



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych

Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich o działaniach podjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu implementacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w latach 2015-2017

31 stycznia 2018 r.

Spis treści

WSTĘP – INFORMACJE O INSTYTUCJI RAPORTUJĄCEJ.....	3
PODSUMOWANIE RAPORTU.....	4
I. PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZEPISAMI OGÓLNYMI KONWENCJI (Artykuły 1-4).....	6
Artykuły 1-4 – Cel, definicje, zasady ogólne, obowiązki ogólne.....	6
II. PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZEPISAMI SZCZEGÓŁOWYMI KONWENCJI (Artykuły 5-30)	8
Artykuł 5 – Równość i niedyskryminacja	8
Artykuł 9 – Dostępność	9
Artykuł 12 – Równość wobec prawa.....	11
Artykuł 13 – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości	12
Artykuł 14 ust. 1 – Wolność i bezpieczeństwo osobiste	14
Artykuł 14 ust. 2 oraz artykuł 15 – Wolność od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania	14
Artykuł 16 – Wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć	15
Artykuł 19 – Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo	17
Artykuł 20 – Mobilność	19
Artykuł 21 – Wolność wypowiedzenia się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji	21
Artykuł 23 – Poszanowanie domu i rodziny	21
Artykuł 24 – Edukacja.....	22
Artykuł 25 – Zdrowie	24
Artykuł 26 – Habilitacja i rehabilitacja	25
Artykuł 27 – Praca i zatrudnienie.....	26
Artykuł 28 – Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna.....	27
Artykuł 29 – Udział w życiu politycznym i publicznym.....	29
Artykuł 30 – Udział z życia kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie	30
III. PROBLEMY ZWIĄZANE ZE ZBIERANIEM DANYCH, WSPÓŁPRACĄ MIĘDZYNARODOWĄ I WDRAŻANIEM NA SZCZEBLU KRAJOWYM (Artykuły 31-33)	32
Artykuły 31-33 – Statystyka i zbieranie danych, wdrażanie na szczeblu krajowym	32

WSTĘP – INFORMACJE O INSTYTUCJI RAPORTUJĄCEJ

Rzecznik Praw Obywatelskich (Rzecznik) jest konstytucyjnym organem powołanym do kontroli przestrzegania i ochrony praw człowieka i obywatela. Rzecznik wykonuje swoje zadania jako organ niezależny od innych organów władzy publicznej. Kompetencje Rzecznika określone są w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Rzecznik jest powoływany przez Sejm (niższą izbę Parlamentu) za zgodą Senatu (wyższą izbę Parlamentu) na 5-letnią kadencję.

Rzecznik pełni funkcję krajowej instytucji ochrony praw człowieka (ombudsman), organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji tortur – KMP), niezależnego organu do spraw równego traktowania (określonego w antydyskryminacyjnych dyrektywach Unii Europejskiej) oraz niezależnego organu monitorującego, o którym mowa w art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON lub Konwencja). To ostatnie zadanie jest realizowane przez Rzecznika jako niezależną państwową instytucję publiczną zajmującą się ochroną praw człowieka, lecz bez niezbędnych zmian w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Ponadto budżet Rzecznika zatwierdzony przez Parlament jest niewystarczający dla efektywnego wykonywania wszystkich jego ustawowych obowiązków. W 2016 i 2017 r. Rzecznikowi przyznano budżet w wysokości niższej niż wnioskowana. Co więcej, wysokość budżetu obniżono. W 2015 r. przyznano Rzecznikowi budżet w wysokości 38,602,000 zł. Rzecznik wnioskował o podwyższenie tej kwoty w 2016 r. o 18%, tj. do kwoty 45,566,000 zł. Jednakże Parlament zdecydował o obniżeniu budżetu o 9,947,000 zł, tj. do kwoty 35,619,000 zł, co jest równe kwocie budżetu przyznanego Rzecznikowi w 2011 r. (tj. 35,424,000 zł). W 2017 r. budżet Rzecznika wyniósł 37,182,000 zł, podczas gdy Rzecznik wnioskował o kwotę 41,039,000 zł. Budżet zaplanowany na 2018 r., po zatwierdzeniu przez Parlament, wynosi 39,433,000 zł, podczas gdy Rzecznik wnioskował o kwotę 42,639,000 zł. Wzrost budżetu w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wynika przede wszystkim z wydatków inwestycyjnych związanych z budynkami Rzecznika w Warszawie.

Przy Rzeczniku działa Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami, co stanowi wypełnienie art. 33 ust. 3 Konwencji. Niniejszy raport powstał we współpracy z Komisją.

PODSUMOWANIE RAPORTU

Polska, ratyfikując w 2012 r. KPON, potwierdziła, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka. Do zapewnienia tej możliwości konieczne jest wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego mechanizmów zapewniających osobom z niepełnosprawnościami realną możliwość korzystania z praw człowieka. Niestety w wielu obszarach takich rozwiązań nadal brakuje. Jako najważniejsze obszary, w których w ocenie Rzecznika niezbędne są zmiany systemowe, należy wskazać:

1. Przyjęcie strategii wdrażania Konwencji;
2. Zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji;
3. Wprowadzenie jednolitego systemu orzecznictwa skupiającego się na potrzebnym danej osobie wsparciu, a nie na dysfunkcjach;
4. Wzmocnienie ochrony prawnej osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją;
5. Wyeliminowanie przypadków niehumanitarnego lub poniżającego traktowania osób z niepełnosprawnościami przebywających w instytucjach;
6. Dokonanie przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia środowiskowego;
7. Wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed przemocą, w tym przemocą domową, mową nienawiści i przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami;
8. Zniesienie zakazu zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną i stworzenie systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami w pełnieniu ról rodzicielskich;
9. Wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie asystentury osobistej;
10. Zapewnienie projektowania środowiska zabudowanego, produktów, programów i usług zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania;
11. Zapewnienie dostępności stron internetowych instytucji publicznych;
12. Rozszerzenie zakresu stosowania regulacji dotyczących języka migowego oraz wprowadzenie rozwiązań prawnych odnoszących się do komunikacji alternatywnej i augmentatywnej;
13. Urzeczywistnienie prawa uczniów z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej;
14. Wprowadzenie gwarantowanego koszyka usług rehabilitacyjnych;
15. Promowanie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy;
16. Wprowadzenie zmian w systemie zabezpieczenia społecznego w taki sposób, żeby zarówno kompensował wyższe koszty życia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, jak i promował aktywność;
17. Zapewnienie wszystkim osobom z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną praw wyborczych oraz do zgromadzania i zrzeszania się;

18. Ratyfikacja Protokołu Fakultatywnego do Konwencji. Postulat ten został wyrażony w 2016 r. w apelu do Prezesa Rady Ministrów, który poparło aż 170 organizacji społecznych.

I. PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZEPISAMI OGÓLNYMI KONWENCJI (Artykuły 1-4)

Artykuły 1-4 – Cel, definicje, zasady ogólne, obowiązki ogólne

1. W polskim systemie prawnym nie ma jednolitego rozumienia niepełnosprawności i innych pojęć z nią związanych. Poszczególne akty prawne posługują się różnymi pojęciami na określenie osób z niepełnosprawnościami lub poszczególnym rodzajem niepełnosprawności. Część z nich ma charakter przestarzały i pejoratywny, np.: kalectwo, upośledzenie umysłowe, niedorozwój umysłowy, nieporadność.
2. Problemem jest także brak jednolitego systemu orzeczniczego, w ramach którego przyznawane byłoby stosowne dla danej osoby wsparcie we wszystkich obszarach. Dwa podstawowe systemy orzecznictwa opierają się na przepisach ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (ustawa o rehabilitacji) – orzeczenia o stopniu niepełnosprawności oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – orzeczenia o niezdolności do pracy. Ponadto istnieją cztery systemy dodatkowe – orzekanie o niepełnosprawności osób poniżej 16 roku życia; w gospodarstwie rolnym; w służbach mundurowych oraz w systemie oświaty. Istniejące systemy orzecznicze skupiają się na dysfunkcjach, opierając się na medycznym modelu niepełnosprawności, koncentrując się na takich pojęciach, jak niezdolność do pracy czy niezdolność do samodzielnej egzystencji. W lutym 2017 r. powołany został Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. Z przedstawionych przez Zespół założeń do projektu ustawy o orzekaniu o niepełnosprawności oraz niezdolności do pracy wynika, że proponuje się stworzenie jednolitego systemu orzecznictwa, natomiast w dalszym ciągu będzie on skupiał się na dysfunkcjach.
3. Termin „uniwersalne projektowanie” nie jest określeniem języka prawnego – w polskim ustawodawstwie występuje jedynie w przyjętej w 2015 r. ustawie o rewitalizacji. Brak wiążących norm w ocenie Rzecznika stanowi istotną przeszkodę dla upowszechnienia tego standardu.
4. Pojęcie „racjonalne usprawnienie” w polskim prawie znajduje się jedynie w art. 23a ustawy o rehabilitacji. Niektóre „ustawy techniczne”, np. Prawo budowlane, stosują zbliżone terminy, nie definiując ich.

Pytania:

- 1) *Czy planuje się przegląd ustawodawstwa w celu zastąpienia pejoratywnych pojęć typu „upośledzenie umysłowe” czy „kalectwo” pojęciami o charakterze neutralnym?*
- 2) *Czy planuje się stworzenie jednego systemu orzekania o niepełnosprawności, koncentrującego się na potrzebnym osobie wsparciu, a nie jej dysfunkcjach?*

- 3) *Czy planuje się przyjęcie przepisów zobowiązujących do stosowania zasad uniwersalnego projektowania we wszystkich regulacjach odnoszących się do projektowania produktów, środowiska, programów i usług?*
- 4) *Czy zostaną wprowadzone regulacje zapewniające stosowanie racjonalnych usprawnień we wszystkich wypadkach, gdy są one konieczne do zapewnienia praw osób z niepełnosprawnościami?*

II. PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZEPISAMI SZCZEGÓLOWYMI KONWENCJI (Artykuły 5-30)

Artykuł 5 – Równość i niedyskryminacja

5. Przepisy Kodeksu pracy oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (ustawa o równym traktowaniu) przewidują środki ochrony prawnej dla osób z niepełnosprawnościami, które spotkały się z dyskryminacją w miejscu pracy. Ustawa o równym traktowaniu nie zakazuje natomiast dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w innych obszarach życia społecznego pomimo tego, że zakaz ten dotyczy innych grup narażonych na dyskryminację (m.in. mniejszości etnicznych). Tym samym osoba z niepełnosprawnością, która stała się ofiarą nierównego traktowania, nie dysponuje taką samą jak inni ochroną przed dyskryminacją w obszarze zabezpieczenia społecznego, dostępu do usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego. Osoby doświadczające tego rodzaju dyskryminacji nie mają możliwości żądania odszkodowania na podstawie ustawy o równym traktowaniu.
6. Rzecznik krytycznie ocenia także zakres odszkodowania przyznawanego na podstawie ustawy o równym traktowaniu¹. Odszkodowanie to odnosi się jedynie do zrekompensowania szkody majątkowej z pominięciem krzywdy. Tymczasem w zdecydowanej większości spraw o naruszenie zasady równego traktowania ze względu na niepełnosprawność przedmiotem ochrony jest nie tyle prawo majątkowe osoby z niepełnosprawnością, co jej godność. Tym samym w przypadku, w którym osoba z niepełnosprawnością doświadczyła dyskryminacji, jednak nie poniosła szkody majątkowej, może ona dochodzić jedynie zadośćuczynienia za naruszenie jej dóbr osobistych na podstawie Kodeksu cywilnego.
7. O nieskuteczności środków ochrony prawnej przed dyskryminacją przewidzianych w ustawie o równym traktowaniu świadczy także niewielka liczba spraw prawomocnie zakończonych zasądzeniem odszkodowania na podstawie ustawy – od wejścia w życie ustawy w 2011 r. było ich zaledwie kilka, co nie odzwierciedla rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce, w tym ze względu na niepełnosprawność. Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę stosownych zmian w ustawie o równym traktowaniu².
8. Rzecznik jest zaniepokojony niewielką wiedzą na temat praw przysługujących ofiarom dyskryminacji. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Rzecznika, 12% osób, które w ostatnich 12 miesiącach doświadczyły dyskryminacji, to osoby z niepełnosprawnościami. Tylko 8% spośród osób doświadczających dyskryminacji

¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 sierpnia 2016 r., sygn. akt I Aca 1522/15; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 listopada 2015 r., sygn. akt V CA 3611/14; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 grudnia 2016 r., sygn. akt XXV C 1801/15.

² Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych z 25 kwietnia 2017 r., ozn.: XI.816.8.2017.

zgłosiło sprawę do jakiejś instytucji publicznej. Tylko około jednej trzeciej respondentów prawidłowo wskazało, że dyskryminacja w zatrudnieniu jest zakazana przez prawo. Aż 47% respondentów nie potrafiło wskazać ani jednej instytucji lub organizacji, która zajmuje się wspieraniem osób doświadczających dyskryminacji³.

9. Rzecznik jest także zaniepokojony opóźnieniem związanym z Krajowym Programem Działań na rzecz Równego Traktowania. Zgodnie z ustawą o równym traktowaniu Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania, określający cele i priorytety działań na rzecz równego traktowania. Nie dokonano całościowej ewaluacji Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, m.in. w zakresie „wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych poprzez przygotowanie spójnych i efektywnych regulacji prawnych z zakresu wspierania osób z ciężką niepełnosprawnością, wymagających opieki ciągłej”. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania nie przedłożył także Radzie Ministrów Programu na kolejne lata, pomimo zapowiedzi jego opracowania.

Pytania:

- 1) *Czy planuje się nowelizację ustawy o równym traktowaniu poprzez rozszerzenie zakresu jej zastosowania, tak żeby zakazywała dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w obszarze zabezpieczenia społecznego, dostępu do usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego?*
- 2) *Czy planuje się nowelizację ustawy o równym traktowaniu w celu umożliwienia dochodzenia na jej podstawie naprawienia szkody niemajątkowej?*
- 3) *Czy nastąpi zintensyfikowanie działań zmierzających do zwiększenia świadomości oraz wiedzy na temat praw przysługujących osobom z niepełnosprawnościami oraz instytucji i organizacji świadczących pomoc ofiarom dyskryminacji?*
- 4) *Czy zostanie dokonana ewaluacja Krajowego Programu na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, opracowanie i przedłożenie Radzie Ministrów Programu na kolejne lata?*

Artykuł 9 – Dostępność

10. Przepisy ustawy Prawo budowlane przewidują obowiązek dostępności nowych budynków dla osób z niepełnosprawnościami, w szczególności poruszających się na

³ Badanie „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2016. Raport dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich” przeprowadzone przez Kantar Public w dniach 4-9 listopada 2016 r. na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1066 mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat. Zob.: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/%C5%9Awiadomo%C5%9B%C4%87%20prawna%20w%20kontek%C5%9Bcie%20r%C3%B3wnego%20traktowania%20-%20Raport%20Kantar%20Public%20dla%20Biura%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20%281%29.pdf>.

wózkach. W praktyce oznacza to często uwzględnianie potrzeb jedynie tej grupy osób. Przepisy nie obligują do stosowania zasad uniwersalnego projektowania. Taki wymóg zakłada przygotowywany obecnie przez Radę Ministrów projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, który ma kompleksowo regulować zagospodarowanie przestrzenne.

11. Rzecznik wskazuje, iż brakuje regulacji nakładających na właścicieli i zarządców budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego wybudowanych przed wejściem w życie przepisów ustawy Prawo budowlane (1995 r.) obowiązek podjęcia przez nich – w wyznaczonym terminie – określonych działań, mających na celu likwidację barier architektonicznych. Takie rozwiązanie nie znajduje się w projektowanych obecnie przepisach, pomimo zgłaszanego przez Rzecznika postulatu⁴.
12. Rzecznik wskazuje na progres w zakresie tworzenia standardów dostępności. W Urzędzie Transportu Kolejowego powstał standard dostępności kolei⁵. W Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa powstał standard dostępności architektonicznej, w tym mieszkań⁶. W Ministerstwie Rozwoju opracowano standardy dostępności szkoleniowej, promocji oraz cyfrowy, będący rozwinięciem standardu WCAG 2.0⁷. Standardy te mają być wykorzystywane do wydatkowania środków unijnych. W ocenie Rzecznika niezbędne jest przyjęcie bardziej kompleksowych rozwiązań w zakresie dostępności.
13. Istotnym problemem jest brak mechanizmów prawnych umożliwiających efektywną kontrolę przestrzegania przepisów związanych z dostępnością przy realizacji inwestycji. W ograniczonym zakresie takie rozwiązanie przewiduje projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego przewidujący obowiązek zbadania przed udzieleniem zgody na użytkowanie obiektu budowlanego, czy inwestycja została zrealizowana zgodnie z projektem technicznym w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z inwestycji przez osoby z niepełnosprawnościami⁸.
14. Programy nauczania na uczelniach technicznych niewystarczająco uwzględniają zagadnienia uniwersalnego projektowania i dostępności, zarówno przestrzeni fizycznej, jak i informacji i komunikacji.
15. Rzecznik z niepokojem wskazuje, że aktualnie brak w obowiązujących przepisach prawa normy, która nakazywałaby gminom przy określaniu zasad wynajmowania swoich lokali uwzględniania niepełnosprawności wnioskodawcy. Bardzo często osobom z niepełnosprawnościami oferowane są lokale niedostosowane do ich potrzeb.

⁴ Wstąpienie z 24 lipca 2013 r., ozn.: RPO-728520-IV/13.

⁵ <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/13674,Najwazniejsze-zasady-projektowania-uniwersalnego-objektow-obslugi-podroznich.html>.

⁶ <http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1798136.htm>

⁷ Standardy są obecnie w trakcie tworzenia i zostaną opublikowane prawdopodobnie w styczniu 2018 r.

⁸ Zob. art. 480 § 1 pkt 4 lit. c projektu z dnia 23 listopada 2017 r.

Pytania:

- 1) *Czy przewiduje się wprowadzenie do polskiego prawa wymogu budowania nowych obiektów zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania?*
- 2) *Czy planuje się wprowadzenie obowiązku dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami obiektów wybudowanych przed 1995 rokiem?*
- 3) *Czy wprowadzone zostaną efektywne mechanizmy egzekwowania dostępności w różnych sferach życia?*
- 4) *Czy kwestie związane z uniwersalnym projektowaniem i dostępnością dla osób z niepełnosprawnościami zostaną wprowadzone jako obowiązkowe na kierunkach technicznych?*

Artykuł 12 – Równość wobec prawa

16. Rzecznik z niepokojem zauważa, że ratyfikacja KPON nie przyniosła w Polsce zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia, która obowiązuje w systemie prawa w brzmieniu z 1964 r. Zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem tekstu Konwencji na język polski, art. 12 KPON odnosi się jedynie do równej zdolności prawnej osób z niepełnosprawnościami, czyli zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków prawnych, z pominięciem zdolności do czynności prawnych, czyli samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej. Dodatkowo Polska nie odstąpiła od złożonego przy ratyfikacji Oświadczenia Interpretacyjnego do KPON, zgodnie z którym traktuje ubezwłasnowolnienie jako środek wsparcia w zdolności prawnej rozumianej wyłącznie jako zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków. Rzecznik wskazuje, iż regulacja ubezwłasnowolnienia w Polsce nie spełnia standardów art. 12 Konwencji: osoba ubezwłasnowolniona traci zdolność do czynności prawnych lub jest jej ona ograniczona, często na całe życie, ubezwłasnowolnienie nie jest poddawane okresowej kontroli przez niezawisły organ i nie uwzględnia potrzeb i interesów osoby, nie jest proporcjonalne, skutkuje wykluczeniem z życia społecznego.
17. Mimo ratyfikacji KPON rośnie liczba nowych wniosków o ubezwłasnowolnienie. W 2016 r. ogółem do sądów wpłynęło 13,979 wniosków o ubezwłasnowolnienie, tj. o ponad tysiąc więcej niż w roku 2012 i w roku 2013. Ubezwłasnowolnienie całkowite orzeczono w 2016 r. w 8,641 sprawach, natomiast ubezwłasnowolnienie częściowe w 829 sprawach, oddalono 316 spraw, natomiast odrzucono lub zwrócono 946 spraw.
18. Ratyfikacja KPON spowodowała, że podjęto dyskusję na temat zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia. Niestety w 2015 r. Minister Sprawiedliwości rozwiązał Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, która opracowała projekt ustawy zakładający przekształcanie ubezwłasnowolnienia w czterostopniową „opiekę”. Projekt nie w pełni uwzględniał standard wynikający z KPON. Prace nad projektem zostały wstrzymane „ze względu na potrzebę przeprowadzenia pogłębionych analiz”. W roku

2016 posłowie jednego z klubów parlamentarnych złożyli projekt ustawy dotyczący pełnomocników medycznych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. Projekt został odrzucony w pierwszym czytaniu ustawodawczym, jednak w procesie legislacyjnym wpłynęło wiele opinii środowisk prawniczych wskazujących na konieczność podjęcia rzetelnych prac nad zmianą instytucji ubezwłasnowolnienia⁹. Obecnie Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem co do postępów tych prac i ewentualnie podejmowanych kroków legislacyjnych¹⁰.

19. Rzecznik odnotowuje, że w 2016 r. Sąd Najwyższy, powołując się na przepisy KPON, wydał uchwałę, zgodnie z którą osoba zainteresowana może sama złożyć wniosek o swoje ubezwłasnowolnienie. Sąd Najwyższy rozszerzył tym samym krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia takiego wniosku (w kodeksie postępowania cywilnego katalog podmiotów jest zamknięty i jej nie uwzględnił)¹¹.
20. Rzecznik krytycznie ocenia brak wprowadzenia form prawnego wsparcia osób z niepełnosprawnościami zgodnych z art. 12 Konwencji i modelem wspieranego podejmowania decyzji.

Pytania:

- 1) *Czy planuje się wypowiedzenie przez Polskę Oświadczenia Interpretacyjnego do art. 12 Konwencji?*
- 2) *Czy planuje się uchylenie przepisów art. 13 i 16 kodeksu cywilnego o ubezwłasnowolnieniu i wprowadzenie nowych regulacji opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji?*
- 3) *Czy planuje się zintensyfikowanie działań nadzorujących sprawowanie opieki i kurateli nad osobami ubezwłasnowolnionymi całkowicie i częściowo?*
- 4) *Czy planuje się wdrożenie definicji komunikacji i języka z art. 2 Konwencji w zakresie form czynności prawnych obowiązujących w kodeksie cywilnym?*
- 5) *Czy planuje się prowadzenie szkoleń dla prawników (prokuratorów) w zakresie wolności i praw osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza prawa do korzystania z pełnej zdolności do czynności prawnych?*

Artykuł 13 – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

21. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, które zostały ubezwłasnowolnione, co do zasady nie mają zdolności procesowej, a tym samym nie mają zdolności do podejmowania czynności procesowych, takich jak wytaczanie powództw, zaskarżanie orzeczeń sądowych, składanie oświadczeń i wniosków. Wyjątek

⁹ Zob.: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/02B4051B16485CFCC1257FF800494FCF/%24File/730-001.pdf>.

¹⁰ Wystąpienie z 18 grudnia 2017 r., ozn.: IV.7024.26.2014.

¹¹ Uchwała z dnia 28 września 2016 r., sygn. III CZP 38/16.

- stanowią sprawy o ubezwłasnowolnienie, w których do złożenia wniosku o uchylenie ubezwłasnowolnienia upoważniony jest sam ubezwłasnowolniony.
22. Rzecznik z niepokojem zauważa, że zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i w postępowaniu karnym, osoby z niepełnosprawnościami spotykają się z wyłączeniami lub ograniczeniami w zakresie możliwości bycia świadkiem¹².
 23. W polskim systemie prawnym występują instytucje umożliwiające przesłuchanie świadka na odległość lub przeprowadzenie dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych, lecz sądy rzadko stosują te narzędzia. Organy wymiaru sprawiedliwości nie mają obowiązku stosowania w kontaktach z osobami z niepełnosprawnościami polskiego języka migowego, alfabetu Braille'a, czy komunikacji wspomagającej lub alternatywnej. Istotną barierą jest niedostępność architektoniczna budynków wielu sądów i prokuratur. Ponadto nie prowadzi się systematycznych szkoleń osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.
 24. Pozytywnym rozwiązaniem proceduralnym była częściowa cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości (m.in. wprowadzenie w ramach postępowania cywilnego tzw. sądów elektronicznych oraz rozwój systemu elektronicznych protokołów). Nie nastąpił jednak znaczący rozwój w tym obszarze.
 25. W 2016 r. weszła w życie ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Niestety, nie przewiduje ona obowiązku udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z uwzględnieniem specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W ocenie Rzecznika niezbędne jest wprowadzenie środków komunikacji na odległość w tym obszarze¹³.

Pytania:

- 1) *Czy planowana jest nowelizacja przepisów ograniczających możliwość bycia świadkiem w postępowaniach sądowych przez osoby z niepełnosprawnościami?*
- 2) *Jakie działania są planowane w celu upowszechniania korzystania z instytucji umożliwiających przesłuchanie świadka na odległość lub przeprowadzenie dowodu na odległość w postępowaniach sądowych?*
- 3) *Czy planowane jest wprowadzenie obowiązku stosowania polskiego języka migowego, alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej lub alternatywnej we wszystkich instytucjach wymiaru sprawiedliwości?*
- 4) *Czy planowane jest stworzenie kompleksowego programu szkoleń dla pracowników organów wymiaru sprawiedliwości na temat praw osób z niepełnosprawnościami?*
- 5) *Czy zostaną wprowadzone ułatwienia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej dla osób z niepełnosprawnościami?*
- 6) *Czy prowadzone są prace nad dalszą cyfryzacją wymiaru sprawiedliwości?*

¹² Art. 259 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 192 § 2 Kodeksu postępowania karnego.

¹³ Zob. wystąpienie RPO z 6 lipca 2017 r. do Prezydenta RP, ozn.: IV.510.9.2014.

Artykuł 14 ust. 1 – Wolność i bezpieczeństwo osobiste

26. Podczas wizytacji prewencyjnych KMP spotyka osoby w szpitalach psychiatrycznych, które z medycznego punktu widzenia mogłyby opuścić szpital, ale nie są z niego wypisywane, gdyż ze względu na swoją niepełnosprawność wymagają stałego wsparcia. Osoby te oczekują na miejsce w domu pomocy społecznej przez wiele miesięcy właśnie w szpitalu psychiatrycznym.

Pytanie:

Czy zakłada się stworzenie systemu całodobowego wsparcia środowiskowego dla osób z niepełnosprawnością, które – wobec jego braku – obecnie przebywają w szpitalach psychiatrycznych jedynie z powodu braku takiego wsparcia?

Artykuł 14 ust. 2 oraz artykuł 15 – Wolność od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania

27. Rzecznik krytycznie ocenia brak regulacji gwarantujących osobie z niepełnosprawnością, która została pozbawiona wolności przez Policję, wykonywanie stosownych procedur z uwzględnieniem racjonalnych dostosowań. Skutkiem tego zdarzają się przypadki osadzenia osób z niepełnosprawnościami w nieadekwatnych warunkach lub trudności w realizacji przez nie uprawnień procesowych, np. brak zapewnienia pomocy tłumacza języka migowego.
28. Obowiązujące przed dniem 1 lipca 2015 r. regulacje jednoznacznie wykluczały możliwość przyjęcia do jednostki penitencjarnej osób będących w stanie wymagającym hospitalizacji. Obecnie brak jest takiej regulacji.
29. Przepis art. 260 § 1 K.p.k. stanowi, że tymczasowe aresztowanie, jeżeli stan zdrowia oskarżonego tego wymaga, może być wykonywane tylko w postaci umieszczenia w odpowiednim zakładzie leczniczym. Taki zakład leczniczy może funkcjonować w ramach więziennej, jak i publicznej służby zdrowia. Jednak przepisy wykonawcze nie zawierają wykazu podmiotów leczniczych znajdujących się poza systemem więziennictwa. Zachodzi zatem obawa, że w sytuacji, gdy żaden z więziennych zakładów leczniczych nie będzie w stanie zapewnić tymczasowo aresztowanemu odpowiedniej opieki lekarskiej, a nie będzie możliwe zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego, tymczasowo aresztowany nie zostanie objęty świadczeniami medycznymi adekwatnymi do potrzeb w tym zakresie.
30. Rzecznik z niepokojem zauważa, że z zawartego w ustawie Prawo budowlane obowiązku projektowania i budowania obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w sposób zapewniający dostępność dla osób z niepełnosprawnościami wyłączono zakłady karne i areszty śledcze. Wskutek tego jedynie 60 spośród 155 jednostek penitencjarnych może służyć osobom poruszającym się na wózkach. Istnieje też specjalna placówka przeznaczona dla osób niewidomych. Jednak

podział na więzienia przeznaczone dla osób z niepełnosprawnościami i osób bez niepełnosprawności jest sztuczny. W praktyce do każdego aresztu śledczego w Polsce, również niedostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, może trafić osadzony np. mający problemy w poruszaniu się, ale ze względu na czynności procesowe, czy też konieczność udziału w rozprawach sądowych, nie będzie on mógł być przewieziony do innej jednostki penitencjarnej. Obowiązujący w prawie polskim standard 3 m² powierzchni mieszkalnej przypadającej na więźnia nie uwzględnia faktu, że osoby poruszające się na wózku muszą mieć odpowiednią dla manewrów powierzchnię.

Pytania:

- 1) Czy będą podejmowane działania w celu usprawnienia procesu wczesnej identyfikacji osób z niepełnosprawnościami i rozpoznawania ich potrzeb związanych z udziałem w postępowaniu karnym, z opieką zdrowotną jeszcze przed przybyciem do danej placówki penitencjarnej?*
- 2) Czy planuje się zmianę przepisów umożliwiającą nieprzyjmowanie do aresztu śledczego lub zakładu karnego osoby w stanie bezpośredniego zagrożenia życia?*
- 3) Czy planuje się zmianę przepisów umożliwiającą umieszczenie tymczasowo aresztowanej osoby z niepełnosprawnością wynikającą m.in. z ciężkiej choroby somatycznej w szpitalu lub też w innej placówce zdrowia poza systemem więziennictwa?*
- 4) Czy będą podejmowane działania w celu likwidacji barier architektonicznych i rozwinięcia modernizacji dostosowawczych w więziennictwie, uwzględniających – jeśli jest to technicznie wykonalne – zasady uniwersalnego projektowania?*

Artykuł 16 – Wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć

31. Nie jest znana rzeczywista skala przemocy w rodzinie wobec osób z niepełnosprawnościami. Mimo że osoby z niepełnosprawnościami szczególnie narażone są na przemoc, to członkowie służb udzielających wsparcia ofiarom przemocy w rodzinie nie mają do czynienia z dużą liczbą przypadków tego rodzaju przemocy¹⁴.
32. Jedną z przyczyn niezgłaszania przypadków przemocy przez osoby z niepełnosprawnościami jest niedostępność pomocy prawnej czy psychologicznej i niedostępność instytucji pomocowych. Przykładowo na 35 działających w Polsce Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie jedynie 8 mieściło się w budynkach dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową. W 32 ośrodkach nigdy nie znalazła się osoba głucha, tylko w jednym nawiązana jest stała współpraca z oddziałem Polskiego Związku Głuchych umożliwiająca zapewnienie tłumacza języka migowego. Żaden z ośrodków nie deklarował posiadania

¹⁴ Raport RPO pt. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami”, Warszawa 2013, s. 81; raport w wersji elektronicznej dostępny jest pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_Rzecznika_Praw_Obywatelskich_2013_Nr_7.pdf.

strony internetowej dostępnej dla osób niewidomych, ani dysponowania wideotelefonem umożliwiającym kontakt telefoniczny osobom głuchym¹⁵.

33. Członkowie służb udzielających wsparcia ofiarom przemocy w rodzinie dostrzegają, że osoby z niepełnosprawnościami są szczególnie narażone zarówno na przemoc instytucjonalną¹⁶, jak i w miejscach publicznych – na ulicy i w miejscu pracy¹⁷. Tymczasem ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a także Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 nie obejmuje ochroną osób, wobec których przemoc stosowana jest poza domem, w tym w instytucjach pomocowych. Takim osobom ochrona gwarantowana jest jedynie przez przepisy ogólne – przede wszystkim Kodeksu karnego. Pomimo obowiązywania regulacji nakazujących uwzględnienie w domach pomocy społecznej zasad wolności, intymności, godności i poczucia bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami regulacje wewnętrzne tych domów znacznie ograniczają prawa i wolności ich mieszkańców. Przykładowo w niektórych domach pomocy społecznej mieszkańcy nie mają wpływu na miejsce przechowywania swoich dokumentów osobistych, a możliwość samodzielnego wychodzenia poza dom pomocy społecznej jest ograniczana¹⁸. Istotna wydaje się również konieczność zwiększenia ochrony przed przemocą osób chorujących psychicznie i przebywających w szpitalach psychiatrycznych. Jak wynika ze sprawozdania Rzecznika Praw Pacjenta, rzecznicy praw pacjenta wielokrotnie stwierdzali naruszenie praw pacjentów polegające na stosowaniu wobec nich różnych form przemocy. Przykładowo Rzecznik stwierdził naruszenie praw pacjentów w związku z uszkodzeniem ciała i stosowaniem przemocy podczas stosowania przymusu bezpośredniego, czy zamykanie pacjentów w salach obserwacyjnych na klucz, co uniemożliwiało im swobodne poruszanie się po oddziale¹⁹.
34. Rzecznik negatywnie ocenia fakt, że przepisy Kodeksu karnego nie uwzględniają specyficznego rodzaju przestępstw motywowanych uprzedzeniami względem osób z niepełnosprawnościami. Przestępstwa nawoływania do nienawiści, znieważania, czy stosowania przemocy lub groźby bezprawnej z uwagi na przynależność narodową, etniczną, rasową, wyznaniową lub bezwyznaniowość²⁰ nie odnoszą się do osób z niepełnosprawnościami – ta cecha nie jest zatem szczególnie chroniona przez przepisy

¹⁵ Na podstawie wywiadów telefonicznych przeprowadzonych w dniu 25 sierpnia 2014 r. przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z pracownikami Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie.

¹⁶ Tj. w domach pomocy społecznej i szpitalach, w tym szpitalach psychiatrycznych.

¹⁷ Raport RPO pt. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet...”, s. 88.

¹⁸ Wyniki analizy regulaminów porządkowych łódzkich domów pomocy społecznej i ankiety przeprowadzonej wśród dyrektorów lub pracowników domów pomocy społecznej; „Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej”, K. Kurowski w: „Niepełnosprawność. Zagadnienia, problemy, rozwiązania”, Nr II/2014(11), s. 161-162, s. 171-172.

¹⁹ „Sprawozdanie dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.”, Rzecznik Praw Pacjenta, s. 71.

²⁰ Por. art. 118, 119, 256 i 257 Kodeksu karnego.

Kodeksu karnego. Mowa nienawiści względem osób z niepełnosprawnościami nie jest w ogóle przestępstwem, zaś przestępstwo znieważenia ścigane jest z oskarżenia prywatnego, co oznacza, że ciężar gromadzenia dowodów i wniesienia aktu oskarżenia do sądu spoczywa na pokrzywdzonym tym przestępstwem. Nie jest znana Rzecznikowi sprawa, w której prokurator, ze względu na interes społeczny, zdecydowałby się na objęcie tego rodzaju postępowania ściganiem z urzędu. Rzecznik wskazywał na potrzebę dokonania zmian legislacyjnych w tym zakresie²¹.

Pytania:

- 1) Czy zostanie dokonane dostosowanie architektoniczne ośrodków pomocy, stworzenie dostępnych kanałów komunikacji – stron internetowych i telefonów dostępnych dla osób głuchych i niewidomych?*
- 2) Czy nastąpi zwiększenie faktycznej ochrony przed przemocą osób z niepełnosprawnościami przebywających w domach pomocy społecznej i szpitalach psychiatrycznych – zapewnienie skutecznych środków ochrony prawnej przed przemocą instytucjonalną i uwzględnienie tego rodzaju przemy w krajowych programach i politykach?*
- 3) Czy planuje się kryminalizację nawoływania do nienawiści i znieważen, w tym znieważen publicznych, poszczególnych grup z powodu rzeczywistej lub domniemanej niepełnosprawności?*
- 4) Czy planuje się nowelizację Kodeksu karnego w celu objęcia ściganiem z urzędu, jako przestępstwa motywowane uprzedzeniami, przestępstw naruszenia nietykalności cielesnej, znieważenia, w tym publicznego, poszczególniej osoby, stosowania przemocy lub groźby bezprawnej z powodu rzeczywistej lub domniemanej niepełnosprawności?*

Artykuł 19 – Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo

35. Rzecznik z niepokojem wskazuje, że w Polsce w dalszym ciągu dominuje model opieki instytucjonalnej zamiast usług wspierających świadczonych na poziomie społeczności lokalnej. Rośnie liczba domów pomocy społecznej (801 w 2012 r., 815 w 2015 r., 817 w 2016 r.), choć w ostatnim roku zmniejszyła się liczba osób korzystających (85 007 w 2012 r., 86 502 w 2015 r., 83 967 w 2016 r.). Średnia liczba osób w jednym domu pomocy społecznej pozostaje bardzo wysoka – około 103 osób korzystających rocznie. Rolę domów pomocy społecznej, niezgodnie ze swoim przeznaczeniem, zaczynają coraz częściej przejmować zakłady opiekuńczo-lecznicze (30,1 tys. łóżek w roku 2014) z racji bardziej korzystnego finansowania pobytu z perspektywy samorządów, osób korzystających oraz ich rodzin. W Polsce nie istnieje żadna strategia, ani plan deinstytucjonalizacji.

²¹ Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych z 25 kwietnia 2017 r., ozn.: XI.816.8.2017.

36. W 2017 r. dokonano zmiany przepisów ustawy o pomocy społecznej w zakresie mieszkań chronionych, ale zmiany te są w znacznej części niezgodne z Komentarzem Generalnym do art. 19 Konwencji (m.in. zakaz korzystania z mieszkań przez osoby wymagające całodobowego wsparcia, brak wymagania włączenia w społeczność lokalną odnośnie mieszkań docelowych, limit do 12 osób mieszkających w jednym mieszkaniu, brak ograniczenia liczby mieszkań w jednym budynku). W 2016 r. z mieszkań chronionych korzystało 2774 osób, jednakże nie wiadomo, ile z nich to osoby z niepełnosprawnościami, ponieważ takie informacje nie są gromadzone. Warto zauważyć, że w ramach realizacji programu „Za życiem” zakładano, począwszy od lipca 2017 r., tworzenie 50 nowych mieszkań chronionych rocznie w skali całego kraju. Mają być one tworzone przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego²². Brak niestety informacji m.in. odnośnie zasad finansowania tworzenia nowych mieszkań.
37. W ramach projektów finansowanych z funduszy unijnych tworzone są mieszkania wspomagane, jednakże nie mają one definicji ustawowej, a jedynie definicję w ramach Wytycznych ds. włączenia społecznego w obrębie funduszy unijnych. Ramy funkcjonowania mieszkań wspomaganych są bardziej zgodne z postanowieniami Konwencji niż mieszkań chronionych, jednakże wciąż nie spełniają one wymagań z Komentarza Generalnego do art. 19 (np. możliwe jest tworzenie w ramach jednego budynku nieograniczonej liczby mieszkań wspomaganych, każde do 12 osób włącznie).
38. Podejmuje się różne działania na rzecz rozwoju usługi asystenta osoby z niepełnosprawnością – aktualnie głównie projektowo w ramach funduszy unijnych. W dalszym ciągu nie istnieje systemowa usługa asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością, ani nie są podejmowane działania, aby taką usługę stworzyć. Problem ten został wskazany w raporcie Rzecznika²³.
39. Realizowane obecnie usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze również nie spełniają wymagań z Komentarza Generalnego do art. 19. Jednym z większych problemów w zakresie dostępu do usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych jest kryterium dochodowe, które uniemożliwia wielu osobom z niepełnosprawnościami korzystanie z nich.
40. Rzecznik odnotowuje, że stworzono plany oraz podjęto działania na rzecz rozwoju usług wsparcia w społeczności lokalnej poprzez tworzenie centrów zdrowia psychicznego. W kontekście realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022 pewne wątpliwości są zgłaszane w zakresie rozległego, potencjalnie

²² Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”, Dz. U. poz. 1292.

²³ Raport pt. „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami”; raport w wersji elektronicznej dostępny jest pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Asystent%20osobisty%20osoby%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bci%C4%85%20-%20zapotrzebowanie%20na%20miar%C4%99%20Konwencji%20o%20prawach%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami.pdf> .

odległego od społeczności lokalnych obszaru działania jednego centrum zdrowia psychicznego (100-200 tys. mieszkańców). Rzecznik wskazuje, że nie założono adekwatnej promocji rozwiązań typu tworzenie centrum przez szpital, ale poza jego budynkiem, blisko społeczności lokalnej.

Pytania:

- 1) *Czy planuje się stworzenie krajowej strategii lub planu deinstytucjonalizacji wsparcia osób z niepełnosprawnościami?*
- 2) *Czy zostanie zapewniona zgodność funkcjonowania mieszkalnictwa chronionego/mieszkalnictwa wspomaganego z art. 19 Konwencji i Komentarzem Generalnym do art. 19 Konwencji?*
- 3) *Czy zostaną podjęte działania w celu zapewnienia znaczącego i systematycznego rozwoju form wsparcia na poziomie społeczności lokalnych oraz zatrzymania przyjmowania do instytucji kolejnych osób z niepełnosprawnościami?*
- 4) *Czy zostanie wprowadzona (ustawowa) regulacja usługi asystenta osobistego?*

Artykuł 20 – Mobilność

41. Wśród publicznych środków transportu najlepiej dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jest transport lotniczy.
42. W kontekście transportu kolejowego, pomimo pewnych postępów i prowadzonej modernizacji, największym problemem pozostaje ograniczona dostępność dla osób z niepełnosprawnościami budynków dworców, peronów oraz taboru kolejowego. Rzecznik z niepokojem zauważa, że ustawodawca bezterminowo wyłączył obowiązek dostosowania infrastruktury kolejowej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Trybunał Konstytucyjny uznał²⁴, że powyższe rozwiązanie jest zgodne z Konstytucją. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że wprowadzenie obecnie prawo polskie nie gwarantuje osobom z niepełnosprawnościami dostępu do lokalnej infrastruktury kolejowej na zasadach identycznych z określonymi we właściwych unijnych TSI, to jednak zapewnia im ten dostęp na zasadach zbliżonych lub alternatywnych, a także wymaga, żeby nowa i przebudowywana infrastruktura kolejowa były zgodna ze standardami unijnymi.
43. W zakresie transportu miejskiego nie obowiązują regulacje prawne, które nakazywałyby przewoźnikom zapewniać pojazdy i usługi dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego dostrzega jednak konieczność dostosowania transportu miejskiego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zauważa, że poziom dostosowania transportu miejskiego jest zróżnicowany na terenie kraju. Najlepsza sytuacja jest w dużych miastach, natomiast w mniejszych ośrodkach z reguły poziom dostosowania wymaga jeszcze zdecydowanej poprawy.

²⁴ Wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. K 47/12.

44. Na poważne bariery napotykają osoby z niepełnosprawnościami chcące uzyskać prawo jazdy. Dotyczy to w szczególności osób głuchych, które w trakcie egzaminu nie mają możliwości skorzystania z usług tłumacza języka migowego. Osoby z niepełnosprawnością ruchową zobowiązane są natomiast do dostarczenia na część praktyczną egzaminu pojazdu dostosowanego do swoich potrzeb. Trybunał Konstytucyjny orzekł²⁵, że taka regulacja jest niezgodna z Konstytucją oraz art. 20 Konwencji. Ustawodawca nie zrealizował jednak do tej pory tego wyroku i przepisy nie zostały zmienione.
45. Problemem jest nierespektowanie przez prywatnych przewoźników prawa osób z niepełnosprawnościami wstępu do środka transportu wraz z psem asystującym. Rzecznik krytycznie ocenia fakt, że organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów nie mają prawnych środków działania o charakterze kontrolnym lub nadzorczym, za pomocą których mogłyby zapewnić przestrzeganie przez prywatnych przewoźników tego uprawnienia.
46. W 2013 r. zaostrzono kryteria, których spełnienie warunkuje otrzymanie karty parkingowej. Rzecznik pozytywnie ocenia cel regulacji, tj. dążenie do zapewnienia, aby osoby o znacznej lub szczególnej niepełnosprawności i ograniczonych możliwościach samodzielnego poruszania się mogły w sposób efektywny korzystać z tego uprawnienia. Wiele osób z niepełnosprawnością uznało jednak skutki tej regulacji za nadmierne ograniczenie przysługujących im uprzednio prawa.
47. Indywidualna mobilność jest podstawą funkcjonowania społecznego i zawodowego osób z niepełnosprawnością. Wiele osób z niepełnosprawnością korzysta z dostosowanych pojazdów, których nabywanie finansowane jest wyłącznie ze środków własnych. Rzecznik zauważa, że brak wsparcia w zakresie zaopatrzenia w indywidualne środki transportu jest istotnym czynnikiem hamującym niezależne życie, zwłaszcza osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności ruchowej, i jest podstawowym czynnikiem wykluczenia społecznego i zawodowego tej grupy.

Pytania:

- 1) *Czy przyjęto harmonogram modernizacji infrastruktury kolejowej w celu dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami?*
- 2) *Czy planuje się wprowadzenie terminu, po którym pojazdy transportu miejskiego będą musiały być dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami?*
- 3) *Kiedy wprowadzone zostaną racjonalne usprawnienia podczas egzaminów na prawo jazdy?*
- 4) *Czy i kiedy uruchomiony zostanie rządowy program dofinansowania zakupu indywidualnych środków transportu dla osób z niepełnosprawnościami?*

²⁵ Wyrok z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt K 37/13.

Artykuł 21 – Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji

48. Przyjęta w 2011 r. ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się ma zbyt wąski zakres, bowiem obowiązek zapewnienia bezpłatnej usługi tłumacza języka migowego mają jedynie organy administracji publicznej. Natomiast podmioty lecznicze, placówki oświatowe, czy jednostki Policji są jedynie zobowiązane do stworzenia możliwości skorzystania z pomocy osoby przybranej.
49. W polskim prawie brak jest przepisów odnoszących się do komunikacji wspomagającej lub alternatywnej.
50. Nadal nie są w pełni przestrzegane przepisy dotyczące dostępności cyfrowej zobowiązujące podmioty publiczne do stosowania standardu WCAG 2.0. Wprawdzie dostępność serwisów internetowych urzędów centralnych wzrosła, jednak wciąż większość publicznych e-usług nie pozwala na korzystanie z nich przez obywateli z niepełnosprawnościami²⁶. Rzecznik zwracał uwagę na potrzebę realizacji obowiązku zapewnienia pełnej dostępności publicznych serwisów internetowych²⁷.

Pytania:

- 1) *Czy planuje się rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do zapewnienia bezpłatnej usługi tłumacza języka migowego?*
- 2) *Czy planuje się wprowadzenie regulacji odnoszących się do komunikacji wspomagającej lub alternatywnej?*
- 3) *Czy zostaną wprowadzone mechanizmy egzekwowania wymagań prawnych w zakresie spełniania przez strony internetowe podmiotów publicznych standardów WCAG 2.0?*

Artykuł 23 – Poszanowanie domu i rodziny

51. Przepisy prawa dotyczące życia rodzinnego osób z niepełnosprawnościami i praktyka ich stosowania są sprzeczne ze standardami określonymi w art. 23 Konwencji. Od ratyfikacji Konwencji Polska nie zmieniła treści art. 12 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zgodnie z którym „nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym”. Wyjątkowo na zawarcie małżeństwa przez takie osoby może wyrazić zgodę sąd, jeżeli ich „stan zdrowia lub umysłu nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa”. Mimo deklaracji Ministerstwa Sprawiedliwości w roku 2014 o pracach nad nowelizacją tego przepisu, co skutkowałoby możliwością odstępiania od zastrzeżenia złożonego przez Polskę do art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji, zmiana nie nastąpiła. Ponadto Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika podważający zgodność art. 12 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z Konstytucją orzekł²⁸, że zakaz zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością

²⁶ <http://widzialni.org/container/raport-dostepnosci-2017.pdf>

²⁷ Wystąpienie do Ministra Cyfryzacji z 3 grudnia 2015 r., ozn.: VIII.420.4.2014.

²⁸ Wyrok z 22 listopada 2016, sygn. TK 13/15.

intelektualną lub psychiczną jest zgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału „utrzymanie względnego zakazu małżeńskiego dla osób dotkniętych zaburzeniami psychotycznymi albo upośledzeniem umysłowym może być uznane za konieczne z punktu widzenia ochrony małżeństwa i rodziny na nim opartej oraz dobra dziecka”.

52. Małżeństwa nie może też zawrzeć osoba ubezwłasnowolniona całkowicie. Ze względu na rosnącą liczbę wniosków o ubezwłasnowolnienie stanowi to kolejne ograniczenie prawa do zawarcia małżeństwa osób z niepełnosprawnościami.
53. Rzecznik krytycznie ocenia brak systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami w wykonywaniu funkcji rodzicielskich.

Pytania:

- 1) *Czy planuje się odstąpienie od zastrzeżenia do art. 23 lit. a Konwencji i uchylene art. 12 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego?*
- 2) *Czy planuje się stworzenie systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami w wykonywaniu funkcji rodzicielskich?*
- 3) *Czy zostanie wprowadzany monitoring postępowań, w których istnieje obawa, że przesłanką ingerencji we władzę rodzicielską jest niepełnosprawność rodzica?*
- 4) *Czy planuje się podjęcie działań w celu wprowadzenia rzetelnej edukacji seksualnej dla osób z niepełnosprawnością intelektualną?*
- 5) *Czy zostaną uruchomione szkolenia pracowników socjalnych oraz sędziów sądów rodzinnych na temat wolności i praw osób z niepełnosprawnościami, szczególnie prawa do życia rodzinnego?*

Artykuł 24 – Edukacja

54. Edukacja uczniów z niepełnosprawnościami odbywa się w szkołach ogólnodostępnych, szkołach integracyjnych oraz w szkołach specjalnych. Ramy prawne pozwalają na realizację prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej. Wyzwaniem jest brak odpowiednich regulacji szczegółowych gwarantujących właściwą egzekucję tego prawa.
55. Innym problemem jest system finansowania specjalnych potrzeb edukacyjnych. Choć na każde dziecko z orzeczoną niepełnosprawnością naliczana jest dodatkowa waga subwencyjna z tytułu niepełnosprawności, która przekazywana jest z budżetu państwa do organu prowadzącego szkołę, to nie ma prawnych gwarancji przekazania tych kwot z jednostki samorządu terytorialnego do szkoły, w której uczy się dziecko. W praktyce w szkołach ogólnodostępnych gwarantowane jest minimum wsparcia – dwie godziny zajęć rewalidacyjnych tygodniowo. Możliwość uzyskania wsparcia adekwatnego do potrzeb jest uzależniona od zamożności samorządu lokalnego oraz aktywności dyrektora szkoły i rodziców ucznia z niepełnosprawnością, a nie obiektywnych potrzeb dziecka.

56. Rzecznik wskazuje, że szczegółowe regulacje prawne, w tym finansowe, dotyczą jedynie dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością, co sprawia, że wiele dzieci ze specyficznymi problemami w edukacji, ale bez formalnego potwierdzenia niepełnosprawności, może liczyć na znacznie mniejsze wsparcie. W polskim systemie oświaty funkcjonuje zamknięty katalog niepełnosprawności, co wyraźnie różni się od Konwencji. W konsekwencji nie w każdym przypadku udzielane wsparcie jest adekwatne do potrzeb.
57. Rzecznik zaniepokojony jest statystykami dotyczącymi edukacji. Około połowy uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego z tytułu niepełnosprawności uczy się w szkołach specjalnych, około jednej piątej w szkołach integracyjnych, a jedynie trzech na dziesięciu w szkołach ogólnodostępnych, które zapewniają edukację włączającą. Co więcej, odsetek uczniów uczących się w ramach edukacji włączającej zmniejsza się wyraźnie wraz z wiekiem i o ile odsetek uczniów w przedszkolach specjalnych sięga około jednej czwartej, to z każdym kolejnym etapem edukacyjnym ulega on zwiększeniu i w szkołach ponadgimnazjalnych sięga już trzech czwartych uczniów z orzeczeniami.
58. Przyczynami trudności w wyegzekwowaniu adekwatnego wsparcia dla uczniów z niepełnosprawnościami są m.in. negatywne nastawienie kadry pedagogicznej do edukacji włączającej, brak odpowiednich kompetencji nauczycieli w zakresie kształcenia osób z niepełnosprawnościami, niedostateczna infrastruktura dostosowana do potrzeb uczniów z niepełnosprawnościami w postaci dostępnych budynków, specjalistycznego sprzętu czy pomocy dydaktycznych, a także brak systemowych możliwości pozwalających na szybkie rozwiązanie konfliktu szkolnego w przypadku jego wystąpienia, takich jak np. szybka ścieżka mediacji.
59. Rzecznik dostrzega postęp w zakresie zapewnienia dostępności podręczników. Przygotowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej elementarz dla klas pierwszych został opracowany w wersji dostępnej nie tylko dla osób niewidomych i niedowidzących, ale także w polskim języku migowym i dla osób posługujących się alternatywnymi formami komunikacji.
60. W porównaniu do innych sfer edukacji najlepiej można ocenić sytuację dotyczącą zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami równych szans w dostępie do szkolnictwa wyższego. Jednakże i w tym obszarze istnieje potrzeba pewnych zmian. Nieprecyzyjne są przepisy regulujące wykorzystywanie przez uczelnie wyższe dotacji na kształcenie osób z niepełnosprawnościami. W szczególności dotyczy to możliwości przyznawania wsparcia osobom, które zgodnie z Konwencją mogą być uznane za osoby z niepełnosprawnościami, a nie posiadają orzeczenia według przepisów opisanych w punkcie 2. Kolejnym problemem jest brak możliwości otrzymywania stypendium specjalnego dla osób z niepełnosprawnościami przez osoby studiujące na drugim

kierunku, które nie pobierały takiego stypendium podczas studiów na pierwszym kierunku²⁹.

Pytania:

- 1) Czy planuje się zmianę definiowania niepełnosprawności na potrzeby edukacji, tak żeby była zgodna z Konwencją?*
- 2) Czy planuje się działania w celu podniesienia kompetencji dyrektorów, nauczycieli i pracowników akademickich w zakresie niepełnosprawności i kształcenia osób z niepełnosprawnościami?*
- 3) Czy zostaną podjęte działania mające wspierać szkoły, w tym nauczycieli, rodziców i dzieci z niepełnosprawnościami w radzeniu sobie z napotykanymi w ramach edukacji barierami i rozwiązywaniu potencjalnych konfliktów?*
- 4) Jakie działania zostaną podjęte w celu zwiększenia odsetka dzieci z niepełnosprawnościami uczących się w ramach edukacji włączającej?*
- 5) W jaki sposób planuje się zwiększenie wsparcia edukacji osób z niepełnosprawnościami na poziomie uczelni wyższych?*

Artykuł 25 – Zdrowie

61. Problemem jest utrudniony dostęp osób z niepełnosprawnością do rehabilitacji medycznej oraz do wyrobów medycznych poprzez wprowadzenie zbyt niskich limitów na wyroby i usługi medyczne, np. pieluchomajtki.
62. Rzecznik jest zaniepokojony, że w katalogu podmiotów zobowiązanych do zapewnienia usługi tłumacza języka migowego brak jest m.in. podmiotów leczniczych, co negatywnie rzutuje na dostępność świadczeń zdrowotnych dla osób z niepełnosprawnościami. Znalazło to potwierdzenie w badaniach zrealizowanych przez Rzecznika³⁰.
63. Jednym z aspektów podlegających ocenie lekarskiej w procesie kwalifikacji do leczenia uzdrowiskowego jest samodzielność pacjenta w codziennym funkcjonowaniu. W konsekwencji osoby potrzebujące wsparcia w czynnościach życia codziennego nie mają dostępu do rehabilitacji uzdrowiskowej finansowanej ze środków publicznych.

Pytania:

- 1) Czy zostanie zwiększony dostęp do wyrobów medycznych i wózków inwalidzkich?*
- 2) Czy podmioty lecznicze będą miały obowiązek zapewnienia usługi tłumacza języka migowego?*

²⁹ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami”; raport w wersji elektronicznej dostępny jest pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN_RZECZNIKA_PRAW_OBYWATELSKICH_2015_nr_5.pdf.

³⁰ Raport RPO pt. „Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej”, Warszawa 2014, s. 60; raport w wersji elektronicznej dostępny jest pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/rowne_glusi_8-9.pdf.

- 3) *Czy osobom potrzebującym wsparcia w czynnościach życia codziennego zostanie zapewniony pełny dostęp do leczenia uzdrowiskowego?*

Artykuł 26 – Habilitacja i rehabilitacja

64. Rzecznik krytycznie ocenia brak uwzględnienia habilitacji w polskim ustawodawstwie.
65. Polska zapewnia różne formy rehabilitacji, ale wiele obszarów wymaga poprawy: koordynacja i programowanie działań, kompleksowość, wczesna i późniejsza rehabilitacja, wsparcie doradcze w procesie rehabilitacji, oferta usług społecznych, ciągłość świadczenia usług, stabilność finansowania.
66. Odpowiedzialność za poszczególne obszary jest rozproszona, a finansowanie działań pochodzi z wielu źródeł. Z powodu braku koordynacji działania są fragmentaryczne, a środki nie są wydatkowane optymalnie.
67. Wczesna rehabilitacja jest zasadniczo niedostępna, zwłaszcza dla dorosłych. Wsparcie w ramach opieki zdrowotnej zazwyczaj kończy się po wypisaniu ze szpitala. Kolejki do rehabilitacji medycznej sięgają zwykle kilku miesięcy. Konieczne jest wzmocnienie koordynacji pomiędzy leczeniem i rehabilitacją.
68. Stała rehabilitacja jest również trudno dostępna. Poziom zgłaszanych potrzeb jest zaspokajany w niewielkim stopniu. W rezultacie poziom niepełnosprawności i potrzeba wsparcia zwiększają się, z negatywnym skutkiem społecznym i finansowym dla państwa.
69. Podstawowym źródłem finansowania rehabilitacji zawodowej i społecznej w Polsce jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). PFRON oferuje dofinansowanie do sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, turnusów rehabilitacyjnych oraz likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i transportowych. Popyt na wszystkie formy rehabilitacji jest zaspokajany tylko częściowo.
70. Poza rehabilitacją leczniczą brak jest koszyka gwarantowanych bezpłatnie usług rehabilitacyjnych. Rehabilitacja, zwłaszcza społeczna, w dużej mierze pozostawiona jest organizacjom pozarządowym. Jednak nie wiąże się to ani z programowaniem zleczonych usług, ani stałością finansowania, ani też zapewnianiem ciągłości usług. Istnieje zatem stałe zagrożenie, że osiągnięte w wyniku rehabilitacji postępy zostaną zaprzepaszczone wskutek utraty dostępu do dalszej rehabilitacji.
71. Rzecznik krytycznie ocenia stosowanie (niskich) kryteriów dochodowych w dostępie do świadczeń rehabilitacyjnych. Rehabilitacja jest konieczna z powodu niepełnosprawności, a nie ubóstwa.
72. Rzecznik krytycznie ocenia fakt, że rehabilitacja nie jest powszechnie dostępna, wczesna, kompleksowa ani ciągła. Oferta usług jest ograniczona zakresowo, ilościowo, czasowo i geograficznie.
73. W zakresie dostępu do rehabilitacji szczególnie trudna jest sytuacja osób z niepełnosprawnością psychiczną. Realizacja Narodowego Programu Ochrony Zdrowia

Psychicznego na lata 2011–2015 r. została oceniona bardzo krytycznie przez Najwyższą Izbę Kontroli, według której Program zakończył się fiaskiem³¹. W 2017 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022. Głównym jego celem jest rozpowszechnienie środowiskowego modelu wsparcia psychiatrycznego poprzez Centra Zdrowia Psychicznego. Przeszkodę we wdrożeniu tego zamierzenia może się okazać brak odpowiedniej kadry specjalistów³². Programem nie są objęte dzieci i młodzież z problemami i zaburzeniami psychicznymi.

Pytania:

- 1) *Jakie działania planowane są w zakresie zapewnienia koniecznego wsparcia w zakresie habilitacji?*
- 2) *Jakie działania są planowane w zakresie programowania działań habilitacyjnych i rehabilitacyjnych?*
- 3) *Jakie działania planowane są w zakresie koordynacji habilitacji i rehabilitacji?*
- 4) *Czy są planowane działania w zakresie zwiększenia dostępności (wczesnej) rehabilitacji, np. na wzór pakietu onkologicznego?*
- 5) *Czy planowane jest zniesienie kryteriów dochodowych (lub podniesienie progów bądź uelastycznienie kryteriów) w dostępie do habilitacji i rehabilitacji?*
- 6) *Jakie działania podjęto w celu właściwego zorganizowania środowiskowego modelu wsparcia psychiatrycznego?*

Artykuł 27 – Praca i zatrudnienie

74. Polska stopniowo podejmuje działania służące promocji zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy, jednak należy je uznać za niewystarczające.
75. Ustawa o rehabilitacji przewiduje finansowe formy wspierania pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami. Są to dofinansowanie części wynagrodzeń oraz zwrot kosztów dostosowania stanowiska pracy. Podmiotem uprawnionym do uzyskania dofinansowania jest pracodawca, a nie osoba z niepełnosprawnością będąca pracownikiem. Zwrot kosztów możliwy jest jedynie w przypadku zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością zarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu. Ogranicza to możliwość ewentualnej zmiany pracy przez osobę z niepełnosprawnością.
76. Pracodawcy zatrudniający powyżej 25 pracowników mają obowiązek zatrudniać co najmniej 6% osób z niepełnosprawnościami. Jeśli nie realizują tego obowiązku, muszą dokonywać wpłat na PFRON. Rzecznik co do zasady pozytywnie ocenia ten mechanizm, jednak w praktyce nie przynosi on oczekiwanych rezultatów.

³¹ Kontrola nr KZD.430.006.2016; por.: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12692,vp,15090.pdf>.

³² Por. pkt 40 niniejszego Raportu.

77. W ustawie o rehabilitacji zawarty jest też szereg uprawnień pracowniczych, takich jak skrócony czas pracy, dodatkowy urlop, czy zwolnienie od pracy, przysługujących osobom z określonymi stopniami niepełnosprawności. Z jednej strony rozwiązania te mogą być oceniane jako powodujące mniejszą atrakcyjność osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy, jednak z drugiej strony mogą być uznawane za racjonalne usprawienie. Ustawodawca zmienił rozwiązania w tym zakresie w taki sposób, że skrócony czas pracy przysługiwał osobie z niepełnosprawnością jedynie po uzyskaniu indywidualnego wskazania lekarza medycyny pracy. Trybunał Konstytucyjny uznał to rozwiązanie za niezgodne z Konstytucją RP³³.
78. Ustawa o rehabilitacji przewiduje łańcuch rehabilitacji zawodowej: warsztaty terapii zajęciowej – zakłady aktywności zawodowej – zakłady pracy chronionej – otwarty rynek pracy. Ten system nie jest jednak efektywny. W szczególności warsztaty terapii zajęciowej nie spełniają swojej funkcji jako element aktywizacji zawodowej. W tym zakresie, w ocenie Rzecznika należy wdrożyć zmiany, takie jak projektowane rozwiązania premiujące warsztaty terapii zajęciowej mające wysoki wskaźnik aktywizacji zawodowej oraz przewidujące udzielanie wsparcia byłym uczestnikom warsztatów terapii zajęciowej, którzy weszli na rynek pracy.
79. Pomimo prowadzenia dużych projektów w zakresie zatrudniania wspomaganego, których celem miało być przyjęcie systemowych rozwiązań prawnych w tej materii, nie uczyniono tego. Wskutek tego usługi zatrudniania wspomaganego są dostępne w bardzo ograniczonym zakresie, jedynie w czasowych projektach organizacji pozarządowych dostępnych nierównomiernie na terenie kraju.
80. W porównaniu z sytuacją opisaną w sprawozdaniu z 2015 r., ograniczono dające osobom z niepełnosprawnościami pierwszeństwo w zatrudnieniu w służbie cywilnej. Przyczyniło się to do sytuacji, w której odsetek osób z niepełnosprawnościami zatrudnionych w administracji publicznej nadal rośnie bardzo powoli.

Pytania:

- 1) *Czy planowane są działania w celu promocji zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy?*
- 2) *W jakim sposób planuje się zwiększenie efektywności instrumentów rehabilitacji zawodowej?*
- 3) *Czy zostaną wprowadzone regulacje mające na celu zwiększenie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w administracji publicznej?*
- 4) *Czy zostaną wprowadzone systemowe rozwiązania dotyczące zatrudnienia wspomaganego?*

Artykuł 28 – Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna

³³ Wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt K 17/11.

81. Fundamentem systemu zabezpieczenia społecznego osób z niepełnosprawnościami w Polsce jest system ubezpieczeń społecznych wspierający przez renty tzw. osoby niezdolne do pracy. Wybór metody ubezpieczeniowej i jednego tylko ryzyka powoduje, że wiele osób jest pomijanych. Odpowiedzią na niedostatki podejścia ubezpieczeniowego mają być rozwiązania o charakterze zapomogowym (renta socjalna, świadczenia finansowe z pomocy społecznej), jednak pogłębiają one poczucie niesprawiedliwości i nieefektywności. Cele systemu wsparcia nie odpowiadają na inne potrzeby (poza niezdolnością do pracy), takie jak wyższe koszty życia, o których mowa w art. 28 ust. 2 lit. c Konwencji. Mimo dobrej diagnozy Polska nie adresuje problemu ubóstwa osób z niepełnosprawnościami zgodnie z art. 28 ust. 2 lit. b Konwencji. Zabezpieczenie społeczne pomija znaczącą rolę usług społecznych, których brakuje. Dostęp do nielicznych usług wyklucza osoby aktywne, pracujące, które posiadają dochody, a także osoby ubogie, których nie stać na zapłatę za nie, co stoi w sprzeczności z art. 28 ust. 2 lit. a Konwencji.
82. Istotnym problemem pozostaje tzw. pułapka rentowa lub świadczeniowa, stawiająca często przed wyborem „praca albo wsparcie” zarówno osoby z niepełnosprawnościami, jak i osoby je wspierające. Pod tym względem nie sprzyja promocji zatrudnienia, a tym samym skazuje osoby z niepełnosprawnościami na ubóstwo i życie na marginesie społeczeństwa. Efektem powyższych są zaspokajanie co najwyżej podstawowych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, niski wskaźnik zatrudnienia, mała aktywność społeczna oraz ciągle zagrożenie wykluczeniem społecznym.
83. W przypadku rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami ich większe potrzeby uwzględnione są poprzez dodatki do zasiłku rodzinnego (co do zasady przeznaczone tylko dla rodzin ubogich). Ponadto w wypadku potrzeby intensywnej opieki przewidziano też odrębne świadczenie dla rodzica, a mianowicie świadczenie pielęgnacyjne.
84. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje także opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji (terminologia ustawowa), jeśli jej niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia osiemnastego roku życia, ewentualnie w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia dwudziestego piątego roku życia. Trybunał Konstytucyjny uznał³⁴, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby wspieranej jest niezgodny z Konstytucją. Pomimo wskazania przez Trybunał, że wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych, dotychczas nie zostały sfinalizowane prace legislacyjne.
85. Istotnym problemem jest zakaz łączenia świadczenia pielęgnacyjnego z pracą.

³⁴ Wyrok z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13.

86. Problematyczne są także ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych osób nieobciążonych obowiązkiem alimentacyjnym. Wskazane jest doprecyzowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica ze znacznym stopniem niepełnosprawności.
87. Rzecznik z zadowoleniem przyjął zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2017 r. przewidujące możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalnego przez osoby, które z powodu śmierci osoby z niepełnosprawnością utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna.
88. Rzecznik pozytywnie ocenia przepisy realizujące wyrok Trybunału Konstytucyjnego³⁵, zgodnie z którym w rodzinach, w których wychowywana jest więcej niż jedna osoba z niepełnosprawnością, więcej niż jeden opiekun może pobierać świadczenie opiekuńcze.
89. Rzecznik jest zaniepokojony, że system nie zabezpiecza w pełni osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin przed ubóstwem. Wskaźniki statystyczne ubóstwa (np. stopa ubóstwa) są wyższe dla gospodarstw domowych z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu do gospodarstw bez takich osób.

Pytania:

- 1) *Kiedy i jakie rozwiązania kompensujące wyższe koszty funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami są planowane – zgodnie z art. 28 ust. 2 lit. c Konwencji?*
- 2) *Jakie działania eliminujące zjawisko pułapki świadczeniowej są planowane? Jak przełożą się one na zwiększenie poziomu zatrudnienia?*
- 3) *Kiedy i jakie działania ograniczające ubóstwo gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnościami są planowane – zgodnie z art. 28 ust. 2 lit. b Konwencji?*
- 4) *Kiedy i jakie rozwiązania są planowane w celu umożliwienia osobom wspierającym osoby z niepełnosprawnościami łączenia świadczeń i aktywności zawodowej?*
- 5) *Kiedy zostaną ograniczone kryteria dochodowe w dostępie do wsparcia – zgodnie z art. 28 ust. 2 lit. a Konwencji?*

Artykuł 29 – Udział w życiu politycznym i publicznym

90. Art. 62 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że osoby ubezwłasnowolnione nie posiadają prawa udziału w wyborach i referendach. Po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu osoby te są automatycznie skreślane z listy wyborców oraz nie posiadają biernego prawa wyborczego. Ponadto osoby ubezwłasnowolnione nie mogą w Polsce zakładać stowarzyszeń, ani być ich członkami, a także nie mogą organizować zgromadzeń publicznych (choć mogą w nich uczestniczyć).
91. W prawie wyborczym funkcjonuje szereg mechanizmów ułatwiających udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach i referendach. Przepisy regulują m.in. kwestie

³⁵ Wyrok z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11.

dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, przygotowania nakładek w alfabecie Braille'a na karty do głosowania, a także dwie procedury umożliwiające oddanie głosu bez konieczności udania się do lokalu wyborczego – głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne. Ta ostatnia forma od 2015 r. była dostępna dla wszystkich wyborców, a więc także dla osób z niepełnosprawnościami bez względu na posiadane orzeczenie. Rzecznik postulował wprowadzenie dalszych ułatwień, takich jak ustawowe uregulowanie kwestii dowozu osób z niepełnosprawnościami do lokali wyborczych, a także przygotowania terenu w bezpośredniej okolicy lokalu wyborczego (tj. usunięcie barier architektonicznych itp.).

92. W listopadzie 2017 r. zgłoszono w Sejmie RP projekt zmian w prawie wyborczym (druk nr 2001), który przewidywał m.in. zmiany organów i sposobu organizowania wyborów, a także likwidację głosowania korespondencyjnego. Po wielu protestach m.in. środowisk osób z niepełnosprawnościami i Rzecznika w toku prac parlamentarnych wycofano się częściowo z likwidacji głosowania korespondencyjnego. Uchwalono jednak, że procedura ta będzie dostępna wyłącznie dla wyborców posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym lub znacznym, co oznacza znaczący regres w odniesieniu do stanu poprzedniego. Rzecznik ma także obawę, czy zmiany w strukturze organizowania wyborów wprowadzone na mniej niż rok przed wyborami nie wpłyną negatywnie na stosowanie istniejących ułatwień w praktyce (np. dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami).

Pytania:

- 1) *Czy przewiduje się zmianę regulacji w zakresie praw wyborczych, prawa stowarzyszenia się oraz prawa do organizacji zgromadzeń osób ubezwłasnowolnionych?*
- 2) *Czy przewiduje się rozszerzenie możliwości stosowania głosowania korespondencyjnego?*
- 3) *Czy przewiduje się dodatkowe procedury kontroli właściwego dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami?*

Artykuł 30 – Udział z życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie

93. Rzecznik z satysfakcją odnotowuje, że obecnie medaliści igrzysk paraolimpijskich oraz igrzysk głuchych otrzymują świadczenia olimpijskie na takich samych zasadach jak medaliści igrzysk olimpijskich. Takie same świadczenia przyznano także osobom, które zdobyły medale na zawodach sportowych będących odpowiednikami igrzysk paraolimpijskich rozgrywanych przed 1989 r. oraz odpowiednikami igrzysk głuchych rozgrywanych przed 2001 r.
94. Rzecznik pozytywnie ocenia, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo wstępu z psami asystującymi, w tym przewodnikami, do parków narodowych i rezerwatów przyrody, a także na plaże i kąpieliska.

95. Rzecznik wskazuje jednak także na nadal istniejące ograniczenia w dostępie osób z niepełnosprawnościami do dóbr kultury. Stosownie do przepisów ustawy o radiofonii i telewizji nadawcy programów telewizyjnych zobowiązani są do zapewniania dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu posiadało takie udogodnienia. Z uwagi jednak na wątpliwości interpretacyjne stacje telewizyjne, jeżeli emitują dostosowane programy, to w sposób niejednolity, nie zapewniając dostępności osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. W konsekwencji osoby z niepełnosprawnościami nie mają możliwości wyboru programów o różnej tematyce, zgodnej z ich zainteresowaniami. Niektóre stacje, biorąc pod uwagę rodzaj stosowanego dostosowania, są dostępne wyłącznie dla osób niewidomych, inne wyłącznie dla osób niesłyszących znających język polski. Rzecznik wyraża także zaniepokojenie tym, że ustawa o radiofonii i telewizji – wbrew zasadzie stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw społecznych – nie przewiduje systematycznego wzrostu obowiązków nadawców w zakresie nadawania programów z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami.
96. Przepisy ustawy o prawie autorskim nie pozwalają na opracowanie audiodeskrypcji, czy tłumaczenia na język migowy bez zgody właściciela praw autorskich. W efekcie takich działań powstaje bowiem utwór zależny wykorzystywany również w celach komercyjnych (przykładowo przez stacje telewizyjne). Stanowi to poważną barierę w zakresie realizacji praw osób z niepełnosprawnościami.

Pytania:

- 1) Czy planowane jest precyzyjne uregulowanie obowiązków nadawców programów telewizyjnych tak, aby osoby z wszystkimi rodzajami niepełnosprawności miały dostęp do tych programów na zasadzie równości z innymi osobami przy uwzględnieniu zasady stopniowej realizacji praw społecznych?*
- 2) Czy planowana jest taka reforma przepisów chroniących prawa autorskie, aby nie stanowiły one faktycznej przeszkody dla dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu?*

III. PROBLEMY ZWIĄZANE ZE ZBIERANIEM DANYCH, WSPÓLPRACĄ MIĘDZYNARODOWĄ I WDRAŻANIEM NA SZCZEBLU KRAJOWYM (Artykuły 31-33)

Artykuły 31-33 – Statystyka i zbieranie danych, wdrażanie na szczeblu krajowym

97. Przeprowadzany jest szereg badań cyklicznych, w których możliwe jest ograniczone wnioskowanie o populacji osób z niepełnosprawnościami. Nie istnieje jednak jednolita baza danych z informacjami na temat osób z niepełnosprawnościami.
98. Zgodnie z art. 33 ust. 1 KPON Polska wyznaczyła w ramach rządu tzw. punkt kontaktowy. Jest nim Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jednocześnie ta sama instytucja została wskazana jako mechanizm koordynacji wdrażania Konwencji. Funkcję tę Minister sprawuje przy pomocy Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (w randze Wiceministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Należy jednak podkreślić, że zadania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak i Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych koncentrują się wokół problematyki świadczeń socjalnych, rehabilitacji zawodowej i społecznej, a także zatrudniania osób z niepełnosprawnościami z pominięciem innych obszarów życia społecznego, gospodarczego i politycznego. W związku z tym żaden organ nie pełni w strukturach rządu funkcji mechanizmu koordynacji polityki wobec osób z niepełnosprawnościami. Nie przyjęto też strategii wdrażania Konwencji.

Pytania:

- 1) Czy planuje się utworzenie jednolitej bazy danych z informacjami na temat osób z niepełnosprawnościami?*
- 2) Czy planuje się stworzenie mechanizmu koordynacji polityki wobec osób z niepełnosprawnościami?*
- 3) Czy planuje się stworzenie strategii wdrażania Konwencji?*