenia w więzieniu nawet najciężej chorego fizycznie oraz kobiety od 28. tygodnia ciąży. Wskazany wyżej przepis obowiązuje od dnia 1 lipca 2015 r. Wcześniej obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r.<sup>195</sup> jednoznacznie stanowiło, że do jednostki penitencjarnej nie mogła zostać przyjęta osoba, która z powodu ostrej psychozy wymagała leczenia szpitalnego oraz osoba wymagająca natychmiastowego leczenia szpitalnego ze względu na bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia. Z niezrozumiałych przyczyn wycofano się z wyżej wskazanej regulacji. W ocenie Rzecznika wymaga rozważenia, czy sytuacja więziennej służby zdrowia, zwłaszcza w zakresie udzielania świadczeń psychiatrycznych, oraz realne niebezpieczeństwo, że osoba przyjęta do zakładu karnego nie będzie objęta odpowiednimi świadczeniami medycznymi, uzasadniały zmianę uregulowań prawnych w przedmiotowym zakresie. Rzecznik zwrócił się<sup>196</sup> do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie przesłanek decydujących o zmianie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2012 r. oraz o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister poinformował<sup>197</sup>, że dostrzegając przedstawioną przez Rzecznika argumentację w zakresie poruszonej problematyki przyjmowania osób do aresztów śledczych, Ministerstwo Sprawiedliwości jest gotowe podjąć prace analityczno-koncepcyjne mogące skutkować zmianą regulujących te kwestie przepisów na szczeblu ustawowym czy też przepisów wykonawczych, w przypadku przedstawienia takich propozycji przez Rzecznika.

W odpowiedzi na wystąpienie<sup>198</sup> Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zauważył<sup>199</sup>, że w toku prac legislacyjnych nad projektem obecnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności<sup>200</sup> Służba Więzienna proponowała utrzymać w dotychczasowym brzmieniu przepis, który stanowił o nieprzyjmowaniu do aresztu śledczego osoby wymagającej leczenia szpitalnego z powodu ostrej psychozy. W opinii Służby Więziennej zasadna wydaje się zmiana rozporządzenia w sprawie wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania oraz warunków zabezpieczenia tych zakładów<sup>201</sup>, polegająca na rozszerzeniu tego wykazu o wybrane podmioty lecznicze podległe Ministrowi

<sup>195</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1153.

<sup>196</sup> IX.517.2.2015 z 29 lipca 2016 r.

<sup>197</sup> Pismo z 30 września 2016 r.

<sup>198</sup> IX.517.570.2016 z 29 grudnia 2016 r.

<sup>199</sup> Pismo z 12 stycznia 2017 r.

<sup>200</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 927).

<sup>201</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 918).





Zdrowia. Zmiana ta mogłaby się przyczynić do poprawy sytuacji osadzonych z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny poinformował<sup>202</sup> z kolei, że od 2013 r. dokonywane są co 6 miesięcy analizy informacji nadsyłanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej – w zakresie osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym i znacznym oraz chorujących psychicznie przebywających w jednostkach penitencjarnych. Ministerstwo zwraca się do Prezesów Sądów Okręgowych z wnioskiem o zbadanie w trybie nadzoru penitencjarnego legalności i prawidłowości osadzenia tego typu osób w podległych jednostkach penitencjarnych. Jak podkreślono, wyrazem nadania odpowiedniej rangi dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną było zawarcie w ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez Prezesów Sądów Apelacyjnych w zakresie wykonywania orzeczeń na rok 2015 i na rok 2016 zaleceń respektowania uprawnień osadzonych osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz z zaburzeniami psychicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem stanu opieki medycznej i psychologicznej oraz warunków bytowych, w jakich osoby te przebywały. Przykładem zrozumienia dla wskazanych przez Rzecznika problemów jest powołanie Zespołu do spraw opracowania rozwiązań reformujących Służbę Więzienną jako organu pomocniczego Ministra Sprawiedliwości. Zadaniem Zespołu jest przegląd i ocena funkcjonowania przepisów ustawy o Służbie Więziennej<sup>203</sup> oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy<sup>204</sup> dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności, a także opracowanie rozwiązań reformujących Służbę Więzienną.

## 4. Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo (art. 19 KPON)

### a) Zasady umieszczania osób chorujących psychicznie i całkowicie ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej

Rzecznik szczególną wagę przywiązuje do wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawach, w których Trybunał stwierdził naruszenie przez Polskę przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednym z niewykonanych orzeczeń jest wyrok ETPC w sprawie Kędzior przeciwko Polsce<sup>205</sup> dotyczący zasad umieszczania osób chorujących psychicznie w domach

<sup>202</sup> Pismo z 1 lutego 2017 r.

<sup>203</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1415, z późn. zm.).

<sup>204</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.).

<sup>205</sup> Wyrok z 16 października 2012 r., skarga nr 45026/07.

pomocy społecznej. W przywołanym orzeczeniu Trybunał uznał, że Polska naruszyła przepis art. 5 ust. 1 Konwencji wobec osoby chorującej psychicznie, która – decyzją jej opiekuna prawnego – została umieszczona w domu pomocy społecznej wbrew własnej woli.

Zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego<sup>206</sup> osoba chorująca psychicznie lub osoba z niepełnosprawnością intelektualną, która nie wymaga leczenia szpitalnego, lecz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, może być za jej zgodą lub za zgodą przedstawiciela ustawowego przyjęta do domu pomocy społecznej. Wnioski kierowane do Rzecznika wskazywały jednak, że ta forma opieki nie pozwala na uwzględnienie indywidualnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, ani na zapewnienie im odpowiedniego wsparcia, niezbędnego do pełnego włączenia się w społeczeństwo. Zdaniem Rzecznika ustawa o ochronie zdrowia psychicznego powinna przewidywać gwarancje sądowej kontroli zasadności umieszczania w domach pomocy społecznej osób chorujących psychicznie, przenoszenia tych osób z jednego domu pomocy do drugiego, cyklicznej kontroli zasadności przedłużania pobytu tych osób w domu pomocy społecznej. Przepisy powinny także zapewniać dostęp osób całkowicie ubezwłasnowolnionych do środków prawnych o charakterze sądowym, które pozwolą na zakwestionowanie celowości przymusowego pobytu w domu pomocy społecznej. Rzecznik zaskarżył<sup>207</sup> w 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego niektóre przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Niekonstytucyjne – zdaniem Rzecznika – są te przepisy, które po pierwsze nie przewidują udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej, a po drugie wyłączają tę osobę z kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia do sądu o zmianę orzeczenia o przyjęciu do domu pomocy społecznej.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika i uznał<sup>208</sup> za niekonstytucyjne przepisy, które nie dają żadnych szans osobie ubezwłasnowolnionej na sprawdzenie, czy jest zamknięta w domu pomocy społecznej w sposób zasadny. Możliwość udzielenia przez sąd zezwolenia opiekunowi na umieszczenie w domu pomocy społecznej osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej z pełnym pominięciem jej woli (przy założeniu, że osoba ta zachowała zdolność komunikowania swoich potrzeb i decyzji) stanowi przykład ustawowego odpodmiotowienia oraz narusza jej godność. Ponadto przyjęcie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do domu pomocy społecznej ingeruje w jej wolność osobistą – zmiana miejsca zamieszkania oraz konieczność podporządkowania się regulaminowi pobytu w domu pomocy społecznej narusza konstytucyjne gwarancje wolności osobistej.

<sup>206</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

<sup>207</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 145.

<sup>208</sup> Wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt K 31/15.

## b) Reforma instytucji prawnej ubezwłasnowolnienia

Rzecznik kontynuował<sup>209</sup> korespondencję z resortem sprawiedliwości w sprawie prac legislacyjnych nad zmianą systemu wspierania osób, w stosunku do których zgodnie z aktualnymi przepisami zastosowanie ma instytucja ubezwłasnowolnienia. W odpowiedzi na kolejne zapytanie<sup>210</sup> na temat stanu zaawansowania prac legislacyjnych w tym obszarze, Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>211</sup> Rzecznika o podjęciu w 2015 r. prac nad projektem *ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, który realizowałby założenia przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 marca 2015 r., i którego przedmiotem byłoby zastąpienie dotychczasowego ubezwłasnowolnienia i orzekanych w jego następstwie opieki i kurateli systemem elastycznych środków ochronnych orzekanych w jednym postępowaniu opiekuńczym. Prace nad projektem zostały czasowo wstrzymane ze względu na potrzebę przeprowadzenia pogłębionych analiz, sygnalizowaną przez komórkę Ministerstwa właściwą w sprawach międzynarodowych procedur ochrony praw człowieka. Ewentualne uchylenie instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienie jej nowymi formami opieki wymaga gruntownego zbadania skutków nowych regulacji zarówno z punktu widzenia ratyfikowanych umów międzynarodowych, jak i prawa krajowego. Prace analityczne w tym zakresie trwają. Sprawa będzie zatem monitorowana przez Rzecznika.

## 5. Mobilność (art. 20 KPON)

### a) Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy

Trybunał Konstytucyjny w wyroku<sup>212</sup> z dnia 8 czerwca 2016 r., po rozpoznaniu wniosku Rzecznika, orzekł, że przepis ustawy o kierujących pojazdami<sup>213</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie z niepełnosprawnością wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B, jest niezgodny z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Jak podkreślił Trybunał w uzasadnieniu wy-

<sup>209</sup> Informacja RPO za 2014 r., str. 90.

<sup>210</sup> IV. 7217.2.2016 z 1 czerwca 2016 r.

<sup>211</sup> Pismo z 16 listopada 2016 r.

<sup>212</sup> Sygn. akt K 37/13.

<sup>213</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

roku, zarówno Konstytucja, jak i Konwencja nakładają na ustawodawcę obowiązek wprowadzenia regulacji zapewniających osobom z niepełnosprawnościami przy najmniej minimalny, a zarazem efektywny poziom pomocy, która pozwoli prowadzić im aktywne życie. Rzecznik zwrócił się<sup>214</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o niezwłoczne zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu wdrożenie zaleceń Trybunału o konieczności udzielenia osobom z niepełnosprawnościami pomocy w zakresie zdobywania uprawnień do kierowania pojazdami i wykonanie jego wyroku.

Minister poinformował<sup>215</sup>, że nie ma potrzeby podejmowania prac legislacyjnych w celu wdrożenia zaleceń Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Obecna konstrukcja przepisów ułatwia osobom z niepełnosprawnościami dostęp do uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami. Zgodnie z ustawą o kierujących pojazdami kandydaci z orzeczeniem o niepełnosprawności mogą uczyć się i zdawać egzamin na prawo jazdy samochodem dostosowanym do rodzaju swojej niepełnosprawności. Pojazd może być ich własnością lub należeć do ośrodka szkolenia kierowców. Przyjęte rozwiązania zapewniają osobom z niepełnosprawnościami dogodne warunki do zdobywania nowych uprawnień oraz podnoszą poziom bezpieczeństwa kursu, a później egzaminu. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady wskazuje na wiele rodzajów dostosowań aut dopasowanych do konkretnej niepełnosprawności, lecz ze względów technicznych ośrodki szkolenia nie są w stanie zapewnić indywidualnego podejścia do każdego kursanta. Minister zwrócił jednak uwagę, że zakup i przystosowanie pojazdu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami są dofinansowane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponadto instytucja ta częściowo pokrywa koszty kursu prawa jazdy oraz wydatki związane z uzyskaniem uprawnień, w tym także wynajem na egzamin odpowiednio przystosowanego pojazdu. Dodatkowe ułatwienie zawiera rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 16 stycznia 2013 r., które uprawnia osoby z niepełnosprawnościami do uzyskania zniżki za część praktyczną egzaminu państwowego na prawo jazdy.

Rzecznik nie zgodził się ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministra. Wsparcie, zgodnie z orzeczeniem TK, nie musi polegać na zapewnieniu we wszystkich ośrodkach szkolenia kierowców odpowiednio przystosowanych aut, lecz może się ograniczać do stworzenia bazy danych o WORD-ach, które oferują takie pojazdy. Jeśli zaś chodzi o pomoc finansową udzielaną kandydatom z niepełnosprawnościami na kierowców, Trybunał uznał ją za pozorną. Prócz zwiększania ulgi w opłacie egzaminacyjnej można byłoby zwracać osobom z niepełnosprawnościami koszty poniesione na wynajem pojazdów OSK na potrzeby egzaminów praktycznych. W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>216</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie prac legislacyjnych, które pomogą osobom z niepełno-

<sup>214</sup> V.511.141.2014 z 29 lipca 2016 r.

<sup>215</sup> Pismo z 9 września 2016 r.

<sup>216</sup> V.511.141.2014 z 18 października 2016 r.

sprawnościami uzyskać prawo jazdy, a jednocześnie zrealizują zalecenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

## b) Zwrot kosztów dojazdów uczniów z niepełnosprawnościami do szkół

Rzecznik przystąpił do skargi konstytucyjnej<sup>217</sup> dotyczącej zgodności art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zd. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>218</sup>. Oba wskazane powyżej przepisy dotyczą zasad realizacji nałożonego na gminy obowiązku finansowania transportu dzieci z niepełnosprawnościami i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. Zaskarżone przepisy ustawy wskazują na dwie formy realizacji obowiązku: poprzez zapewnienie dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu bądź poprzez zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Prawo wyboru w tym zakresie przysługuje wyłącznie rodzicom, zaś dla gminy powstają określone obowiązki: zapewnienia transportu i opieki dla dzieci, bądź refundacji kosztów, od których spełnienia organ nie może zwolnić się przez „przerzucenie ich na zainteresowanych”. W zamiarze ustawodawcy przepisy miały skonstruować po stronie opiekunów dzieci z niepełnosprawnościami prawo podmiotowe wyrównujące ich sytuację prawną. Przesłanki realizacji tego prawa podmiotowego skonstruowane zostały jednak w sposób ogólnikowy. W przepisach brak jest wskazania podstawowych elementów umowy, w tym przede wszystkim przesłanek, jakimi mają się kierować strony umowy przy ustalaniu stawek. Brak precyzji ustawodawcy pozwala wójtom na przyjęcie dowolnego dystansu (w praktyce – od jednokrotności trasy dzielącej miejsce zamieszkania i szkołę aż do jej czterokrotności). Powyższe sprawia, że dochodzi do zróżnicowania pozycji uczniów korzystających z transportu zorganizowanego przez opiekunów w różnych gminach. Z uwagi na szeroką swobodę w ustalaniu stawek zwrotu dochodzi do sytuacji, w której w jednej gminie opiekunowie mogą liczyć na zwrot rzeczywiście poniesionych kosztów dojazdu, zaś w gminie sąsiedniej zwrot obejmuje jedynie niewielką część kosztów rzeczywiście poniesionych przez opiekunów. W konsekwencji dostęp do nauki obu grup uczniów z niepełnosprawnościami nie jest równy, co narusza ustawę zasadniczą. Zaskarżone przepisy nie zapewniają minimalnych standardów ochrony słabszej strony umowy, a kontrola sądowa nie zapewnia efektywnej realizacji prawa do zwrotu kosztów dowozu do placówki edukacyjnej.

<sup>217</sup> VII.7037.136.2016 z 21 grudnia 2016 r.

<sup>218</sup> Sygn. akt SK 28/16.

## 6. Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji (art. 21 KPON)

### Problemy osób głuchych i głuchoniewidomych w relacjach z organami administracji publicznej

W zainteresowaniu Rzecznika w dalszym ciągu pozostaje problem urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się w sprawach urzędowych swobodnie wybraną metodą komunikacji. Ze stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wynika<sup>219</sup>, że funkcjonowanie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>220</sup> jest na bieżąco analizowane. Jednym z obszarów wymagających dyskusji jest kwestia certyfikacji tłumaczy języka migowego. W Polsce w obecnym stanie prawnym nie istnieje państwowy system certyfikowania tłumaczy języka migowego. W związku z tym, że nie ma możliwości zweryfikowania umiejętności tłumaczy języka migowego, niezasadne wydaje się nakładanie obowiązku zatrudniania takich tłumaczy na kolejne podmioty. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych podkreślił, że w obecnym stanie prawnym osoby niesłyszące mogą uzyskać wsparcie w zakresie dostępu do usług tłumacza języka migowego, również podczas wizyt u lekarza, dzięki dofinansowaniu tych usług ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Pełnomocnik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie wprowadzenia do wykazu obowiązkowego programu doskonalenia zawodowego lekarzy szkoleń z zakresu obsługi osób z niepełnosprawnościami oraz o upowszechnienie wykorzystania nowoczesnych technologii i usprawnień w procesie komunikowania się z osobami głuchymi poprzez wykorzystanie tłumacza języka migowego „on-line”. Powyższy problem jest również przedmiotem dyskusji Polskiej Rady Języka Migowego, która powołała zespół problemowy ds. dostępności służby zdrowia dla osób niesłyszących.

Rzecznik zwrócił się<sup>221</sup> do Przewodniczącej Parlamentarnego Zespołu ds. Osób Głuchych z prośbą o analizę przedstawionych rekomendacji i poinformowanie Rzecznika o aktualnie podejmowanych przez Zespół działaniach mających na celu zapewnienie pełnej dostępności urzędów administracji publicznej dla osób niesłyszących.

<sup>219</sup> Pismo z 27 stycznia 2016 r.

<sup>220</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

<sup>221</sup> XI.501.1.2015 z 31 października 2016 r.

## 7. Poszanowanie prywatności (art. 22 KPON)

### a) Umieszczanie symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności

Do Rzecznika zwracały się osoby ze skargami dotyczącymi konieczności umieszczenia symbolu niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności. Wnioskodawcy wskazywali, że taka regulacja w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingeruje w prawo osób z niepełnosprawnościami do prywatności. Zdaniem Rzecznika obligatoryjne udostępnienie pracodawcy informacji na temat specyficznego schorzenia, na które cierpi pracownik, może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, prawa do zachowania tajemnicy pacjenta, a w konsekwencji skutkować dyskryminacją osoby z niepełnosprawnością na rynku pracy. Tego typu regulacje prawne są czynnikiem utrudniającym znalezienie pracy, zwłaszcza osobom cierpiącym na schorzenia ukryte, takie jak choroby psychiczne, niepełnosprawność intelektualna czy epilepsja. Tacy pracownicy często nie potrzebują specjalnych dostosowań miejsca i warunków pracy, a wciąż powszechne stereotypy na temat ich niepełnosprawności powodują niechęć pracodawców do ich zatrudnienia. W ocenie Rzecznika istotnym jest takie ukształtowanie systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, które pozwoli na przyznawanie szczególnych uprawnień pracodawcom bez konieczności ujawniania im przez pracowników przyczyny posiadanego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Zamiast symbolu choroby czy schorzenia orzeczenie powinno wskazywać konieczne dla osoby z niepełnosprawnością dostosowania i udogodnienia w miejscu i procesie pracy. Nowelizacja przepisów prawa, która uwzględniłaby konieczność ochrony danych wrażliwych pracowników z niepełnosprawnościami, pozytywnie wpłynęłaby na ich funkcjonowanie na rynku pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>222</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o rozważenie, czy dla aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami konieczne jest ujawnienie pracodawcy informacji o przyczynach niepełnosprawności, o przedstawienie stanowiska Pełnomocnika w przedstawionej sprawie oraz o poinformowanie o podjętych lub planowanych działaniach w tym zakresie.

Pełnomocnik wyjaśnił<sup>223</sup>, że umieszczanie danych o przyczynie niepełnosprawności oraz oznaczeń specjalizacji lekarzy w orzeczeniach o niepełnosprawności jest niezbędne do zapewnienia odpowiedniego wsparcia wynikającego ze specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami w procesie zatrudnienia. Konieczne jest

<sup>222</sup> XI.520.1.2016 z 29 września 2016 r.

<sup>223</sup> Pismo z 22 grudnia 2016 r.

także do zastosowania odpowiedniego instrumentu motywującego pracodawców do zatrudnienia danej grupy osób szczególnie narażonych na wyłączenie z rynku pracy. Jednocześnie w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 przewidziano realizację projektu mającego na celu opracowanie systemu orzekania o niepełnosprawności, który pozwoli na precyzyjne identyfikowanie osób, do których powinny być kierowane instrumenty wsparcia, w sposób zapewniający realizację Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz z uwzględnieniem ich indywidualnych potrzeb i potencjału.

## b) Zasady stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej

Rzecznik zwrócił się<sup>224</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o jak najszybsze podjęcie prac nad uregulowaniem w przepisach rangi ustawowej zasad stosowania monitoringu wizyjnego w domach pomocy społecznej. Instalowanie kamer telewizji przemysłowej (monitoringu) w domach pomocy społecznej – bez podstawy ustawowej – może naruszać przepisy Konstytucji, a także postanowienia międzynarodowych aktów prawnych gwarantujących prawo do prywatności. Dotyczy to także braku uregulowań prawnych kwestii przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad wykorzystania tych danych. Wszelkie działania, które uzasadniają ingerencję w prawo do prywatności, powinny być uregulowane w ustawie. Zainstalowanie systemu monitoringu w pomieszczeniach mieszkalnych domów pomocy społecznej, zwłaszcza dla osób chorujących psychicznie i osób z niepełnosprawnością intelektualną, powinno mieć miejsce jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne ze względu na zagrożenie ich życia lub zdrowia.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>225</sup>, że kwestia stosowania monitoringu w domach pomocy społecznej, a w szczególności w pokojach mieszkańców, wpisuje się w szerszą kwestię uregulowania monitoringu w obiektach użyteczności publicznej. Potrzeba przygotowania regulacji ogólnej została dostrzeżona już kilka lat temu, jednak stosowne przepisy nie zostały dotychczas uchwalone. Ministerstwo przeanalizuje potrzebę wprowadzenia szczegółowych standardów, zapozna się z istniejącą praktyką i argumentami osób zarządzających domami pomocy społecznej, a także uzgodni z Głównym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych treść ewentualnych przepisów. Ponadto zapewniono Rzecznika, że do czasu wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych Ministerstwo będzie wskazywało wojewodom na konieczność przestrzegania praw mieszkańców domów pomocy społecznej. W szczególności wojewodowie nie mogą zezwalać dyrektorom placówek na montaż kamer w pokojach mieszkalnych.

<sup>224</sup> III.7065.3.2016 z 8 kwietnia 2016 r.

<sup>225</sup> Pismo z 6 maja 2016 r.



## c) Stosowanie monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych

Z analizy dokonanej przez Krajowy Mechanizm Prewencji wynika, że obowiązujące regulacje dotyczące stosowania monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych budzą poważne zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją, Europejską Konwencją Praw Człowieka, a także Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. W ocenie Rzecznika kwestionowane przepisy ograniczają konstytucyjne prawo do prywatności, powinny więc znajdować się w ustawie, a nie w rozporządzeniach. Dodatkowo, rozporządzenia Ministra Zdrowia regulujące kwestie monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych wykraczają poza zakres upoważnień zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, ustawie o działalności leczniczej, a także Kodeksie karnym wykonawczym. Szczegółowego uregulowania wymagają również kwestie przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad wykorzystania tych danych. Szczególna troska o sytuację pacjentów szpitali psychiatrycznych wynika przede wszystkim z większego ryzyka wykluczenia społecznego tych osób. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>226</sup> do Ministra Zdrowia z postulatem rozpoczęcia stosownych prac legislacyjnych.

Minister podzielił<sup>227</sup> argumenty przedstawione przez Rzecznika. W resorcie zdrowia trwają prace nad nowelizacją ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Bezpośrednio w ustawie zostaną uregulowane podstawowe kwestie dotyczące monitorowania pomieszczeń, w których realizowany jest przymus bezpośredni w postaci izolacji. Zapis utrwalonego obrazu i dźwięku będzie podlegał ochronie określonej w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych. Jednocześnie pozostawione zostaną w niezbędnym zakresie te przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia, które nie budzą wątpliwości w związku z ochroną praw podstawowych i przestrzeganiem zasad techniki legislacyjnej.

## 8. Poszanowanie domu i rodziny (art. 23 KPON)

### a) Przepisy pozbawiające osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>228</sup> Rzecznika w sprawie przepisów pozbawiających osoby z dysfunkcjami zdrowotnymi prawa do zawarcia małżeń-

<sup>226</sup> KMP.574.8.2015 z 5 stycznia 2016 r.

<sup>227</sup> Pismo z 5 lutego 2016 r.

<sup>228</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 146-147.

stwa i założenia rodziny. Wyrokiem<sup>229</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy uznane zostały za zgodne z Konstytucją. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego katalog zakazów małżeńskich nie ma charakteru przypadkowego. Wymienione przeszkody małżeńskie zostały uznane za konieczne przez ustawodawcę, aby rodzina zbudowana na związku małżeńskim dawała szansę optymalnego realizowania funkcji prokreacyjnej i opiekuńczo-socjalizacyjnej.

## **b) Kontakty pełnoletnich osób z niepełnosprawnościami pozostających pod opieką innych osób z członkami rodziny i innymi bliskimi**

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił<sup>230</sup> ponownie problem kontaktów pełnoletnich osób z niepełnosprawnościami i ubezwłasnowolnionych z osobami bliskimi. Często zdarza się, że osoby sprawujące opiekę nad osobami z niepełnosprawnościami ograniczają podopiecznemu (osobie pełnoletniej) możliwość kontaktowania się z innymi bliskimi. Rzecznik sugerował w przeszłości rozszerzenie możliwości stosowania przepisów k.r.o. o wykonywaniu kontaktów z dzieckiem także i na takie przypadki. W związku z tym, że prace legislacyjne w zakresie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia zostały czasowo wstrzymane, Rzecznik zwrócił się o rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w kwestii uregulowania kontaktów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, a zwłaszcza ubezwłasnowolnionych, z osobami bliskimi.

# **9. Edukacja (art. 24 KPON)**

## **a) Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami**

Rzecznik otrzymywał sygnały o wykluczaniu osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Rolą poszczególnych ministrów sprawujących nadzór nad uczelniami powinno być przeciwdziałanie takim praktykom, sprzecznym nie tylko z ustawami i Konstytucją, ale także z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik podkreślił, że zgodnie z ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, w szczególnych przypadkach osoba z niepełnosprawnością może nie zostać dopuszczona do nauki na konkretnej uczelni, ale wyłącznie w sytuacji, gdy sprawność fizyczna w określonym obszarze jest warunkiem niezbędnym do ukoń-

<sup>229</sup> Wyrok z 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15.

<sup>230</sup> IV.7021.204.2014 z 12 stycznia 2017 r.



czenia nauki oraz wykonywania przyszłej działalności zawodowej. Konstytucyjne prawo do nauki osób z niepełnosprawnościami w rzeczywistości podlega jednak licznym ograniczeniom. Studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, ale także wynikającymi z mentalności. Najważniejszym problemem jest wykluczanie osób z niepełnosprawnościami z grona potencjalnych studentów niektórych uczelni wyższych. Taki wniosek wynika także z raportu Rzecznika pt. „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami”<sup>231</sup>. Zjawisko wykluczenia osób z niepełnosprawnościami występuje najczęściej w szkołach wyższych lub na kierunkach specjalistycznych o wąskim profilu kształcenia, takich jak uczelnie artystyczne, medyczne, wojskowe czy morskie. W ocenie Rzecznika ewentualne ograniczenia w dostępie do edukacji akademickiej powinny wynikać z obiektywnych i racjonalnych przesłanek, a także odnosić się do poszczególnych osób, nie zaś do grupy osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się<sup>232</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Zdrowia, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o podjęcie działań na rzecz pełnego urzeczywistnienia prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wskazał<sup>233</sup>, że wśród studentów Akademii Morskich osób z niepełnosprawnościami jest stosunkowo niewiele. W Akademii Morskiej w Gdyni utworzono wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną do spraw studentów z niepełnosprawnościami – Pełnomocnik Rektora ds. Osób Niepełnosprawnych. Częściowo dostosowano infrastrukturę uczelni do potrzeb studentów i doktorantów z niepełnosprawnościami. W Akademii Morskiej w Szczecinie część kadry dydaktycznej i administracyjnej została przeszkolona w zakresie podstaw języka migowego oraz zasad komunikowania się ze studentami niesłyszącymi i słabosłyszącymi. Uczelnia w ramach pomocy studentom niesłyszącym i słabosłyszącym zatrudnia tłumacza języka migowego. Likwidowane są także bariery architektoniczne. Nowoczesne obiekty lub centra laboratoryjne są przystosowane do potrzeb studentów z niepełnosprawnościami. W Akademii nie istnieją przesłanki formalnie ograniczające podjęcie studiów przez osoby z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi Ministerstwa Obrony Narodowej wyjaśniono<sup>234</sup>, że w przypadku uczelni wojskowych sprawność fizyczna jest warunkiem niezbędnym do ukończenia nauki i wykonywania obowiązków służbowych przez żołnierza zawodowego. Natomiast w odniesieniu do kształcenia osób cywilnych podzielono pogląd, że uczelnie powinny stwarzać osobom z niepełnosprawnościami warunki do pełnego udziału w procesie kształcenia. Do Ministerstwa Obrony Narodowej nie docierały

<sup>231</sup> Zob.: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN\\_RZECZNIKA\\_PRAW\\_OBYWATELSKICH\\_2015\\_nr\\_5.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN_RZECZNIKA_PRAW_OBYWATELSKICH_2015_nr_5.pdf).

<sup>232</sup> XI.7033.2.2015 z 21 maja 2016 r.

<sup>233</sup> Pismo z 30 czerwca 2016 r.

<sup>234</sup> Pismo z 20 lipca 2016 r.

sygnały o praktykach wykluczających osoby z niepełnosprawnościami z grona studentów cywilnych uczelni wojskowych.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował<sup>235</sup>, że w wewnętrznych regulacjach prawnych uczelni artystycznych nie ma przepisów dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami. Uczelnie stwarzają odpowiednie warunki do pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w procesie kształcenia, a do Ministerstwa w ciągu ostatnich lat nie wpłynęła żadna skarga na niedopuszczenie do nauki takiej osoby.

## b) Stypendium specjalne dla studentów z niepełnosprawnościami

Rzecznik od dłuższego czasu zabiega o zmianę regulacji prawnych, które uniemożliwiają studentom z niepełnosprawnościami pobieranie stypendium specjalnego na drugim kierunku studiów. Odsetek osób z niepełnosprawnościami osiągniętych wykształcenie wyższe pozostaje znacznie niższy w porównaniu do osób sprawnych. Polska zobowiązana jest – na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego bez dyskryminacji i na zasadzie równych szans. Zgodnie z Konstytucją władze publiczne tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy dla studentów, które mają niwelować różnice w dostępie do edukacji. Taką rolę pełni m.in. stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych przewidziane w Prawie o szkolnictwie wyższym<sup>236</sup>. Niestety, studentowi z niepełnosprawnością, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku, nie przysługuje żadna pomoc materialna, w tym w postaci stypendium specjalnego dla osób z niepełnosprawnościami. Ograniczenie to odnosi się do wszystkich studentów, nawet jeśli niepełnosprawność powstała w trakcie albo po ukończeniu studiów. Zdarza się, że studenci bądź absolwenci znajdujący się w takiej sytuacji nie są w stanie wykonywać wyuczonego zawodu, muszą więc zdobyć kolejne kwalifikacje. Rzecznik zwrócił się<sup>237</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z pytaniem, czy planowane jest wprowadzenie stosownych zmian. Stypendium specjalne ułatwiłoby studentom z niepełnosprawnościami zdobycie dodatkowych kwalifikacji, a w konsekwencji sprzyjałoby wyrównaniu ich szans na rynku pracy.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zapowiedział<sup>238</sup>, że rozważy postulaty Rzecznika przy następnej zmianie Prawa o szkolnictwie wyższym. Jednak w chwili obecnej nie toczą się prace nad stosowną nowelizacją.

<sup>235</sup> Pismo z 6 lipca 2016 r.

<sup>236</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

<sup>237</sup> XI.7036.24.2015 z 24 maja 2016 r.

<sup>238</sup> Pismo z 23 czerwca 2016 r.

## c) Edukacja osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim

Na tle badanych przez Rzecznika skarg wyłonił się problem możliwej dyskryminacji osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zakresie dostępu do edukacji. Ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, państwo polskie zobowiązało się przeciwdziałać wykluczeniu osób z niepełnosprawnościami z powszechnego systemu edukacji. Zgodnie z art. 70 Konstytucji RP, każdy ma prawo do nauki, a władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Jednakże niektóre rozwiązania ustawowe mogą utrudniać skuteczną realizację tego prawa. Nie wprowadzono obowiązku opracowania dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim podstawy programowej ani też ramowego programu nauczania w poszczególnych latach. Poważnym problemem jest również brak określenia warunków i sposobu oceniania, promowania i klasyfikowania. Znamienny jest także brak podziału na poszczególne etapy edukacji. Ponadto, przepisy dotyczące kształcenia osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim umożliwiają udział w jednej grupie zajęciowej osobom w bardzo zróżnicowanym wieku (od 3 do 25 lat).

Rzecznik wystąpił<sup>239</sup> do Minister Edukacji Narodowej z prośbą o przeprowadzenie analizy aktualnie obowiązujących przepisów dotyczących kształcenia osób z tym rodzajem i stopniem niepełnosprawności. W odpowiedzi Ministerstwo zapewniło<sup>240</sup>, że przepisy ustawy o systemie oświaty<sup>241</sup> umożliwiają organizację kształcenia i wychowania dzieci i młodzieży w zróżnicowanych formach zapewniających im realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki. Obecne rozwiązania prawne nie dyskryminują dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zakresie dostępu do edukacji. Wskazano, że bardzo zróżnicowany indywidualny poziom funkcjonowania dzieci i młodzieży z takim rodzajem niepełnosprawności znacznie utrudnia stworzenie jednolitych wymagań w zakresie wiedzy i umiejętności, jakie powinny zostać nabyte w kolejnych latach ich nauki w podstawie programowej. Zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, których celem jest przede wszystkim całościowe i wieloprofilowe wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, uznano za mające charakter edukacyjny. W opinii Ministerstwa konstytucyjne prawo tej grupy dzieci do nauki jest obecnie realizowane. Jednocześnie zapewniono Rzecznika, że kwestie kształcenia dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim będą poddane wnikliwej analizie podczas prac na nowym model diagnozy i zapewniania wsparcia z wykorzystaniem Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF-CY).

<sup>239</sup> XI.7036.19.2016 z 29 kwietnia 2016 r.

<sup>240</sup> Pismo z 21 października 2016 r.

<sup>241</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1943).

## 10. Zdrowie (art. 25 KPON)

### Badania lekarskie osób z zaburzeniami psychicznymi, zatrzymanych przez Policję

Podczas wizytacji w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji spotkali się z niewłaściwą praktyką polegającą na badaniu osób zatrzymanych, mających zaburzenia psychiczne przez lekarza nieposiadającego specjalistycznego przygotowania z zakresu psychiatrii. Przeprowadzenie badania lekarskiego ma na celu ustalenie, czy istnieją przeciwwskazania do pobytu takiej osoby w pomieszczeniach Policji dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. W przypadku niewłaściwej diagnozy dokonanej przez lekarza innej specjalizacji aniżeli psychiatria może wystąpić zagrożenie zdrowia, a nawet życia osób zatrzymanych. Rzecznik zwrócił się<sup>242</sup> do Komendanta Głównego Policji o podjęcie stosownych działań w celu wyeliminowania takich praktyk.

W odpowiedzi Komendant zapewnił<sup>243</sup>, że obowiązujące uregulowania są wystarczające i dają gwarancję zbadania osoby zatrzymanej lub doprowadzonej w celu wytrzeźwienia. Brak określenia specjalizacji lekarza przeprowadzającego badanie nie pozbawia osoby zatrzymanej właściwej opieki medycznej, bowiem lekarz ogólny dysponuje szeroką wiedzą medyczną, na tej podstawie może zlecić dodatkowe konsultacje specjalistyczne, np. psychiatryczną, która potwierdzi, czy osoba będzie poddana obserwacji w szpitalu, czy też nadal może przebywać w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych. Wprowadzenie nowych rozwiązań przewidujących badanie przez lekarza specjalistę może powodować wątpliwości w kwestii podmiotu decydującego o zasadności zlecenia tych badań. Dokonujący zatrzymania policjanci nie mają bowiem kompetencji do podejmowania tego rodzaju decyzji.

## 11. Rehabilitacja (art. 26 KPON)

### Brak możliwości wniesienia skargi w przypadku odmowy dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący formy prawnej rozstrzygnięcia wniosku o dofinansowanie kosztów turnusu rehabilitacyjnego ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecz-

<sup>242</sup> KMP.570.25.2015 z 7 stycznia 2016 r.

<sup>243</sup> Pismo z 9 lutego 2016 r.



nej w sprawie turnusów rehabilitacyjnych<sup>244</sup> centrum pomocy rodzinie w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie powiadamia wnioskodawcę w formie pisemnej o sposobie jego rozpatrzenia. Mimo że przepis rozporządzenia nie stanowi o tym wyraźnie, to zdaniem Rzecznika takie rozstrzygnięcie ma charakter decyzji administracyjnej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Za stanowiskiem Rzecznika, znajdującym potwierdzenie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przemawia prawo jednostki do procesu oraz do sprawiedliwości proceduralnej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Dlatego też Rzecznik skierował<sup>245</sup> wniosek do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wyeliminowanie naruszającej standardy konstytucyjne praktyki polegającej na udzielaniu informacji odmownej w kwestii dofinansowania turnusu rehabilitacyjnego bez wydawania decyzji, a także na odrzucaniu możliwości wnoszenia skarg na takie rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>246</sup>, że zgodnie z przepisami regulującymi przyznawanie środków z PFRON, zarówno w przypadku pozytywnego, jak też negatywnego rozpatrzenia wniosku, wnioskodawca jest powiadamiany pisemnie o sposobie jego rozpatrzenia. Podkreślił, że o tym, czy dana sprawa kwalifikuje się do załatwienia w drodze decyzji administracyjnej, przesądzają przepisy prawa materialnego. Aby wydać decyzję administracyjną, trzeba dysponować wyraźną podstawą prawną i to w niewątpliwy sposób wynikającą z ustawy, a nie wyinterpretowaną w drodze wykładni. Zdaniem Ministra przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie wskazują na taką możliwość. Zagadnienie kwalifikacji charakteru aktu podejmowanego w sprawie przyznania dofinansowania kosztów uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym jest przedmiotem rozważań w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Stanowisko sądów administracyjnych w tym zakresie nie jest jednomyślne. W części orzeczeń prezentowano stanowisko, zgodnie z którym nie istnieje żaden akt prawny, który przewiduje wydanie decyzji w tego typu sprawach<sup>247</sup>. Jednak przyznał, że w ostatnich latach linia orzecznicza prezentuje pogląd, że akt podejmowany w sprawie wniosku o dofinansowanie kosztów uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym stanowi decyzję administracyjną<sup>248</sup>. Minister poinformował, że dla przejrzystości rozstrzygnięć związanych z procesem rozpatrywania przedmiotowych wniosków przeanalizuje możliwość uregulowania procedur z tym związanych w odpowiednich aktach prawnych.

<sup>244</sup> Rozporządzenie z 15 listopada 2007 r. (Dz.U. Nr 230, poz. 1694, z późn. zm.).

<sup>245</sup> III.511.1.2016 z 14 czerwca 2016 r. i 25 sierpnia 2016 r.

<sup>246</sup> Pismo z 10 listopada 2016 r.

<sup>247</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 410/11; wyrok WSA w Kielcach z 11 września 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 399/08.

<sup>248</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2015 r., sygn. IV SA/Po 1014/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Bd 643/13.

## 12. Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna (art. 28 KPON)

### a) Ograniczenia w uzyskaniu świadczeń przez opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik ponownie poruszył problem ograniczeń w uzyskaniu świadczeń opiekuńczych (świadczenia pielęgnacyjnego oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego) przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad członkiem bliskiej rodziny z niepełnosprawnością. W ocenie Rzecznika sytuacja ta wymaga interwencji ustawodawcy. Ustawa o świadczeniach rodzinnych<sup>249</sup> uzależnia uzyskanie świadczeń opiekuńczych od istnienia obowiązku alimentacyjnego opiekuna wobec osoby z niepełnosprawnością. Krewny, który opiekuje się osobą z niepełnosprawnością, nie otrzyma świadczenia opiekuńczego, jeżeli nie ma wobec tej osoby obowiązku alimentacyjnego. Sądy administracyjne jednolicie przyjmują, że brak obowiązku alimentacyjnego wyklucza uprawnienie do uzyskania świadczeń opiekuńczych. Bez znaczenia jest fakt sprawowania opieki oraz brak innych osób zdolnych do zaopiekowania się członkiem rodziny z niepełnosprawnością. Zdaniem Rzecznika sytuacja, w której jedyny krewny opiekuje się członkiem najbliższej rodziny i z własnej woli wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych względem krewnego z niepełnosprawnością, zasługuje na wsparcie ze strony państwa.

Nie do zaakceptowania jest także wykluczenie z systemu wsparcia rodzica z niepełnosprawnością sprawującego opiekę nad dzieckiem z niepełnosprawnością. Problem dotyczy prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica opiekującego się dzieckiem z niepełnosprawnością, w sytuacji gdy opiekun jest osobą z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności łącznie z niezdolnością do podjęcia pracy. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujące taką sytuację zostały zinterpretowane korzystnie dla opiekunów przez resort polityki społecznej. Naczelny Sąd Administracyjny<sup>250</sup> stwierdził jednak, że wynikająca z orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności niezdolność do podjęcia pracy wraz z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uniemożliwiają uzyskanie przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Warunkiem otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego jest bowiem rezygnacja z możliwości zatrudnienia. Rodzic, który jest osobą niezdolną do podjęcia pracy, tego warunku, w ocenie sądu, nie spełnia. Rzecznik zwrócił się<sup>251</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

<sup>249</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518, z późn. zm.).

<sup>250</sup> Wyrok NSA z 29 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1363/15.

<sup>251</sup> III.7064.40.2016 z 29 marca 2016 r.





W odpowiedzi poinformowano<sup>252</sup> Rzecznika, że w Ministerstwie prowadzone są analizy możliwych do wprowadzenia zmian w systemie wsparcia osób z niepełnościami, ich rodzin oraz opiekunów. W toku prac analizowane są wszystkie postulaty i propozycje rozwiązań, wśród których znajdują się propozycje umożliwienia przyznawania świadczeń opiekuńczych innym osobom, nienależącym do kręgu osób zobowiązanych do alimentacji. Przedstawiciele Ministerstwa będą również brali udział w pracach powołanego przez Prezesa Rady Ministrów międzyresortowego zespołu ds. osób niepełnosprawnych, w skład którego weszli również przedstawiciele resortów zdrowia i edukacji. Celem zespołu będzie wypracowanie kompleksowych rozwiązań wsparcia osób z niepełnościami. Ponadto w resorcie trwają prace nad zmianami ustawowymi wprowadzającymi możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez byłych opiekunów osób z niepełnościami, którzy utracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna w związku ze śmiercią podopiecznego albo utratą ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności przez osobę, nad którą opieka była sprawowana.

## **b) Różnicowanie uprawnień do ulgi rehabilitacyjnej rodziców w zależności od formy, w jakiej spełniane są świadczenia alimentacyjne**

Rzecznik zgłosił<sup>253</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej uzależnienia prawa rodzica utrzymującego dziecko z niepełnosprawnością do skorzystania z możliwości odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne od formy, w jakiej są spełniane świadczenia alimentacyjne. Rzecznik stwierdził<sup>254</sup>, że wprowadzone rozróżnienie nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych, w szczególności stoi w sprzeczności z obowiązkiem ochrony rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, jest niezgodne z zasadą równości, a także zasadą sprawiedliwości społecznej. W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>255</sup> różnicują sytuację rodziców dzieci z niepełnosprawnościami, którzy realizują obowiązek alimentacyjny z własnej woli oraz tych rodziców, którzy realizują go na podstawie wyroku sądu. Podatnicy, których dzieci otrzymują alimenty – zasądzone w wyroku – w wysokości przekraczającej wskazany przez ustawodawcę próg, nie mogą skorzystać z ulgi rehabilitacyjnej. Natomiast kwota uiszczanych świadczeń alimentacyjnych nie wpływa na prawo do skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej przez rodziców realizujących dobrowolnie obowiązek alimentacyjny. W konsekwencji prawo rodzica utrzymującego dziecko z niepełnosprawnością do skorzystania z odliczenia wydat-

<sup>252</sup> Pismo z 10 maja 2016 r.

<sup>253</sup> V.511.288.2016 z 29 lipca 2016 r., sygn. akt SK 13/16.

<sup>254</sup> Pismo z 24 sierpnia 2016 r.

<sup>255</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

ków na cele rehabilitacyjne zależy od tego, czy świadczenia alimentacyjne są spełniane przez rodziców dobrowolnie, czy też na podstawie wyroku sądu. Zaskarżone przepisy powodują, że państwo nie spełnia swojego zobowiązania do szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz nie respektuje zasady proporcjonalności w ograniczaniu swobód obywatelskich

### c) Dostęp osób z niepełnosprawnościami do mieszkań komunalnych

W przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekcie z dnia 8 listopada 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych uwzględniony został postulat, który Rzecznik podniósł w swoich wcześniejszych wystąpieniach<sup>256</sup>. Rzecznik wskazywał na brak w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>257</sup> regulacji zobowiązującej gminy do uwzględnienia niepełnosprawności wnioskodawcy w podejmowanych uchwałach określających zasady wynajmowania lokali komunalnych. W ww. projekcie ustawy zaproponowano przepis, który nakazuje gminom określenie w uchwale w sprawie zasad wynajmowania mieszkań komunalnych także warunków, jakie musi spełniać lokal wskazany dla osób z niepełnosprawnościami, z uwzględnieniem potrzeb tych osób. Projekt znajduje się na etapie opiniowania i nie został jeszcze przekazany do Sejmu.

## 13. Udział w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPO)

### a) Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami

Kwestia usuwania barier w uczestnictwie osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym stanowi jeden z priorytetów działalności Rzecznika. Wyniki badań społecznych przeprowadzanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika wskazują, że zdecydowana większość polskich wyborców, w tym osób z niepełnosprawnościami i starszych, woli głosować osobiście w lokalu wyborczym. Tylko niewielka część wyborców z niepełnosprawnościami i starszych chce ko-

<sup>256</sup> Informacja RPO za 2015, str. 174.

<sup>257</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 150, z późn. zm.).



rzystać z alternatywnych procedur głosowania, czyli korespondencyjnie lub przez pełnomocnika. Obecnie przeważająca większość kontrolowanych lokali nie spełnia kryteriów technicznych określonych w przepisach rozporządzenia<sup>258</sup> Ministra Infrastruktury. Docelowo połowa lokali wyborczych na terenie każdej gminy powinna być w pełni dostosowana do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się<sup>259</sup> do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o podjęcie skutecznych działań mających zapewnić wyborcom z niepełnosprawnościami ochronę ich praw wyborczych.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania zapewnił<sup>260</sup>, że podejmie wszelkie działania, aby zagwarantowane prawa osób z niepełnosprawnościami miały swoje odzwierciedlenie nie tylko w przepisach prawa, ale także w realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego. Jednocześnie wyraził gotowość współpracy z Rzecznikiem w kwestii ochrony praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami oraz właściwego dostosowania lokali wyborczych do ich potrzeb.

Badania prowadzone przez Rzecznika wskazują, że nawet lokale wyborcze spełniające wszystkie kryteria określone w przepisach są nierzadko trudno dostępne dla wyborców z niepełnosprawnościami. Bardzo często występują takie przeszkody jak: nierówna nawierzchnia uniemożliwiająca skuteczne korzystanie z podjazdów dla osób z niepełnosprawnością ruchową, dziurawe chodniki, wysokie lub nierówne krawężniki. Brakuje też miejsc parkingowych dla osób z niepełnosprawnościami. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami nie reguluje kwestii przeglądu i likwidowania ewentualnych barier na terenie otaczającym lokal wyborczy. Rzecznik zwrócił się<sup>261</sup> do Przewodniczącego Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmu RP o zmianę Kodeksu wyborczego, która umożliwi określenie we wspomnianym rozporządzeniu warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać nie tylko lokale wyborcze, ale także ich bezpośrednia okolica.

## b) Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

W wystąpieniu skierowanym do Prezydenta RP Rzecznik zwrócił się<sup>262</sup> z prośbą o rozważenie zainicjowania odpowiednich zmian legislacyjnych dotyczących praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce, w tym możliwości zmiany Konstytucji. W obowiązującym stanie prawnym przyjęto założenie, że osoba ubezwłasno-

<sup>258</sup> Rozporządzenie z 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 158, poz. 938).

<sup>259</sup> VII.602.6.2014 z 20 stycznia 2016 r.

<sup>260</sup> Pismo z 3 lutego 2016 r.

<sup>261</sup> VII.602.6.2014 z 2 marca 2016 r.

<sup>262</sup> VII.602.14.2014 z 18 lutego 2016 r.

wolniona nie ma nawet minimalnego stopnia rozeznania i świadomości znaczenia aktu wyborczego. Celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest przede wszystkim ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem. Tymczasem pozbawienie możliwości głosowania może być odbierane jako forma sankcji dla tej grupy osób. Na problem niewłaściwej ochrony osób ubezwłasnowolnionych zwracał uwagę także Trybunał Konstytucyjny. Kwestia pozbawienia osób ubezwłasnowolnionych praw wyborczych budzi wątpliwości przedstawicieli organizacji społecznych, została też poruszona w najnowszym raporcie OBWE dotyczącym wyborów w Polsce<sup>263</sup>. W ocenie Rzecznika zmiana nadmiernie restrykcyjnych przepisów jest niezbędna zwłaszcza w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom<sup>264</sup>. Trybunał uznał w nim za niezgodną z Europejską Konwencją Praw Człowieka procedurę, która przewiduje automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania. Tego typu działania stanowią – zdaniem Trybunału – nieuzasadnioną dyskryminację.

### c) Bierne prawo wyborcze

W postanowieniu sygnalizacyjnym z 11 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób niż na wniosek zainteresowanego. W ocenie Trybunału usunięcie tej luki w prawie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Obecnie przewidziany sposób wszczynania procedury wygaśnięcia mandatu wójta nie jest bowiem wystarczający z punktu widzenia potrzeby ochrony interesów społeczności samorządowej. Rzecznik skierował<sup>265</sup> wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ws. wykonania postanowienia Trybunału dotyczącego procedury wygaśnięcia mandatu wójta z powodu niezdolności do sprawowania urzędu. Rzecznik podkreślił, że przepisy wykonujące postanowienie Trybunału powinny uwzględniać standardy wynikające z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Oznacza to przede wszystkim, że wszelkie ograniczenia w dostępie do funkcji publicznych muszą być oparte na pogłębionej analizie stanu faktycznego. Z przeprowadzonej oceny powinno wynikać, że dana osoba ze względu na swoją niepełnosprawność nie może wykonywać funkcji publicznej. Rzecznik zauważył ponadto, że sposób orzekania o niezdolności do wykonywania funkcji wójta nie powinien opierać się na systemie orzekania o niezdolności do pracy, ale – podobnie jak w przypadku sędziów – na osobnym mechanizmie. Rzecznik zwrócił się o ocenę możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

<sup>263</sup> Zob.: Republic of Poland Parliamentary Elections, 25 October 2015, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true>.

<sup>264</sup> Wyrok ETPCZ z 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06.

<sup>265</sup> VII.602.6.2014 z 19 stycznia 2016 r.

## 14. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

### Apel Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

6 września 2012 r. Polska ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Bezpośrednie stosowanie przez sądy jej przepisów napotyka jednak na poważne utrudnienia. Zgodnie z Konwencją państwo-strona zobowiązane jest jedynie do cyklicznego sprawozdawania postępów w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z tej Konwencji. Protokół fakultatywny przewiduje natomiast możliwość składania skarg indywidualnych przez osoby, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień Konwencji. W efekcie Komitet do spraw praw osób niepełnosprawnych może zalecić organom państwa odpowiednie działania naprawcze lub zmiany o charakterze legislacyjnym. Prawo do składania skarg indywidualnych nie przysługuje jednak polskim obywatelom, ani innym osobom, które zostały pokrzywdzone w wyniku działania lub zaniechania polskich instytucji publicznych. Do chwili obecnej Polska nie podpisała bowiem, ani nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>266</sup> do Prezes Rady Ministrów z apelem o pilne ratyfikowanie przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W ocenie Rzecznika podpisanie i ratyfikacja Protokołu w istotny sposób przyczyni się do dalszej poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Apel poparło 170 organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, ochrony praw człowieka, równego traktowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazała<sup>267</sup> liczne wątpliwości polskiego rządu w tym zakresie. Zasadnicze zastrzeżenia rządu dotyczą możliwości weryfikacji, na drodze skarg indywidualnych, przestrzegania postanowień Konwencji dotyczących społecznych praw człowieka (takich jak prawo do edukacji, prawo do ochrony socjalnej, prawo do zdrowia). Minister przedstawiła także wątpliwości dotyczące procedury monitorowania wykonywania wydanych decyzji. Uznano, że Komitet nadużywa swoich kompetencji w tym zakresie, obligując państwo do przedstawienia informacji o sposobie wdrożenia zaleceń wydanych na skutek rozpoznania indywidualnej sprawy osoby z niepełnosprawnością.

Rzecznik będzie zabiegał o zmianę decyzji rządu w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji.

<sup>266</sup> XI.516.1.2015 z 21 stycznia 2016 r.

<sup>267</sup> Pismo z 23 marca 2016 r.

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

### III. Działalność Komisji Ekspertów



Przy Rzeczniku działają cztery komisje ekspertów, w tym trzy zajmujące się bezpośrednio zasadą równego traktowania, tj: Komisja Ekspertów do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów. Są to ciała doradcze, złożone z osób posiadających doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych. Do zadań komisji ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Rzecznika, m.in. poprzez proponowanie priorytetowych kierunków aktywności, przygotowywanie analiz oraz monitorowanie realizacji zasady równego traktowania w szczególności ze względu na wiek, niepełnosprawność, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i wyznanie. Działalność komisji ma charakter społeczny.

## 1. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych<sup>268</sup> została powołana w 2011 r.<sup>269</sup> celem wspierania Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych, wskazuje ważne kwestie dotyczące osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko lub podjąć do realizacji, opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji i instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

W 2016 r. odbyły się 3 posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych. Działania Komisji skupiały się wokół następujących tematów:

### 1. System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania

W 2014 r. w ramach Komisji została powołana grupa robocza ds. wsparcia środowiskowego. Jej zadaniem było przygotowanie przedsięwzięcia, które może służyć wzmocnieniu nurtu deinstytucjonalizacji w obszarze wsparcia osób starszych w Polsce. Efektem pracy grupy jest wydana i upowszechniana od jesieni 2016 roku praca zbiorowa „System Wsparcia Osób Starszych w Środowisku Zamieszkania. Przegląd Sytuacji. Propozycja Modelu”<sup>270</sup> pod redakcją prof. Barbary Szatur-Jaworskiej i prof. Piotra Błędowskiego. Eksperci prezentują model wsparcia osób star-

<sup>268</sup> W skład Komisji wchodzi: prof. Barbara Szatur-Jaworska – współprzewodnicząca, prof. Barbara Bień, prof. Piotr Błędowski, Wiesława Borczyk, dr Jarosław Derejczyk, prof. Waldemar Hoff, Ewa Kamińska, prof. Ewa Kozdroń, Dagmara Krześcińska, Ewa Kulisz, Joanna Mielczarek, prof. Barbara Mikołajczyk, Jarosław Mojsiejuk, Danuta Parlak, dr Jolanta Perek-Białas, ks. prof. Norbert Piłka, Piotrowska Jolanta, Krystyna Rawska, dr Magdalena Rosochacka-Gmitrzak, prof. Barbara Rysz-Kowalczyk, Tomasz Schimanek, Grażyna Staniszevska, Małgorzata Stanowska, dr Katarzyna Szczerbińska, Beata Tokarz-Kamińska, prof. Gertruda Uścińska, prof. Maria Zralek, Dorota Bieniasz, Anna Chabiera – sekretarz, Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca, Magdalena Kuruś, Hanna Szczeblewska, Ewa Tułodziecka-Czapska.

<sup>269</sup> Zarządzenie Rzecznika Praw Obywatelskich Nr 8/2011 z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie ustanowienia Komisji Ekspertów przy RPO.

<sup>270</sup> Zob.: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System%20wsparcia%20os%C3%B3b%20starszych.pdf>.

szych, który może działać w środowisku lokalnym. Model uwzględnia 7 obszarów istotnych z punktu widzenia potrzeb osób starszych: bezpieczeństwo ekonomiczne, zdrowie, opiekę, bezpieczeństwo w środowisku zamieszkania, czas wolny, edukację i mieszkalnictwo. Obszary zostały podzielone na dziedziny, którym przyporządkowano propozycje działań i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację oraz wskazano kadry, jakie powinny być zaangażowane w realizację. W publikacji znajduje się opis obecnego systemu wsparcia społecznego osób starszych w Polsce oraz opis systemów wsparcia funkcjonujących w Niemczech, Francji, Czechach, Szwecji i we Włoszech.

Publikacja kierowana jest przede wszystkim do samorządów lokalnych, które mogą wykorzystywać model jako narzędzie audytu, diagnozy, planowania strategicznego. Może być również przydatna dla wszystkich zainteresowanych tematem, zarówno osób indywidualnych, naukowców, organizacji społecznych, gminnych rad seniorów, jak i instytucji centralnych.

Przeprowadzono pierwsze konsultacje społeczne modelu. Zainteresowanie i pozytywna ocena uczestników spotkań wpłynęła na zaproszenie do współpracy z Komisją organizacji, które specjalizują się we wdrażaniu zmian na poziomie lokalnym. Dalsze prace nad narzędziami upowszechniania modelu będą prowadzone w grupie zadaniowej, powołanej na posiedzeniu Komisji w dniu 28 listopada 2016 r., której przewodniczy Pani Beata Tokarz-Kamińska.

W trakcie prac nad modelem wsparcia środowiskowego w Polsce na zlecenie Rzecznika przeprowadzone zostało badanie dot. zasad i zakresu wsparcia środowiskowego dla osób starszych w Polsce, którego celem było określenie istniejącego środowiskowego wsparcia niesamodzielnymi osobami starszymi, ustalenie, jaki zakres środowiskowego wsparcia decydenci gmin uważają za najbardziej pożądany, czy liderzy lokalni i decydenci projektują i oceniają środowiskowe wsparcie osób niesamodzielnymi osobami starszymi uwzględniając zasady zebrane przez Rzecznika. Koncepcję merytoryczną i metodologiczną badań opracował zespół w składzie: prof. Piotr Błędowski, prof. Barbara Szatur-Jaworska, dr Zofia Szweda-Lewandowska, dr Maria Zrałek, prof. WSH. Wyniki tych badań zostały opublikowane w raporcie „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego”<sup>271</sup>.

## 2. II edycja Konkursu „Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych”

Konkurs kierowany jest do organizacji społecznych, nieformalnych grup, pracodawców, samorządów terytorialnych oraz wszystkich instytucji realizujących programy na rzecz osób starszych. Celem inicjatywy jest promowanie wartych upowszechnienia, wartościowych inicjatyw podejmowanych na rzecz osób starszych i z osobami starszymi oraz rozpropagowanie działań, które służą budowaniu społeczeństwa spójnego, przyjaznego wszystkim grupom wiekowym.

<sup>271</sup> Zob. op.cit., s. 59-60.



Formą wyróżnienia jest umieszczenie opisu dobrej praktyki w „Złotej Księdze”, której Patronem jest Rzecznik oraz możliwość upowszechnienia tą drogą własnych osiągnięć.

Do konkursu II edycji Złotej Księgi wpłynęło 40 projektów, spośród których eksperci wyłonili 11 laureatów. Pracami grupy roboczej zaangażowanej w przygotowanie koncepcji konkursu i w ocenę otrzymanych wniosków kieruje prof. Barbara Rysz-Kowalczyk.

### 3. Opracowanie uwag do Raportu KMP dotyczącego problemów w domach pomocy społecznej

Pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji na posiedzeniu Komisji w dniu 14 marca 2016 r. przedstawili problemy dostrzeżone podczas przeprowadzanych kontroli w domach pomocy społecznej. Problemy dotyczyły 5 obszarów: 1. Ograniczanie możliwości swobodnych wyjść poza teren domu pomocy społecznej; 2. Zamykanie oddziałów/części domów; 3. Opieka psychologiczna; 4. Opieka psychiatryczna; 5. Rozgraniczenie środków przymusu bezpośredniego i czynności opiekuńczych, podawanie leków podstępem. Do zasygnalizowanych kwestii uwagi wnieśli prof. Barbara Bień i dr Jarosław Derejczyk. Zostały one uwzględnione w raporcie KMP z kontroli domów pomocy społecznej.

### 4. Seminarium na temat kondycji geriatry w Polsce

13 września 2016 r. w Biurze Rzecznika odbyło się seminarium na temat kondycji geriatry w Polsce<sup>272</sup> współorganizowane przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych. W wydarzeniu wzięli udział przedstawiciele parlamentu, świata nauki, medycyny, samorządów wojewódzkich oraz organizacji pozarządowych działających na rzecz osób starszych. Prelegenci<sup>273</sup> zwrócili uwagę m.in. na brak opieki psychogeriatrycznej, niedofinansowanie opieki geriatrycznej, w dalszym ciągu zbyt małą liczbę lekarzy geriatrów, potrzebę skoordynowania opieki lekarskiej, społecznej i rodzinnej nad osobami starszymi, a także zmiany systemu kształcenia kadry lekarskiej, pielęgniarskiej i opiekunów osób starszych.

Stan opieki geriatrycznej w Polsce pozostaje w ścisłym kręgu zainteresowania Komisji i będzie w dalszym ciągu monitorowany.

### 5. Propozycja Konwencji o prawach osób starszych

Komisja pracuje nad skutecznymi sposobami rozpropagowania wiedzy o pracach nad planowaną Konwencją ONZ o prawach osób starszych<sup>274</sup>, wskazując na potrzebę przyjęcia międzynarodowego dokumentu, zbierającego istotne prawa

<sup>272</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/seminarium-nt-kondycji-geriatry-w-polsce>

<sup>273</sup> Do udziału w spotkaniu zostali zaproszeni: dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. Barbara Bień, ordynator Kliniki Geriatry w Białymstoku, prof. Tadeusz Parnowski, kierownik II Kliniki Psychiatrycznej w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, dr Jarosław Derejczyk, dyrektor Szpitala Geriatrycznego im. Jana Pawła II w Katowicach, dr Maria Smereczyńska, Najwyższa Izba Kontroli oraz Maciej Karaszewski z Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia.

<sup>274</sup> Zob.: <https://social.un.org/ageing-working-group>.

przysługujące osobom starszym i wprowadzającego mechanizmy umożliwiające ich stosowanie w praktyce. Istotne jest wdrażanie pakietu praw seniorów w oparciu o prawa człowieka, w odróżnieniu od podejścia opartego o prawa socjalne. Prace Komisji mają na celu wypracowanie opinii do dyskusji w środowiskach senioralnych w Polsce oraz oddziaływanie na stanowisko rządu w sprawie przyjęcia Konwencji. Komisja Ekspertów przyłączyła się także do akcji Rzecznika „Za starość naszą i waszą! Rozmawiajmy o Konwencji o prawach osób starszych”<sup>275</sup>, skupiającej organizacje pozarządowe, uniwersytety trzeciego wieku, instytucje publiczne oraz osoby prywatne zainteresowane debatą o Konwencji.

#### 6. Udział członków Komisji w pracach Międzynarodowej Sieci Badawczej COST Action on Ageism

Międzynarodowa Sieć Badawcza COST Action on Ageism to platforma współpracy, wymiany pomysłów i doświadczeń europejskich naukowców zajmujących się tematyką dotyczącą osób starszych i starzejącego się społeczeństwa. Prace prowadzone są w 5 tematycznych grupach roboczych: systemu ochrony zdrowia; ochrony prawnej w pracach, której uczestniczy prof. Barbara Mikołajczyk (członkini Komisji); rynku pracy, w której przewodniczącą jest dr Jolanta Perek-Białas (członkini Komisji); ageizmu w mediach; samowykluczenia osób starszych i walki ze stereotypami.

## 2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

Pomimo istnienia różnych rozwiązań prawnych, a także licznych przedsięwzięć i inicjatyw społecznych, osoby z niepełnosprawnościami w dalszym ciągu napotykają na bariery w życiu społecznym jako równoprawni członkowie społeczeństwa oraz doświadczają naruszenia praw człowieka we wszystkich obszarach życia. Polska ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, której głównym celem jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Rzecznik pełni w Polsce funkcję mechanizmu monitorowania wdrażania tej Konwencji, a także niezależnego organu do spraw realizacji zasady równego traktowania. Konwencja zobowiązuje strony do ścisłej współpracy oraz konsultacji z osobami z niepełnosprawnościami i reprezentującymi je organizacjami w toku podejmowania decyzji ich dotyczących, a także przy wdrażaniu w życie postanowień tej Konwencji. Powołana w 2011 r.<sup>276</sup>

<sup>275</sup> Zob.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/akcja-ZA-STAROSC-NASZA-I-WASZA-rozmawiajmy-o-Konwencji-o-prawach-osob-starszych>.

<sup>276</sup> Zarządzenie Rzecznika Praw Obywatelskich Nr 8/2011 z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie ustanowienia Komisji Ekspertów przy RPO.

przez Rzecznika Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością<sup>277</sup>, jako społeczne ciało opiniodawczo-doradcze, ma więc za zadanie stałe monitorowanie sytuacji faktycznej i prawnej osób z niepełnosprawnościami, a także włączanie ich w proces podejmowania decyzji dotyczących rekomendowanych rozwiązań w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

### **Działania Komisji**

Komisja kontynuowała działania związane z monitorowaniem wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, koncentrując się na takich obszarach jak: reforma systemu orzekania o niepełnosprawności, deinstytucjonalizacja opieki nad osobami z niepełnosprawnościami i prawo do niezależnego życia oraz włączenia w społeczeństwo, instytucja asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością, prawo do życia rodzinnego, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także dostęp do usług opieki zdrowotnej i sprzętu rehabilitacyjnego. Ponadto Komisja dużą uwagę poświęciła konieczności podpisania i ratyfikowania przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Podczas pierwszego posiedzenia w dniu 23 lutego 2016 r. członkowie Komisji zapoznali się z wynikami badania przeprowadzonego przez Rzecznika na temat dostępności wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami oraz omówili najważniejsze wyzwania w tym obszarze. Szczególną uwagę poświęcono sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, które w największym stopniu narażone są na dyskryminację i wykluczenie w trakcie postępowania sądowego lub prokuratorskiego. Analizie poddano także istniejące rozwiązania oraz luki prawne w zakresie instytucji asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością. Zgodzono się, że stwierdzone uchybienia powinny zostać poddane pogłębionej analizie w ramach planowanych przez Rzecznika badań na rok 2016.

<sup>277</sup> W skład Komisji wchodzi: dr Monika Zima-Parjaszewska (Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną) – współprzewodnicząca, Anna Błaszczak-Banasiak (Biuro RPO) – współprzewodnicząca, dr Krzysztof Kurowski (Biuro RPO) – sekretarz, Barbara Abramowska (Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną), Sławomir Besowski (Centrum Praw Osób Niepełnosprawnych), Ireneusz Białek (Uniwersytet Jagielloński), prof. dr hab. Paweł Bronowski (Akademia Pedagogiki Specjalnej), Dominika Buchalska (Polski Związek Niewidomych), Kinga Dękiejowska (Biuro RPO), dr Agnieszka Dudzińska (Polska Akademia Nauk), Agata Gawska (Fundacja Aktywizacja), Sylwia Górka (Biuro RPO), Barbara Imiołczyk (Biuro RPO), Piotr Kowalski (Polski Związek Głuchych), Grzegorz Kozłowski (Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym), dr Paweł Kubicki (Szkoła Główna Handlowa), Bartosz Marganiec (Fundacja Promocji Kultury Głuchych), Dagmara Nowak-Adamczyk (Uniwersytet Jagielloński), Małgorzata Radziszewska (Stowarzyszenie Kobiet Niepełnosprawnych ONE.pl), dr Anna Rdest (Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego), dr Katarzyna Roszewska (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego), Anna Rutz (Uniwersytet im. A. Mickiewicza), dr Agnieszka Rymśa (Fundacja Synapsis), Dorota Siwiec (Biuro RPO), dr Anna Śledzińska-Simon (Uniwersytet Wrocławski), Scholastyka Śniegowska (Polskie Towarzystwo Stewardnien Rozsianego), dr Michał Urban (Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji), dr Katarzyna Walewska (Instytut Psychoanalizy i Psychoterapii), Aleksander Waszkielewicz (Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego), prof. dr hab. Jacek Wciórka (Instytut Psychiatrii i Neurologii), Paweł Wdówik (Uniwersytet Warszawski), dr hab. inż. arch. Marek Wysocki (Politechnika Gdańska), Jacek Zadrozny (Stowarzyszenie Vis Maior), Adam Zawisny (Stowarzyszenie Kolomotywa), dr Jarosław Zbieranek (Biuro RPO).

Drugie posiedzenie Komisji w dniu 24 maja 2016 r. poświęcone było problematyce orzecznictwa o niepełnosprawności oraz postulatом przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia udzielanego osobom z niepełnosprawnościami na poziomie lokalnych społeczności (tzw. deinstytucjonalizacja). Członkowie Komisji omówili wstępne założenia konkursu planowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, którego celem miałyby być reforma obowiązującego obecnie systemu orzekania o niepełnosprawności. Komisja podkreśliła, że system ten powinien przede wszystkim skupiać się na potencjale osób z niepełnosprawnościami i niezbędnym im wsparciu, nie zaś na ich dysfunkcjach. W dalszej kolejności analizie poddano system opieki nad osobami z niepełnosprawnościami, zwracając uwagę, że niezbędna jest deinstytucjonalizacja tej opieki, a więc stopniowa rezygnacja z funkcjonowania wieloosobowych domów opieki społecznej, na rzecz wsparcia środowiskowego.

W dniu 6 września 2016 r. we współpracy z Komisją odbyło się organizowane przez Rzecznika seminarium eksperckie pt. „Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - skuteczne narzędzie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami?”. Głównym celem seminarium było podkreślenie konieczności ratyfikowania Protokołu fakultatywnego do Konwencji, a także przeanalizowanie negatywnego stanowiska polskiego rządu w tym zakresie. Podczas seminarium wagę i znaczenie Protokołu podkreślali przedstawiciele Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Europejskiej Sieci Narodowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (ENNHRI), a także organizacji pozarządowych reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami. W seminarium uczestniczyli także pracownicy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania.

Kolejne spotkanie Komisji odbyło się w dniu 6 grudnia 2016 r. i poświęcone było przede wszystkim wsparciu dla rodzin osób z niepełnosprawnościami oraz ochronie ich życia prywatnego. Tło dla dyskusji stanowiła szeroko komentowana przez media sprawa matki ze znacznym stopniem niepełnosprawności, której nie udzielono odpowiedniego wsparcia, a w konsekwencji sąd rodzinny - w trybie zabezpieczenia, zdecydował o przekazaniu jej kilkumiesięcznej córki do pieczy zastępczej. Członkowie Komisji omówili możliwe formy wsparcia w podobnych sytuacjach, zwrócili także uwagę, że zgodnie z Konwencją niepełnosprawność w żadnym przypadku nie może być powodem odłączania dziecka od jego rodziców. Analizie poddano także możliwe skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że tzw. względne zakazy małżeńskie ograniczające prawo osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną do zawarcia związku małżeńskiego są zgodne z polską Konstytucją. W ocenie Komisji, pomimo tego wyroku, nie ulega wątpliwości, że regulacje te naruszają przepis art. 23 ust. 1 pkt a Konwencji i powinny ulec zmianie. Przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia przedstawili najważniejsze założenia projektu nowelizacji ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Członkowie Komisji przedstawili swoje uwagi i wątpliwości związane z dostępnością sprzętu rehabilitacyjnego dla osób z niepełnosprawnościami, które powinny zostać uwzględnione w dalszym procesie legislacyjnym.

### **Efekty podjętych działań**

W efekcie działań Komisji Rzecznik skierował do Prezes Rady Ministrów apel w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik podkreślił, że w chwili obecnej brak jest efektywnych mechanizmów ochrony pozwalających na dochodzenie praw przyznanych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Apel Rzecznika poparło 170 organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami oraz ochrony praw człowieka i zasady równego traktowania. W związku z negatywnym stanowiskiem rządu Rzecznik we współpracy z Komisją zorganizował seminarium eksperckie na ten sam temat, podczas którego analizie poddano szanse i zagrożenia wynikające z ratyfikacji Protokołu. Z ostatniego stanowiska rządu wynika, że ponowna analiza zasadności ratyfikowania Protokołu zostanie przeprowadzona po rozpoznaniu przez Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych polskiego sprawozdania z realizacji Konwencji.

W wyniku współpracy z członkami Komisji Rzecznik w 2016 r. przygotował i opublikował raport pt. „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości. Analiza i zalecenia”, który zawiera najważniejsze postulaty zmian w tym obszarze. Zakończono również kompleksowe badanie dotyczące zapotrzebowania i oczekiwanego kształtu instytucji asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością, która to instytucja w wielu przypadkach warunkuje niezależne życie osób z niepełnosprawnościami. Raport z tego badania ukaże się w 2017 r.

Dzięki zaleceniom i rekomendacjom Komisji Rzecznik w licznych wystąpieniach do przedstawicieli administracji publicznej zwracał uwagę na bieżące wyzwania w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami. W roku 2016 Rzecznik w wystąpieniach do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także ministrów odpowiedzialnych za wyższe szkolnictwo specjalistyczne przekazywał zalecenia wypracowane przy udziale członków Komisji w zakresie równego traktowania studentów z niepełnosprawnościami. W efekcie wiele szkół wyższych zweryfikowało dotychczasowe praktyki w tym obszarze. Rzecznik na bieżąco przekazuje też uwagi Komisji pod adresem obowiązującego systemu orzekania o niepełnosprawności. Z ostatniego stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wynika, że uwagi te zostaną rozważone w trakcie projektowanych prac nad reformą tego systemu, co pozwala mieć nadzieję na pełniejszą implementację standardów wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

### **Co wymaga dalszej pracy**

W ocenie przedstawicieli Komisji, w celu pełnej realizacji praw ustanowionych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niezbędne jest przyjęcie ogólnokrajowej strategii wdrażania jej postanowień, a także ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego do Konwencji. Do najistotniejszych zmian o charakterze generalnym należy opracowanie i wdrożenie jednolitego systemu orzekania w zakresie funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach życia, w tym m.in. edu-

kacji, pracy, zabezpieczeniu społecznym i opiece zdrowotnej. System ten powinien opierać się na diagnozie funkcjonalnej osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem definicji opartej na społecznym modelu niepełnosprawności. Niezbędne jest także zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia i wprowadzenie różnorodnych form wsparcia opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji. W roku 2017 Komisja będzie także kontynuowała prace nad założeniami deinstytucjonalizacji opieki nad osobami z niepełnosprawnościami na rzecz wsparcia środowiskowego. Istotnym narzędziem służącym włączaniu osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwo pozostaje instytucja asystenta osoby z niepełnosprawnością.

### 3. Zespół ds. Osób Głuchych

Zespół ds. Osób Głuchych<sup>278</sup> został powołany w 2013 r.<sup>279</sup> Celem pracy Zespołu jest wspieranie Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Zespół zbiera informacje dotyczące bardzo specyficznych problemów i potrzeb osób Głuchych, a także wskazuje ważne kwestie naruszające prawa człowieka osób głuchych.

Aktywność Zespołu ds. Osób Głuchych w roku 2016 skupiła się wokół dwóch tematów: systemu wsparcia rodziny dziecka głuchego od pierwszych miesięcy życia dziecka oraz sytuacji słyszących dzieci głuchych rodziców. Pracowano metodą projektową realizując kolejne przedsięwzięcia.

#### 1. System wsparcia rodziny dziecka głuchego w Polsce.

W tym obszarze tematycznym Zespół realizował dwa projekty:

- Przygotowano opracowanie „System wsparcia rodziny dziecka głuchego w Polsce. Stan obecny i rekomendowane zmiany”<sup>280</sup>. Zawiera ono omówienie funkcjonujących w Wielkiej Brytanii i Szwecji systemów wsparcia dla rodzin dzieci głuchych. Prezentuje również bardzo praktyczne rekomendacje dotyczące zmian, które należy wprowadzić w Polsce, aby zapewnić rodzinom właściwe wsparcie, a głuchym dzieciom większe szanse na rehabilitację i rozwój kompetencji językowych i społecznych. Opracowanie adresowane jest do władz publicznych i wszystkich zainteresowanych wspieraniem głuchych dzieci i ich rodzin.
- Drugi projekt adresowany jest bezpośrednio do rodziców, którzy dzięki powszechnym w Polsce badaniom przesiewowym słuchu dowiadują się, że ich nowo naro-

<sup>278</sup> W skład Zespołu wchodzi: dr Małgorzata Czajkowska-Kisil – koordynatorka prac zespołu, Anna Antos, Marcin Daszkiewicz, Grzegorz Galewski, Bartosz Gołędzinowski, Piotr Kowalski, Joanna Łacheta, Małgorzata Mickiewicz, Kajetana Maciejka-Roczan, Bartosz Marganiec, Alicja Orłowska, Małgorzata Piątkowska, dr hab. Dorota Podgórska-Jachnik, Anna Sacha, Marek Śmietana, Małgorzata Talipska, dr Dominika Wiśniewska, Aleksandra Włodarska vel Głowacka, Paweł Żurawski, Barbara Imiołczyk, Sylwia Górka.

<sup>279</sup> Zarządzenie Rzecznika Praw Obywatelskich Nr 8/2011 z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie ustanowienia Komisji Ekspertów przy RPO.

<sup>280</sup> Zob.: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System\\_wsparcia\\_rodziny\\_dziecka\\_gluchego\\_w\\_Polsce\\_stan\\_obecny\\_i\\_rekomendowane\\_zmiany.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System_wsparcia_rodziny_dziecka_gluchego_w_Polsce_stan_obecny_i_rekomendowane_zmiany.pdf)

dzone dziecko ma wadę słuchu i są pozostawieni z tą informacją sami sobie. We współpracy z Polskim Związkiem Głuchych przygotowywany jest projekt CIR-DUS – Centrum Informacji dla Rodzin z Dziećmi z Uszkodzonym Słuchem. Na początek CIR-DUS to strona [www.cirdus.pl](http://www.cirdus.pl), na której rodzice będą mogli znaleźć wszelkie dostępne i potrzebne im informacje oraz infolinia. Zakłada się stopniowy rozwój projektu o: doradztwo, forum rodziców i inne potrzebne formy ułatwiające rodzicom radzenie sobie z wyzwaniami wychowania i rehabilitacji głuchej dziecka. Przygotowano list do rodziców, który może być szeroko upowszechniany w miejscach, w których rodzice dowiadują się o uszkodzeniu słuchu dziecka. Urochomienie projektu nastąpi w pierwszym kwartale 2017 roku.

## 2. Słyszące dzieci głuchych rodziców (CODA, KODA)

CODA (ang. Children/Child of Deaf Adults) to inaczej słyszące dzieci głuchych rodziców. 90% głuchych rodziców ma słyszące dzieci. Wiedza na temat specyficznej sytuacji i szczególnych potrzeb CODA jest w Polsce bardzo niewielka. Również w środowiskach i grupach zawodowych, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju CODA – pedagogów, psychologów, nauczycieli, dyrektorów szkół, lekarzy. Celem działań Zespołu jest zebranie i upowszechnianie wiedzy na temat specyfiki rozwoju dzieci i młodzieży słyszącej, pochodzącej z rodzin głuchych. Jak zostało stwierdzone w opracowaniu przygotowanym w ramach zespołu przez dr Małgorzatę Czajkowską-Kisil i Agnieszkę Klimaszewską, dzieci CODA to w istocie dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, podobnie jak inne dzieci dwukulturowe i dwujęzyczne, jednak do tej pory w Polsce nie zostały za takie uznane. Oznacza to także, że w większości nie uzyskują koniecznego wsparcia na terenie szkoły, czy ze strony specjalistycznych placówek<sup>281</sup>.

# 4. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

Rzecznik stale monitoruje sytuację migrantów, w tym także uchodźców mieszkających w Polsce. Aby skutecznie realizować swoje zadania ustawowe Rzecznik powołał Komisję Ekspertów ds. Migrantów<sup>282</sup>, która pełnić ma funkcje opiniodawczo-doradcze, na bieżąco analizować stan przestrzegania praw i wolności przysłu-

<sup>281</sup> Zob. CODA – inność nie rozpoznana. *Słyszące dzieci – niesłyszący rodzice. Pakiet informacyjny dla szkół i poradni* [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/CODA\\_innosc\\_nierozpoznana\\_calosc\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/CODA_innosc_nierozpoznana_calosc_0.pdf).

<sup>282</sup> W skład Komisji wchodzi: Malika Abdoulvakhobova, Maciej Bohosiewicz, amb. Ksawery Burski, Aleksandra Chrzanowska, Irena Dawid-Olczyk, Maciej Duszczyk, Grzegorz Dziemidowicz, Justyn Frelak, Katarzyna Gmaj, Aleksandra Grzymała-Kaziłowska, prof. Maria Magdalena Kenig-Witkowska, Mirosława Keryk, Witold Klaus, Tomasz Knothe, Agnieszka Kosowicz, Agnieszka Kunicka, Magdalena Lesińska, Maja Łysienina, dr Ewa Pogorzała, Katarzyna Przybysławska, dr Dorota Pudzianowska, prof. Irena Rzeplińska, prof. Jacek Schmidt, Tomasz Sieniow, Teresa Sotowska, dr Sylwia Urbańska, Ton Van Anh, Maciej Ząbek, Barbara Imiołczyk, Marcin Sośniak, Dariusz Supeł.

gujących cudzoziemcom i przedstawiać Rzecznikowi rekomendacje na temat koniecznych w tym zakresie działań i interwencji.

### **Działania Komisji**

W 2016 roku Komisja Ekspertów ds. Migrantów odbyła 4 posiedzenia. Podczas pierwszego posiedzenia, w dniu 22 marca 2016 r., poruszony został temat trwających wówczas negocjacji pomiędzy Unią Europejską i Turcją w sprawie sposobu postępowania z uchodźcami z Syrii, usiłującymi przez Turcję przedostać się do Grecji<sup>283</sup>. Temat ten był punktem wyjścia do analizy stanu przygotowania polskich służb i organów publicznych do ewentualnego przyjęcia cudzoziemców – potencjalnych uchodźców, którzy podlegać mieli procesom relokacji lub przesiedleń. Wśród grona ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, Urzędu ds. Cudzoziemców i Straży Granicznej poruszono też temat procedury identyfikacji osób należących do grup wrażliwych na granicy, w procedurze uchodźczej i w ośrodkach strzeżonych. Podczas posiedzenia Komisji została zaprezentowana publikacja pt.: *Procedura identyfikacji osób o szczególnych potrzebach wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – perspektywa psychologiczna* przygotowana w ramach projektu *Dostrzegam, pomagam – integracja oraz rozwój działań i procedur Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Straży Granicznej w zakresie kompleksowej identyfikacji grup wrażliwych wśród osób poszukujących ochrony na terytorium*. Zgodzono się, m.in. że problemem jest niewystarczające finansowanie zadań zleczanych w tym zakresie Straży Granicznej oraz innym podmiotom pracującym na rzecz cudzoziemców. Podkreślano przy tym, że nawet 90% cudzoziemców przybywających do Polski z zamiarem uzyskania ochrony międzynarodowej potrzebuje wsparcia w postaci długotrwałej i wykwalifikowanej pomocy psychologicznej.

Drugie posiedzenie Komisji, które odbyło się 22 czerwca 2016 roku poświęcone było prezentacji raportu Fundacji Panoptykon „*Uchodźcy pod szczególnym nadzorem*”, który opisywał formy nadzoru, jakim podlegają osoby ubiegające się w Polsce o ochronę międzynarodową. Omówiono również wyniki monitoringu granic, przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Monitoring dotyczył kwestii dostępu do procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa-Okęcie. W trakcie dyskusji nad wynikami monitoringu przedstawiciele organizacji pozarządowych, np. Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wyrazili swój niepokój sytuacją panującą na przejściu granicznym w Terespolu. Z ich relacji wynikało, że codziennie kilkadziesiąt osób, pomimo deklarowanej chęci złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, otrzymuje od Straży Granicznej odmowę wjazdu. Do ich zastrzeżeń ustosunkowywali się przedstawiciele Straży Granicznej. Istotnym wnioskiem płynącym z dyskusji było przekonanie o konieczności przeprowadzenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich niezależnego mo-

<sup>283</sup> Zob. XI.543.8.2016.





monitoringu na przejściach granicznych. Rzecznik rzeczywiście podjął w tej sprawie interwencję: w kolejnych miesiącach przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili niezapowiedziane wizytacje na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce.

Kolejne posiedzenie Komisji odbyło się 21 września 2016 r. na temat podejmowania legalnej pracy przez migrantów w Polsce. W trakcie posiedzenia Komisji Prezeska Fundacji Nasz Wybór opowiedziała o bieżącej sytuacji Ukraińców w Polsce, wskazując m.in. na to, że coraz więcej migrantów ukraińskich pada ofiarą wykorzystania przez pracodawców. Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej przedstawił główne problemy związane z rejestracją oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy i uzyskiwaniem zezwoleń na pracę w Polsce. W posiedzeniu Komisji uczestniczyły również przedstawicielki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zastępczyni Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w tym resorcie, omówiła przewidywane zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i niektórych innych ustawach związane z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego. Przedstawiciel Państwowej Inspekcji Pracy, zaprezentował członkom Komisji raport z monitoringu PIP dotyczący legalności zatrudnienia oraz ochrony praw pracowniczych cudzoziemców, w tym w szczególności obywateli Ukrainy.

Ostatnie posiedzenie Komisji w 2016 roku odbyło się 12 grudnia. Wiodącym tematem spotkania były zmiany w systemie nauczania dzieci cudzoziemskich, spowodowane wejściem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw<sup>284</sup>. Nowym rozwiązaniem jest możliwość tworzenia w szkołach oddziałów przygotowawczych, przeznaczonych wyłącznie dla uczniów przybywających zza granicy, a zatem zarówno dla cudzoziemców, jak i dla dzieci posiadających obywatelstwo polskie, które mieszkały i pobierały naukę poza granicami kraju. Rozwiązanie to budzi jednak zarówno pozytywne, jak i negatywne opinie. W opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej, nauka w takich oddziałach, wraz z dodatkowymi godzinami nauki języka polskiego i dostępem do dodatkowych zajęć wyrównawczych, jest właściwą formą nauczania dzieci, które trafiają do polskich szkół bez znajomości języka polskiego. Zgłaszane przez uczestników spotkania wątpliwości związane z nowym modelem nauczania dotyczyły, m.in. innymi tego, że tworzenie takich oddziałów oznacza *de facto* przyjęcie separacyjnego modelu nauczania: w efekcie powstawania oddziałów dzieci cudzoziemskie, przynajmniej przez pewien okres, uczyć się bowiem będą w osobnych klasach. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że szkoły stracą w ten sposób szansę na skuteczną in-

<sup>284</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 9 września 2016 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw (Dz.U. poz. 1453).

tegrację uczniów cudzoziemskich i ich polskich rówieśników, a dzieci migrantów rozpoczynać będą naukę w polskich szkołach w poczuciu wyobcowania i oderwania od szkolnej społeczności.

Gościem specjalnym posiedzenia była Pani Marina Hulia, która przedstawiła prezentację poświęconą sytuacji dzieci migrantów, pochodzących głównie z Czech, które od kilku miesięcy koczują razem z rodzicami na dworcu w Brześciu na Białorusi, podejmując kolejne próby dostania się do Polski przez przejście graniczne w Terespolu.

### **Efekty podjętych działań**

11 sierpnia 2016 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, przeprowadzili niezapowiedzianą wizytację kolejowego przejścia granicznego w Terespolu. Na terenie tego przejścia funkcjonuje jeden z ważniejszych w Polsce punktów przyjmowania od cudzoziemców wniosków o ochronę międzynarodową. Natomiast w dniach 6 – 7 października 2016 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili podobną, również niezapowiedzianą wizytację przejścia granicznego między Polską i Ukrainą w Medyce.

9 listopada w Biurze RPO zostało zorganizowane Seminarium „Uchodźcy na granicy – procedury przyjmowania od cudzoziemców przekraczających granicę państwa wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej”, w trakcie którego przedstawiciele Straży Granicznej, Urzędu ds. Cudzoziemców, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Komisji Ekspertów ds. Migrantów, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego dyskutowali o sytuacji cudzoziemców na przejściach granicznym w Terespolu i Medyce. Przedstawiciel Straży Granicznej zapewnił, że uwagi, które padły w trakcie spotkania zostaną rozważone w trakcie wprowadzania ewentualnych zmian na przejściach granicznych.

### **Co wymaga dalszej pracy**

Na grudniowym posiedzeniu Komisji przedstawicielka Ministerstwa Edukacji Narodowej zapowiedziała, że w resorcie edukacji rozpoczynają się prace nad nowymi zasadami nauczania dzieci cudzoziemskich w szkołach, które obowiązować będą od 2018 r. Komisja Ekspertów będzie te prace obserwować i przedstawi Rzecznikowi postulaty co do ewentualnych działań w tym zakresie. Przedmiotem uwagi ze strony Komisji będą też zapowiadane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prace legislacyjne nad zmianą ustawy o cudzoziemcach.

## IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania



Zasada równego traktowania i niedyskryminacji jest istotnym elementem międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka. Zarówno w systemie uniwersalnym, jak i w ramach europejskich organizacji ochrony praw człowieka, zasadzie tej poświęcone są liczne akty prawne, projekty i inicjatywy. Rzecznik wykonuje funkcje niezależnego organu do spraw równego traktowania na podstawie implementowanych do polskiego porządku prawnego antydyskryminacyjnych dyrektyw Unii Europejskiej. Z tych wszystkich powodów Rzecznik w obszarze realizacji zasady równego traktowania prowadzi aktywną współpracę międzynarodową z podmiotami zagranicznymi.

Do głównych partnerów Rzecznika w tym obszarze należy Europejska Sieć Organów do spraw Równego Traktowania EQUINET<sup>285</sup>, której Rzecznik jest członkiem od 2011 r. Organizacja ta jest profesjonalną platformą współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i praktycznej realizacji dyrektyw Unii Europejskiej mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Zrzesza 46 krajowych organów do spraw równego traktowania z 34 państw europejskich. Od 2013 r. przedstawicielka Rzecznika pełni funkcję członkini 9-osobowego zarządu tej organizacji. W roku 2016 przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji w tym m.in.: *Accessibility and reasonable accommodation issues*<sup>286</sup>, *Gender Equality in Education*<sup>287</sup>, *Strengthening the effectiveness of Equal Treatment Legislation*<sup>288</sup>, *Inclusive and Equal: Innovating at the intersections of gender equality*<sup>289</sup>. Pracownicy Biura Rzecznika brali także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU zajmujących się analizą praktycznego zastosowania przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (*Working Group on Gender Equality*) oraz antydyskryminacyjną polityką Unii Europejskiej (*Working Group on Policy Formation*).

W roku 2016 Rzecznik rozpoczął także realizację 2-letniego projektu finansowanego ze środków Komisji Europejskiej, którego celem jest wsparcie instytucji Ombudsmana Republiki Azerbejdżanu (*Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan*). Jeden z komponentów tego projektu poświęcony jest ochronie praw osób starszych i osób z niepełnościami w Azerbejdżanie. Ekspertki Biura Rzecznika zaangażowani są m.in. w przygotowanie analizy luk prawnych oraz najpilniejszych potrzeb w tym zakresie, a także opracowanie – wraz z pracownikami Biura Ombudsmana Azerbejdżanu – strategii działania w tych obszarach.

<sup>285</sup> Zob. <http://www.equineteurope.org/>.

<sup>286</sup> 4 - 5 kwietnia 2016 r.

<sup>287</sup> 19 - 20 maja 2016 r.

<sup>288</sup> 16 czerwca 2016 r.

<sup>289</sup> 7 grudnia 2016 r.



W wyniku współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) opracowano założenia projektu poświęconego kompleksowej reakcji na przestępstwa motywowane uprzedzeniami (*Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime*). W ramach projektowanych działań Biuro Rzecznika odpowiadać ma za przeprowadzenie ogólnopolskich badań na temat tzw. „ciemnej liczby” przestępstw motywowanych uprzedzeniami, to jest czynów zabronionych, które nie zostały zgłoszone żadnym organom ścigania. Projekt uzyskał finansowanie Komisji Europejskiej, a jego rozpoczęcie planowane jest na luty 2017 r.

A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

## V. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania

# 1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego powodu poniżej przedstawione zostały wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych dotyczące tej materii, również te, które w sposób bezpośredni nie dotyczą Polski. Należy bowiem mieć na uwadze, że poglądy zaprezentowane w orzeczeniach sądów europejskich w istotny sposób oddziałują na poziom ochrony praw jednostki w Polsce i są ważnym źródłem informacji dla Parlamentu.

## A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych

### **Procedura umieszczania osoby ubezwłasnowolnionej w domu pomocy społecznej oraz brak możliwości wnioskowania przez te osoby o przeprowadzenie weryfikacji konieczności ich pobytu w dps**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt K 31/15)

*Kwestionowana przez wnioskodawcę norma prawna jest niezgodna z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30 Konstytucji przez to, że wręcz ostentacyjnie pozwala zignorować autonomię decyzji osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, sprawiając, że zostanie ona potraktowana przedmiotowo lub innymi słowy – stanie się przedmiotem działań ze strony innych, zwłaszcza władzy publicznej.*

We wniosku do Trybunału Rzecznik zakwestionował leżące u podstaw art. 38 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego założenie, jakoby zgoda opiekuna prawnego na umieszczenie osoby ubezwłasnowolnionej w domu pomocy społecznej oznaczała jednocześnie zgodę osoby, której decyzja ta dotyczy bez konieczności uwzględnienia lub interpretacji jej woli i preferencji. W ocenie Rzecznika, zdolności do czynności prawnych nie można utożsamiać ze zdolnością do wyrażenia woli lub podejmowania decyzji. Rzecznik zaskarżył także art. 41 ustawy w zakresie w jakim nie przewiduje mechanizmów kontroli zasadności i legalności przebywania osób całkowicie ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej, jak również pozbawia ich prawa do inicjowania postępowania w sprawie weryfikacji decyzji sądu w razie zmiany okoliczności faktycznych.

Trybunał zauważył, iż „fakt, że w ramach tzw. dobrowolnego przyjęcia do domu pomocy społecznej sąd może udzielić opiekunowi zezwolenia na umieszczenie w takim ośrodku osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, zupełnie pomijając jej

wolę - przy założeniu, że osoba z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną zachowuje zdolność komunikowania swych preferencji, potrzeb i decyzji - stanowi przykład „ustawowego odpodmiotowienia – urzeczowienia”, naruszającego godność w rozumieniu art. 30 Konstytucji.

### **Nagranie rozmowy z osobą dyskryminującą jako dowód**

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2016 r. (sygn. akt II CSK 478/15)

*Dowód z nagrania bez zgody jednego z uczestników rozmowy może dyskwalifikować okoliczności w jakich nastąpiło nagranie, jeżeli wskazują one jednoznacznie na poważne naruszenie zasad współżycia społecznego, np. przez naganne wykorzystanie trudnego położenia, stanu psychicznego lub psychofizycznego osoby, z którą rozmowa była prowadzona. Wyrażenie przez osoby nagrane zgody na wykorzystanie nagrania w celach dowodowych przed sądem cywilnym usuwa zazwyczaj przeszkodę, jaką stanowi nielegalne pozyskanie nagrania. Brak takiej zgody wymaga przeprowadzenia oceny, czy dowód - ze względu na swoją treść i sposób uzyskania - nie narusza konstytucyjnie gwarantowanego (art. 47 Konstytucji) prawa do prywatności osoby nagranej, a jeżeli tak, to czy naruszenie tego prawa może znaleźć uzasadnienie w potrzebie zapewnienia innej osobie prawa do sprawiedliwego procesu (art. 45 Konstytucji).*

### **Wniesienie odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę nie jest warunkiem zasądzenia odszkodowania z powodu dyskryminacji**

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2016 r. (sygn. akt III PZP 3/16)

*Wniesienie przez pracownika odwołania od wypowiedzenia (wystąpienie z roszczeniami z tytułu naruszającego prawo wypowiedzenia umowy o pracę na podstawie art. 45 § 1 Kp) nie jest warunkiem zasądzenia na jego rzecz odszkodowania z art. 18<sup>3d</sup> Kp z tytułu dyskryminującej przyczyny wypowiedzenia lub dyskryminującej przyczyny wyboru pracownika do zwolnienia z pracy.*

Pracodawca zdecydował o zwolnieniu pracownicy, jako przyczynę podając niekorzystanie przez nią ze specjalistycznego oprogramowania i niezajomość języka angielskiego, a ponadto problemy z pracą zespołową. Zdaniem powódki faktycznym powodem wypowiedzenia jej umowy był wiek – ukończone 50 lat. Sądy, zarówno I, jak i II instancji, oddaliły powództwo. Sąd apelacyjny w uzasadnieniu wskazał, że nie można skutecznie dochodzić odszkodowania za wadliwą przyczynę wypowiedzenia (w tym wypadku rzekomo dyskryminującą) w sytuacji, gdy pracownik wcześniej nie podważył skutecznie samego wypowiedzenia. Inaczej mówiąc, ewentualne odszkodowanie z tytułu dyskryminacji przy zwolnieniu może być zasądzone tylko wtedy, gdy wcześniej pracownikowi udało się uzyskać orzeczenie sądowe uznające wypowiedzenie za niezgodne z prawem. Sąd Najwyższy rozpatrując skargę kasacyjną uznał, że wniesienie odwołania od wypowiedzenia nie jest koniecznym warunkiem zasądzenia odszkodowania z tytułu dyskryminującej przyczyny wypowiedzenia. Bezprawność wypowiedzenia i dyskryminacja to dwie różne sprawy.



### **Ustalenie treści aktu urodzenia dziecka urodzonego przez transmęczyznę**

Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 marca 2016 r. (sygn. akt I Ca 1830/16)

*W interesie społecznym pozostaje utrzymanie spójnego systemu prawa rodzinnego, który przede wszystkim chroni nadrzędne interesy dziecka. W postępowaniu tym istotne jest, aby uwzględnić prawo narodzonego dziecka do posiadania aktu urodzenia zgodnego z prawdą genetyczną poprzez prawidłowe wpisanie danych jego matki i ojca.*

Sprawa dotyczyła ustalenia treści aktu urodzenia dziecka urodzonego przez transpłciowego mężczyznę, którego płeć została ustalona prawomocnym wyrokiem sądu kilka lat wcześniej. Nie zostało wszczęte postępowanie o ustalenie ojcostwa urodzonego przez niego dziecka i żaden mężczyzna nie złożył oświadczenia o uznaniu tego dziecka. Kierownik urzędu stanu cywilnego zwrócił się do sądu o ustalenie treści aktu urodzenia dziecka. Sąd I instancji orzekł wpisanie fikcyjnych danych matki, natomiast transpłciowego mężczyznę wskazał jako ojca, zgodnie z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który przyłączył się do tego postępowania. Od tego postanowienia została złożona apelacja prokuratora. Sąd Apelacyjny orzekł wpisanie danych transpłciowego mężczyzny jako matki oraz kryjących danych ojca.

### **Dyskryminacja osób pochodzenia romskiego**

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2016 r. (sygn. akt II AKa 91/16)

*Sąd z doświadczenia życiowego posiada wiadomości, że osoby pochodzenia romskiego są często dyskryminowane w środowisku współwsielców.*

Sądy Okręgowy i Apelacyjny we Wrocławiu, rozpoznając sprawę o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszny areszt i dyskryminację rasową osoby pochodzenia romskiego, przychyliły się do wniosków powoda, pomimo braków jednoznacznych dowodów na dyskryminację. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny poza doświadczeniem życiowym przywołał orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził, że w wyniku burzliwej historii i ciągłego wysiedlenia społeczność romska jest szczególnie narażona na dyskryminację. Z tego powodu sąd podwyższył sumę zadośćuczynienia za dyskryminację.

### **Zasądzenia zadośćuczynienia oraz domaganie się przeprosin na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania**

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2016 r. (sygn. akt I ACa 1522/15)

*Z uwagi na brak takiego wyraźnego zastrzeżenia w przepisach ustawy antydyskryminacyjnej, możliwość żądania zadośćuczynienia z tytułu naruszenia przewidzianego w niej zakazu nierównego traktowania wydaje się więc wyłączona.*

*Podobnie jak żądanie zasądzenia zadośćuczynienia, tak i domaganie się przeprosin nie ma podstaw w ustawie antydyskryminacyjnej.*

Zdaniem Sądu ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>290</sup> nie implementowała w pełnym zakresie dyrektywy Rady 2004/113/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, a w szczególności art. 4 tej dyrektywy, zgodnie z którą zasada równości kobiet i mężczyzn oznacza, że nie istnieje żadna bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w tym mniej korzystne traktowanie kobiet ze względu na ciążę lub macierzyństwo. Sąd miał na uwadze przepis art. 12 cyt. ustawy, zgodnie z którym w przypadku naruszeń zasady równego traktowania określonych w niniejszej ustawie, w stosunku do osoby fizycznej, w tym w związku z ciążą, urlopem macierzyńskim, dodatkowym urlopem macierzyńskim urlopem na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowym urlopem na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopem ojcowskim lub urlopem wychowawczym, osobom fizycznym przysługuje roszczenie, o którym mowa w art. 13, jednakże zdaniem Sądu sformułowania tego przepisu mówiące o urlopie macierzyńskim i wychowawczym świadczą o tym, że przepis ten dotyczy dyrektywy w sprawie równego traktowania kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, a nie w sprawie równego dostępu do towarów i usług. Sąd zastosował wobec powyższego przepisy wspomnianej dyrektywy bezpośrednio i doszedł do wniosku, że art. 4 znajduje wprost zastosowanie do sytuacji karmienia piersią w miejscach publicznych.

### **Przesłanki zasądzenia odszkodowania z ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania**

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r. (sygn. akt XXV C 1801/15)

*Przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania odsyłają w tym przedmiocie do przepisów ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (art. 13 ust. 2). W przypadku domagania się ochrony majątkowej, tak jak w niniejszej sprawie domagała się tego powódka, przesłankami ochrony są naruszenie lub zagrożenie naruszeniem dóbr osobistych, bezprawność zachowania skutkującego naruszeniem lub zagrożeniem tychże dóbr oraz wina sprawcy naruszenia dóbr osobistych. Norma prawna zawarta w art. 24 k.c. ustanawia domniemanie bezprawności naruszenia dobra osobistego. Dlatego na powódce spoczywał ciężar udowodnienia faktu, że jej dobro osobiste zostało naruszone (art. 6 k.c.), zaś na pozwanym ciężar udowodnienia, że naruszenie to nie było bezprawne.*

Sąd Okręgowy w Warszawie oddalając powództwo w sprawie o dyskryminację w procesie rekrutacji ze względu na macierzyństwo wskazał, że przesłankami przyznania odszkodowania na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE

<sup>290</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

w zakresie równego traktowania jest m.in. wina sprawcy nierównego traktowania. Obowiązkiem poszkodowanego jest ponadto udowodnienie, że doszło do naruszenia dobra osobistego.

### **Molestowanie w miejscu pracy ze względu na bezwyznaniowość**

Wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 15 września 2016 r. (sygn. akt V P 40/14)

*Stworzenie atmosfery zastraszenia, wrogości i wykluczenia jest molestowaniem w rozumieniu art. 18 3a § 5 pkt. 2 Kodeksu pracy.*

Sprawa dotyczyła nauczycielki matematyki, która kwestionowała obecność symbolu religijnego w pokoju nauczycielskim. Sąd podkreślił, że przedmiotem postępowania nie było rozstrzygnięcie co do kwestii obecności krzyża w pomieszczeniach szkolnych, ale akceptowanie przez dyrekcję zachowań nauczycieli wobec powódki w związku ze zdjęciem przez nią krzyża. W ocenie Sądu dyrektorka szkoły nie dość, że nie podjęła inicjatywy zażegnania zaistniałego konfliktu, to w jasny sposób opowiedziała się po jednej z jego stron, będąc w wyraźnej opozycji do powódki, oraz wyrażając to publicznie w swoim wystąpieniu do całej kadry pedagogicznej szkoły. Dyrektorka nie reagowała również na agresywne zachowania innych nauczycieli kierowane do powódki, które miały miejsce na jednym ze spotkań rady pedagogicznej. Sąd krytycznie odniósł się także do sposobu procedowania i treści nagany jaką w okresie, w którym eskalował konflikt została ukarana powódka.

### **Nawoływanie do nienawiści na tle różnic wyznaniowych i narodowościowych poprzez spalenie kukły Żyda na Rynku we Wrocławiu**

Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieście z dnia 21 listopada 2016 r. (sygn. akt V K 514/16)

*Czyn z art. 256 §1 Kodeksu karnego może polegać również na zachowaniu nieterbalnym. Nie ulega najmniejszych wątpliwości, że poprzez publiczne spalenie kukły oskarżony nawoływał do nienawiści wobec osób, które ta kukła symbolizowała. Gest ten, stanowiący swoistą symulację unicestwienia człowieka poprzez jego spalenie, musiał mieć na celu wzbudzenie w odbiorcach silnych, negatywnych emocji skierowanych przeciwko grupie osób, które kukła miała reprezentować. W realiach przedmiotowej sprawy wykluczona jest ewentualność, aby spalenie kukły nastąpiło nie z uwagi na chęć oskarżonego podburzenia innych osób, ale z innych powodów, np. jako forma artystycznej prowokacji. Cała otoczka towarzysząca spalaniu kukły oraz sposób działania oskarżonego, zachowującego podniosłą postawę w czasie czynu, świadczy o tym, że celem spalania kukły było takie oddziaływanie na adresatów, aby wywołać u nich uczucie wrogości wobec osób, które kukła przedstawiała.*

Podczas zgromadzenia publicznego we Wrocławiu została spalona kukła przypominająca postać ortodoksyjnego Żyda. Odnosząc się do linii obrony oskarżonego, zgodnie z którą kukła przedstawiała konkretną osobę i to bez podłoża religij-

nego lub narodowościowego, Sąd wyjaśnił, iż nawoływanie do nienawiści nawet do pojedynczej osoby, jeżeli odbywa się na tle narodowościowym lub religijnym, stanowi przestępstwo z art. 256 §1 Kodeksu karnego.

### **Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca pozostającego w związku partnerskim zawartym w innym państwie**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2016 r. (sygn. akt II OSK 2982/14)

*Polski porządek prawny w ogóle nie przewiduje możliwości legalizacji związków osób tej samej płci, a, co istotne, w Polsce związki partnerskie nie są uregulowane w odniesieniu także do osób heteroseksualnych. Jedyнным prawnie uregulowanym związkiem dwojga osób jest małżeństwo, będące zgodnie z art. 18 Konstytucji związkiem kobiety i mężczyzny, których sytuacja nie jest porównywalna z sytuacją osób pozostających we wspólnym pożyciu bez względu na orientację seksualną partnerów. Odmienne traktowanie osób tej samej płci będących w związku partnerskim nie wynika z tego, jakiej są orientacji seksualnej, ale ze statusu prawnego, jaki ich związek posiada, przy czym państwo jest uprawnione do kształtowania tego statusu odmiennie od pozycji małżeństw.*

Obywatel Chile, który zawarł związek partnerski z obywatelem polskim w Wielkiej Brytanii wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych o zezwolenie na nabycie nieruchomości. Minister odmówił udzielenia zezwolenia oceniając, że wskazane przez cudzoziemca okoliczności nie stanowią potwierdzenia istnienia związków z Polską w rozumieniu art. 1a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>291</sup>. NSA uchylił wyrok sądu I instancji i decyzje, które odmawiały udzielenia takiego zezwolenia obywatelowi Chile, który zawarł związek z Polakiem w Wielkiej Brytanii. Sąd orzekł, że związki partnerskie osób tej samej płci zawarte za granicą, podobnie jak związki małżeńskie, także mogą być okolicznością potwierdzającą istnienie więzi z Polską, która pozwalałaby na wydanie zgody na nabycie nieruchomości w strefie nadgranicznej przez cudzoziemca. NSA podkreślił, że katalog okoliczności, które mogą potwierdzić istnienie związków z Polską, jest otwarty, a ten fakt może potwierdzać nie tylko małżeństwo, ale także związek o charakterze nieformalnym, w tym hetero- i homoseksualny.

### **Transkrypcja aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazane są dwie kobiety**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2016 r. (sygn. akt III SA/Kr 1400/15)

*Nie może budzić wątpliwości, że wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego treści zagranicznego aktu urodzenia, który obok matki dziecka jako drugiego rodzica*

<sup>291</sup> Ustawa z 24 marca 1920 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758, z późn. zm.).

wymienia kobietę, w konsekwencji czego rodzicami dziecka są osoby tej samej płci, stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego.

### **Partner tej samej płci jako osoba najbliższa w rozumieniu Kodeksu karnego**

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r. (sygn. akt I KZP 20/15)

*Zawarty w art. 115 § 11 k.k. zwrot „osoba pozostająca we wspólnym pożyciu” określa osobę, która pozostaje z inną osobą w takiej relacji faktycznej, w której pomiędzy nimi istnieją jednocześnie więzi duchowe (emocjonalne), fizyczne oraz gospodarcze (wspólne gospodarstwo domowe). Ustalenie istnienia takiej relacji, tj. „pozostawania we wspólnym pożyciu”, jest możliwe także wtedy, gdy brak określonego rodzaju więzi jest obiektywnie usprawiedliwiony. Odmienność płci osób pozostających w takiej relacji nie jest warunkiem uznania ich za pozostających we wspólnym pożyciu w rozumieniu art. 115 § 11 k.k.*

## **B. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych<sup>292</sup>**

### **Kontakt głuchego ojca z synem**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 stycznia 2017 r., skarga nr 32407/13 (Nowakowski przeciwko Polsce)

Trybunał uznał, że odmowa rozszerzenia kontaktów głuchego ojca z synem z uwagi na niepełnosprawność skarżącego, stanowi naruszenie art. 8 Konwencji (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego). Sądy krajowe powinny skupić się nie na barierach komunikacyjnych osób głuchych, ale na tym, jak te bariery zlikwidować. Sądy nie rozważyły natomiast żadnych środków, które mogłyby ułatwić kontakt skarżącego z synem.

### **Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka urodzonego przez matkę zastępczą**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lipca 2016 r., skarga nr 9063/14 i 10410/14 (sprawa Foulet i Bouvet przeciwko Francji)

Trybunał uznał naruszenie art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego) wobec dzieci urodzonych przez matkę surogatkę w Indiach. Surogacja jest we Francji przestępstwem i z tego powodu odmówiono transkrypcji aktów urodzenia. Trybunał zwrócił uwagę na nadrzędny interes dziecka w tej sprawie Dziecko, któremu odmówiono transkrypcji aktu urodzenia, znajduje się w sytuacji niepewności co do swojego statusu prawnego i oznacza, że jego związek z rodzicami, ustalonymi w zagranicznym akcie urodzenia, jest nierozpoznany przez porządek prawny Francji.

<sup>292</sup> Zestawienie obejmuje wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w układzie chronologicznym (tj. wg daty wydania).

### **Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 czerwca 2016 r., skarga nr 51362/09 (sprawa Taddeucci i McCall przeciwko Włochom)

Skarżący to Włoch i Nowozelandczyk – para tej samej płci zamieszkała w Nowej Zelandii. Po przeprowadzce do Włoch, Nowozelandczyk starał się o zezwolenie na pobyt w związku z tym, że jest członkiem rodziny swojego partnera. We Włoszech nie było możliwe zawarcie związku partnerskiego, ani małżeńskiego przez parę tej samej płci, zaś prawo pobytu przysługiwało tylko małżonkom w rozumieniu prawa włoskiego i z tego powodu skarżącemu odmówiono przyznania prawa pobytu. Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji) w związku z art. 8 Konwencji (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego) – skoro we Włoszech nie było możliwe zawarcie związku małżeńskiego przez parę tej samej płci, dyskryminacją pośrednią jest traktowanie w ten sam sposób związków nieformalnych hetero- i homoseksualnych.

### **Przestępstwa z nienawiści**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 kwietnia 2016 r. skarga nr 12060/12 (sprawa M.C. i A.C. przeciwko Rumunii)

W ocenie Trybunału należyte zbadanie sprawy w ramach postępowania przygotowawczego w sprawie o napaść, nie tylko pod kątem naruszenia art. 3 i art. 8 Konwencji, ale również art. 14 (zakaz dyskryminacji), jest obowiązkiem władz, pomimo faktu, iż podżeganie do mowy nienawiści i dyskryminacja na gruncie orientacji seksualnej nie były karalne w chwili popełnienia czynu.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 marca 2016 r. skarga nr 48475/09 (sprawa Sakir przeciwko Grecji)

Trybunał podkreślił, że w przypadku, gdy istnieje podejrzenie, że akt przemocy wynikał z postaw rasistowskich, szczególnie istotne jest, by śledztwo było prowadzone sprawnie i bezstronnie. Istnieje bowiem potrzeba ciągłego potwierdzania społecznego potępienia rasizmu oraz nienawiści etnicznej, zapobiegania wrażeńi zmyślenia i tolerancji władz wobec tego typu bezprawnych czynów, oraz potrzeba podtrzymywania zaufania mniejszości wobec zdolności władz zapewnienia im ochrony przed groźbą przemocy rasistowskiej.

### **Dyskryminacja osób niewidomych w dostępie do oświaty**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 lutego 2016 r., skarga nr 51500/08 (sprawa Civek przeciwko Turcji)

Trybunał uznał, że odmowa przyjęcia niewidomej studentki na akademię muzyczną z powodu jej niepełnosprawności stanowiła naruszenie zakazu dyskryminacji w związku z prawem do nauki. Trybunał zauważył, że dyskryminacja z uwagi na niepełnosprawność rozszerzała się również na odmowę dostosowania pomieszczeń celem ułatwienia osobom niepełnosprawnym dostępu do edukacji. Przez odmowę przyjęcia skarżącej bez rozważenia możliwości dostosowania warunków do jej nie-

pełnosprawności, władze krajowe uniemożliwiły jej, bez wskazania jakiegokolwiek obiektywnego czy też rozsądnego wyjaśnienia, korzystanie z edukacji muzycznej, co naruszyło prawo do nauki z art. 2 protokołu nr 1 do Konwencji w związku z zakazem dyskryminacji z art. 14 Konwencji.

### **Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2016 r., skarga nr 16899/13 (sprawa Kocherov i Sergeyeva przeciwko Rosji)

Naruszenie art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) z uwagi na niewłaściwie uzasadnioną przez sądy odmowę przyznania skarżącemu pieczy nad jego córką, motywowaną jego lekką niepełnosprawnością intelektualną, uprzednim długotrwałym przebywaniem w domu pomocy społecznej oraz ubezwłasnowolnieniem jego partnerki. Trybunał przypomniał, że co do zasady z art. 8 wynika obowiązek państw umożliwienia zachowania więzi między rodzicami a dziećmi. Wprawdzie władzom krajowym, jako dysponującym najlepszym rozeznaniem w sytuacji poszczególnych osób, przysługuje margines oceny w sprawach dotyczących tak wrażliwej kwestii jak piecza rodziców wobec dzieci, margines oceny jest jednak ograniczony. Władze zobowiązane są do znalezienia właściwej równowagi między interesami dziecka i rodziców, przy szczególnym uwzględnieniu interesów tego pierwszego. Interes dziecka może w niektórych przypadkach przeważać, a rodzic nie jest uprawniony na gruncie art. 8 Konwencji do uzyskania takich środków, które szkodziłyby zdrowiu lub rozwojowi dziecka. Trybunał podkreślił, że brak wystarczających umiejętności bądź doświadczenia rodzicielskiego nie może uzasadniać per se ograniczenia władzy rodzicielskiej lub przetrzymywania dziecka w placówce publicznej. Także domniemane problemy finansowe skarżącego nie mogły być same w sobie uznane przez Trybunał za wystarczające podstawy ograniczenia pieczy skarżącego nad córką.

### **Dyskryminacja przez asocjacje**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 marca 2016 r. skarga nr 23682/13 (sprawa Guberina przeciwko Chorwacji)

Skarżący sprzedał mieszkanie na trzecim piętrze budynku bez windy i zakupił dom wyposażony w udogodnienia dostosowane do potrzeb jego poważnie niepełnosprawnego dziecka. Odmówiono mu ulgi podatkowej przysługującej na podstawie ustawodawstwa z tytułu zakupu mieszkania spełniającego wymogi podstawowej infrastruktury, argumentując, że jego dotychczasowe mieszkanie spełniało takie wymogi (ogrzewanie, elektryczność itp.). Nie uwzględniono problemów z poruszaniem się niepełnosprawnego dziecka związanych z brakiem windy.

Trybunał uznał, że art. 14 ma zastosowanie także w sytuacji, w której osoba jest traktowana mniej korzystnie z uwagi na status innej osoby. Zignorowanie potrzeb niepełnosprawnego dziecka w czasie stosowania zasad zwolnienia podatkowego jest dyskryminacją. Trybunał nie uwzględnił argumentu, że organy podatkowe stosowały obiektywnie sformułowane kryteria bez możliwości uwzględnienia dodat-

kowych okoliczności. Sposób interpretacji przepisów podatkowych uznał za zbyt restrykcyjny i pomijający wymogi dotyczące ochrony praw osób niepełnosprawnych wynikające z prawa międzynarodowego i innych regulacji prawa krajowego. Trybunał przypomniał o zobowiązaniach wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym dotyczących rozsądnych udogodnień, dostępności i niedyskryminacji oraz konieczności zapewnienia pełnego i skutecznego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym.

### **Przemoc domowa**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 marca 2016 r., skarga nr 646/10 (sprawa M.G. przeciwko Turcji) i z dnia 28 czerwca 2016 r., skarga nr 63034/11 (sprawa Halime Kilic przeciwko Turcji)

Trybunał po raz kolejny podkreślił, że bierność władz wobec przemocy domowej wobec kobiet jest naruszeniem Konwencji. Trybunał uznał, iż skutkiem braku wyciągnięcia konsekwencji przez organy krajowe, kiedy sprawca ignorował sądowe nakazy chroniące ofiarę, było pozbawienie zastosowanych środków ochrony wszelkiej skuteczności, podczas gdy sprawca dalej bezkarnie napastował swoją żonę i dzieci.

### **Dyskryminacja ze względu na wiek**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie C-258/15

Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w związku z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak, iż kandydaci na funkcjonariuszy policji wykonujących wszystkie spoczywające na policji zadania operacyjne lub egzekucyjne nie powinni mieć ukończonych 35 lat.

### **Dyskryminacja pośrednia ze względu na przynależność państwową**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie C-238/15

Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które w celu promowania zwiększenia proporcji mieszkańców posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej, uzależnia przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe studentom niezamieszkałym w tym państwie od warunku, aby w chwili złożenia wniosku o pomoc finansową co najmniej jedno z rodziców tych studentów pracowało w tym państwie członkowskim przez minimalny nieprzerwany okres pięciu lat, lecz nie przewiduje takiego warunku w odniesieniu do studentów zamieszkałych na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego.



## Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie C-395/15

Dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że:

fakt, że z powodu wypadku przy pracy dana osoba znajduje się przez nieokreślony okres w sytuacji czasowej niezdolności do pracy w rozumieniu prawa krajowego, nie oznacza sam w sobie, że ograniczenie zdolności tej osoby można zakwalifikować jako „długotrwałe” w rozumieniu definicji „niepełnosprawności” wskazanej w tej dyrektywie, rozpatrywanej w świetle Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych;

wskazówki pozwalające stwierdzić, iż takie ograniczenie jest „długotrwałe”, obejmują w szczególności fakt, że w dacie podnoszonego dyskryminującego zachowania niezdolność danej osoby nie wskazuje ściśle określonej perspektywy jej ustania w krótkim terminie, lub fakt, że ta niezdolność może się istotnie przedłużyć przed wyzdrowieniem wspomnianej osoby, oraz

w ramach rozpatrywania tego „długotrwałego” charakteru sąd odsyłający powinien uwzględnić wszystkie czynniki obiektywne w oparciu o materiały, którymi dysponuje, a w szczególności w oparciu o dokumenty i zaświadczenia dotyczące stanu tej osoby, sporządzone w oparciu o aktualną wiedzę oraz aktualne dane medyczne i naukowe.

## 2. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania

W celu opracowania kompleksowej informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do wybranych instytucji publicznych w sprawie działań podejmowanych przez te instytucje na rzecz realizacji zasady równego traktowania, a także najważniejszych wniosków i problemów dostrzeżonych w tym obszarze w roku 2016<sup>293</sup>. Poniżej przedstawiono skrócone podsumowanie uzyskanych odpowiedzi ze szczególnym uwzględnieniem wybranych problemów o charakterze generalnym i systemowym.

<sup>293</sup> XI.071.1.2016 z dnia 5 stycznia 2017 r. Wystąpienia skierowano do: Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Głównego Urzędu Statystycznego, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa, Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Urzędu do spraw Cudzoziemców, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Regulacji Energetyki, Związku Banków Polskich.

## a) Zasada równego traktowania a cudzoziemcy

Urząd do Spraw Cudzoziemców<sup>294</sup> w 2016 r. kontynuował uczestnictwo w realizacji „Porozumienia w sprawie standardowych procedur postępowania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy seksualnej lub przemocy związanej z płcią wobec cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy”. Wzorem lat ubiegłych prowadzono w 2016 r. wydarzenia integracyjne cudzoziemców z lokalnymi społecznościami (tzw. cykl „Dni Otwartych”). Urząd współpracował przy realizacji projektów partnerskich organizacji pozarządowych w zakresie edukacji i integracji osób ubiegających się o nadanie ochrony międzynarodowej w Polsce. Pracownicy Urzędu podejmowali szereg działań mających na celu ułatwienie adaptacji cudzoziemców przebywających w ośrodkach, w postaci m.in. kursów orientacyjnych czy bieżącej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej.

Z informacji przekazanych przez Zastępcę Komendanta Głównego Straży Granicznej<sup>295</sup> wynika, że do oddziałów i ośrodków szkolenia Straży Granicznej w 2016 r. wpływały skargi dotyczące dyskryminacji. Rozpatrzono skargę m.in. obywatela Wielkiej Brytanii, który zarzucał, że podczas kontroli granicznej na lotnisku Warszawa-Okęcie czynności związane z odprawą paszportową były w stosunku do niego realizowane dłużej niż w stosunku do innych podróżnych ze względu na jego arabskie pochodzenie. W toku postępowania skargowego nie potwierdzono jednak powyższych zarzutów i w związku z tym skargę uznano za bezzasadną. Obywatele Egiptu, Francji oraz Chin złożyli zawiadomienia dotyczące kontroli legalności pobytu przeprowadzonych w porcie lotniczym Warszawa-Modlin, której miały zostać poddane osoby o określonym kolorze skóry lub rasie. Przeprowadzone postępowania skargowe nie potwierdziły stawianych zarzutów i w związku z tym skargi uznano za bezzasadne. Skarga obywatela Federacji Rosyjskiej dotyczyła sposobu przeprowadzenia przeszukania osoby podczas przyjęcia do Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Lesznowoli. Zdaniem skarżącego sposób przeprowadzenia przeszukania naruszał zasady wyznawanej przez niego religii muzułmańskiej. Skarżący wskazał także na fakt użycia podczas zdarzenia środków przymusu bezpośredniego. W toku przeprowadzonego postępowania nie potwierdzono jednak stawianych zarzutów i skargę uznano za bezzasadną. Obywatel Ukrainy złożył skargę na dyskryminację ze względu na narodowość poprzez używanie słów poniżających i obelżywych w trakcie kontroli granicznej. Skarga została uznana za bezzasadną wobec braku potwierdzenia tych zarzutów w toku postępowania skargowego.

Rzecznik Praw Dziecka<sup>296</sup> w 2016 r. powziął informację o poważnych problemach związanych z prawidłowym stosowaniem przez organy administracji publicz-

<sup>294</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

<sup>295</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

<sup>296</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

nej przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>297</sup> określających krąg cudzoziemców uprawnionych do uzyskania świadczenia wychowawczego (świadczenie 500+). W kartach pobytu cudzoziemców (którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych) brak jest adnotacji „dostęp do rynku pracy”. Posiadanie karty pobytu z tego rodzaju adnotacją jest zaś warunkiem uzyskania świadczenia. Różnicowanie sytuacji prawnej cudzoziemców jedynie ze względu na techniczną cechę wydawanych im kart pobytu narusza – zdaniem Rzecznika Praw Dziecka – wyrażony w art. 32 Konstytucji nakaz równego traktowania przez władze publiczne podmiotów podobnych.

Rzecznik Finansowy<sup>298</sup> odnotował skargę klienta zarzucającego dyskryminację cudzoziemców w procesie ubiegania się o kredyt. W toku przeprowadzonego postępowania ustalono jednak, iż klientowi umożliwiono na równi z obywatelami polskimi skorzystanie z produktu kredytowego.

Rzecznik Praw Pacjenta<sup>299</sup> otrzymał skargę pacjentki posiadającej obywatelstwo amerykańskie na niewłaściwe zachowanie personelu medycznego podmiotu leczniczego. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających nie stwierdzono zasadności zarzutów. Naruszenie prawa pacjentów do świadczeń zdrowotnych Rzecznik Praw Pacjenta stwierdził w dwóch przypadkach – obywatelka Republiki Federalnej Niemiec zgłosiła Rzecznikowi Praw Pacjenta przypadek odmowy udzielenia jej świadczenia lekarskiego w nagłym przypadku przez lekarza bez obecności tłumacza przysięgłego, zaś obywatelce Ukrainy posiadającej kartę pobytu odmówiono udzielenia świadczenia zdrowotnego z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej z powodu braku odpowiednich uprawnień, a także złożenia deklaracji wyboru lekarza podstawowej opieki zdrowotnej.

## b) Równe traktowanie ze względu na religię lub światopogląd

W 2016 r. Rzecznik Praw Dziecka podejmował interwencje w sprawach dzieci – zarówno polskich, jak i cudzoziemców – uczących się w szkołach publicznych. Działania będące przedmiotem skarg polegały m.in. na wymuszonym uczestnictwie w uroczystościach lub obchodach o charakterze religijnym w szkołach oraz nieorganizowaniu lekcji etyki.

Rzecznik Finansowy rozpatrywał sprawę odmowy przyznania przez bank karty kredytowej osobie duchownej. Po złożeniu reklamacji bank ponownie przeanalizował wniosek o wydanie karty kredytowej i podjął pozytywną decyzję.

<sup>297</sup> Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 195).

<sup>298</sup> Pismo z 30 stycznia 2017 r.

<sup>299</sup> Pismo z 8 lutego 2017 r.

## c) Prawo do równego traktowania rodziców

Do Rzecznika Praw Dziecka napływa wiele skarg ojców dotyczących nierównego traktowania ze względu na płeć w sądach rodzinnych, w szczególności w zakresie sprawowania władzy rodzicielskiej i zapewnienia dziecku prawa do obojga rodziców.

Do Krajowej Rady Sądownictwa<sup>300</sup> kierowano skargi z zarzutami dyskryminacji ze względu na płeć w rozstrzygnięciach sądów dotyczących miejsca pobytu dziecka lub kontaktów z nim. Zarzut ten częściej podnosili mężczyźni.

W zakresie równego traktowania rodziców w miejscu pracy do Państwowej Inspekcji Pracy<sup>301</sup> w 2016 r. wpływały skargi na nieprzestrzeganie uprawnień pracowniczych związanych z ciążą, macierzyństwem i rodzicielstwem. Znaczna liczba zgłoszeń dotyczyła m.in. nieudzielenia zwolnienia od pracy przewidzianego w art. 188 K.p., nieprawidłowości przy wypowiedaniu umowy o pracę w okresie ciąży oraz niewypłacenia lub zaniżenia kobiecie w ciąży wynagrodzenia za czas choroby. Ponadto w 2016 r. Państwowa Inspekcja Pracy kontynuowała realizację programu prewencyjnego pt. „Przeciwdziałanie negatywnym skutkom stresu w miejscu pracy”, którego celem jest edukowanie stron stosunku pracy w zakresie praw i obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa pracy, a także przybliżenie uczestnikom praktycznych sposobów przeciwdziałania nierównemu traktowaniu i dyskryminacji w miejscu pracy.

Rzecznik Praw Pacjenta podjął inicjatywę w zakresie równego traktowania rodziców w odniesieniu do dostępu do dokumentacji medycznej oraz informacji o stanie zdrowia pacjentów małoletnich. Odmowa udzielenia informacji dotyczących dzieci często wiąże się z niepozostawaniem rodziców w związku małżeńskim lub brakiem uregulowania kwestii władzy rodzicielskiej. Rzecznik Praw Pacjenta wystąpił do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej z inicjatywą współpracy w omawianym zakresie.

## d) Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przestępstwom seksualnym

Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji<sup>302</sup> w 2016 r. zorganizowało dwa seminaria szkoleniowe dla koordynatorów procedury „Niebieska Karta” z Komend Wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji, a także nauczycieli szkół policyjnych realizujących zajęcia z powyższej tematyki. W Policji realizowane są szkolenia specjalistyczne i szkolenia zawodowe podstawowe, w których znajdują się treści z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Na terenie całego kraju

<sup>300</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

<sup>301</sup> Pismo z 1 lutego 2017 r.

<sup>302</sup> Pismo z 26 stycznia 2017 r.

kontynuuje funkcjonowanie program przeciwdziałania przemocy w rodzinach policyjnych. Organizowane są szkolenia dla funkcjonariuszy dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przemocy seksualnej, w tym z uwzględnieniem perspektywy płci. W ramach intensyfikowania działań przeciw przemocy ze względu na płeć Policja brała udział w projekcie mającym na celu uwrażliwienie policjantów na tematykę zapobiegania i zwalczania przestępstw na tle seksualnym oraz dalszą profesjonalizację relacji Policji ze społeczeństwem. Na poziomie lokalnym realizowane są m.in. programy profilaktyczno-edukacyjne na temat przeciwdziałania przemocy domowej, prostytucji i handlowi ludźmi.

W 2016 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania<sup>303</sup> zrealizował ogólnopolską kampanię internetowo-radiową dotyczącą niedopuszczalności przemocy seksualnej wobec kobiet. Celem kampanii było: stworzenie przekazu podkreślającego niedopuszczalność przemocy seksualnej wobec kobiet; obalenie nieprawdziwych i szkodliwych mitów i stereotypów dotyczących przemocy seksualnej; pokazanie, że problem ten w przeważającym stopniu dotyczy kobiet; podkreślenie, że przemoc seksualna jest zjawiskiem nagannym, a także przestępstwem.

### e) Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w opiece zdrowotnej

Rzecznik Praw Pacjenta otrzymał skargę na niewłaściwe zachowanie lekarza w związku z ujawnieniem homoseksualnej orientacji pacjentki. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdzono naruszenie prawa pacjentki do poszanowania intymności i godności.

### f) Bezpieczeństwo dzieci w przestrzeni internetowej i w zakresie usług telekomunikacyjnych

Mając na uwadze bezpieczne korzystanie przez najmłodszych użytkowników z Internetu i telefonu, w 2016 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>304</sup> realizował kampanię edukacyjno-informacyjną „Mój smartfon, mój mały świat – klikam z głową”. Podstawowym celem kampanii jest promocja bezpieczeństwa dzieci „w sieci” oraz profilaktyka poprzez edukację.

Prezes UKE od 2009 r. realizuje program Certyfikat Prezesa UKE, który jest rozpoznawalnym wśród abonentów znakiem jakości przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Realizacja Programu Certyfikat Prezesa UKE mobilizuje przedsiębiorców do tworzenia specjalnych, bezpiecznych ofert dedykowanych najmłodszym konsumentom i osobom starszym. Przedsiębiorcy uhonorowani Certyfikatem zobowiązują się prowadzić politykę równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynku

<sup>303</sup> Pismo z 27 stycznia 2017 r.

<sup>304</sup> Pismo z 25 stycznia 2017 r.

usług telekomunikacyjnych i zapewniać użytkownikom skuteczną ochronę przed nadużyciami.

## g) Nieuczciwe praktyki handlowe wobec osób starszych

W celu ochrony interesów użytkowników usług telekomunikacyjnych w podeszłym wieku Urząd Komunikacji Elektronicznej opracował kampanię „Sprawdź, co podpisujesz”, której założeniem było podniesienie poczucia bezpieczeństwa oraz wzrost świadomości osób starszych w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych i bezpiecznego korzystania z usług telekomunikacyjnych.

W toku prowadzonych postępowań wyjaśniających związanych z funkcjonowaniem rynku usług telekomunikacyjnych UKE zidentyfikował problem dotyczący nieetycznego zachowania przedstawicieli handlowych różnych dostawców stacjonarnych usług telekomunikacyjnych. Kontaktując się z potencjalnymi abonentami, przedstawiciele handlowi oświadczają, że reprezentują dotychczasowego dostawcę usług, podczas gdy działają w imieniu operatora konkurencyjnego, oferując obniżenie rachunków lub niepowtarzalną promocję. Umowa podpisana z nieuczciwym przedstawicielem handlowym powoduje zmianę dostawcy usług telekomunikacyjnych wbrew faktycznej woli abonenta, a oferowana obniżka rachunków w rzeczywistości często okazuje się podwyżką. Ofiarami nieuczciwych praktyk handlowych najczęściej padają osoby starsze. W 2016 r. na podstawie skarg konsumentów Urząd skierował do organów ścigania 27 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, dotyczących 324 konsumentów.

Komisja Nadzoru Finansowego<sup>305</sup> zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie oferowania i sprzedaży produktów finansowych – w szczególności kredytów konsumenckich – osobom starszym. W niektórych zbadanych przypadkach praktyki budzące wątpliwości powodowały tzw. pułapkę zadłużenia dla konsumenta. Mając na względzie zapewnienie ochrony interesów konsumentów, w szczególności będących osobami starszymi lub z niepełnosprawnościami, KNF w dniu 21 listopada 2016 r. skierowała do banków pismo zwracające uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiednich standardów w zakresie oferowania kredytów konsumenckich. Ponadto banki zostały zobowiązane do dokonania rzetelnej oceny praktyk stosowanych przez siebie oraz pośredników, z którymi współpracują, w zakresie sprzedaży kredytów konsumenckich oraz podjęcia niezbędnych działań w celu wyeliminowania zidentyfikowanych nieprawidłowości oraz zapewnienia funkcjonowania należytych standardów w tym zakresie.

Rzecznik Finansowy otrzymał skargę na działania banku dotyczące odmowy wydawania kart kredytowych klientom powyżej 70 roku życia. W przedmiotowej sprawie klient wnioskował jedynie o opinię i poradę, natomiast nie podjął drogi reklamacyjnej.

<sup>305</sup> Pismo z 25 stycznia 2017 r.

Na podstawie skarg i zapytań wpływających do Urzędu Regulacji Energetyki<sup>306</sup> ujawniono nieprawidłowości w działaniach przedsiębiorstw zajmujących się obrotem energią elektryczną wobec osób starszych. Odnotowano przypadek żądania od klienta w wieku powyżej 80 lat uzyskania dodatkowego podpisu młodszego domownika na jednym z dokumentów umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa w ramach zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Ponadto, przedstawiciele handlowi niektórych sprzedawców energii elektrycznej wykorzystują praktyki, które mogą stawiać w szczególnie niekorzystnej sytuacji seniorów. Wskazywano m.in. na stosowanie technik marketingowych, na które osoby w starszym wieku nie tylko są bardziej podatne, lecz także mogą mieć mniejsze możliwości weryfikacji informacji i pełnej oceny konsekwencji finansowych podpisanej umowy.

## h) Dostępność usług telekomunikacyjnych i pocztowych dla osób z niepełnosprawnościami

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonał oceny stopnia zapewnienia przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami<sup>307</sup>. Analiza uzyskanych informacji wykazała, że zdecydowana większość dostawców usług oferuje udogodnienia, bądź jest przygotowana do ich świadczenia w przypadku zaistnienia takiej potrzeby. Zweryfikowano także stopień dostosowania portali internetowych dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych do standardu WCAG 2.0 na poziomie AA. Stwierdzono, że większość audytowanych serwisów zawiera błędy uniemożliwiające swobodne poruszanie oraz obsługę przez osoby o specjalnych potrzebach. Jedynie 4 spośród 26 badanych serwisów uzyskały ocenę dostateczną i tylko 1 serwis uzyskał ocenę dobrą. Pozostałe badane strony otrzymały końcową ocenę niedostateczną, co równoznaczne jest z brakiem dostosowania do standardu WCAG 2.0.

W obszarze działalności pocztowej w 2016 r. do Urzędu zostały skierowane 2 skargi dotyczące nierównego traktowania i dyskryminacji w związku z korzystaniem z usług pocztowych. Skargi dotyczyły m.in. barier architektonicznych uniemożliwiających osobom z niepełnosprawnościami dostęp do usług pocztowych oraz braku możliwości odbioru awizowanej przesyłki w placówce pocztowej. W przypadku dostarczania awiza osobom z niepełnosprawnościami stale przebywającym w miejscu zamieszkania, po interwencji Urzędu w każdym przypadku zostały podjęte przez operatorów pocztowych działania korygujące. Natomiast obecnie doręczanie korespondencji do tych osób odbywa się na specjalnych zasadach, tj. z pominięciem oddawczej skrzynki pocztowej i bez konieczności zgłaszania się klienta do placówki pocztowej.

<sup>306</sup> Pismo z 1 lutego 2017 r.

<sup>307</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 464).

Corocznie Prezes UKE przeprowadza kontrole, których celem jest uzyskanie informacji, czy operator świadczący powszechne usługi pocztowe (operator wyznaczony) zapewnia osobom z niepełnosprawnościami dostęp do świadczonych przez siebie usług<sup>308</sup>. Dotychczasowe dane dotyczące kontrolowanych placówek pocztowych wskazują, że przystosowanie placówek miejskich i wiejskich kształtuje się na zbliżonym poziomie, nie poprawia się ono znacząco w stosunku do lat ubiegłych i może być w dalszym ciągu uznane za niewystarczające.

## i) Dostępność programów audiowizualnych dla osób z niepełnosprawnościami

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji<sup>309</sup> przeprowadziła kontrolę realizacji przez nadawców programów telewizyjnych obowiązku wynikającego z art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji<sup>310</sup> oraz „Porozumienia nadawców w sprawie realizacji obowiązków wynikających z art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji dotyczących udogodnień w programach telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnością wzroku i dla osób z niepełnosprawnością słuchu”. Zgodnie z powołanym powyżej przepisem, co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedazy, musi być wyposażonych w udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami, takie jak audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących lub tłumaczenia na język migowy. Z przeprowadzonej analizy sprawozdań nadawców wynika, że w programach nadawanych pełny rok kalendarzowy średnioroczny udział czasu audycji liczony łącznie dla obydwu rodzajów niepełnosprawności wynosi 16,62% kwartalnego czasu nadawania, w tym udział czasu audycji dla niesłyszących z napisami – 11,98%, z tłumaczeniem na język migowy – 3,10%, z audiodeskrypcją – 2,73%. W 2016 r. sygnatariusze ww. Porozumienia nadawców wypełnili przyjęte dobrowolnie zobowiązanie zadeklarowanego udziału audycji z audiodeskrypcją (6,04% w kwartalnym czasie nadawania). Na czterech nadawców programów telewizyjnych (C+ Sport, Kino Polska, TVP Info, TVP Sport) nałożono kary finansowe z powodu niższego niż obowiązujący w ustawie o radiofonii i telewizji udziału audycji z udogodnieniami dla osób z dysfunkcją narządów wzroku lub słuchu.

Na zlecenie KRRiT osoby z dysfunkcją narządu wzroku przeprowadziły monitoring rzeczywisty audycji z audiodeskrypcją i sposobów informowania przez nadawców o tych audycjach. Monitoring ten wykazał, że aż 100% odnalezionych przez audytorów informacji o emisji audycji wyposażonych w audiodeskrypcję pochodziło ze źródeł internetowych, z czego prawie 79% audycji zostało odnalezione samodzielnie przez osoby niewidzące, a w odniesieniu do 21% audycji audytorzy musieli skorzystać z pomocy osoby trzeciej.

<sup>308</sup> Zgodnie z art. 62 ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529, z późn. zm.).

<sup>309</sup> Pismo z 30 stycznia 2017 r.

<sup>310</sup> Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 639, z późn. zm.).



KRRiT brała udział w pracach komisji parlamentarnych w zakresie zwiększania kwot audycji telewizyjnych z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami. Wynikiem tych prac jest projekt senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w sprawie zmiany art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie stopniowego zwiększania w programach telewizyjnych kwot audycji z ww. udogodnieniami do poziomu 50% w 2022 r.

KRRiT przyjęła dwa Stanowiska rekomendacyjne wspierające potrzeby osób z niepełnosprawnościami w obszarze audiowizualnym. Zlecono także przeprowadzenie badania jakościowego w zakresie sposobów prezentowania osób z niepełnosprawnościami w wybranych audycjach obecnych w naziemnej telewizji cyfrowej. KRRiT bierze udział w pracach Polskiej Rady Języka Migowego oraz powołanego przez Prezesa Rady Ministrów Zespołu do spraw Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin.

## j) Dostęp do kształcenia osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik Praw Dziecka w 2016 r. podejmował liczne interwencje w sprawach dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz przewlekle chorych. Najczęściej zgłoszenia dotyczyły niezapewnienia adekwatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach. Nierównego traktowania doświadczają m.in. dzieci z diagnozą Zespołu Aspergera, doświadczające różnorodnych problemów emocjonalnych, a także przewlekle chore (np. na cukrzycę).

Rzecznik Praw Dziecka przeprowadził także badanie dostępu do podręczników dla dzieci z dysfunkcją wzroku. Okazało się, że uczniowie często nie otrzymują podręczników w terminie umożliwiającym korzystanie z nich od pierwszego dnia danego roku szkolnego. Wobec powyższego niezbędne są dalsze działania w celu stworzenia racjonalnych usprawnień, dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku i zapewniających im niezbędne wsparcie w ramach powszechnego systemu edukacji.

## k) Przeciwdziałanie dyskryminacji osób chorujących psychicznie

W 2016 r. Rzecznik Praw Pacjenta zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o poruszenie w ramach współpracy z Telewizją Polską zagadnienia dotyczącego zdrowia psychicznego przy tworzeniu audycji związanych z profilaktyką zdrowia. Minister poinformował, że działania te będą realizowane w ramach Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

## I) Działania antydyskryminacyjne w mediach

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji podejmowała działania na rzecz równości płci w przekazie medialnym, przeciwdziałania stereotypizacji ról społecznych kobiet i mężczyzn w mediach oraz na rzecz obecności kobiet we władzach spółek medialnych. W 2016 r. KRRiT m.in. współpracowała z kolejnymi Pełnomocnikami Rządu ds. Równego Traktowania, w tym odnośnie do Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016; przekazała wkład do Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2015 r.; dostarczyła wkład do badania Gender and Media realizowanego przez UNESCO w ramach przeglądu realizacji postanowień Deklaracji Pekinńskiej.

KRRiT zaapelowała do nadawców programów radiowych i telewizyjnych o zwiększenie udziału w programach problematyki związanej z zasadami równego traktowania, tolerancją i przeciwdziałaniem dyskryminacji, z uwzględnieniem różnorodności tej oferty tworzonej dla różnych grup odbiorców oraz dbałości o jej wymiar edukacyjny i jakościowy. Nadawcy odpowiedzieli na ten apel pozytywnie. W 2016 r. problematyka ta była obecna w niemalże wszystkich nadawanych programach publicznych. Krajowa Rada przekazała spółkom regionalnych rozgłośni radiowych dodatkowe środki abonamentowe na dofinansowanie kosztów tworzenia i rozpowszechniania tego typu audycji.

## II) Przestępstwa motywowane uprzedzeniami

Policja inicjuje szereg przedsięwzięć mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie przestępstw motywowanych nienawiścią. Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji w zakresie koordynacji zjawiska przestępczości motywowanej nienawiścią prowadzi cykliczne szkolenia, warsztaty i narady służbowe poświęcone tej tematyce. Funkcjonariusze i pracownicy Policji biorą udział w szkoleniach i warsztatach antydyskryminacyjnym, m.in. uwzględniających zapobieganie, zwalczanie i monitorowanie przestępstw motywowanych nienawiścią. Uwagę poświęca się także problematyce rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania mowy nienawiści na imprezach masowych.

17 maja 2016 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania zorganizował spotkanie poświęcone przestępstwom o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym. Rozmawiano o skali tego zjawiska w Polsce, działaniach prowadzonych przez instytucje publiczne oraz możliwościach zwiększenia ich skuteczności. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Prokuratury Krajowej, Policji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, związków wyznaniowych, stowarzyszeń mniejszości narodowych, etnicznych i cudzoziemców oraz organizacji zajmujących się prawami człowieka i przeciwdziałaniem przestępstwom motywowanym uprzedzeniami.

W związku ze skargami zawierającymi zarzuty emitowania treści dyskryminujących lub nawołujących do nienawiści w 2016 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wszczęła sześć postępowań, z czego jedno pozostaje w toku.

### m) Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania

W dniu 23 maja 2016 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania zorganizował seminarium, podczas którego oceniono rozwiązania prawne zawarte w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>311</sup> oraz zaprezentowano argumenty zarówno za, jak i przeciw nowelizacji jej przepisów. W dyskusji udział wzięli przedstawiciele organizacji pozarządowych. Uczestnicy debaty podkreślili, że skala dyskryminacji nie ma decydującego znaczenia dla konieczności objęcia osób dyskryminowanych prawną ochroną. Uznanie części środowisk znalazł postulat wprowadzenia ochrony ze względu na rodzicielstwo.

### n) Zasada równego traktowania w informacji Najwyższej Izby Kontroli<sup>312</sup>

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli realizowała 27 kontroli dotyczących problematyki równego traktowania i niedyskryminacji m.in. ze względu na wiek, niepełnosprawność, przynależność narodową i etniczną.

Problematyka wyrównywania warunków życia i zapobiegania wykluczeniu społecznemu rodzin wielodzietnych ze względów finansowych była obecna w kontroli „Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa”<sup>313</sup>. Problem równego dostępu do badań prenatalnych stanowił przedmiot kontroli „Badania prenatalne w Polsce”<sup>314</sup>. Prawom nieletnich umieszczonych w policyjnych izbach dziecka poświęcona została kontrola „Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka”<sup>315</sup>. NIK zbadała problematykę przemocy domowej w kontroli „Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie”<sup>316</sup>. Przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na wiek dotyczyła kontrola „Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty”<sup>317</sup>. Kontrola „Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób z niepełnosprawnościami w miastach na prawach powiatu”<sup>318</sup>

<sup>311</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219).

<sup>312</sup> Pismo z 30 stycznia 2017 r.

<sup>313</sup> Kontrola P/15/045.

<sup>314</sup> Kontrola P/15/073.

<sup>315</sup> Kontrola P/16/085.

<sup>316</sup> Kontrola P/15/046.

<sup>317</sup> Kontrola P/15/044.

<sup>318</sup> Kontrola P/15/069.

objęła natomiast tematykę zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnościami.

W 2016 r. w trakcie realizacji były kontrole dotyczące m.in. klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną, zatrudnienia osób pozbawionych wolności, przeciwdziałania poprzez sport wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnościami, przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży szkolnej, ochrony zdrowia psychicznego, funkcjonowania placówek wsparcia dziennego dla dzieci, opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy oraz nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera, polityki imigracyjnej państwa, a także respektowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

### o) Badanie Spójności Społecznej<sup>319</sup>

W 2016 r. zostały opracowane wyniki przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny w 2015 r. Badania Spójności Społecznej, które dały możliwość oceny społecznej percepcji dyskryminacji uwarunkowanej takimi przyczynami jak: niepełnosprawność, wiek, płeć, homoseksualność, biseksualność lub transpłciowość, wyznanie religijne, miejsce zamieszkania, status społeczny i materialny oraz narodowość lub pochodzenie etniczne.

### p) Negatywne stanowisko Rządu RP wobec wniosku Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 2008 r. dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wyprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną

W 2016 roku Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania przedstawił aktualizację stanowiska RP wobec wniosku Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 2008 r. dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>320</sup>. Pierwsze stanowisko RP do ww. wniosku zostało przyjęte przez Rząd w dniu 21 lipca 2008 r. Polska wyraziła wówczas poparcie dla projektu dyrektywy, formułując szereg uwag szczegółowych. Mając na względzie to, że poziom ochrony przed dyskryminacją w prawie polskim uległ w ostatnich latach zasadniczemu podwyższeniu, w obecnie przyjętym stanowisku Rząd RP nie popiera przedmiotowego wniosku Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 2008 r.

<sup>319</sup> Pismo z 31 stycznia 2017 r.

<sup>320</sup> (COM (2008) 426).

VI. Wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami

Szczególne regulacje mające na celu przeciwdziałanie naruszeniom zasady równego traktowania obowiązują w polskim systemie prawnym ponad sześć lat. Stanowi to wystarczający okres dla sformułowania oceny ich skuteczności, czyli efektywności systemu ochrony przed dyskryminacją. Podstawowym zarzutem dotyczącym ustawy o równym traktowaniu jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa najszerszą ochronę przyznaje ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najsłabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Ponadto zakres zastosowania ustawy jest ograniczony do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych. W konsekwencji, **gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym**, a tym samym ustawa o równym traktowaniu może naruszać standardy ustanowione w art. 32 Konstytucji RP.

Tylko w zeszłym roku na potrzebę wzmocnienia w tym zakresie krajowych przepisów antidyskryminacyjnych zwrócił Polsce uwagę Komitet Praw Człowieka<sup>321</sup> oraz Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>322</sup>.

Oprócz możliwej niekonstytucyjności przepisów ustawy o równym traktowaniu istotne problemy rodzi także praktyka jej stosowania. Zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej, państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje stosowane w przypadkach niewykonania zobowiązań wynikających z tych dyrektyw. Wobec powyższego, odszkodowanie, o którym mowa w ustawie o równym traktowaniu, należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej zmierzający do naprawienia szkody majątkowej, ale także – jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową. Pomimo tego prawo ofiar dyskryminacji do dochodzenia rekompensaty za doznaną krzywdę na podstawie przepisów ustawy o równym traktowaniu bywa kwestionowane w polskiej praktyce sądowej.

W następstwie tak ukształtowanych regulacji prawnych oraz w związku z opisanymi poniżej czynnikami pozaprawnymi praktyczne zastosowanie przepisów ustawy o równym traktowaniu jest znikome. **Liczba spraw sądowych odnoszących się do naruszenia zasady równego traktowania jest dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce.** Z badań<sup>323</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji w ciągu ostatniego roku (2016) nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, wielu Polaków nie wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (67%) lub dostęp do dóbr i usług (75%).

<sup>321</sup> Uwagi Końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące VII Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej przyjęte w dniu 31 października 2016 r. (CCPR/C/POL/7), pkt 14.

<sup>322</sup> Uwagi końcowe Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych dotyczące VI Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej przyjęte w dniu 7 października 2016 r. (E/C.12/POL/6), pkt 10.

<sup>323</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania” na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie Polaków, grudzień 2016.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są wielorakie i należą do nich niska świadomość prawna, brak zrozumienia zjawiska dyskryminacji, brak zaufania do organów i instytucji publicznych, lęk przed retorsjami spowodowanymi zgłoszeniem przypadku dyskryminacji, niechęć przed ujawnianiem intymnych niekiedy informacji na temat swojego życia, ale także brak wiary w skuteczność podjętej interwencji. Z tych powodów **od organów państwa wymaga się w tym zakresie szczególnej wrażliwości, a zwłaszcza działań proaktywnych**, pozwalających przeciwdziałać i zwalczając przypadki dyskryminacji nawet bez inicjatywy konkretnych ofiar.

W roku 2016 do polskiego porządku prawnego implementowano także dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników<sup>324</sup>. Dyrektywa ta jest kolejnym instrumentem prawnym Unii Europejskiej przyjętym w celu ochrony przed dyskryminacją. Sposób tej implementacji budzi jednak uzasadnione wątpliwości, bowiem rolę niezależnego organu do spraw promowania równego traktowania i wspierania pracowników unijnych oraz członków ich rodzin powierzono Państwowej Inspekcji Pracy, która ma ograniczone kompetencje w niektórych obszarach regulowanych dyrektywą. Co więcej, zadanie dotyczące przeprowadzania lub zlecania niezależnych sondaży i analiz, powierzono Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który jest częścią rządu. Tak ukształtowana procedura nie gwarantuje realizacji standardów unijnych dotyczących niezależności i obiektywności podejmowanych w tym zakresie działań.

**Rok 2016 był też ostatnim rokiem realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016.** Obowiązek opracowania nowego programu, zgodnie z ustawą o równym traktowaniu, spoczywa na Pełnomocniku Rządu do spraw Równego Traktowania. Prace te powinny zostać podjęte niezwłocznie z uwzględnieniem rzetelnej ewaluacji zakończonego Programu oraz po konsultacjach ze środowiskiem reprezentującym osoby szczególnie narażone na dyskryminację.

W celu wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją warto uwzględnić także dostępne instrumenty prawa międzynarodowego. Rzecznik rekomenduje **ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji, a także **Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji. W ocenie Rzecznika podpisanie i ratyfikacja tych protokołów w istotny sposób przyczyni się do poprawy sytuacji osób dyskryminowanych, a ewentualne zalecenia wydane na skutek rozpoznanych skarg mogą być dla Polski cenną wskazówką w tym zakresie. Rzecznik wyraził także poparcie dla toczących się na forum ONZ prac nad projektem **Konwencji o prawach osób starszych**.

<sup>324</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, str. 8).

# 1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość

Do najpoważniejszych problemów w obszarze dyskryminacji ze względu na rasę oraz pochodzenie narodowe lub etniczne należą powtarzające się **akty przemocy słownej i fizycznej, których ofiarami stają się mieszkający w Polsce cudzoziemcy, zwłaszcza osoby pochodzące z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki, oraz wyznawcy islamu**. Istotny jest przy tym wzrost przestępstw popełnionych z użyciem przemocy fizycznej lub też znieważenie ofiary w kontakcie bezpośrednim. Zdarzeniom takim towarzyszy publiczna dyskusja, tocząca się również na forach internetowych, w której nienawistne zachowania nierzadko spotykają się z akceptacją czy wręcz poparciem ze strony internautów. W ocenie Rzecznika problem ten jest często bagatelizowany przez przedstawicieli administracji rządowej, a reakcja organów ścigania nie zawsze jest adekwatna do stopnia społecznej szkodliwości tego rodzaju czynów.

W celu przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie niezbędne jest upowszechnienie wśród dostawców usług elektronicznych **Kodeksu postępowania dotyczącego nielegalnego nawoływania do nienawiści w Internecie**, który powstał w wyniku współpracy Komisji Europejskiej i przedsiębiorców z branży IT. Rzecznik wskazywał również na potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych umożliwiających **dochodzenie roszczeń w postępowaniu cywilnym przy zastosowaniu instytucji tzw. ślepego pozwu**, który w szczególnych sytuacjach pozwala na wszczęcie postępowania wobec osoby anonimowej, której dane mogą zostać ustalone już w trakcie trwania postępowania.

W efekcie wpływających skarg Rzecznik zwrócił również uwagę na nieprawidłowości podczas procedury odprawy granicznej cudzoziemców zamierzających ubiegać się w Polsce o przyznanie ochrony międzynarodowej. Przeprowadzona wizytacja potwierdziła przypadki, w których Straż Graniczna odmawiała prawa wjazdu do Polski osobom albo wprost deklarującym zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, albo opisującym sytuację w kraju pochodzenia, która na taki zamiar mogła wskazywać. Tym samym **obowiązujące przepisy prawa, dotyczące odprawy granicznej i procedury przyjęcia na granicy wniosku o wspomnianą ochronę, nie zabezpieczają w sposób wystarczający praw cudzoziemców**, którzy takiej ochrony poszukują. W ocenie Rzecznika procedury tzw. rozpytania cudzoziemców na przejściu granicznym muszą zostać ujednocnione. W szczególności informacje udzielane przez cudzoziemców o deklarowanym celu pobytu w Polsce powinny być odpowiednio dokumentowane, a sami cudzoziemcy powinni mieć realną możliwość skorzystania z usług tłumacza lub – jeśli to konieczne – pomocy medycznej.



Na tle spraw badanych przez Rzecznika dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz uznania cudzoziemców za polskich obywateli wyłonił się także problem odmawiania stronom postępowania dostępu do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów objętych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Z odmową wiąże się odstąpienie przez organ wydający decyzję administracyjną od sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, co **w istotny sposób ogranicza prawo cudzoziemców do skutecznej procedury odwoławczej**. Rzecznik rekomenduje w tym zakresie wprowadzenie instytucji specjalnego pełnomocnika, który byłby uprawniony do dostępu do dokumentów niejawnych i mógłby reprezentować cudzoziemca w postępowaniu odwoławczym.

Ograniczenia w zakresie sądowej procedury odwoławczej dotyczą także postępowania wizowego i **braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji konsula o odmowie wydania wiz cudzoziemcom** – obywatelom krajów spoza Unii Europejskiej. W ocenie Rzecznika niezbędne jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która doprowadziłaby do zapewnienia cudzoziemcom prawa do bezstronnego rozpoznania wniosku wizowego w toku sądowej procedury odwoławczej.

Nierozwiązanym od wielu lat pozostaje problem **warunków bytowych oraz dostępu do podstawowych praw społecznych mniejszości romskiej**, a także niewystarczające zaangażowanie samorządów lokalnych w poprawę tej sytuacji. Niepokojącym przykładem konfliktu pomiędzy władzami samorządu a mniejszością romską (będącą częścią wspólnoty samorządowej) są miasta Limanowa i Czchów. Władze miasta Limanowa w celu poprawy warunków bytowych rodzin romskich zakupiły przeznaczone dla nich nieruchomości poza granicami gminy (m.in. w Czchowie) i pomimo wycofania zgody Romów na przeniesienie dążą do ich wysiedlenia w drodze egzekucji komorniczej. Tymczasem Burmistrz Czchowa wydał, z naruszeniem prawa, zarządzenie porządkowe zakazujące zasiedlania działki przeznaczonej dla rodzin romskich. W efekcie warunki mieszkaniowe mniejszości romskiej nie tylko nie uległy poprawie, ale osoby te stały się dodatkowo obiektem szykan i ataków ze strony lokalnych społeczności.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje **sytuację cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej, którzy nie posiadają środków finansowych ani ubezpieczenia zdrowotnego, a ponadto nie mają realnych szans na podjęcie jakiegokolwiek zatrudnienia** i napotyka ją na trudności w rejestracji pobytu w Polsce, a tym samym w uzyskaniu prawa do pobytu w naszym kraju przez okres dłuższy niż 3 miesiące. W takiej sytuacji najczęściej znajdują się obywatele rumuńscy pochodzenia romskiego żyjący w wielu polskich miastach. W ocenie Rzecznika aktualną i pilną kwestią są zatem ułatwienia w procedurze rejestracji pobytu obywateli UE w Polsce, co umożliwi tym osobom dostęp do podstawowych praw socjalnych.

W obszarze ochrony praw mniejszości Rzecznik zwraca także uwagę na trudności w nauczaniu języków mniejszości narodowych i etnicznych, a także historii, geografii i kultury mniejszości. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z ograniczo-

nego dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych przeznaczonych dla tej grupy uczniów, które byłyby dostosowane do aktualnej podstawy programowej.

W związku ze zmianami granic gmin w województwie opolskim w trudnej sytuacji znalazła się mieszkająca tam mniejszość niemiecka. W granice Miasta Opola włączono fragmenty gmin wpisane do rejestru gmin, w których mogą być używane dodatkowe nazwy w języku mniejszości (niemieckim) oraz może być używany język pomocniczy (niemiecki). Obywatele polscy należący do mniejszości mogli korzystać z wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym uprawnień, a zmiana granic administracyjnych pozbawiła ich tego prawa. W ocenie Rzecznika działania te mogą naruszać przepisy Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Szczególnym przypadkiem dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie są powtarzające się przypadki agresji i przemocy motywowanej uprzedzeniami. Jak była już wyżej mowa w ostatnim roku nastąpił widoczny wzrost tego rodzaju przestępstw wobec osób pochodzących z państw Bliskiego Wschodu czy Afryki oraz wyznawców islamu. Z danych Prokuratury Krajowej wynika, że **trzykrotnie wzrosła liczba spraw, w których podmiotem działania sprawcy były osoby wyznania muzułmańskiego**<sup>325</sup>. Utrzymuje się także wysoka liczba incydentów o charakterze antysemitycznym. Szerokim echem w Polsce i na świecie odbiło się niechlubne zgromadzenie publiczne w centrum Wrocławia, w trakcie którego dokonano spalania kukły przypominającej postać ortodoksyjnego Żyda.

Także z badań<sup>326</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że w przekonaniu Polaków to właśnie muzułmanie i Żydzi są w Polsce grupą wyznaniową najbardziej narażoną na dyskryminację. Sytuacji tej nie poprawia język debaty publicznej, charakteryzujący się szczególną radykalizacją postaw wobec społeczności muzułmańskiej. Zwłaszcza w komunikatach medialnych nazbyt często dochodzi do zamazywania znaczenia pojęć, co prowadzi do utożsamiania muzułmanów, Arabów lub uchodźców z terrorystami i islamskimi fundamentalistami.

<sup>325</sup> Dane Prokuratury Krajowej za I półrocze 2016 r.

<sup>326</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, grudzień 2016.

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje także sygnały o trudnościach w zorganizowaniu lekcji etyki oraz lekcji religii wyznań mniejszościowych w ramach systemu edukacji szkolnej. W ocenie Rzecznika **przyjęte rozwiązania prawne, choć przyjęły się do poprawy sytuacji, nie chronią poszczególnych grup wyznaniowych i społecznych w wystarczającym stopniu**, a dostęp do lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki nie zawsze jest gwarantowany. Wskazane byłoby przyjęcie regulacji nakładających na dyrektorów szkół obowiązek rzetelnego informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych, jak również upoważnienie przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych do wnioskowania w sprawie potrzeby organizacji lekcji religii mniejszości wyznaniowych.

### 3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Rzecznik dużą uwagę poświęca problemowi przemocy domowej i przemocy ze względu na płeć, która jest szczególną formą dyskryminacji i naruszenia praw człowieka. Z tych powodów Rzecznik z niepokojem odnotował sygnały o rządowych planach wypowiedzenia Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja stambulska), czy też publiczne wypowiedzi najwyższych przedstawicieli władzy państwowej wzywające do nierespektowania postanowień tej umowy. Rzecznik zwraca uwagę, że **Konwencja stambulska jest częścią krajowego porządku prawnego** i ma pierwszeństwo przed ustawami, których nie da się pogodzić z tą umową, a jej stosowanie jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych.

Jednym z niezrealizowanych dotychczas postanowień Konwencji jest obowiązek **przyjęcia środków prawnych umożliwiających właściwym organom nakazanie sprawcy przemocy domowej, w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia, opuszczenia miejsca zamieszkania ofiary** lub osoby zagrożonej, na odpowiedni okres oraz zakazanie sprawcy wchodzenia do lokalu zajmowanego przez ofiarę albo osobę zagrożoną lub kontaktowania się z nią.

Dotychczas niezabezpieczone są w sposób dostateczny prawa ofiar przemocy, które zmuszone są opuścić dotychczasowe miejsce zamieszkania z obawy o swoje życie lub zdrowie. Podstawowym problemem pozostaje **niewystarczająca liczba specjalistycznych placówek dla ofiar przemocy**. Niewystarczający pozostaje także stan zasobów mieszkaniowych gmin, co wprost przekłada się na dostępność i czas oczekiwania na wynajęcie mieszkania komunalnego. W ocenie Rzecznika **ofiary przemocy domowej powinny być traktowane jako grupa preferencyjna w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej**.

Niepokojące są wreszcie decyzje organów rządowych odmawiające finansowania działań organizacji pozarządowych oferujących pomoc ofiarom przemocy tylko z tego powodu, że wsparcie to dedykowane jest głównie kobietom. Należy podkreślić, że przemoc domowa dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu, a wsparcie organizacji pozarządowych jest w wielu przypadkach jedyną realną ofertą pomocy dla ofiar przemocy ze względu na płeć.

Kolejnym z problemów pozostaje dostęp do usług medycznych i opieki zdrowotnej. Szczególne utrudnienia dotyczą prawa do legalnego przerwania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym klauzuli sumienia, przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry w zakresie, w jakim nakładają na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z Konstytucją. W konsekwencji w niektórych regionach kraju nie ma już podmiotu wykonującego legalne zabiegi przerywania ciąży. Tymczasem **dopuszczenie możliwości przerywania ciąży w przypadkach opisanych w ustawie implikuje konieczność stworzenia systemu gwarantującego realny i niedyskryminujący dostęp do tej procedury**. Rzecznik podkreśla konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu ustanowienie mechanizmu, który pozwoli pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie może realnie uzyskać świadczenie zdrowotne, którego wykonanie zostało mu odmówione z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia.

W obszarze praw reprodukcyjnych Rzecznik zwraca również uwagę na możliwe konsekwencje wynikające z zaprzestania refundacji procedury *in vitro*, która w wielu przypadkach jest jedyną skuteczną metodą leczenia niepłodności. W ocenie Rzecznika oznacza to także **w praktyce pozbawienie skuteczności ustawy o leczeniu niepłodności**. Uzasadnione obawy budzi także jakość opieki okołoporodowej, w szczególności zaś ograniczony dostęp kobiet rodzących do znieczulenia zewnątrzoponowego. Z danych statystycznych wynika, że pomiędzy szpitalami występują znaczne dysproporcje w zapewnianiu tego świadczenia pacjentkom. Tymczasem **niepodanie kobiecie rodzącej leków łagodzących ból, mimo że jest to prawnie gwarantowane, świadczy o naruszeniu praw pacjenta do poszanowania jego godności i intymności** oraz prawa do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Podobne zastrzeżenia dotyczą niektórych form i okoliczności udzielania przez pacjentki zgód na zabiegi mające miejsce w trakcie porodu.

Problemem pozostaje niedostateczna ochrona kobiet w ciąży w obszarze zatrudnienia. Rzecznik zaleca wyraźne objęcie ochroną mianowanych nauczycielek religii oraz żołnierek.

Rzecznik analizował także warunki łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Przejawem dyskryminacji ze względu na płeć w obszarze życia rodzinnego pozostają przypadki uniemożliwiania mężczyznom korzystania z uprawnień związanych z rodzicielstwem. Z kolei obarczanie kobiet odpowiedzialnością za

opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu prowadzi do ich dyskryminacji na rynku pracy. W ocenie Rzecznika kluczowe pozostaje przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które umożliwią równy podział obowiązków opiekuńczych pomiędzy rodzicami, na przykład poprzez takie skonstruowanie urlopu rodzicielskiego, by jego część była zarezerwowana dla każdego z rodziców bez możliwości zrzeczenia się na rzecz drugiego, z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z rodziców nie może sprawować osobistej opieki nad dzieckiem. Konieczne jest również zwiększenie przez państwo wsparcia w zakresie opieki nad osobami zależnymi – nie tylko małoletnimi, ale także osobami starszymi, czy z niepełnosprawnościami. Tego rodzaju działania wzmocnią faktyczne równe traktowanie kobiet i mężczyzn w różnych sferach życia.

Zdecydowanej reakcji właściwych organów publicznych wymaga **problem braku realizacji zobowiązań alimentacyjnych wobec dzieci, czego konsekwencje ponoszą przede wszystkim kobiety**. W tym zakresie Rzecznik analizował skuteczność ścigania przestępstwa niealimentacji, ograniczenia w dostępie do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, czy sposoby przeciwdziałania ukrywaniu dochodów przez osoby zobowiązane do świadczeń alimentacyjnych.

Rzecznik stale monitoruje także kwestię niewielkiego udziału kobiet w życiu publicznym. Pomimo istnienia mechanizmu kwotowego zapewniającego, że w wyborach do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad powiatów i sejmików województw na każdej liście wyborczej zgłaszanej przez komitet wyborczy nie może zostać umieszczonych mniej niż 35% przedstawicieli każdej płci, odsetek wybranych kobiet pozostaje niewielki. Kluczowe wydaje się wprowadzenie obowiązku naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatek i kandydatów.

## 4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Do Rzecznika wpływają wnioski związane z naruszeniem prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego osób homoseksualnych i transpłciowych.

Problemem pozostaje **nieuregulowana sytuacja prawna urodzonych za granicą dzieci, obywateli Polski, w których aktach urodzenia jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci**. Nie mają one możliwości dokonania transkrypcji aktu urodzenia, a tym samym uzyskania numeru PESEL i dowodu tożsamości potwierdzającego nabycie obywatelstwa polskiego. Uwzględniając orzecznictwo sądowe na kanwie tego rodzaju spraw zasadny wydaje się wniosek o potrzebie wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, które niwelując wspomniany problem właściwie uwzględniłyby dobro dzieci.

Wobec braku prawnego uregulowania związków osób tej samej płci Rzecznikowi przedstawiane są różne problemy będące tego konsekwencją. Ochrony Rzecznika poszukiwano m.in. w sprawie odmowy objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym małżonka tej samej płci (małżeństwo zostało zawarte za granicą), czy odmowy przez kierownika urzędu stanu cywilnego przyjęcia oświadczenia o braku przeszkód do zawarcia małżeństwa jednopłciowego. Na uwagę zasługuje orzecznictwo sądów krajowych udzielających ochrony prawnej parom tej samej płci. W szczególności Sąd Najwyższy rozstrzygnął uchwałą, że **osobą najbliższą w rozumieniu prawa karnego jest także partner tej samej płci**. Naczelny Sąd Administracyjny z kolei, w wyroku w sprawie dotyczącej nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, za istotne dla rozstrzygnięcia uznał pozostawanie przez niego w związku partnerskim z obywatelem polskim.

Nadal nie uchwalono też **ustawy umożliwiającej uzgodnienie płci metrykalnej w sposób szybki, przejrzysty i przystępny, z poszanowaniem godności osób transpłciowych**. Do Rzecznika wpływa coraz większa liczba wniosków o przystąpienie do postępowań sądowych w sprawach o ustalenie płci. Rzecznik przystąpił do jednego z postępowań, w którym sąd zobowiązał powódkę do wskazania imion i nazwisk swoich dzieci pod rygorem zawieszenia postępowania. Obecnie nie jest bowiem wystarczające skierowanie powództwa przeciwko rodzicom osób transpłciowych, ale konieczny jest także udział w postępowaniu w charakterze przeciwnych stron dzieci takich osób. Wypracowany w orzecznictwie tryb postępowania staje się zatem jeszcze bardziej uciążliwy dla zainteresowanych tego rodzaju rozstrzygnięciem.

Problemem pozostaje dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w obszarze opieki zdrowotnej. Do Rzecznika wpłynęły dwie skargi zakończone wydaniem przez Rzecznika Praw Pacjenta, zasługujących na aprobatę, decyzji o naruszeniu prawa pacjenta do godności i intymności.

Rzecznik odnotował też kilka spraw dotyczących prezentowania w przestrzeni publicznej poglądów homofobicznych, nawołujących do dyskryminacji i marginalizacji osób homoseksualnych (ulotki, wystawy, wykłady). Rzecznik przyłączył się do postępowania sądowego w sprawie powództwa wytoczonego przeciwko organizacji pozarządowej działającej na rzecz praw osób LGBT, krytykującej działalność amerykańskiego naukowca głoszącego w szkołach i na uczelniach wyższych poglądy naruszające godność osób homoseksualnych.

Wreszcie do Rzecznika nadal wpływa wiele sygnałów o **rosnącej skali przemocy motywowanej uprzedzeniami względem osób homoseksualnych i transpłciowych**, w tym ze strony funkcjonariuszy Policji. Niepokój budzą także ataki na siedziby organizacji pozarządowych działających na rzecz praw osób LGBT.

## 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik docenia działania władz publicznych podejmowane na rzecz poprawy sytuacji osób starszych. Niemniej pozostają one niewystarczające dla pełnej ochrony w szczególności prawa do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, prawa do godnego poziomu życia i zabezpieczenia społecznego oraz wsparcia środowiskowego na poziomie lokalnym. Realizacja tych praw powinna odbywać się w ujęciu **praw człowieka osób starszych**, co wymaga odejścia od koncentracji jedynie na prawach socjalnych i nadal ugruntowanego wśród decydentów różnej szczebli paternalistycznego podejścia do osób starszych. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne jest właściwe wdrożenie w praktyce określonych wartości i zasad postępowania zrekonstruowanych w oparciu o międzynarodowe zalecenia<sup>327</sup>.

Rzecznik zabiega o uzupełnienie Założeń długofalowej polityki senioralnej na lata 2016-2020, poprzez opracowanie strategii i planu działania, zapewniających systematyczną realizację celów polityki społecznej w tym zakresie. Spośród kwestii szczegółowych nadal kluczowe znaczenie ma kształcenie odpowiedniej liczby lekarzy geriatrów oraz dostępność świadczeń zdrowotnych skorelowanych z podeszłym wiekiem pacjenta. Należy również podjąć starania o minimalizację nadużyć względem osób starszych wymagających wsparcia w czynnościach życia codziennego, zarówno poprzez wprowadzenie wymogu posiadania zezwolenia przez podmioty prywatne na prowadzenie całodobowej opieki nad osobami starszymi, jak również poprzez wdrażanie skoordynowanej i planowej opieki środowiskowej w miejscu zamieszkania.

Aktualne pozostają wyzwania związane z dyskryminacją ze względu na wiek w zatrudnieniu i w dostępie do szkoleń zawodowych. Zdaniem Rzecznika nieuzasadnione limity wiekowe dotyczą różnych grup zawodowych, w tym pracowników naukowych - kandydatów na członków Centralnej Komisji ds. Spraw Stopni i Tytułów, funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, czy kandydatów na słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

W ocenie Rzecznika **wskazane jest przyjęcie kompleksowego instrumentu prawa międzynarodowego wzmacniającego ochronę praw osób starszych**. Dlatego też Rzecznik wspiera ideę opracowania przez ONZ Konwencji o prawach osób starszych. Już samo podjęcie tego zadania może stanowić impuls mobilizujący do systemowego wdrażania rozwiązań zapobiegających wykluczeniu społecznemu osób starszych i tym samym dyskryminacji ze względu na wiek. Należy podkreślić, że za taką dyskryminację należy uznać to, że publiczny system wsparcia nie odpo-

<sup>327</sup> Zob. raport Rzecznika pt. *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego. Analiza i zalecenia*.

wiada uwarunkowaniom związanym ze starszym wiekiem i nie uwzględnia tempa zmian demograficznych w stopniu adekwatnym do prognoz.

## 6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Szczególnie istotnym problemem pozostaje **utrzymywanie w polskim porządku prawnym instytucji ubezwłasnowolnienia**, która umożliwia ograniczenie czy wręcz pozbawienie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Tymczasem, zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, należy w sposób możliwie maksymalny wspierać takie osoby w korzystaniu przez nie ze zdolności do czynności prawnych. W ocenie Rzecznika **obecny model należy zastąpić systemem wspieranego podejmowania decyzji**, co wymaga podjęcia prac legislacyjnych.

Istotne problemy Rzecznik identyfikuje także w zakresie **dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości**. Przede wszystkim osoby ubezwłasnowolnione pozbawione są zdolności do czynności procesowych, co Trybunał Konstytucyjny określił jako „ustawowe odpodmiotowanie, urzeczowienie”<sup>328</sup>. Ponadto szereg budynków i procedur jest niedostosowana do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Problemy występują nawet w komunikacji osób z niepełnosprawnościami z organami wymiaru sprawiedliwości. Brakuje bowiem regulacji gwarantującej zastosowanie formy dostępnej dla danej osoby z niepełnosprawnością (języka migowego, alfabetu Braille’a, alternatywnych metod komunikacji – AAC).

Rzecznik szczególnej analizie poddał **zagadnienie sposobu traktowania pozbawionych wolności osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną**. Kluczowe znaczenie ma poszerzenie zakresu kształcenia przedstawicieli organów biorących udział w postępowaniu karnym, tj. sędziów, prokuratorów, policjantów i kuratorów oraz funkcjonariuszy Służby Więziennej, na temat różnych rodzajów niepełnosprawności. Nierozpoznanie na wczesnym etapie postępowania karnego niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej u osób zatrzymanych (podejrzanych, oskarżonych, skazanych) powoduje, że do zakładów karnych trafiają osoby, dla których pobyt w izolacji więziennej stanowi zagrożenie dla ich zdrowia i życia (chorujący psychicznie) oraz osoby, u których dysfunkcje nie pozwalają na osiągnięcie celów kary (osoby z niepełnosprawnością intelektualną).


<sup>328</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt K 31/15.





Kolejnym niezwykle istotnym zagadnieniem jest **zbyt słabo postępujący proces deinstytucjonalizacji**, czyli przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia w środowisku lokalnym. Wprawdzie istnieją prawne rozwiązania umożliwiające tworzenie mieszkań chronionych, jednak w praktyce nadal ich liczba jest bardzo niska. Rzecznik zauważa potrzebę stworzenia rozwiązań systemowych w tym obszarze – planu deinstytucjonalizacji na poziomie krajowym, z równoczesnym przyjęciem instrumentów zobowiązujących samorządy lokalne do podejmowania skutecznych działań w tym zakresie.

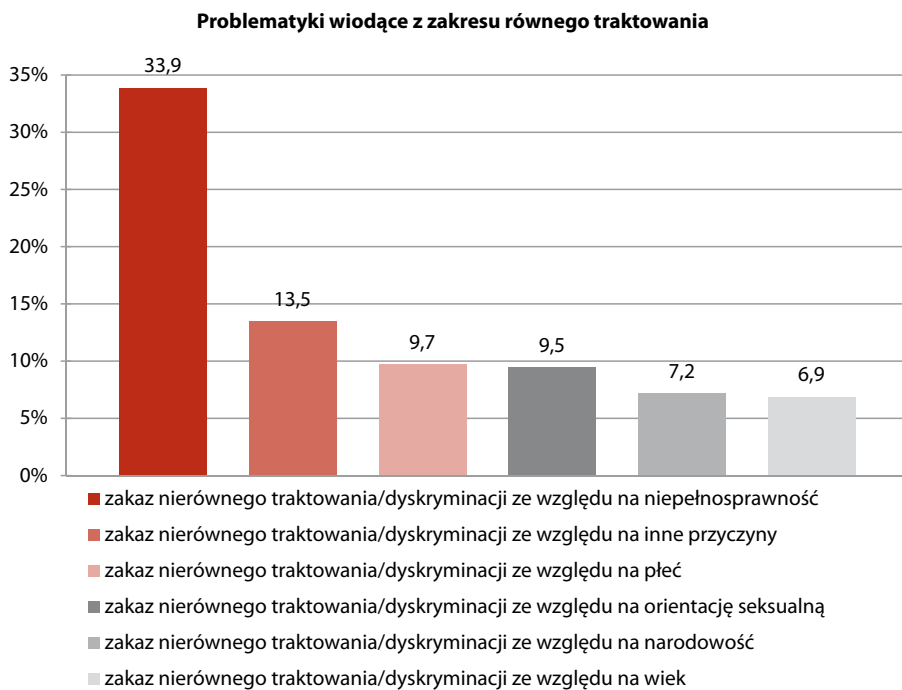
Niezmiernie ważna dla zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości jak najpełniejszego funkcjonowania w życiu społecznym jest usługa asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością. Dotychczas jest ona zapewniana jedynie w ramach projektów realizowanych czasowo ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych lub samorządów lokalnych. Istnieje potrzeba przyjęcia systemowych rozwiązań w tym zakresie na poziomie ustawowym.



## VII. Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania

# 1. Wpływ spraw z zakresu równego traktowania i zakazu dyskryminacji

W 2016 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły **622** sprawy dotyczące problematyki równego traktowania.



## 2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji (według rodzaju dyskryminacji)

Lp.	Rodzaj dyskryminacji		Liczba	%
1.	4	zasada równości wobec prawa	15	2,4
2.	4.1	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	27	4,3
3.	4.1.3	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	60	9,7
4.	4.1.4	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	28	4,5
5.	4.1.5	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	59	9,5
6.	4.1.6	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	43	6,9
7.	4.1.7	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	45	7,2
8.	4.1.8	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	211	33,9
9.	4.1.9	zakaz nierównego traktowania/ dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	3	0,5
10.	4.1.10	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji podatkowej	3	0,5
11.	4.1.11	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	3	0,5
12.	4.1.13	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	18	2,9
13.	4.1.14	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	2	0,3
14.	4.1.15	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	1	0,2
15.	4.1.16	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	9	1,5
16.	4.1.17	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na sytuację materialną i prawną	4	0,6
17.	4.1.18	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	7	1,1
18.	4.1.20	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	84	13,5
<b>Razem</b>			<b>622</b>	<b>100</b>

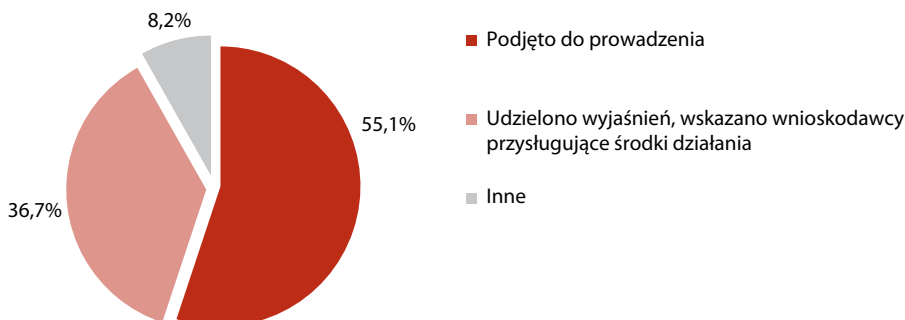
### 3. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

	2016
wystąpień problemowych	55
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	1
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	1
przystąpił do postępowania sądowego	6
przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanym skargą konstytucyjną	1
<b>Razem</b>	<b>64</b>

### 4. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2016 r.)

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
	2			
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>344</b>	<b>55,1</b>
	2	podjęto do prowadzenia	311	49,8
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	33	5,3
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>229</b>	<b>36,7</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	229	36,7
Inne	6	<b>Razem (7+9)</b>	<b>51</b>	<b>8,2</b>
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	15	2,4
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	13	2,1
	9	nie podjęto	23	3,7
<b>Razem</b>			<b>624</b>	<b>100</b>

Sposób rozpatrzenia spraw



## 5. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>113</b>	<b>32,7</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	69	19,9
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	44	12,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>45</b>	<b>13,0</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	8	2,3
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	37	10,7
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>188</b>	<b>54,3</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	145	41,9
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	41	11,9
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	2	0,6
<b>Razem</b>			<b>346</b>	<b>100</b>



