

**INFORMACJA**  
**o działalności Rzecznika**  
**Praw Obywatelskich w obszarze**  
**równego traktowania za rok 2018**  
**oraz o przestrzeganiu zasady**  
**równego traktowania**  
**w Rzeczypospolitej Polskiej**

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 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.) 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.

## Spis treści

Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich	3
Wprowadzenie	5
I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania	15
1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość lub religię	15
2. Ochrona praw migrantów i osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową	29
3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	39
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową	54
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek	59
5. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne	67
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	72
1. Dzieci z niepełnosprawnościami (art. 7 KPON)	72
2. Dostępność (art. 9 KPON)	74
3. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPON)	82
4. Równość wobec prawa (art. 12)	88
5. Wolność od tortur (art. 15 KPON)	89
6. Edukacja (art. 24 KPON)	91
7. Zdrowie (art. 25 KPON)	97
8. Praca i zatrudnienie (art. 27 KPON)	99
9. Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna (art. 28 KPON)	100
10. Uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym	105
11. Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych	108
III. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania	111
IV. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania	114
1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych	114
2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych	124
3. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania	130
V. Wnioski oraz rekomendacje	150
VI. Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania	164

## **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.

Należy podkreślić, że naruszenia konstytucyjnej zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji to przede wszystkim problemy obywateli, w szczególności 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 pozostają spotkania regionalne organizowane na obszarze całego kraju. Niemal na każdym takim spotkaniu jego uczestnicy podnosili tematy związane z dyskryminacją, choć nie zawsze mieli świadomość, że problem, który ich dotyka jest właśnie jej przejawem. Zarówno ja, jak i pracownicy mojego Biura, dokładaliśmy wszelkich starań, aby w ramach dostępnych środków każda zgłaszana sprawa została w należyty sposób wyjaśniona. Warto podkreślić, że wiele spraw indywidualnych to w swej istocie emanacja problemów o charakterze systemowym, wymagających nierzadko interwencji ustawodawcy, a więc konsekwentnego zaangażowania.

Szerokie spektrum problemów odnoszących się do realizacji zasady równego traktowania obrazują także dane statystyczne dotyczące wniosków kierowanych w tym obszarze do Rzecznika. Zdecydowanie najwięcej spraw ponownie odnosiło się do problematyki ochrony praw osób z niepełnosprawnościami – niemal co trzecia spośród zgłoszonych. Dane te są szczególnie istotne biorąc pod uwagę, że ograniczona sprawność, np. fizyczna lub psychiczna, może stać się udziałem każdego, czy to na skutek choroby, wypadku, czy też w efekcie postępującego wieku. W związku z tym organy władzy publicznej powinny zintensyfikować działania mające na celu opracowanie i wdrożenie systemowego wsparcia osób z niepełnosprawnościami, zgodnie ze

standardami określonymi w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wydanymi w 2018 r. przez Komitet NZ rekomendacjami opartymi o analizę sytuacji w naszym kraju.

Niestety, utrzymuje się duża ilość spraw dotyczących mowy nienawiści w przestrzeni publicznej, w tym w Internecie, i przestępstw motywowanych uprzedzeniami wobec różnych grup mniejszościowych. Jest to kolejny obszar, który wymaga stanowczej reakcji państwa.

Zgodnie z polską Konstytucją kobiety i mężczyźni mają równe prawa. Tymczasem kobiety nadal w wielu obszarach doświadczają dyskryminacji – jeśli nie *de iure*, to *de facto*. Rok 2018 uwypuklił fakt, że pomimo upływu stu lat od wywalczenia przez kobiety pełnych praw wyborczych ich udział w życiu politycznym pozostaje niewystarczający. Należy więc zwiększyć wysiłki, aby połowa społeczeństwa była odpowiednio reprezentowana na różnych szczeblach władzy i uzyskała adekwatny wpływ na procesy decyzyjne. Trzeba wyeliminować zjawisko „szklanego sufitu” i „lepkiej podłogi” tak, by zapewnić właściwe warunki działalności zawodowej. Na aktywność w tej sferze fundamentalny wpływ mają utrwalone wzorce zachowań kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym. Zadaniem państwa jest takie skonstruowanie rozwiązań prawnych, by w praktyce ułatwiały łączenie różnych ról, z uwzględnieniem swobodnej decyzji kobiet i mężczyzn, którzy w równym stopniu i na równych warunkach mogą świadomie realizować się na wybranych przez siebie polach.

Prowadzone sprawy i odrębne analizy pozwalają 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 dyskryminacji, ale przede wszystkim do jej przeciwdziałania. Zadanie to realizowałem w roku 2018 i zamierzam kontynuować w roku 2019.

dr Adam Bodnar

## Wprowadzenie

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. Konstytucja RP wśród zasad ogólnych wymienia zasadę równości wobec prawa i prawo każdego do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny<sup>1</sup>. Ustawa zasadnicza ustanawia 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

---

<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).

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 ratyfikowana 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 szczególna sytuacja grup narażonych na dyskryminację jest również co roku przedmiotem licznych rekomendacji organizacji międzynarodowych wobec Polski. W roku 2018 Komitet ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami rozpoznał pierwsze sprawozdanie Polski z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, zalecając wyraźne zakazanie wielokrotnej i krzyżowej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, płeć, wiek, pochodzenie etniczne, tożsamość płciową lub orientację seksualną oraz wszelkie inne przesłanki we wszystkich dziedzinach życia. Komitet podkreślił także potrzebę przyjęcia przepisów definiujących i uznających racjonalne dostosowania we wszystkich dziedzinach życia oraz traktujących odmowę ich zapewnienia za formę dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność<sup>16</sup>. Komitet szczególną uwagę

---

<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).

<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 do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczące wstępnego sprawozdania Polski, 29 października 2018 r., znak: CRPD/C/POL/CO/1, pkt 8 a i b.

poświęcił także sytuacji kobiet z niepełnosprawnościami wzywając Polskę do przyjęcia kompleksowej strategii zapobiegania i zwalczania wszelkich form przemocy wobec niepełnosprawnych kobiet i dziewcząt we wszystkich okolicznościach, w tym w domu i instytucjach oraz przyjęcia ustawodawstwa zapewniającego im ochronę przed przemocą, ściganie sprawców i przewidującego odszkodowanie dla osób doznających takiej przemocy<sup>17</sup>.

W 2018 roku Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet rozpatrzył informację<sup>18</sup> dotyczącą stanu wdrożenia priorytetowych rekomendacji z 2014 r.<sup>19</sup>. CEDAW wskazał wówczas m.in. na potrzebę wzmocnienia mandatu oraz zasobów Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania oraz zapewnienia mu warunków umożliwiających realizację polityk dotyczących równości płci oraz wprowadzenia strategii *gender mainstreaming* we wszystkich ministerstwach i agencjach rządowych oraz na poziomie władz lokalnych, a także przeznaczenia środków finansowych umożliwiających efektywne wdrażanie *Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania*. Komitet uznał przedstawione mu w tym zakresie wyjaśnienia za niesatysfakcjonujące<sup>20</sup>, tym samym istnieje potrzeba zintensyfikowania wysiłków rządu mających na celu wzmocnienie mechanizmu koordynacji i wdrażania działań na rzecz równego traktowania, w tym w odniesieniu do płci<sup>21</sup>.

Także Niezależna grupa ekspertów ONZ do spraw dyskryminacji kobiet w prawie i w praktyce w swoim wstępnym raporcie po wizycie w Polsce odniosła się do realizacji zasady równego traktowania ze względu na płeć. W ocenie ekspertów, jednym z najistotniejszych problemów w tym obszarze jest brak krajowej strategii dotyczącej równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Uwagi końcowe (...), pkt 10 a.

<sup>18</sup> Rzecznik przedstawił CEDAW swoje stanowisko w wystąpieniu z 24 października 2017 r., XI.816.30.2016.

<sup>19</sup> Zob. Uwagi końcowe dotyczące połączonego siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski z 7 listopada 2014 r., znak: CEDAW/C/POL/CO/7-8, pkt 49.

<sup>20</sup> Zob. stanowisko Polski z 22 września 2017 r. w sprawie Uwag końcowych CEDAW, znak: CEDAW/C/POL/CO/7-8/Add.1.

<sup>21</sup> Zob. stanowisko CEDAW z dnia 13 kwietnia 2018 r., dostępne pod adresem: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/POL/INT\\_CEDAW\\_FUL\\_POL\\_30901\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/POL/INT_CEDAW_FUL_POL_30901_E.pdf)

<sup>22</sup> Wstępny raport po wizycie w grudniu 2018 r. jest dostępny pod adresem: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24014&LangID=E>



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>23</sup>. Szczegółowe obowiązki państw członkowskich regulują natomiast dyrektywy odnoszące się do równego traktowania w poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego<sup>24</sup>.

Pierwsze zmiany związane z koniecznością dostosowania polskiego prawodawstwa do unijnych standardów w zakresie równego traktowania nastąpiły w Kodeksie pracy<sup>25</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 K.p. poświęconego w całości równemu traktowaniu w zatrudnieniu. Przepis art. 18<sup>3a</sup> § 1 K.p. precyzuje zakres stosowania zasady równego traktowania, wymieniając

---

<sup>23</sup> Art. 21 i nast. Karty Praw Podstawowych UE.

<sup>24</sup> 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. wprowadzająca 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 str. 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, str. 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>25</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, z późn. zm; dalej jako: Kodeks pracy lub K.p.).

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 i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na wymienione w niej przesłanki<sup>26</sup>.

Kluczowym aktem prawnym, który ustanawia środki dla ochrony zasady niedyskryminacji jest natomiast ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>27</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 UE. Należą do niego następujące obszary: podejmowanie kształcenia zawodowego, warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, przystępowanie i działanie w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych, dostęp i warunki korzystania z instrumentów rynku pracy, dostęp i warunki korzystania z usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie, zabezpieczenie społeczne, opieka zdrowotna, oświata i szkolnictwo wyższe.

Zakres ochrony przyznany poszczególnym grupom społecznym narażonym na dyskryminację jest przy tym zróżnicowany ze względu na cechę prawnie chronioną<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 2a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 1265 ze zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1219; dalej także jako: ustawa o równym traktowaniu).

<sup>28</sup> Jest to zjawisko tzw. Hierarchizacji ochrony przed dyskryminacją – por. art. 1 ust. 1 oraz art. 6-8 ustawy o równym traktowaniu.

Na mocy ustawy o równym traktowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania<sup>29</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>30</sup>.

W 2018 r. do Biura Rzecznika wpłynęło 626 spraw dotyczących 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. Barięą pozostaje także niska świadomość prawna oraz brak wiedzy o organach oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji. Z badań<sup>31</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że 73% osób, które doświadczyły lub były świadkiem dyskryminacji w ciągu ostatniego roku (2018) nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, niewielu Polaków wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (28%) lub dostęp do dóbr i usług (25%). Może to świadczyć o wysokiej akceptacji społecznej dla zachowań dyskryminacyjnych i niskiej efektywności prawnych i praktycznych mechanizmów wspierania zasady równego traktowania.

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<sup>32</sup>. Mając na uwadze treść art. 1 ustawy o równym traktowaniu, działania analityczne i badawcze Rzecznika dotyczą następujących przesłanek

---

<sup>29</sup> Art. 18 ustawy o równym traktowaniu. Ustawa powierza zadania w tym zakresie także Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, ze zm.; dalej jako: ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich).

<sup>31</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2018”.

<sup>32</sup> Art. 17b ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

dyskryminacji: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna.

W ramach tych obowiązków Rzecznik w roku 2018 wydał dwa raporty z serii *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*<sup>33</sup>:

- Doświadczenie molestowania wśród studentów i studentek. Analiza i zalecenia.
- Równe traktowanie ze względu na wyznanie w zatrudnieniu. Analiza i zalecenia.

Rzecznik zlecił również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych dotyczących dostępu osób z niepełnosprawnościami do usług opieki zdrowotnej, a także poszerzonego badania na temat świadomości prawnej Polaków w obszarze równego traktowania. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2019.

Mając na uwadze potrzebę zapewnienia przejrzystości działań Rzecznika oraz prawidłowej identyfikacji najważniejszych problemów w obszarze realizacji zasady równego traktowania, tematy badań przewidziane do realizacji w kolejnych latach są wybierane w oparciu o otwartą procedurę konsultacji, skierowanych przede wszystkim do instytucji naukowych i badawczych oraz organizacji społecznych oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji. W roku 2018 przeprowadzono trzecią edycję konsultacji. Na podstawie zgłoszonych tematów, poddanych opinii ekspertów, Rzecznik wybierze zagadnienia do badań na lata 2019 - 2020.

Rzecznik wykonuje także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami<sup>34</sup>. Najważniejsze uwagi Rzecznika związane ze stanem przestrzegania wolności i praw osób z niepełnosprawnościami zostały zawarte w Informacji o działaniach podjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu implementacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>35</sup>, która w 2018 r. została przedstawiona Komitetowi ONZ do spraw Praw Osób

---

<sup>33</sup> Raporty z tej serii są dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/zasada-r%C3%B3wnego-traktowania-raporty-rpo-prawo-i-praktyka>.

<sup>34</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

<sup>35</sup> Informacja RPO z 31 stycznia 2018 r. oraz z dnia 31 lipca 2018 r., XI.411.1.2018.

z Niepełnosprawnościami i miała istotny wpływ na ostateczne rekomendacje Komitetu wobec Polski<sup>36</sup>.

Wobec znaczenia oraz interdyscyplinarności zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania, a także ochrony praw osób z niepełnosprawnościami i praw migrantów, w 2018 r. Rzecznik realizował 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 w Biurze Rzecznika kontynuują prace komisje ekspertów, w tym zajmujące się problematyką związaną bezpośrednio z realizacją zasady równego traktowania, tj. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością, Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych, czy Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Komisje mają charakter ciał opiniodawczo-doradczych<sup>37</sup>. W 2018 r. odbywały się ponadto spotkania Rzecznika z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych<sup>38</sup>. Dodatkowo Rzecznik zorganizował spotkania dedykowane przedstawicielom i przedstawicielkom organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych działających w danym regionie i podejmujących działania na rzecz równego traktowania – Forum Antydyskryminacyjne było okazją do zapoznania się z działaniami Rzecznika jako niezależnego organu do spraw równego traktowania, wymiany wiedzy i doświadczeń oraz nawiązania współpracy z Biurem Rzecznika, w tym zgłoszenia nowych spraw<sup>39</sup>.

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady

---

<sup>36</sup> Uwagi końcowe Komitetu z 29 października 2018 r., znak: CRPD/C/POL/CO/1.

<sup>37</sup> Informacje o działaniach Komisji ekspertów działających przy Rzeczniku – zob. Informacja o działalności RPO o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2018 r., opracowanie dostępne na stronie [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

<sup>38</sup> Podczas trzech spotkań omawiano następujące zagadnienia: zagrożenia związane z ksenofobią i agresją motywowaną nienawiścią na tle narodowości, pochodzenia etnicznego i wyznania; edukacji mniejszościowej, czyli nauczania języka, kultury i historii mniejszości narodowych i etnicznych w szkołach; oraz szeroko rozumianych praw kulturalnych mniejszości.

<sup>39</sup> Spotkania w tej formule odbyły się w Gdańsku (7 czerwca 2018 r.), Lublinie (12 października 2018 r.) i Krakowie (13 listopada 2018 r.).

równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym podsumowanie działań Rzecznika w roku 2018, jak co roku, uzupełnia przegląd orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, a także opis najważniejszych problemów dostrzeżonych w obszarze równego traktowania przez inne instytucje publiczne.

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

# **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. Przedstawione są także informacje dotyczące działań Rzecznika w zakresie ochrony praw migrantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. 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**

### **Przestępstwa z nienawiści na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym**

Rzecznik z niepokojem odnotowywał kolejne przypadki zachowań, które Kodeks karny<sup>40</sup> penalizuje jako przestępstwa z nienawiści<sup>41</sup>. O skali tego rodzaju przestępczości świadczą m.in. dane dotyczące liczby postępowań przygotowawczych, prowadzonych przez prokuratury w całym kraju w sprawach o takie przestępstwa, publikowane corocznie przez Prokuraturę Krajową<sup>42</sup>. Według tych danych, w 2015 r. prowadzono 1548 postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści, w tym 1169 w sprawach nowych, a już w 2016 r. odnotowano 1631 takich spraw, w tym 1314 nowych. W dniu 25 czerwca 2018 r. Prokuratura Krajowa opublikowała sprawozdanie dotyczące przestępczości motywowanej nienawiścią za rok 2017. Z tych danych

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.).

<sup>41</sup> Do takich zachowań należą, między innymi, publiczne nawoływanie do nienawiści na tle przynależności narodowej, etnicznej czy wyznaniowej (przestępstwo z art. 256 § 1 Kodeksu karnego), publiczne znieważanie osób lub grup ze względu na wspomnianą przynależność (przestępstwo z art. 257 Kodeksu karnego), czy też stosowanie przemocy lub gróźb bezprawnych wobec osoby lub grupy osób z powodu takiej przynależności (przestępstwo z art. 119 Kodeksu karnego).

<sup>42</sup> Wyciągi z corocznych sprawozdań dostępne są na stronie [www.pk.gov.pl](http://www.pk.gov.pl).

wynika, że w 2017 roku prowadzonych było 1449 postępowań w sprawach o przestępstwa z nienawiści, z czego 1156 w sprawach nowych. Podane liczby nie uwzględniają jednak spraw zgłoszonych, w których prokuratorzy odmawiali wszczęcia dochodzenia. Dokument nie podaje liczby odmów, ale w jednym z fragmentów wspomina o 1708 sprawach zarejestrowanych w 2017 r. Dane za rok 2018 nie zostały, jak dotąd, ogłoszone.

Od 2016 r. to muzułmanie, ewentualnie osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami<sup>43</sup>. Istotnie wzrosła też liczba spraw, w których podmiotem ataku byli Ukraińcy<sup>44</sup>.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w 2018 r. podjętych zostało około 90 spraw dotyczących przestępstw i innych zachowań motywowanych nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym.

### **Nasilanie się postaw rasistowskich i ksenofobicznych w Polsce. Zjawisko mowy nienawiści**

Podobnie, jak w poprzednich latach, Rzecznik reagował na wszelkie przypadki publicznego propagowania symboli i treści rasistowskich, faszystowskich, czy nazistowskich, odwołujących się wprost do ideologii III Rzeszy, głoszących nienawiść i pogardę dla ludzi innych narodowości, pochodzenia etnicznego czy wyznania. Treści nawiązujące do ww. ideologii pojawiały się w przestrzeni publicznej dość często. Obecne były podczas publicznych zgromadzeń, m.in. Narodowego Święta Pracy, obchodzonego 1 maja 2018 r. przez skrajnie nacjonalistyczne organizacje Szturmowców, Niklot, Kongres Narodowo-Społeczny oraz Autonomicznych Nacjonalistów, czy Hajnowskiego Marszu Żołnierzy Wyklętych, zorganizowanego w Hajnówce w dniu 24 lutego 2018 r. W styczniu 2018 r. na antenie telewizji TVN24 ukazał się natomiast reportaż magazynu Superwizjer pt. „Polscy neonaziści”, który opisywał działalność osób i organizacji zaangażowanych w serię koncertów i spotkań, podczas których propagowano treści zaczerpnięte

---

<sup>43</sup> W 2016 r. faktyczna bądź domniemana przynależność osoby lub osób pokrzywdzonych do grupy wyznawców islamu była motywem działania sprawcy czynu zabronionego w 363 sprawach. Liczba ta, w porównaniu do roku 2015, wzrosła prawie dwukrotnie. Tendencja utrzymywała się też w 2017 r.: w dalszym ciągu to muzułmanów dotyczyła większość przestępstw motywowanych nienawiścią (Prokuratura odnotowała 328 takich spraw).

<sup>44</sup> W 2016 r. motywem działania sprawców była faktyczna lub domniemana przynależność osoby lub grupy osób do narodowości ukraińskiej w 92 sprawach, przy czym nastąpił prawie trzykrotny wzrost w porównaniu do 2015 r., kiedy odnotowano 37 takich spraw. W 2017 r. było ich już 190.



bezpośrednio z symboliki i ideologii III Rzeszy, a także wnoszono hitlerowskie pozdrowienia, oddając cześć Adolfowi Hitlerowi.

Obecność wspomnianych ideologii w przestrzeni publicznej i aktywność środowisk promujących te ideologie<sup>45</sup> pokazują, że konieczna jest krytyczna analiza obowiązujących przepisów prawa, zmierzająca do oceny, czy organy ścigania dysponują odpowiednimi środkami prawnymi, aby skutecznie przeciwdziałać przestępczości motywowanej nienawiścią, a w szczególności zwalczać działalność organizacji, których programy lub sposób działania odwołują się do totalitarnych metod i praktyk nazizmu czy faszystów, ewentualnie zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową<sup>46</sup>. Taki właśnie cel postawił Prezes Rady Ministrów przed Międzyresortowym Zespołem do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszystów i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość<sup>47</sup>.

Z tematyką prac ww. Zespołu związane były dwa wystąpienia generalne Rzecznika. Pierwsze, do Prezesa Rady Ministrów<sup>48</sup>, wskazywało na potrzebę dokonania oceny, czy obecnie stosowane procedury pozwalają właściwym organom na wczesne wykrywanie działalności organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji, czyli organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową. W szczególności, zdaniem Rzecznika, zbadać należy, czy komunikacja pomiędzy organami władnymi do podjęcia działań zmierzających do ich delegalizacji nie napotyka zbędnych przeszkód. W tym kontekście Rzecznik zaapelował o analizę przepisów Kodeksu karnego, regulujących materię przestępczości motywowanej uprzedzeniami, pod kątem ich zgodności z zaleceniami sformułowanymi przez międzynarodowe organy ochrony

---

<sup>45</sup> Por. Rezolucję Parlamentu Europejskiego 25 października 2018 r. w sprawie wzrostu liczby neofaszystowskich aktów przemocy w Europie (2018/2869(RSP).

dostępna pod linkiem: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0428+0+DOC+XML+V0//PL>

<sup>46</sup> Tj. organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji RP.

<sup>47</sup> Zespół został powołany zarządzeniem nr 24 z dnia 20 lutego 2018 r. (M.P. poz. 205).

<sup>48</sup> XI.518.5.2018 z 15 lutego 2018 r.

praw człowieka<sup>49</sup>. W odpowiedzi<sup>50</sup> Rzecznik został powiadomiony o rozpoczęciu prac przez ww. Zespół.

W drugim wystąpieniu, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>51</sup>, Rzecznik zaapelował o podjęcie inicjatywy w kierunku stworzenia skutecznych narzędzi służących ograniczeniu zjawiska mowy nienawiści w Internecie, czyli pojawiających się w sieci internetowej wypowiedzi propagujących ideologie rasistowskie, faszyzm lub inne ideologie totalitarne oraz nawołujących do nienawiści lub znieważających poszczególne osoby lub grupy osób ze względu na narodowość, przynależność etniczną, wyznanie czy bezwyznaniowość. W wystąpieniu Rzecznik postulował, między innymi: powołanie organu doradczego, który we współpracy z przedstawicielami branży internetowej oraz organizacjami pozarządowymi opracuje lub zainicjuje opracowanie kodeksu dobrych praktyk, i który będzie potem czuwał nad egzekwowaniem obowiązków nałożonych na dostawców usług internetowych w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie; doprecyzowanie zasad współpracy dostawców usług internetowych z organami ścigania, także w zakresie obowiązku gromadzenia i udostępniania organom ścigania informacji o nielegalnych treściach i ich źródłach, a także nałożenie na komercyjnych dostawców usług internetowych obowiązku informowania organów ścigania o przestępstwach związanych z mową nienawiści oraz informowania właściwych organów nadzoru w razie zidentyfikowania działalności organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji.

Rzecznik prosił o przedstawienie szczegółowej informacji na temat wyników prac Zespołu<sup>52</sup>. Z uzyskanych wyjaśnień<sup>53</sup> wynikało, że jedynym w zasadzie efektem prac Zespołu jest propozycja wprowadzenia do Kodeksu karnego nowego przepisu penalizującego zachowania związane z publicznym lub niepublicznym upamiętnianiem lub oddawaniem czci postaciom odpowiedzialnym za zbrodnie nazistowskie i komunistyczne. Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowania Rzecznika.

---

<sup>49</sup> Za szczególnie istotną w tym zakresie Rzecznik uznał implementację rozwiązań przewidzianych w Ogólnych Rekomendacjach Komitetu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) nr 35 z dnia 26 września 2013 r., które zalecają państwom penalizowanie członkostwa w organizacjach promujących lub podlegających do nienawiści rasowej, czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działań, dostępne na stronie CERD:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11)

<sup>50</sup> Pismo MWSiA z 14 maja 2018 r., BMP-0790-1-4/18/PS.

<sup>51</sup> XI.518.50.2017 z 11 kwietnia 2018 r.

<sup>52</sup> Pismo z 20 września 2018 r. do MSWiA oraz z 30 października 2018 r. do Prezesa Rady Ministrów, XI.518.50.2017.

<sup>53</sup> Pismo z 13 grudnia 2018 r., BMP-0790-1-15/2018(8).

## Badanie ciemnej liczby przestępstw motywowanych uprzedzeniami

W 2018 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie przeprowadziło projekt badawczy<sup>54</sup>, którego celem było oszacowanie skali występowania oraz zgłaszalności przestępstw z nienawiści, a także rozpoznanie ich specyfiki w wybranych społecznościach, tj. muzułmańskiej, afrykańskiej i ukraińskiej. Badanie zostało przeprowadzone metodą, opartą na wywiadach z respondentami, którzy następnie rekrutowali kolejne osoby do badania spośród własnych sieci społecznych (tzw. *Respondent Driven Sampling*).

Głównym celem badania było oszacowanie skali przestępstw z nienawiści wśród trzech społeczności objętych badaniem. Ponad 600 respondentów należących do tych społeczności zostało zapytanych o doświadczenie przestępstw z nienawiści, mieszczących się w sześciu wskazanych przez badaczy kategoriach (znieważenia, groźby, zniszczenie mienia, naruszenia nietykalności cielesnej, stosowania przemocy i napaści seksualnej). W ten sposób ustalono, że ponad 18% Ukraińców, 8% muzułmanów i aż 43% osób pochodzących z państw Afryki Subsaharyjskiej doświadczyło w latach 2016-2017 co najmniej jednego przestępstwa motywowanego nienawiścią. Tak uzyskane wyniki zostały następnie wykorzystane do oszacowania liczby przestępstw z nienawiści w całych społecznościach, zamieszkujących w objętych badaniem województwach. Liczebność społeczności została określona na podstawie oficjalnych danych, dostarczonych m.in. przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. W ten sposób, w przypadku społeczności ukraińskiej w woj. małopolskim - najliczniejszej spośród badanych grup, oszacowano, że w latach 2016-2017 mogło dojść do popełnienia nawet 44 000 przestępstw motywowanych nienawiścią. W przypadku muzułmanów i osób pochodzących z krajów Afryki Subsaharyjskiej liczby te, dla samego województwa

---

<sup>54</sup> Raport pt. *Badanie charakteru i skali niezgłaszanych przestępstw z nienawiści wobec członków wybranych społeczności w Polsce* przygotowany został w ramach projektu pn. *Building a comprehensive criminal justice response to hate crime*, finansowanego ze środków Unii Europejskiej – zob. <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>.

mazowieckiego, wynosiły odpowiednio ok. 4300 oraz ok. 3000 przestępstw. Badania ujawniły też dużą skalę tzw. *underreportingu*, czyli niskiej zgłaszalności przestępstw omawianej kategorii. Jak ustalono, organom ścigania zgłoszonych zostało jedynie 5% przestępstw z nienawiści.

### **Konieczność wdrożenia przez Policję skutecznych mechanizmów reagowania na treści i symbole rasistowskie oraz faszystowskie, pojawiające się podczas zgromadzeń publicznych**

W ocenie Rzecznika konieczna jest krytyczna analiza postępowania jednostek Policji zabezpieczających zgromadzenia, w czasie których dochodzi do prezentowania symboli i treści rasistowskich, faszystowskich, a nawet nazistowskich, odwołujących się wprost do ideologii III Rzeszy, i w których zachodzi prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego, określonego w art. 256 § 1 lub art. 257 Kodeksu karnego. Przestępstwa motywowane uprzedzeniami, wymagają bowiem od organów państwa, zwłaszcza Policji, stanowczej reakcji i determinacji w zakresie ich wykrywania i ścigania. Aby taka interwencja była możliwa, konieczne jest również upowszechnienie wśród funkcjonariuszy Policji wiedzy o symbolach i hasłach o charakterze rasistowskim lub odwołujących się do faszyzmu czy nazizmu. Rzecznik zwrócił się<sup>55</sup> do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i przeprowadzenie odpowiedniej analizy.

Komendant nie podzielił<sup>56</sup> obaw Rzecznika. Podkreślił, że statystyki policyjne wskazują na spadek liczby przestępstw popełnianych z nienawiści. Jeśli chodzi o imprezy masowe i zgromadzenia, w ocenie Komendanta zasadniczą rolą Policji podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych jest zapewnienie uczestnikom bezpiecznego udziału oraz podejmowanie działań ułatwiających to uczestnictwo. Taktyka działania Policji nie zawsze skutkować będzie bezpośrednią interwencją, ale zawsze policjanci będą dążyć do zabezpieczenia materiału dowodowego i ustalenia tożsamości osób prezentujących symbole, które mogą zostać uznane za symbole nawołujące do nienawiści, celem ewentualnego pociągnięcia

---

<sup>55</sup> XI.518.27.2018 z 6 czerwca 2018 r.

<sup>56</sup> Pismo z 10 lipca 2018 r.

do odpowiedzialności karnej. Ponadto, Komendant poinformował Rzecznika o zatwierdzeniu Planu działań Policji na lata 2018-2021 w zakresie przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość.

### **Wybrane interwencje Rzecznika:**

#### **Propagowanie ideologii separatyzmu rasowego na stronie internetowej mazowieckiej brygady Obozu Narodowo - Radykalnego**

Rzecznik zwrócił się<sup>57</sup> do Prokuratora Okręgowego w Warszawie z żądaniem wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych oraz publicznego propagowania ideologii rasistowskiej i idei charakterystycznych dla faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa na stronie internetowej mazowieckiej brygady Obozu Narodowo – Radykalnego, w zamieszczonym tam artykule pt. „Separatyzm rasowy – odpowiedź na multikulti w XXI wieku”. Rzecznik zwrócił uwagę Prokuratury m.in. na sugestie autora tego materiału, jakoby osoby o innym niż biały kolorze skóry, imigranci, mieli większą niż Europejczycy skłonność do popełniania przestępstw i częściej dopuszczali się aktów agresji fizycznej i seksualnej (*wzrastające statystyki przestępczości/napadów rabunków, gwałtów i mordów/ dzięki „działalności” tylko rzekomo biednych uchodźców*), a także na stwierdzenia, że *mieszanie się ras, jakie ma miejsce wskutek kryzysu migracyjnego, jest czynnikiem mającym doprowadzić do kulturowego i rasowego zniszczenia Europy i że należy przywrócić odpowiednią równowagę między poszczególnymi rasami oraz terytoriami przynależnymi każdej rasie*. Rzecznik przypomniał przy tym, że nawoływaniem do nienawiści, według orzecznictwa Sądu Najwyższego, jest również zachęcanie, namawianie, podburzanie do wrogości, wzbudzanie uczucia silnej niechęci, złości czy braku

---

<sup>57</sup> XI.518.91.2017 z 17 stycznia 2018 r.

akceptacji wobec poszczególnych osób lub grup ze względu na przynależność narodową, etniczną, rasową czy wyznaniową<sup>58</sup>.

Prokurator Prokuratury Rejonowej dla Warszawy – Ochoty, któremu warszawska Prokuratura Okręgowa przekazała sprawę, odmówił wszczęcia w tej sprawie dochodzenia<sup>59</sup>. Prokurator uznał, że autor artykułu nie wyczerpał znamion przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści i nie propagował totalitarnego ustroju państwa czy ideologii rasistowskiej.

Rzecznik wniósł do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy zażalenie na ww. postanowienie<sup>60</sup>. Rzecznik przypomniał przede wszystkim, że żądanie wszczęcia postępowania w sprawach o przestępstwo ścigane z urzędu, o którym mowa art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jest postacią zawiadomienia kwalifikowanego i skutkiem, jaki ma ono wywrzeć w sferze procesowej, jest obligatoryjne wszczęcie przez organ ścigania postępowania przygotowawczego. Rzecznik nie zgodził się też z oceną Prokuratora, że wypowiedzi autora artykułu nie stanowiły *siania nienawiści* i że nie podkreślały uprzywilejowania i wyższości określonej grupy etnicznej, rasy lub wyznania nad społecznościami, których dotyczył artykuł.

Po rozpatrzeniu złożonego przez Rzecznika zażalenia Sąd Rejonowy uchylił postanowienie Prokuratury<sup>61</sup>. Sąd w pełni podzielił argumenty Rzecznika co do skutków, jakie powinno spowodować wniesione przez niego żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Przekazując sprawę Prokuraturze do dalszego prowadzenia Sąd wyraził opinię, że przedstawianie imigrantów spoza grupy określonej jako biała rasa w kontekście potencjalnego źródła zagrożenia bez wątpienia wzbudza u znacznej części czytelników uczucia niechęci i wrogości do osób, których nie zaliczają oni do rasy białej. Trudno jest, w ocenie Sądu, znaleźć dowód na to, że zamieszczająca omawiany tekst osoba nie pragnęła, aby czytelnicy wskazane poglądy podzielali. Postępowanie przygotowawcze pozostaje w toku.

---

<sup>58</sup> Postanowienie SN z dnia 5 lutego 2007 r., IV KK 406/06, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 367.

<sup>59</sup> Postanowienie z 18 kwietnia 2018 r. (sygn. akt PR 1 Ds. 91.2018).

<sup>60</sup> Pismo z 30 kwietnia 2018 r.

<sup>61</sup> Postanowienie z 21 września 2018 r. (sygn. akt III Kp 726/18).

## Nawoływanie do nienawiści na tle narodowościowym i etnicznym oraz propagowanie faszystowskiego ustroju państwa podczas III Hajnowskiego Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych

Rzecznik wystąpił<sup>62</sup> do Prokuratury Okręgowej w Białymstoku z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie publicznego propagowania faszystowskiego ustroju państwa oraz publicznego nawoływania do nienawiści i znieważenia grupy ludności z powodu przynależności narodowej podczas zgromadzenia zorganizowanego w Hajnówce, w dniu 24 lutego 2018 r., pod nazwą „III Hajnowski Marsz Pamięci Żołnierzy Wyklętych”. Jak zauważył Rzecznik, na Marszu obecne były symbole krzyża celtyckiego, a także odznaki trupiej główki z puszczelami, tzw. „Totenkopff”, z literami ŚWO (Śmierć Wrogom Ojczyzny), a uczestnicy wznosili okrzyki „Narodowa Hajnówka” i „Bury, nasz bohater”, oddając tym samym hołd Romualdowi Rajsowi ps. „Bury”, oskarżanemu o popełnienie udokumentowanych przez Instytut Pamięci Narodowej zbrodni na ludności prawosławnej narodowości białoruskiej, dokonanych na przełomie stycznia i lutego 1946 r.

Prokurator Prokuratury Rejonowej zatwierdził umorzenie dochodzenia w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie<sup>63</sup>. W zachowaniu uczestników Marszu Prokurator nie dopatrywał się znamion czynów zabronionych. Czaszkę z puszczelami, mimo że dokładnie odwzorowywała ona wzór symbolu „SS-Totenkopff”, Prokurator uznał za inny symbol historyczny – odznakę honorową Narodowego Zjednoczenia Wojskowego wprowadzoną w grudniu 1945 r. Prokurator doszedł również do wniosku, że prezentowanie w publicznym miejscu krzyża celtyckiego nie może być utożsamiane z rasizmem, mową nienawiści, czy też propagowaniem totalitarnego ustroju państwa.

Po rozpatrzeniu wniesionego przez Rzecznika zażalenia<sup>64</sup>, Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim uchylił postanowienie Prokuratora i przekazał sprawę do ponownego zbadania<sup>65</sup>. Sąd uznał, że zebrany w sprawie materiał dowodowy

---

<sup>62</sup> XI.518.16.2018 z 7 marca 2018 r.

<sup>63</sup> Postanowienie z 17 września 2018 r. (sygn. akt PR Ds. 1194.2018).

<sup>64</sup> Zażalenie RPO z 1 października 2018 r.

<sup>65</sup> Postanowienie z 13 grudnia 2018 r. (sygn. akt VII Kp 186/18).

został przez Prokuraturę oceniony mało wnikliwie i wręcz jednostronnie. Przy ocenie wystąpienia znamion przestępstw publicznego nawoływania do nienawiści oraz propagowania rasizmu i ustroju faszystowskiego Prokurator pominął istotny w sprawie kontekst społeczny, wyznaniowy i etniczny. Nie wziął m.in. pod uwagę charakterystyki miejsca manifestacji (wieloetnicznej i wielowyznaniowej Hajnówki), jej daty oraz wyraźnego nawiązania do postaci Burego.

### **Raport pt. „Równe traktowanie ze względu na wyznanie w zatrudnieniu. Analiza i zalecenia”**

Rzecznik opublikował raport z badania, którego celem była identyfikacja praktyk dyskryminacyjnych w zatrudnieniu ze względu na wyznanie<sup>66</sup>. Badanie obejmowało m.in. proces rekrutacji, możliwość realizacji praktyk religijnych (święta wolne od pracy), a także manifestowania w miejscu pracy, strojem lub symbolami, swojej przynależności wyznaniowej. W ramach badania przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami organizacji społeczno-religijnych protestantów, kościołów chrześcijańskich, Żydów, buddystów, bahaitów, rodzimowierców i muzułmanów.

Przeprowadzone badania potwierdziły występowanie różnych form dyskryminacji ze względu na wyznanie w miejscu pracy i ujawniły najczęściej spotykane mechanizmy wykluczenia. Wykazały, że naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu ze względu na wyznanie mogą wynikać z różnych przyczyn, przybierając postać zachowań intencjonalnych lub nieintencjonalnych. Zachowania dyskryminacyjne mogą być powodowane zarówno uprzedzeniami lub negatywnymi stereotypami wobec określonej grupy religijnej, jak i brakiem wiedzy lub odpowiedniej wrażliwości pracodawców i współpracowników. Co ważne dyskryminacja ze względu na wyznanie w miejscu pracy może dotyczyć zarówno przedstawicieli mniejszości religijnych, jak i dominującej większości. Badania wskazują bowiem, że czynnikiem zwiększającym

---

<sup>66</sup> Raport dostępny jest na stronie internetowej RPO [www.rpo.gov.pl](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/R%C3%B3wne%20traktowanie%20ze%20wzgl%C4%99du%20na%20wyznanie%20w%20zatrudnieniu.pdf), pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/R%C3%B3wne%20traktowanie%20ze%20wzgl%C4%99du%20na%20wyznanie%20w%20zatrudnieniu.pdf>



ryzyko dyskryminacji jest silne utożsamianie się z daną religią i ujawnienie swojego zaangażowania w miejscu pracy nawet wówczas, gdy jest to religia dominująca. Na dyskryminację narażeni są jednak przede wszystkim przedstawiciele tych mniejszości religijnych, których dotyczą najbardziej utrwalone społecznie stereotypy. Dyskryminacji w zatrudnieniu wydają się sprzyjać także takie zjawiska jak rosnąca w społeczeństwie polaryzacja opinii, mowa nienawiści, czy krzywdzące uogólnienia. Ważnym czynnikiem jest również brak świadomości co do zakresu przysługujących zatrudnionemu uprawnień i obowiązków pracodawcy.

### **Równy dostęp do nauczania religii lub etyki dla wszystkich uczniów**

Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na zagadnienie dostępności lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych w ramach systemu edukacji szkolnej.

Ograniczenia dostępności do zajęć religii mniejszościowych i etyki, a także szczegółowe rekomendacje co do działań, których podjęcie pozwoliłoby ograniczenia te wyeliminować, zostały przedstawione w raporcie Rzecznika pt. „Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analiza i zalecenia”<sup>67</sup>. W ocenie Rzecznika wszelkie bariery w dostępie do lekcji religii mniejszościowych lub lekcji etyki, czy też nierówne traktowanie uczniów nieuczęszczających na lekcje religii organizowane w szkole stanowią przejawy dyskryminacji ze względu na religię i światopogląd w obszarze edukacji. Rzecznik z niepokojem przyjmuje informacje, że szkoły rzadko powiadamiają rodziców i uczniów o możliwości zorganizowania, na ich życzenie, lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki. Powyższy problem był już przedmiotem wystąpienia<sup>68</sup> Rzecznika. Otrzymana wówczas odpowiedź wskazywała, że obowiązek ten jest spełniany poprzez zamieszczenie na stronie internetowej resortu edukacji informacji dotyczącej organizowania zajęć z religii i etyki w publicznych przedszkolach i szkołach. W 2018 r. jednak, podobnie jak w ubiegłym roku szkolnym, na stronie internetowej Ministerstwa,

---

<sup>67</sup> Raport z 2015 r. dostępny jest na stronie RPO, pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN%20RZECZNIKA%20PRAW%20OBYWATELSKICH%202015%20nr%206.pdf>

<sup>68</sup> Informacja RPO za 2016 r., str. 271.

takiej informacji nie ma. Zdaniem Rzecznika nawet gdyby została tam zamieszczona, to taka forma informowania rodziców i uczniów o przysługujących im prawach jest dalece niewystarczająca. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>69</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie działań, których celem będzie nowelizacja rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach tak, aby na dyrektorów szkół nałożony został obowiązek informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji religii lub lekcji etyki.

Minister podzielił<sup>70</sup> stanowisko Rzecznika, iż bariery w dostępie do lekcji religii mniejszościowych lub lekcji etyki, czy też nierówne traktowanie uczniów nieuczęszczających na lekcje religii organizowane w szkole mogą stanowić przejawy dyskryminacji ze względu na religię i światopogląd. Zgodził się także, że niezbędna jest nowelizacja przepisów ustawowych. Minister zapewnił, że podczas kolejnej nowelizacji ustawy o systemie oświaty, w projekcie przygotowywanym przez MEN, zostaną przedstawione propozycje zmian w tym zakresie. Dopiero w konsekwencji przyszłych zmian ustawowych możliwe będzie wydanie nowych przepisów wykonawczych, które uwzględniłyby przedstawione przez Rzecznika propozycje zmian w organizacji nauczania religii.

### **Sprawa przeniesienia rodzin romskich z miasta Limanowa do Czchowa – przykład niewłaściwego, zdaniem Rzecznika, wykorzystania środków pochodzących z Programu romskiego**

Od 2015 r. Rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie realizowanego przez władze miasta Limanowa projektu, którego celem – w założeniu – miała być poprawa warunków, w jakich żyje kilka rodzin romskich z tego miasta. Projekt ten otrzymał dofinansowanie z Programu romskiego<sup>71</sup>. Korzystając z tego dofinansowania władze Limanowej zakupiły dla Romów, którzy zamieszkiwali w budynku będącym własnością miasta,

---

<sup>69</sup> XI.5601.4.2016 z 20 września 2018 r.

<sup>70</sup> Pismo z 24 października 2018 r.

<sup>71</sup> Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020 – załącznik do uchwały nr 202/2014 Rady Ministrów z 7 października 2014 r.

nowe domy, w miejscowościach położonych na terenach innych gmin, tj. w Czchowie (w gminie Czchów) i Marcinkowicach (w gminie Chełmiec). Część rodzin dobrowolnie skorzystała z oferowanej pomocy i przeprowadziła się do Marcinkowic. Kilka rodzin romskich odmówiło jednak opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeniesienia się do Czchowa. Wpływ na ich decyzję niewątpliwie miała reakcja władz samorządowych gminy Czchów na samą informację o możliwej przeprowadzce – tuż po powzięciu tej informacji Burmistrz Czchowa wydał, w trybie porządkowym i w randze aktu prawa miejscowego, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej przez samorząd limanowski. Wcześniej jednak wszyscy potencjalni beneficjenci projektu złożyli przed notariuszem deklaracje, że opuszczą dom w Limanowej w wyznaczonym terminie, po tym, jak zostanie im udostępniony nowy budynek mieszkalny. W złożonych oświadczeniach Romowie poddali się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>72</sup>. Oświadczenia te, mające formę aktów notarialnych, stały się tym samym tytułami egzekucyjnymi, którym Sąd Rejonowy w Limanowej nadał klauzule wykonalności.

Po tym, jak część rodzin odmówiła przeprowadzki do Czchowa, władze Limanowej przystąpiły do wyegzekwowania deklaracji złożonej przez Romów w oświadczeniach notarialnych. W efekcie Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Limanowej, po nadaniu oświadczeniom klauzul wykonalności, wszczął postępowania egzekucyjne w sprawie opróżnienia i wydania zajmowanych dotychczas lokali. Burmistrz Limanowej, mimo apeli Rzecznika, nie zgodził się na odstąpienie od działań zmierzających do przeniesienia rodzin romskich z obecnie zajmowanego budynku, wbrew ich woli. Wobec grożącej Romom egzekucji komorniczej, sprowadzającej się do przymusowego przeniesienia do Czchowa, Rzecznik zdecydował się skierować do Sądu Rejonowego w Limanowej powództwa przeciwko Gminie miejskiej Limanowa, w których wniósł o pozbawienie wystawionych tytułów wykonawczych wykonalności<sup>73</sup>. Sąd Rejonowy w Limanowej oddalił jednak powództwa Rzecznika uznając, że w sprawie nie zaistniały

---

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.).

<sup>73</sup> XI.816.13.2015 - powództwa z 23 grudnia 2016 r.

przesłanki do pozbawienia złożonych przez Romów oświadczeń woli wykonalności<sup>74</sup>. Rzecznik złożył od ww. wyroku apelację do Sądu Okręgowego w Nowym Sączu<sup>75</sup>.

Rzecznik podjął również interwencję w związku z zarządzeniem wydanym przez Burmistrza Czchowa, ustanawiającym zakaz zasiedlenia nieruchomości zakupionej w tym mieście przez władze samorządowe Limanowej<sup>76</sup>. Swoje wątpliwości co do zgodności tego aktu z prawem Rzecznik przedstawił najpierw w wystąpieniu skierowanym do Wojewody Małopolskiego. Po tym, jak Wojewoda, pełniący funkcję organu nadzoru, zaskarżył zarządzenie oraz zatwierdzającą je uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, Rzecznik przystąpił do wszczętych przez ten Sąd postępowań. W swoich pismach procesowych Rzecznik zarzucił władzom samorządowym Czchowa, że pozbawiając Romów choćby potencjalnej możliwości zasiedlenia przeznaczonych dla nich nieruchomości w sposób nieuprawniony ingerowały w sferę ich życia prywatnego, którego ochronę gwarantuje m.in. art. 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ponieważ ingerencja ta nastąpiła wyłącznie ze względu na pochodzenie etniczne osób, które miałyby zamieszkać w danej nieruchomości, w działaniu władz samorządowych Rzecznik dopatrywał się też naruszenia art. 14 wspomnianej Konwencji. Przepis ten zawiera gwarancję korzystania z praw i wolności określonych w Konwencji bez dyskryminacji wynikającej z takich przesłanek, jak, m.in., rasa, narodowość czy pochodzenie etniczne. WSA w Krakowie stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza oraz zatwierdzającej ten akt uchwały Rady Miejskiej<sup>77</sup>. Sąd podzielił przy tym zarzuty podniesione przez Rzecznika w skardze, dotyczące dyskryminacyjnego charakteru zaskarżonych regulacji. Skarga kasacyjna, wniesiona od wyroku sądu pierwszej instancji przez Gminę Czchów, została przez Naczelną Sąd Administracyjny oddalona w dniu 12 stycznia 2018 r.<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Wyrok z 26 marca 2018 r. (sygn. akt I C 3/17).

<sup>75</sup> Pismo z 8 maja 2018 r. W wyroku z 14 maja 2019 r. SO uwzględnił apelację RPO, sygn. akt III Ca 450/18.

<sup>76</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>77</sup> Wyrok z 1 lutego 2017 r. (sygn. akt III SA/Kr 679/16).

<sup>78</sup> Wyrok z 12 stycznia 2018 r. (sygn. akt I OSK 1633/17).

## **2. Ochrona praw migrantów i osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową**

### **Praktyki stosowane wobec cudzoziemców na przejściu granicznym w Terespolu**

Do Rzecznika stale docierają informacje o przypadkach niewpuszczania na terytorium Polski cudzoziemców, którzy przystępując do odprawy granicznej nie dysponują dokumentem uprawniającym do przekroczenia granicy, ale w rozmowie z funkcjonariuszem prowadzącym odprawę deklarują zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Według tych informacji, funkcjonariusze Straży Granicznej nie przyjmują składanych przez cudzoziemców deklaracji i nie dopuszczają do złożenia wniosku o udzielenie wspomnianej ochrony. W konsekwencji cudzoziemcom odmawia się prawa wjazdu i odsyła na terytorium państwa, z którego usiłowali wjechać do Polski. Większość skarg kierowanych do Rzecznika w tego typu sprawach dotyczy kolejowego przejścia granicznego pomiędzy Polską i Białorusią w Terespolu. Do Biura RPO wpłynął też apel organizacji pozarządowych<sup>79</sup> o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia cudzoziemcom przystępującym do odprawy granicznej w Terespolu, zgłaszającym obawy przed prześladowaniami w kraju pochodzenia, dostępu do procedury przyznania ochrony międzynarodowej na terytorium Polski. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>80</sup> do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o wyjaśnienie, jakie działania zostały dotychczas podjęte, a jakie są planowane przez jednostki Straży Granicznej w związku z apelem organizacji pozarządowych. Poprosił m.in. o wskazanie, czy zgodnie z sugestią autorów apelu na przejściu granicznym w Terespolu przeprowadzona zostanie stosowna kontrola, a także o informację na temat aktualnej sytuacji panującej na przejściu granicznym.

W odpowiedzi Komendant zapewnił<sup>81</sup>, że warunki, w jakich dokonywane są czynności weryfikacyjne na drugiej linii kontroli granicznej na przejściu

---

<sup>79</sup> Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Amnesty International i Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

<sup>80</sup> XI.543.13.2018 z 11 kwietnia 2018 r.

<sup>81</sup> Pismo z 23 kwietnia 2018 r.

w Terespolu uległy znacznej poprawie od czasu wizytacji pracowników Biura RPO, przeprowadzonej w sierpniu 2016 r. Podkreślił także, że prowadzone są szkolenia z udziałem ekspertów zewnętrznych, mające na celu uwrażliwienie funkcjonariuszy na wszelkie oznaki wskazujące na poszukiwanie przez cudzoziemca ochrony międzynarodowej: zarówno na symptomy werbalne, jak i zachowania niewerbalne. Ww. szkolenia kierowane są również do personelu medycznego i obejmują elementy związane ze stosowaniem wskazówek zawartych w Protokole Stambulskim.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik przedstawił wyniki wizytacji przeprowadzonej w dniu 15 maja 2018 r. na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu. Po raz kolejny zwrócono uwagę na kluczowy moment odprawy granicznej, jakim jest rozmowa z cudzoziemcem prowadzona przez funkcjonariuszy w ramach tzw. kontroli drugiej linii. To podczas tej rozmowy cudzoziemiec ma w zasadzie jedyną szansę na złożenie deklaracji o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, a to, jakie informacje przekaze funkcjonariuszowi, a przede wszystkim jak zostaną one przez funkcjonariusza potraktowane i czy zostaną właściwie odnotowane, ma istotny wpływ na ewentualne skorzystanie przez cudzoziemca z konstytucyjnego prawa do złożenia wniosku o ochronę. Obecnie ten ważny etap odprawy granicznej dokumentowany jest wyłącznie w formie wewnętrznej notatki służbowej, której treść całkowicie zależy od funkcjonariusza prowadzącego odprawę i w żaden sposób nie może zostać zweryfikowana, ani przez samych cudzoziemców, ani nawet przez funkcjonariuszy SG sprawujących nadzór służbowy nad funkcjonowaniem przejścia granicznego. Dotychczasowe postulaty Rzecznika, dotyczące wprowadzenia zasady protokołowania wspomnianych wyżej rozmów, ustalenia jednolitych formularzy protokołów, uwzględnienia w tych formularzach obligatoryjnego pytania o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, a także wprowadzenia obowiązku odczytywania protokołów cudzoziemcom w języku dla nich zrozumiałym, pozostają aktualne. Rzecznik zwrócił się<sup>82</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej koniecznej do wprowadzenia do obowiązującego porządku prawnego regulacji,

---

<sup>82</sup> XI.543.13.2018 z 24 września 2018 r.

które ustanowią zasadę protokołowania rozmów przeprowadzanych z cudzoziemcami, a także o ustosunkowanie się do przedstawionych uwag.

Minister wyjaśnił<sup>83</sup>, że funkcjonariusze Straży Granicznej wykonują swoje obowiązki zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie o Straży Granicznej<sup>84</sup>, natomiast nadzór Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad tą formacją dotyczy wyłącznie przestrzegania przez funkcjonariuszy SG obowiązujących przepisów prawa. Odnosząc się do postulatu Rzecznika dotyczącego wprowadzenia regulacji, które ustanowią zasadę protokołowania rozmów przeprowadzanych na drugiej linii kontroli granicznej, Minister zauważył, że etap kontroli granicznej, tzw. „druga linia”, polega na przeprowadzeniu zindywidualizowanej rozmowy z cudzoziemcem, efektem której jest uzyskanie wiedzy w zakresie powodów stawienia się przez niego w przejściu granicznym bez wymaganych dokumentów. W trakcie tej rozmowy funkcjonariusze SG ustalają również, czy zachodzą przesłanki do uznania cudzoziemca za osobę poszukującą ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Omawiana procedura jest uregulowana wyłącznie w Kodeksie granicznym Schengen. Przepisy tego Kodeksu dotyczą jednakowo wszystkich państw obszaru Schengen, wobec czego muszą one być jednolicie przez nie stosowane. Dlatego, w ocenie Ministra, niedopuszczalne jest stosowanie przepisów prawa krajowego w zakresie szerszym niż wskazane jest w Kodeksie granicznym Schengen. Rzecznik nie podzielił przedstawionej przez Ministra argumentacji. Sprawa jest kontynuowana.

### **Odmowa dostępu do informacji niejawnych w postępowaniu o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej na terytorium RP**

W dniu 8 listopada 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na decyzję Rady do Spraw Uchodźców, utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o odmowie przyznania obywatelowi Iraku, Panu Ameerowi A., ochrony międzynarodowej<sup>85</sup>. Negatywna dla cudzoziemca decyzja wydana została w oparciu o informacje

<sup>83</sup> Pismo z 29 października 2018 r.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 14, z późn. zm).

<sup>85</sup> XI.542.12.2016.

niejawne, do których ani cudzoziemiec, ani jego pełnomocnik nie mieli dostępu. Rzecznik nie kwestionował, że przepisy prawa krajowego – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>86</sup> – dopuszczają zarówno odmowę dostępu do akt sprawy zawierających informacje niejawne, jak i możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej w zakresie informacji prawnie chronionych. W ocenie Rzecznika przepisy krajowe pozostają jednak w sprzeczności z przepisami dyrektywy 2013/32<sup>87</sup>, która, po pierwsze, uzależnia możliwość ograniczenia pełnomocnikowi cudzoziemca dostępu do informacji znajdujących się w aktach danej sprawy od ustanowienia przez państwo członkowskie gwarancji proceduralnych, łagodzących skutki takiego ograniczenia, a po drugie, zobowiązuje państwo do zapewnienia, że w przypadku odrzucenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wydana decyzja zawierać będzie pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne. W pierwszym przypadku, sugerowaną przez dyrektywę gwarancją proceduralną jest udzielenie dostępu do informacji lub źródeł, które mają znaczenie dla przyznania ochrony międzynarodowej, doradcy bądź zastępcy prawnemu, który zostanie sprawdzony pod względem bezpieczeństwa osobowego. W skierowanym do sądu administracyjnego piśmie Rzecznik wnioskował o uchylenie zaskarżonej decyzji Rady ds. Uchodźców oraz poprzedzającej jej decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, a także, w przypadku gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił przyjętej przez Rzecznika interpretacji przepisów dyrektywy 2013/32, zasugerował sądowi skierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił jednak skargę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a także odmówił uwzględnienia zarzutów podniesionych przez Rzecznika<sup>88</sup>. Sąd stwierdził, że implementacja do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2013/32 odpowiada celom tej dyrektywy i zapewnia w dostatecznym stopniu ich realizację.

---

<sup>86</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1109, z późn. zm.

<sup>87</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.Urz.U.E.L.2013.180.60).

<sup>88</sup> Wyrok z dnia 24 listopada 2017 r. (sygn. Akt IV SA/Wa 1612/17).



Zdaniem Sądu polski system prawny gwarantuje stronie prawo do skutecznego środka odwoławczego, ponieważ skarżący może skorzystać z kilku środków zaskarżenia, tj. odwołania do organu administracyjnego, skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargi kasacyjnej, a wszystkie organy rozpatrujące ww. środki mają wgląd w akta niejawne. Gwarancji proceduralnych, od których istnienia wspomniana wyżej dyrektywa 2013/32 uzależnia możliwość ograniczenia pełnomocnikowi cudzoziemca dostępu do zgromadzonych w sprawie informacji chronionych, sąd dopatrzył się w odformalizowanym charakterze postępowania odwoławczego. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał równocześnie Rzecznika Praw Obywatelskich jako instytucję, która w polskim systemie prawnym pełnić powinna funkcję „specjalnego pełnomocnika”, a tym samym realizować gwarancje proceduralne prawa do obrony, o których mowa w przepisach dyrektywy 2013/32. Przy takiej argumentacji sąd uznał za bezzasadne skierowanie wniosku o zadanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Rzecznik złożył od ww. wyroku sądu administracyjnego skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>89</sup>. Rzecznik podjął m.in. polemikę z tezą sądu pierwszej instancji, dotyczącą roli instytucji Rzecznika jako specjalnego pełnomocnika strony, uprawnionego do dostępu do informacji niejawnych. Rzecznik powtórzył też propozycję zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, dotyczącym interpretacji przepisów dyrektywy 2013/32.

W dniu 23 listopada 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA<sup>90</sup>. NSA stwierdził, że w postępowaniu administracyjnym organy nie wykazały w sposób dostateczny, że w sprawie cudzoziemca wystąpiła jedna z przesłanek odmowy przyznania ochrony międzynarodowej, wskazana w negatywnej dla cudzoziemca decyzji, a sąd administracyjny I instancji tego uchybienia nie zauważył. W tym zakresie Sąd częściowo uwzględnił argumenty podnoszone w skardze kasacyjnej wniesionej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Naczelny Sąd Administracyjny

---

<sup>89</sup> Skarga kasacyjna z dnia 5 stycznia 2018 r.

<sup>90</sup> Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r. (sygn. akt II OSK 1710/18).

oddalił natomiast skargę Rzecznika. Nie zgodził się bowiem z twierdzeniem Rzecznika, że w przypadku, gdy negatywne dla cudzoziemca decyzje zapadają w oparciu o informacje lub dokumenty niejawne, polskie prawo nie zapewnia stronie żadnych dodatkowych gwarancji, które nadawałyby istniejącym środkom zaskarżenia walor skuteczności. Zdaniem NSA taką gwarancję stanowi przede wszystkim prawo sądu administracyjnego I instancji do badania z urzędu wszelkich okoliczności zawisłej przez tym sądem sprawy. NSA nie podzielił jednocześnie zapatrywań WSA, że to Rzecznik Praw Obywatelskich pełnić ma funkcję specjalnego pełnomocnika dla osób, którym w procedurze uchodźczej odmówiono dostępu do dotyczących ich informacji niejawnych.

### **Przekazanie do Polski małoletniej cudzoziemki cierpiącej na syndrom rezygnacji**

Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające w związku z uzyskaną informacją o planowanym przekazaniu ze Szwecji do Polski, na podstawie rozporządzenia Dublin III<sup>91</sup>, nieprzytomnej dziewczynki, jej rodziców i brata. Ze skargi, która wpłynęła do Rzecznika wynikało, że dziewczynka cierpi na tzw. syndrom rezygnacji.

Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytację w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, w którym ulokowano przekazaną ze Szwecji rodzinę<sup>92</sup>. Celem wizytacji było przede wszystkim zbadanie warunków, jakie zapewnił rodzinie Urząd ds. Cudzoziemców oraz ocena jakości pomocy, także medycznej, udzielonej cudzoziemcom po ich przyjeździe do Polski. Na podstawie przeprowadzonej wizytacji Rzecznik skierował wystąpienie do Dyrektora Departamentu Pomocy Socjalnej w Urzędzie ds. Cudzoziemców, w którym przedstawił swoje uwagi, m.in. na temat obiegu informacji o stanie zdrowia dziecka oraz dostępu do opieki lekarskiej.

W trakcie rozmowy z przedstawicielami Rzecznika rodzice dziewczynki zwracali szczególną uwagę na sposób,

---

<sup>91</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz.UE.L.2013.180.31).

<sup>92</sup> Wizytacja odbyła się w dniu 9 listopada 2018 r.

w jaki zostali potraktowani przez funkcjonariuszy szwedzkich służb imigracyjnych, odpowiedzialnych za przekazanie ich stronie polskiej. W związku z tym Rzecznik zwrócił się także do szwedzkiej Ombudsman z prośbą o zbadanie tego wątku sprawy<sup>93</sup>. W odpowiedzi Ombudsman poinformowała Rzecznika, że w ww. sprawie podjęte zostało stosowne postępowanie wyjaśniające, które jednak nie potwierdziło podnoszonych przez cudzoziemców zarzutów.

### **Przewlekłość postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

Do Rzecznika wpływały liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Skarżący zgłaszali, że czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub na pobyt i pracę na terytorium RP wynosi nawet kilkanaście miesięcy. Stan ten budzi niepokój Rzecznika. Brak możliwości złożenia wniosku w przewidzianym do tego terminie, nawet jeżeli wynika z przyczyn leżących po stronie urzędu, skutkować może nielegalnym pobytom cudzoziemca na terytorium Polski, a to pozbawia cudzoziemca szansy na uzyskanie zezwolenia pobytowego i w efekcie naraża go na konsekwencje związane ze zobowiązaniem go do powrotu do kraju pochodzenia. Podobnie sytuacja, w której cudzoziemiec wysłał swój wniosek pocztą, a nie ma możliwości uzupełnienia jego braków formalnych, skutkuje pozostawieniem wniosku cudzoziemca bez rozpoznania. Pomimo że ustawa o cudzoziemcach nie wskazuje terminu załatwienia sprawy, w przypadku złożenia przez cudzoziemca wniosku pobytowego, zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W obecnych warunkach, na co wskazuje także liczba kierowanych do Biura RPO skarg, zachowanie tych terminów w zasadzie nie jest możliwe. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>94</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie, czy

---

<sup>93</sup> XI.543.44.2018 z 9 grudnia 2018 r.

<sup>94</sup> XI.540.10.2018 z 10 sierpnia 2018 r.

w Ministerstwie podjęte zostały działania, których celem byłoby określenie i wdrożenie skutecznych rozwiązań pozwalających na usprawnienie prowadzenia postępowań legalizacyjnych i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>95</sup>, że począwszy od stycznia 2018 r., w wyniku działań podejmowanych przez resort, zostały wzmocnione kadrowo urzędy wojewódzkie obsługujące wojewodów, będących organami I instancji w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski oraz wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Zwiększenie liczby etatów w urzędach jest jedną z najistotniejszych kwestii, która wpływa na sprawność postępowań dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Polski. Działania w tym kierunku są kontynuowane. Ponadto, w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców trwają prace mające na celu wypracowanie narzędzia, które umożliwi składanie wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych drogą elektroniczną.

Zagadnienie, w ocenie Rzecznika, wymaga pilnej i systemowej reakcji, gdyż z otrzymywanych skarg wynika, że wprowadzone rozwiązania są niewystarczające dla zapewnienia płynnego załatwiania wniosków cudzoziemców.

### **Przewlekłość rejestracji do ewidencji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi**

Zgodnie z przepisami<sup>96</sup> zezwolenie na pracę sezonową nie jest wymagane m.in. w przypadku cudzoziemca, który wykonuje pracę przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Warunkiem jest wcześniejsze wpisanie przez powiatowy urząd pracy do ewidencji oświadczenia o powierzeniu cudzoziemcowi pracy, wykonywanej na warunkach określonych w tym oświadczeniu. W opinii Rzecznika do czasu nowelizacji tzw. procedura oświadczeniowa była elastyczna. Z wpływających do Rzecznika wniosków wynika, że po zmianach obowiązuje bardziej skomplikowana procedura

---

<sup>95</sup> Pismo z 16 listopada 2018 r.

<sup>96</sup> Z dniem 1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, która wdraża do polskiego porządku prawnego dyrektywę 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 (Dz.Urz.UE z dnia 28 marca 2014 r. L 94/375).

rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. W ocenie wnioskodawców powoduje to powstawanie znacznych opóźnień w załatwianiu spraw przez urzędy pracy, które w ich ocenie, nie były przygotowane do realizacji nowych zadań. Z tego względu Rzecznik zwrócił się<sup>97</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o informację, czy resortowi znany jest problem przewlekłości rejestracji do ewidencji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi i czy przewidywane jest wprowadzenie zmian w tej procedurze.

Minister zapewnił<sup>98</sup>, że w celu dalszego przyspieszenia procedur administracyjnych prowadzone są intensywne prace nad usprawnieniem wymiany danych, związanych z zezwoleniami na pracę i oświadczeniami, pomiędzy systemami informatycznymi MRPiPS i innych instytucji zaangażowanych w procedury dotyczące zatrudniania cudzoziemców. Poinformował także, że trwają prace nad drobnymi modyfikacjami trybu wydawania zezwoleń na pracę i wpisu oświadczeń do ewidencji oraz wzorów wniosków w tym zakresie. W związku z krótkim okresem, który upłynął od wejścia w życie nowych przepisów jest jeszcze zbyt wcześnie, by rzetelnie ocenić skuteczność wprowadzonych zmian. Funkcjonowanie nowych zasad dotyczących zatrudniania cudzoziemców zostanie całościowo ocenione w 2019 r. na podstawie zebranych doświadczeń i wniosków, zaś w razie potrzeby wprowadzone zostaną niezbędne korekty.

### **Zapewnienie cudzoziemcom-obywatelom państw trzecich możliwości zaskarżenia do sądu decyzji o odmowie wydania wizy przez konsula**

W przekonaniu Rzecznika konieczne jest zapewnienie przez ustawodawcę należytej równowagi pomiędzy interesem cudzoziemców-obywateli państw trzecich a interesem państwa w zakresie kontroli imigracyjnej i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego procedury odwoławczej od

---

<sup>97</sup> III.7045.14.2018 z 21 maja 2018 r.

<sup>98</sup> Pismo z 7 czerwca 2018 r.

decyzji administracyjnej o odmowie wydania wizy<sup>99</sup>. Rzecznik zwrócił się<sup>100</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która doprowadzi do zapewnienia cudzoziemcom-obywatelom państw trzecich możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odmowie wydania wizy przez konsula. Minister poinformował<sup>101</sup>, że podjęte zostały prace analityczne zmierzające do przedłożenia projektu zawierającego konkretne dostosowania legislacyjne w postaci skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych zwracał<sup>102</sup> też uwagę, że z punktu widzenia zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, wątpliwości budzi kwestia projektowanego wydłużenia terminu na przekazanie sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę przez ministra właściwego do spraw zagranicznych z trzydziestu do sześćdziesięciu dni, co nastąpi kosztem prawa jednostek do sprawnego rozpatrzenia ich sprawy. W odpowiedzi Minister wskazał<sup>103</sup>, że określenie 60-dniowego terminu na przekazanie sprawy do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie niweczy prawa do sądu. W ocenie resortu rozproszenie urzędów konsularnych w państwach przyjmujących cudzoziemców i utrudniona w niektórych krajach możliwość przekazywania korespondencji realizowana w trybie poczty dyplomatycznej, z uwagi na jej specyfikę i częstotliwość, nie pozwala na dotrzymanie 30-dniowego terminu na przekazanie skargi oraz akt sprawy wraz ze stanowiskiem organu. Ponadto, Minister Spraw Zagranicznych będzie wykonywał za konsula czynności w postępowaniu, co automatycznie pociąga za sobą konieczność

---

<sup>99</sup> Zob. wyrok TSUE z 13 grudnia 2017 r. w sprawie C-403/16 Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych (ECLI:EU:C:2017:960) – Trybunał stwierdził, że w świetle przepisów Karty Praw Podstawowych UE art. 32 ust. 3 Kodeksu Wizowego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.) należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności. Procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu.

<sup>100</sup> VII.510.4.2016 z 17 stycznia 2018 r.

<sup>101</sup> Pismo z 9 lutego 2018 r.

<sup>102</sup> VII.510.4.2016 z 22 maja 2018 r.

<sup>103</sup> Pismo z 12 czerwca 2018 r.

zagwarantowania większego nakładu pracy, a co za tym idzie również czasu poświęconego na przygotowanie i przekazanie dokumentacji do sądu. Z tych względów podniesiona w stanowisku Rzecznika uwaga nie mogła zostać uwzględniona<sup>104</sup>.

Należy zaznaczyć, że skarga do sądu administracyjnego jest dopuszczalna w odniesieniu do odmowy wydania wizy Schengen, a nie krajowej.

### **3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć**

#### **3.1. Ochrona przed przemocą ze względu na płeć i przemocą w rodzinie**

##### **Rozszerzenie definicji przemocy w rodzinie, gromadzenie danych**

W ocenie Rzecznika kwestią zasadniczą jest konieczność dostosowania norm prawa krajowego do standardów międzynarodowych w zakresie dostarczania danych określonych w dyrektywie 2012/29/UE<sup>105</sup> oraz w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik podnosił potrzebę rozszerzenia definicji przemocy w rodzinie, którą posługuje się ustawa w taki sposób, aby swoim zakresem obejmowała przemoc ekonomiczną oraz relacje osób, które nie pozostają w stałym związku lub małżeństwie i nie mieszkają razem, a mimo to dochodzi między nimi do aktów przemocy. Wskazywał także na konieczność rozszerzenia zakresu

<sup>104</sup> Na podstawie ustawy z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 11) nastąpiło rozszerzenie kognicji sądów administracyjnych, które zostały wskazane jako właściwe w sprawach wiz, o których mowa w art. 2 pkt 2-5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy, a zatem: 1) będących zezwoleniem na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, 2) będących zezwoleniem tranzyt przez międzynarodową strefę tranzytową portów lotniczych państw członkowskich, 3) ważnych na całym terytorium państw członkowskich, 4) ważnych na terytorium jednego lub kilku, lecz nie wszystkich, państw członkowskich, 5) uprawniających do tranzytu przez międzynarodową strefę tranzytową jednego lub kilku portów lotniczych państw członkowskich. Ustalono, że za konsula czynności w postępowaniu podejmuje minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 28 § 4). Na ministra właściwego do spraw zagranicznych nałożono obowiązek przekazania sądowi, wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, skargi wniesionej za pośrednictwem konsula. Jednocześnie standardowy, trzydziestodniowy termin na dokonanie tej czynności został wydłużony do sześćdziesięciu dni (art. 54 § 2). Zmiany weszły w życie od 4 marca 2019 r.

<sup>105</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw (Dz.Urz.UE z 14 listopada 2012 r. L 315/57).

stosowania ustawy na sytuacje, gdy do przemocy dochodzi poza rodziną. Ograniczenie stosowania zapisów ustawowych wyłącznie do zaistnienia przemocy w rodzinie powoduje, że brak jest wymaganych Konwencją Stambulską środków ochrony kierowanych do ofiar przemocy doświadczanej w innych obszarach życia (m.in. na uczelniach, w szkołach, w przestrzeni publicznej). Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>106</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w omawianym zakresie oraz rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy legislacyjnej. W odpowiedzi Minister wskazała<sup>107</sup>, że postulaty zostaną rozpatrzone w toku konsultacji planowanej nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Rzecznik w tej sprawie skierował także wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania<sup>108</sup>. Należy dodatkowo zauważyć, że proponowane przez Rzecznika zmiany są zbieżne z rekomendacjami sformułowanymi pod adresem Polski przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE)<sup>109</sup>.

### **Potrzeba poprawy efektywności środków dotyczących izolacji osoby stosującej przemoc**

Zdaniem Rzecznika, obecnie istniejące rozwiązania dotyczące izolacji sprawcy od ofiary przemocy, przewidziane przez Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego oraz ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>110</sup>, są niewystarczające. Konieczne jest przyjęcie środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od toczącego się postępowania karnego. Potrzebę wdrożenia takiego natychmiastowego środka, w postaci doprowadzenia do niezwłocznego opuszczenia przez sprawcę lokalu zajmowanego wspólnie z ofiarą przemocy, zarekomendowała polskim władzom

---

<sup>106</sup> III.518.21.2018 z 22 listopada 2018 r.

<sup>107</sup> Pismo z dnia 27 grudnia 2018 r.

<sup>108</sup> XI.518.19.2019 z 19 lutego 2019 r.

<sup>109</sup> Opracowanie pt. *Data collection on intimate partner violence by the police and justice sectors: Poland* jest dostępne pod adresem: <https://eige.europa.eu/publications/data-collection-intimate-partner-violence-police-and-justice-sectors-poland>

<sup>110</sup> Art. 11a.



także niezależna grupa ekspertek Rady Praw Człowieka ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i praktyce<sup>111</sup>.

Aktualne pozostają także postulaty dotyczące konieczności przyspieszenia postępowania w sprawach o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego lokalu (obecnie okres oczekiwania na orzeczenie to średnio 153 dni) oraz wprowadzeniu zasady pierwszeństwa w uzyskaniu najmu lokalu komunalnego przez osoby pokrzywdzone przemocą w rodzinie, które Rzecznik sygnalizował odpowiednio Ministrowi Sprawiedliwości<sup>112</sup> oraz we wcześniejszych latach Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa.

### **Skrócenie postępowań sądowych, toczących się z wniosku osób doznających przemocy w rodzinie**

W ocenie Rzecznika aktualny pozostaje problem długotrwałości postępowań sądowych, toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie opuszczenia lokalu, na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>113</sup>.

Rzecznik przypomniał, że ww. przepis w założeniu miał zapewnić szybkość – choć nie natychmiastową – ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak na przykładzie rozpoznawanych w Biurze RPO spraw indywidualnych widać, że w praktyce dotrzymanie terminu rozprawy wskazanego w ww. przepisie (miesiąc od dnia wpływu wniosku) oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w przypadku, gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych. W tych okolicznościach konieczne wydaje się poszukiwanie rozwiązań, także organizacyjnych, tak aby możliwe było jak najszybsze wydanie w sprawie orzeczenia i zapewnienie bezpieczeństwa ofierze przemocy. Jednym z rozwiązań, postulowanych przez Rzecznika i mogących przyczynić się do przyspieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach, mogłoby być powierzenie tej kategorii spraw do rozpoznawania wydziałom rodzinnym sądów powszechnych. Niewątpliwie bowiem wnioski dotyczące rozpoznania spraw o nakazanie opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie są związane ze sprawami rodziny i jej

---

<sup>111</sup> Wstępny raport jest dostępny pod adresem:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24014&LangID=E>.

<sup>112</sup> IV.7214.110.2018 z 19 listopada 2018 r.

<sup>113</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390).

funkcjonowaniem. Zdaniem Rzecznika sędziowie rodzinni wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, ponieważ dysponują jednocześnie wiedzą o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Zobowiązanie do opuszczenia mieszkania na powyższej podstawie nie jest eksmisją orzekaną w sprawach cywilnych, zaś nakaz opuszczenia lokalu na podstawie tego przepisu nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie czasowe ograniczenie korzystania z lokalu. Sąd w toku postępowania nie bada zatem tytułu prawnego uczestnika do zajmowanego lokalu, ale jedynie faktyczne relacje występujące między członkami rodziny.

W odpowiedzi na propozycję Rzecznika Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że w resorcie już wcześniej dostrzeżono celowość wprowadzenia takiego rozwiązania i prowadzone są analizy dotyczące tego zagadnienia. Ponieważ problem długotrwałości postępowań sądowych w omawianej kategorii spraw wciąż pozostaje aktualny, Rzecznik zwrócił się<sup>114</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o ewentualnych działaniach planowanych lub podjętych przez resort sprawiedliwości celem zapewnienia efektywnej pomocy w ochronie przed sprawcą poprzez art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

### 3.2. Ochrona praw reprodukcyjnych

#### **Realizacja ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży**

Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>115</sup> wprowadza szereg gwarancji służących poszanowaniu podstawowych, konstytucyjnych praw i wolności człowieka. Niestety, brak efektywnych mechanizmów umożliwiających realizację postanowień ustawy w praktyce wpływa na ograniczenie tych konstytucyjnych praw. Niemożność skorzystania w niektórych rejonach Polski z legalnego zabiegu przerywania ciąży, ograniczony dostęp do świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej, nierzetelna edukacja seksualna, brak pełnego dostępu do środków antykoncepcyjnych czy niewystarczające wsparcie państwa dla kobiet w ciąży, matek i rodzin, to tylko niektóre z problemów, które wymagają

---

<sup>114</sup> IV.7214.110.2018 z 19 listopada 2018 r.

<sup>115</sup> Ustawa z 7 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.).

pilnego rozwiązania. Dostęp do metod i środków służących świadomej prokreacji jest ściśle związany z zapobieganiem niechcianej ciąży oraz planowaniem rodziny. Zgodnie z międzynarodowymi standardami, działania państwa powinny być ukierunkowane na zapewnienie mężczyznom, kobietom i małoletnim dziewczętom, w tym kobietom z obszarów wiejskich, dostępu do przystępnej cenowo i nowoczesnej antykoncepcji poprzez refundację nowoczesnych i skutecznych metod antykoncepcji. Ocena dostępu powinna odbywać się w odniesieniu do aktualnych standardów medycznych. Zgodnie ze standardem międzynarodowym dostęp do środków antykoncepcyjnych powinien być zapewniony również małoletnim dziewczętom, m.in. poprzez zapewnienie porad ginekologiczno-położniczych i objęcie ich opieką w zakresie zdrowia reprodukcyjnego. Za niezwykle istotne Rzecznik uznał monitorowanie dostępności do badań prenatalnych. Uniemożliwienie kobiecie skorzystania z tych świadczeń stanowi pogwałcenie jej prawa do informacji na temat stanu zdrowia płodu, a w pewnych wypadkach, także możliwości skorzystania z legalnego zabiegu przerywania ciąży. Prawodawca, gwarantując możliwość przerywania ciąży w trzech przypadkach przewidzianych w ustawie, powinien jednocześnie zagwarantować realny dostęp do tej procedury. W praktyce możliwość ta bywa jednak znacznie ograniczona, a dostęp do aborcji różni się w zależności od rejonu Polski. Czynnikiem znacznie utrudniającym możliwość skorzystania z zabiegu jest brak odpowiednich procedur w szpitalach w przypadku przeprowadzania aborcji. Możliwość kwestionowania orzeczenia lekarza ma istotne znaczenie w perspektywie możliwości korzystania przez kobiety z legalnych zabiegów przerywania ciąży. W opinii Rzecznika istniejąca w Polsce instytucja sprzeciwu od orzeczenia lekarza jest ukształtowana w sposób nieodpowiedni, niegwarantujący kobiecie możliwości zakwestionowania orzeczenia lekarza w terminie umożliwiającym dokonanie aborcji. Rzecznik zwrócił także uwagę na fakt, że możliwość przerywania ciąży w praktyce bywa ograniczona przez powoływanie się przez lekarzy na klauzulę sumienia. Istnienie klauzuli sumienia stanowi wyraz poszanowania konstytucyjnej wartości, jaką jest wolność religii. Nie oznacza to jednak zwolnienia państwa z obowiązku zagwarantowania dostępu do możliwości skorzystania z zabiegu legalnej aborcji czy do badań prenatalnych. Zagwarantowanie dostępu pacjentek do metod

łagodzenia bólu podczas porodu to jeden ze standardów z zakresu opieki okołoporodowej, ale także gwarant poszanowania prawa pacjentek do opieki zdrowotnej, ich integralności i godności. W ocenie Rzecznika zmuszanie ciężarnej do urodzenia dziecka bez znieczulenia, gdy nie ma ku temu przeciwwskazań zdrowotnych, może zostać uznane za przejaw nieludzkiego i poniżającego traktowania. Niezwykle ważne jest też upowszechnianie u pacjentek wiedzy na temat procedury cesarskiego cięcia oraz zapewnienie rzeczywistego dostępu do świadczeń opieki okołoporodowej dla kobiet w ciąży. Opieka ta powinna trwać przez cały okres ciąży, a nie tylko od momentu, gdy kobieta trafia na oddział położniczy. W perspektywie dostępu do pomocy materialnej niebagatelne znaczenie ma podnoszenie świadomości o rodzajach wsparcia oferowanego przez państwo oraz warunkach uzyskania go. Dotyczy to również wsparcia w ramach domów samotnej matki. W opinii Rzecznika pomoc powinna przysługiwać w takim samym stopniu samotnym rodzicom bez względu na płeć. Ponadto rola państwa w zapewnianiu wsparcia materialnego i odpowiedniej opieki powinna polegać na zagwarantowaniu dostępu do rozwiązań umożliwiających godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Rzecznik zwrócił się<sup>116</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w zasygnalizowanych sprawach.

Minister w odpowiedzi odniósł się<sup>117</sup> do kwestii podniesionych w wystąpieniu Rzecznika, takich jak dostęp do metod i środków służących świadomej prokreacji, klauzula sumienia czy metody łagodzenia bólu porodowego. Zapewnił, że skuteczne stosowanie przepisów ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży jest przedmiotem jego, a także zaangażowanych w ich realizację członków Rady Ministrów, działania. Szczegółowe informacje na temat działań podejmowanych w tym obszarze prezentowane są natomiast w corocznych Sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania ww. ustawy. Rzecznik w dalszym ciągu będzie monitorował praktykę stosowania przywołanych powyżej regulacji.

---

<sup>116</sup> VII.5001.2.2016 z 21 marca 2018 r.

<sup>117</sup> Pismo z 30 maja 2018 r.

## **Ochrona praw pacjentów, którym lekarz odmówił udzielenia świadczenia zdrowotnego powołując się na klauzulę sumienia**

Od kilku już lat Rzecznik zwraca uwagę na konieczność prawnego uregulowania kwestii informowania pacjentów, którym lekarz odmówił udzielenia świadczenia zdrowotnego z powołaniem się na klauzulę sumienia, o miejscu, w którym mogą to świadczenie uzyskać.

Obowiązek wskazania pacjentowi realnej możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego w innym podmiocie w przypadku, gdy lekarz odmawia udzielenia go, ustał od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r., zaś w polskim porządku prawnym nie istnieje obecnie podmiot zobowiązany do przekazania informacji o miejscu i podmiocie, w którym świadczenie może zostać udzielone. W związku z zaistniałą sytuacją, która prowadzić może m.in. do naruszenia praw pacjentek chcących skorzystać z gwarantowanej przez prawo możliwości terminacji ciąży, Rzecznik wielokrotnie wskazywał na konieczność podjęcia pilnych działań legislacyjnych w tym zakresie.

Kwestia dostępu do rzetelnej informacji o podmiotach przeprowadzających zabiegi legalnej aborcji w Polsce była przedmiotem decyzji Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>118</sup>. W ocenie Komitetu obecnie istniejące w Polsce rozwiązania prawne są niewystarczające dla poszanowania praw pacjentek do dostępu do zabiegów legalnej aborcji, co rodzi konieczność podjęcia odpowiednich działań mających na celu rzeczywiste wdrożenie gwarancji ustawowych. Ponadto, zdaniem Komitetu, z samego faktu, że podmioty lecznicze mają obowiązek informowania o zakresie udzielanych świadczeń nie można wywodzić, że wszystkim kobietom w ciąży zapewniona jest pełna i wiarygodna informacja dotycząca praktycznej dostępności do legalnych zabiegów aborcji<sup>119</sup>. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>120</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych służących prawnej regulacji zasad informowania pacjentów o możliwości uzyskania przez nich

---

<sup>118</sup> Rzecznik przedstawił Komitetowi Ministrów Rady Europy swoje uwagi w piśmie XI.7010.1.2018 z 31 sierpnia 2018 r.

<sup>119</sup> Decyzja Komitetu Ministrów Rady Europy z 20 września 2018 r. dotycząca wykonania wyroku P. i S. przeciwko Polsce (skarga numer 57375/08), ozn.: CM/Del/Dec(2018)1324/H46-15.

<sup>120</sup> VII.812.5.2014 z 23 października 2018 r.

świadczeń zdrowotnych, których im odmówiono z uwagi na powołanie się lekarza na klauzulę sumienia.

W ocenie<sup>121</sup> Ministra kwestia zapewnienia realizacji świadczeń oraz realizacji prawa pacjenta do informacji o możliwości uzyskania świadczenia jest w polskim porządku prawnym uregulowana. Odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na świadczeniodawcy – podmiocie leczniczym. Corocznie analizowana jest kwestia korzystania z tzw. „klauzuli sumienia” w kontekście odpowiedzialności zawodowej lekarzy. W latach 2013-2017 okręgowe sądy lekarskie oraz Naczelny Sąd Lekarski nie rozpatrywały spraw związanych z powstrzymaniem się przez lekarza od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem w sprawie dotyczącej odmowy wykonania zabiegu przerywania ciąży.

### **3.3. Zapewnienie równego udziału kobiet i mężczyzn w życiu publicznym**

#### **Udział kobiet w życiu politycznym**

W związku z obchodzonym Rokiem Praw Kobiet Rzecznik, we współpracy z Uniwersytetem SWPS, 22 listopada 2018 r. zorganizował konferencję pt. „Niedokończona emancypacja? 100 lat praw wyborczych kobiet”<sup>122</sup>. W czasie tej konferencji ekspertki i eksperci zastanawiali się, na ile kobiety wykorzystują swój potencjał angażując się w życie publiczne, w tym życie polityczne, a także, jakie środki należy dodatkowo przyjąć, by większa liczba kobiet mogła faktycznie podejmować działalność polityczną i włączać się w procesy decyzyjne.

Jak wskazują dane statystyczne, kobiety nadal w dużo mniejszym stopniu niż mężczyźni pełnią funkcje w organach władzy publicznej pochodzących z wyborów. Niższego odsetka kobiet w polityce upatruje się w późniejszym uzyskaniu przez nie praw wyborczych – choć w Polsce kobiety wywalczyły równe prawa wyborcze już sto lat temu – a także funkcjonowaniu stereotypów płciowych przekładających się na odmienne postrzeganie ról społecznych kobiet i mężczyzn.

---

<sup>121</sup> Pismo z 28 listopada 2018 r.

<sup>122</sup> Nagranie z konferencji jest dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/niedoko%C5%84czona-emancypacja-100-lat-praw-wyborczych-kobiet-konferencja-wyniki-bada%C5%84>

W świetle przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika badania<sup>123</sup> przyczyn słabszej obecności kobiet w polityce wiele osób upatruje w ich wewnętrznych przekonaniach i powinnościach, wynikających z odrębnej roli społecznej i obywatelskiej: „kobiety nie powinny angażować się w politykę, to nie ich rola” (tak uważa 33%), czy „kobiety obawiają się, że poprzez udział w polityce staną się mniej kobiece” (36%). Wielu sądzi, że „kobiety mają inne obowiązki obywatelskie niż mężczyźni” (aż 50%!) oraz, że „mniej znają się na polityce [która] jest dla nich zbyt skomplikowana” (37%) oraz, że „kobiety nie interesują się polityką” (41%). Z drugiej strony za istotne uznawane są społeczne przyczyny wykluczenia kobiet, a zwłaszcza funkcjonowanie negatywnych stereotypów oraz odmienna socjalizacja obywatelska: z twierdzeniem „kobiety są wychowywane w sposób zniechęcający je do polityki” zgodziło się 45% respondentów, a 48% że „kobiety zniechęca do polityki funkcjonowanie negatywnych poglądów o kobietach u władzy, boją się negatywnej reakcji otoczenia”.

Nadal jednak dwoma najczęściej podawanymi wyjaśnieniami niskiego odsetka kobiet w polityce pozostają wyjaśnienia kulturowe: blokowanie wejścia w przestrzeń polityczną przez mężczyzn-polityków (57%) oraz nierówny podział obowiązków w ramach gospodarstwa domowego („kobiety nie mają czasu na gry polityczne, bo zajmują się domem i dziećmi” - 58%).

Niecałe 30% osób jest zdania, że prawo nie powinno określać, jaki ma być odsetek kobiet na listach wyborczych. Z drugiej strony, znaczną grupę obywateli, bo ponad 50%, stanowią zwolennicy mechanizmu kwotowego, z czego około 35% opowiada się za wprowadzeniem parytetu na listach, a więc silniejszego uregulowania niż obecnie obowiązujące.

W ocenie Rzecznika, wyjaśnieniem obserwowanej dwoistości postaw może być powszechny brak wiedzy w zakresie aktualnej sytuacji kobiet w przestrzeni publicznej, funkcjonujących mechanizmach antydyskryminacyjnych,

---

<sup>123</sup> Badanie przeprowadzone było na przełomie października i listopada 2018 r. (między I a II turą wyborów samorządowych). Badanie zostało przeprowadzone przez KANTAR na reprezentatywnej próbie kwotowo-losowej (N=1052<sup>123</sup>). Celem badania było ustalenie przekonań Polaków o przyczynach słabszej obecności kobiet w polityce, czynników zwiększających i zmniejszających prawdopodobieństwo głosowania na kobiety, a także jaką wiedzę dysponują Polacy o funkcjonowaniu systemu kwotowego oraz jakie są ich preferencje wobec funkcjonowania tego mechanizmu.

czy szerzej – obowiązującej ordynacji wyborczej. Uzyskane wyniki wskazują jednak, że dalsze działania pozytywne na rzecz kobiet znajdują poparcie społeczne. Przyjęcie w Polsce tymczasowych zarządzeń szczególnych zmierzających do przyspieszenia faktycznej równości mężczyzn i kobiet w każdej dziedzinie życia społecznego państwa, zwłaszcza środków, której zapewniałyby pełniejszą partycypację kobiet w sferze politycznej jak np. naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych (na zasadzie tzw. suwaka<sup>124</sup>) jest kwestią o kluczowym znaczeniu również w ocenie Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet.<sup>124</sup>

### **Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów**

Z przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika badań<sup>125</sup> wynika, że skala przypadków molestowania i molestowania seksualnego wśród studentek i studentów jest bardzo duża. Spośród osób ankietowanych prawie połowa studentek i prawie jedna trzecia studentów doświadczyła molestowania. Niezależnie od kontekstu – miejsca zdarzenia, sprawcy, typu wydarzenia – studentki (zwłaszcza na uczelniach technicznych) generalnie częściej niż studenci doświadczają molestowania. Najczęściej przywoływanymi powodami molestowania była płeć, wyznanie i przekonania religijne oraz orientacja seksualna. Sprawcą co trzeciej sytuacji wskazywanej przez osoby badane był wykładowca akademicki/wykładowczyni akademicka, a dwie trzecie z tych wydarzeń miało miejsce na terenie uczelni.

Równie powszechne jest zjawisko molestowania seksualnego – prawie co trzecia osoba zadeklarowała doświadczenie przynajmniej jednego zachowania o charakterze molestowania seksualnego od momentu rozpoczęcia studiów. Wyniki badania pokazują, że jedna trzecia opisanych przypadków molestowania seksualnego miała miejsce na terenie uczelni, z czego prawie połowa w sali, w której odbywają się zajęcia, zaś prawie jedna piąta w innej przestrzeni ogólnodostępnej (winda, schody, korytarz). Badania

---

<sup>124</sup> Stanowisko Komitetu dostępne jest pod adresem:

[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/POL/INT\\_CEDAW\\_FUL\\_POL\\_30901\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/POL/INT_CEDAW_FUL_POL_30901_E.pdf)

<sup>125</sup> Raport pt. *Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2018, dostępny na stronie internetowej RPO, pod linkiem <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20C5%9Bwiadczenie%20molestowania%20w%20C5%9BBr%20C3%B3d%20studentek%20i%20student%20C3%B3w%20C2%202018.pdf>



wskazują, że doświadczenie molestowania ze względu na płeć lub przemocy seksualnej na terenie uczelni odbija się silnie na poczuciu bezpieczeństwa na kampusie. Osoby, które od początku studiów doświadczyły co najmniej jednego zachowania o charakterze molestowania seksualnego, miały znacznie niższe poczucie bezpieczeństwa w porównaniu do tych, które nie miały tego rodzaju doświadczeń.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest wzmocnienie ochrony prawnej przed molestowaniem – wprowadzenie kompleksowego zakazu dyskryminacji, obejmującego molestowanie i molestowania seksualne, we wszystkich obszarach i sektorach, w tym edukacji i w ramach szkolnictwa wyższego, oraz wyraźnego umożliwienia dochodzenia na podstawie ustawy oprócz odszkodowania także zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Skuteczne przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga także, aby przepisy ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym nakładały na władze uczelni obowiązek uchwalenia tzw. standardu antydyskryminacyjnego, tj. opisu wartości, którymi powinni kierować się zarówno pracownicy i pracowniczki uczelni oraz studenci i studentki w zakresie równego traktowania, jak i kompleksowych procedur związanych z przeciwdziałaniem i reagowaniem na przejawy dyskryminacji. Kluczowe znaczenie ma także prowadzenie działań podnoszących świadomość społeczeństwa oraz z zakresu edukacji antydyskryminacyjnej na wszystkich etapach edukacji formalnej.

### **Ograniczenie dostępu do świadczonych publicznie usług – czy może być usprawiedliwione?**

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące w większości działań przedsiębiorców, którzy na prośbę klientek zdecydowali się na wprowadzenie usług dedykowanych kobietom, np. w postaci wprowadzenia w Aquaparkach ofert typu „kobiety wtorek”, kiedy ze strefy saun mogą korzystać tylko kobiety.

Mając na uwadze ustawowy zakaz nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć w zakresie dostępu i warunków korzystania z oferowanych publicznie usług<sup>126</sup>, Rzecznik zwrócił się do Miejskiego Rzecznika

---

<sup>126</sup> Zob. art. 6 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Konsumentów z prośbą o zbadanie okoliczności sprawy. Rzecznik zaznaczył, że zakaz różnicowania w dostępie do dóbr i usług nie ma charakteru bezwzględnego i może być ograniczony – za dyskryminacyjne nie mogą być uznane oferty, jeżeli ich zapewnienie wyłącznie lub głównie dla przedstawicieli jednej płci jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnione celem zgodnym z prawem, a środki służące realizacji tego celu są właściwe i konieczne<sup>127</sup>. Rzecznik powziął wątpliwość, czy oferowanie usług w określone dni tygodnia jedynie kobietom lub mężczyznom – jako działanie sprzeczne z dobrymi obyczajami – może stanowić nieuczciwą praktykę rynkową przedsiębiorcy, zakazaną na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym<sup>128</sup>. Po rozpatrzeniu sprawy, Rzecznik Praw Konsumentów stanął na stanowisku, że działanie przedsiębiorcy polegające na profilowaniu swojej działalności i rozszerzeniu oferty w jeden dzień tygodnia jedynie dla kobiet nie ma charakteru dyskryminacyjnego, ani też nie stanowi nieuczciwej praktyki rynkowej, jak również naruszenia praw konsumenckich mężczyzn.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił powyższy problem Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwracając uwagę na powtarzający się charakter naruszenia i zwrócił się z prośbą o rozważenie przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem regulaminu korzystania z usług oferowanych przez spółkę. Właściwa Delegatura UOKiK nie podzieliła stanowiska Rzecznika wskazując, że nie widzi podstaw do podjęcia interwencji, gdyż nie doszło do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów – informacja dostępna na stronie internetowej Aquaparku o usługach saunowych dostępnych we wtorki wyłącznie dla kobiet była czytelna, a rozwiązanie było zbieżne z potrzebami klientek.

W ocenie Rzecznika przyjęte środki wydają się uzasadnione, jednak wątpliwości budzi to, czy są proporcjonalne.

---

<sup>127</sup> Por. art. 5 ust. 5 ustawy.

<sup>128</sup> Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2070).

### **Działania na rzecz zniwelowania problemu uchylania się od obowiązku alimentacyjnego wobec dzieci i byłych małżonków**

Problem uchylania się obowiązku alimentacyjnego ma znaczącą skalę oraz charakter systemowy. Niewywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego należy uznać za formę przemocy ekonomicznej – nie tylko wobec dziecka, ale też rodzica sprawującego opiekę – w znakomitej większości matki<sup>129</sup>. Ma to także związek

z postawami społecznymi i utrwalonymi stereotypami związanymi z płcią.

Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka powołali<sup>130</sup> Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem stało się znalezienie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły ideę ich regulowania przez osoby zobowiązane. W 2018 roku Rzecznik podejmował dalsze działania mające na celu zniwelowanie problemu uchylania się od obowiązku alimentacyjnego. Monitorowano m.in. prace dotyczące stworzenia rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych<sup>131</sup>. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że w Ministerstwie trwają prace nad projektem ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, który prowadzony będzie przez Ministra Sprawiedliwości w systemie teleinformatycznym i będzie rejestrem jawnym, zatem każdy będzie miał prawo zapoznać się z danymi ujawnionymi w rejestrze<sup>132</sup>.

W ramach prac Zespołu do spraw Alimentów omówiono także kwestię realizacji przez samorządy obowiązku przekazywania informacji o dłużnikach alimentacyjnych do rejestrów informacji gospodarczej. Ma to miejsce jedynie w 84%<sup>133</sup>. Obaj Rzecznicy – Praw Obywatelskich i Praw Dziecka – przekazali te ustalenia Zespołu wojewodom, jako organom monitorującym realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego i poprosili o wyjaśnienie przyczyn tej sytuacji<sup>134</sup>. Z odpowiedzi wojewodów wynika, że przyczyny skutkujące zaniechaniem lub nieterminową realizacją obowiązku

---

<sup>129</sup> Zob. Informację o działalności RPO w obszarze równego traktowania w roku 2017, str. 47-50.

<sup>130</sup> W lutym 2016 r.

<sup>131</sup> IV.7022.35.2016 z 22 lutego 2018 r.

<sup>132</sup> W dniu 6 grudnia 2018 r. uchwalono ustawę o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz. U. z 2019 r. poz. 55).

<sup>133</sup> Dane przekazane przez Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A.

<sup>134</sup> V.7100.6.2017 z 28 grudnia 2017 r.

przekazywania danych dłużników do biur informacji gospodarczej wynikają m. in. z trudności technicznych, związanych z migracją danych pomiędzy systemami dziedzinowymi do obsługi funduszu alimentacyjnego, konieczności pojedynczego wprowadzania danych, zbyt długiego czasu oczekiwania na dostęp do serwera KRD BIG S.A., niezgodności oprogramowania KBIG S.A.; trudności organizacyjno-kadrowych, polegających na zbyt małej liczbie osób odpowiedzialnych za realizację obowiązku, które dodatkowo odpowiedzialne są za wykonanie innych zadań związanych z obsługą świadczeń rodzinnych i wychowawczych oraz funduszu alimentacyjnego; braku możliwości dokonania wpisu dłużnika z uwagi na brak danych PESEL, miejsca pobytu, numeru paszportu w przypadku obcokrajowców. Wojewodowie poinformowali też, że w ramach nadzoru zobowiązali wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do realizacji ustawowego obowiązku przekazywania danych dłużników alimentacyjnych do wszystkich istniejących biur informacji gospodarczej i zapewnili, że skontrolują realizację tego zadania w trakcie kontroli zaplanowanych na 2018 rok.

Rzecznik ponownie też zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z postulatem przeprowadzenia kampanii społecznej, która uświadamiałaby problem niealimentacji oraz promowała właściwe postawy rodzicielskie<sup>135</sup>. Minister poinformowała, że decyzja dot. zasadności przeprowadzenia postulowanej kampanii społecznej zostanie podjęta po zakończeniu trwających prac legislacyjnych nad rozwiązaniami dot. poprawy sytuacji osób uprawnionych do alimentów, które nie otrzymują ich z powodu bezskuteczności egzekucji<sup>136</sup>.

Ponadto w 2018 r. Rzecznik zorganizował Kongres Praw Rodzicielskich<sup>137</sup>, w czasie którego dyskutowano m.in. o tym, jakie

---

<sup>135</sup> XI.7064.1.2016 z 26 stycznia 2018 r.

<sup>136</sup> Pismo z 2 marca 2018 r.

<sup>137</sup> Kongres Praw Rodzicielskich odbył się w dniach 25-26 czerwca 2018 r., jeden z paneli dotyczył problematyki nie alimentacji: „Niepłacenie alimentów - perspektywa socjologiczna (przyczyny, skutki)” – zob. relację z Kongresu: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kongres-praw-rodzicielskich>.

współczesne wyzwania cywilizacyjne są wyzwaniem dla rodziców, o konfliktach w rodzinie i sposobach podejścia do nich, o władzy rodzicielskiej i zakazie stosowania kar cielesnych. Ponadto rozmawiano o tym, jak zabezpieczyć dobro dziecka w sytuacji rozstania rodziców, o organizacji sądownictwa rodzinnego, efektywności postępowań sądowych w sprawach rodzinnych, o kontaktach z dziećmi po rozwodzie i ich faktycznym egzekwowaniu, opiece naprzemiennej, alienacji rodzicielskiej.

## **Żądanie zaświadczeń lekarskich o karmieniu piersią**

Do Rzecznika wpłynęła skarga w sprawie istniejącej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji praktyki żądania od pracownic dostarczania zaświadczeń lekarskich o karmieniu piersią. W opinii Rzecznika praktyka ta nie znajduje oparcia w prawie. Po interwencji Rzecznika MSWiA przewiduje dokonanie zmiany przepisów i zniesienie obligatoryjnego obowiązku dostarczania przez pracownice zaświadczeń<sup>138</sup>. Odpowiadając Minister podkreślił, że w MSWiA prawa kobiet karmiących piersią są w pełni respektowane i szanowane. Poinformował, że z uwagi na fakt, iż powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy, a w szczególności Kodeks pracy nie przewidują sposobu potwierdzenia faktu karmienia piersią, ani nie ustanawiają granicy wieku dziecka karmionego piersią, którego matka może wystąpić o udzielenie przerw na karmienie, pracodawca ma swobodę w zakresie żądania określonej formy udokumentowania zarówno samego faktu karmienia dziecka piersią przez pracownicę, jak i okresowego aktualizowania takiego dokumentu.

Ponadto pracodawca, w przypadku uzasadnionych wątpliwości w odniesieniu do tego, czy pracownica rzeczywiście korzysta z uprawnienia do przerw w pracy zgodnie z przeznaczeniem, ma pełne prawo zobowiązać pracownicę do przedstawienia właściwego zaświadczenia lekarskiego. Ponadto dodał, że kwestia dotycząca dostarczania zaświadczenia o karmieniu piersią nie jest sprawą jednostkową, gdyż taka praktyka jest stosowana również przez innych pracodawców, w tym w urzędach administracji.

Jednocześnie podkreślił, że to stanowisko znajduje potwierdzenie w doktrynie i jest powszechne wśród komentatorów, którzy wskazują, iż

---

<sup>138</sup> III.7044.69.2017 – odpowiedź MSWiA z 29 stycznia 2018 r.

pracodawca ma prawo wymagać od pracownicy ubiegającej się na podstawie art. 187 Kodeksu pracy o przerwy na karmienie dziecka piersią przedstawienia zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego fakt karmienia piersią. Tym niemniej poinformował, że MSWiA przewiduje dokonanie zmiany przepisów obecnie obowiązującego Regulaminu pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poprzez zniesienie obligatoryjnego obowiązku dostarczania przez pracownice zaświadczeń o karmieniu dziecka piersią, a zastąpienie go uprawnieniem pracodawcy do jego żądania. Rzecznik będzie monitorował działania resortu w tym zakresie.

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

##### **Pozytywny obowiązek państwa zapewnienia bezpieczeństwa osobom korzystającym z wolności pokojowych zgromadzeń**

Sąd Apelacyjny w Lublinie uchylił decyzję Prezydenta Miasta Lublina zakazującą organizacji pierwszego Marszu Równości w Lublinie, wydaną ze względu na obawę o zagrożenie ze strony kontrmanifestantów<sup>139</sup>.

W postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, do którego przystąpił Rzecznik wnosząc o uchylenie decyzji o zakazie zgromadzenia z uwagi na naruszenie przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, a także norm konstytucyjnych i międzynarodowych<sup>140</sup>, Sąd Okręgowy w Lublinie nie uwzględnił odwołania organizatora od decyzji Prezydenta Miasta, argumentując że spotkanie uczestników zgłoszonego zgromadzenia z uczestnikami kontrmanifestacji mogło prowadzić do eskalacji konfliktu zagrażającego uczestnikom Marszu Równości, mieszkańcom Lublina, turystom, budynkom i innym urządzeniom znajdującym się w obszarze zgromadzenia<sup>141</sup>. Zażalenie na postanowienie Sądu

Okręgowego skierowali do Sądu Apelacyjnego organizator marszu, Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>142</sup> oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Sąd

---

<sup>139</sup> Postanowienie Sadu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r. (sygn. akt I Acz 1145/18).

<sup>140</sup> Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 października 2018 r., XI.613.8.2018.

<sup>141</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie z 10 października 2018 r. (sygn. akt I Ns 347/18).

<sup>142</sup> Zażalenie Rzecznika Praw Obywatelskich z 11 października 2018 r., XI.613.8.2018.

Apelacyjny przychylił się do zażeń, wskazując że niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgromadzeń od reakcji przeciwników zgromadzenia, w szczególności komentarzy i pogróżek w Internecie. W postanowieniu podkreślono, że wolność zgromadzeń pełni fundamentalną rolę w społeczeństwach demokratycznych i to na władzach państwowych spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom korzystającym z tej konstytucyjnej wolności. Ponadto, Sąd Apelacyjny uznał, że istotne przy ocenie zachowania uczestników zgromadzenia jest cel zgromadzenia, którym w przypadku marszu jest promocja praw człowieka, w tym praw osób LGBT, mniejszości etnicznych, narodowościowych oraz innych doświadczających dyskryminacji lub wykluczenia społecznego.

### **Transkrypcja aktu urodzenia dziecka pary tej samej płci urodzonego za granicą**

Naczelny Sąd Administracyjny uchylił<sup>143</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie<sup>144</sup> oraz decyzję Wojewody Małopolskiego w przedmiocie odmowy transkrypcji brytyjskiego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazane zostały dwie matki, obywatelki Polski. Zarówno organy administracji publicznej, jak i sąd pierwszej instancji powołały się na klauzulę porządku publicznego, argumentując, że zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym nie ma możliwości wpisania w akcie urodzenia rodziców tej samej płci. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną, przychylił się jednak do argumentacji skarżącej i Rzecznika Praw Obywatelskich, który przystąpił do postępowania<sup>145</sup>. W wyroku Sąd wskazał na wynikający z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>146</sup> obowiązek transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, w sytuacji w której obywatel Polski, którego sprawa dotyczy, ubiega się o polski dokument

---

<sup>143</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2018 r. (sygn. akt II OSK 2552/16).

<sup>144</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 10 maja 2016 r. (sygn. akt III SA/Kr 1400/15).

<sup>145</sup> XI.534.1.2016 z 9 października 2018 r.

<sup>146</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2224, z późn. zm.

tożsamości lub nadanie numeru PESEL. W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, odmowa transkrypcji ze względu na porządek publiczny, równoznaczna z odmową wydania dziecku dokumentu potwierdzającego jego tożsamość – obywatelstwo nabyte z mocy prawa, nie jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto, Sąd podkreślił, że takie działanie niewątpliwie stanowi naruszenie zasady priorytetu dobra dziecka, wynikającej z Konstytucji RP i Konwencji o prawach dziecka<sup>147</sup>. Rzecznik będzie monitorował sposób wykonania wyroku w tej sprawie.

### **Potwierdzenie obywatelstwa polskiego dzieci urodzonych za granicą w drodze surogacji**

Naczelny Sąd Administracyjny uchylił<sup>148</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz decyzje wojewody i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o odmowie potwierdzenia obywatelstwa czterech dziewczynek urodzonych dzięki surogacji w Stanach Zjednoczonych i wychowywanych przez dwóch mężczyzn, z których jeden jest obywatelem Polski. Sąd pierwszej instancji, oddalając skargę na decyzje organów administracji publicznej, uznał, że dziecko nie jest obywatelem Polski, ponieważ nie jest możliwe ustalenie jego pochodzenia od polskich rodziców zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który nie reguluje kwestii macierzyństwa zastępczego i nie umożliwia rodzicielstwa pary jedнопłciowej. Według Rzecznika Praw Obywatelskich, który przyłączył się do postępowania przed NSA<sup>149</sup>, organy nie oceniły sprawy z uwzględnieniem zasady priorytetu dobra dziecka, co powinny były uczynić zgodnie z Konwencją o prawach dziecka. Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do argumentacji skarżących i RPO, podkreślając w uzasadnieniu wyroku, że zgodnie z Konstytucją RP Konwencja o prawach dziecka ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z przepisami ustawy. Ponadto, Sąd wskazał, że sprawa dotyczy tylko i wyłącznie potwierdzenia obywatelstwa

---

<sup>147</sup> Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm.).

<sup>148</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2018 r. (sygn. akt II OSK 1868/16, II OSK 1869/16, II OSK 1870/16 i II OSK 1871/16).

<sup>149</sup> XI.534.1.2018 z 25 czerwca 2018 r.



dzieci, a zatem rozważania sądu pierwszej instancji na temat dopuszczalności w polskim systemie prawnym instytucji macierzyństwa zastępczego i rodzicielstwa pary jednopłciowej były bezzasadne. Obywatelstwo polskie, będące szczególną więzią między jednostką a państwem podlegającą reżimowi prawa publicznego, dzieci nabyły z mocy prawa w momencie urodzenia, ze względu na obywatelstwo polskie ojca.

## **Prawo do edukacji antydyskryminacyjnej i bezpieczeństwa w szkołach**

Do Rzecznika wpływają skargi uczniów, którzy czują się dyskryminowani lub wykluczeni w społeczności szkolnej, ze względu na swoją orientację seksualną lub tożsamość płciową. Potwierdzają to także dostępne opracowania wyników badań. Według Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej 69% uczniów z Polski, biorących udział w badaniu, „zawsze” albo „często” doświadczyło albo było świadkiem negatywnych komentarzy albo czynów wobec osób LGBT w środowisku szkolnym<sup>150</sup>. Z innych badań wynika, że blisko 30% przypadków agresji motywowanej homofobią zdarza się na terenie szkoły, a w prawie 50% osobami stosującymi przemoc na tle homofobicznym są koledzy i koleżanki ze szkoły<sup>151</sup>. Na zmniejszenie skali dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami w szkołach ogromny wpływ ma edukacja antydyskryminacyjna. Z tego względu w poprzednich latach Rzecznik wielokrotnie zwracał się do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie konieczności wdrożenia edukacji antydyskryminacyjnej i potrzeby uzupełnienia podstawy programowej o tematykę praw człowieka i równego traktowania<sup>152</sup>. Ponieważ postulaty te nie zostały do tej pory zrealizowane, z uznaniem i wsparciem Rzecznika spotykają się wszelkie inicjatywy dodatkowe, które pozwalają młodzieży pogłębiać wiedzę na temat praw człowieka i obywatela i podejmować dyskusję dotyczącą istotnych problemów społecznych. Z tego względu Rzecznik podjął

---

<sup>150</sup> Raport *Safe at school: Education sector responses to violence based on sexual orientation, gender identity/expression or sex characteristics in Europe*, Rada Europy, Strasburg, 2018, str. 62.

<sup>151</sup> M. Makuchowska (red.), *Przemoc motywowana homofobią. Raport 2011*, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa 2011, s. 82; dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://kph.org.pl/publikacje/raport-przemoc.pdf> (dostęp 11.03.2019).

<sup>152</sup> Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 lipca 2012 r. (RPO-690507-I/11), 24 kwietnia 2014 r. (I.800.1.2014), 17 marca 2016 r. (XI.800.15.2016).

interwencję w obronie mającej na celu promowanie tolerancji akcji „Tęczowy Piątek”<sup>153</sup>, do której jeszcze przed jej organizacją publicznie zniechęcała Minister Edukacji Narodowej, zapowiadając kontrole w szkołach, które wezmą w niej udział i wyciągnięcie sankcji dyscyplinarnych wobec pracowników tych placówek. Rzecznik skierował do MEN wystąpienie<sup>154</sup> z prośbą o ustosunkowanie się do informacji o atmosferze zastraszenia budowanej wokół inicjatywy oraz o przedstawienie szczegółów przeprowadzonych i planowanych kontroli kuratorów oświaty w szkołach uczestniczących w akcji. Udzielona przez MEN odpowiedź nie odnosiła się jednak do meritum sprawy i pozostawiła większość podniesionych przez Rzecznika kwestii bez wyjaśnienia. W związku z tym Rzecznik będzie kontynuował postępowanie wyjaśniające i zwróci się o informacje do poszczególnych kuratorów oświaty.

### **Przeciwdziałanie dyskryminacji w przekazie medialnym i wypowiedziach osób pełniących funkcje publiczne**

W ramach działań mających na celu przeciwdziałanie mowie nienawiści w każdej postaci oraz ochronę godności i czci osób nieheteronormatywnych, Rzecznik obserwuje język debaty publicznej, w tym przekaz mediów publicznych, a także wypowiedzi osób pełniących funkcje publiczne. W opinii Rzecznika koniecznym jest wyeliminowanie z przestrzeni publicznej języka nienawiści, agresji i pogardy, którego obecność może mieć tragiczne konsekwencje i godzić w fundamenty demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa. To trudne zadanie wymaga wzmoczonych działań m.in. ze strony Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która powinna reagować na jawnie dyskryminujące treści pojawiające się w programach mediów publicznych. Z tego względu Rzecznik zwrócił się do KRRiT m.in. w sprawie relacji z Marszu Równości w Poznaniu

---

<sup>153</sup> Akcja o ogólnopolskim zasięgu, w ramach której 26 października 2018 r. zorganizowano w szkołach różnorodne wydarzenia, mające na celu podkreślenie akceptacji dla uczniów LGBT (np. poprzez tęcze ubrania i ozdoby), podjęcie dyskusji na istotne kwestie społeczne oraz pogłębienie wiedzy na temat praw człowieka i równego traktowania (np. poprzez tematyczne debaty i zajęcia lekcyjne). Chociaż inicjatorem akcji było Stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii, w wielu miejscach Polski, z oddolną inicjatywą wyszli sami uczniowie.

<sup>154</sup> XI.800.3.2017 z 3 grudnia 2018.

przygotowanej przez TVP3 Poznań, w ramach której przedstawiono nierzetelne informacje i homofobiczne wypowiedzi, naruszające godność osób LGBT i pogłębiające stereotypy na temat tej grupy<sup>155</sup>.

Również osoby pełniące funkcje publiczne mają szczególne powinności w zakresie eliminacji mowy nienawiści z publicznej debaty. Z racji powierzonych im kompetencji, opartych na społecznym zaufaniu, poza obowiązkiem działania w granicach prawa, muszą postępować także ze świadomością, że kształtują normy zachowań właściwych społecznie. Reakcji ze strony Rzecznika wymagała więc wypowiedź Ministra Obrony Narodowej, który w czasie audycji telewizyjnej określił odbywający się w sierpniu 2018 r. Marsz Równości w Poznaniu jako „paradę sodomitów”<sup>156</sup>.

## **5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek**

### **Ochrona praw osób starszych**

Po analizie rozpatrywanych skarg, rozmów z osobami starszymi i ich opiekunami prowadzonych podczas spotkań regionalnych oraz wyników realizowanych badań społecznych, Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę opracowania i przyjęcia przez państwa członkowskie ONZ nowej konwencji, która – podobnie jak Konwencja o prawach dziecka czy Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami – wymieniałaby *explicite* w jednym dokumencie prawa człowieka odnoszące się do osób starszych, uwzględniając specyficzne uwarunkowania związane z podeszłym wiekiem, jak również wskazywałaby mechanizmy zapewniające realizację tych praw w procesie starzenia się poszczególnych osób i całych społeczeństw. Nowy międzynarodowy instrument prawny, ukierunkowany na ochronę praw osób starszych, miałby olbrzymi wpływ na sytuację osób starszych także w Polsce. Z perspektywy Rzecznika, jako niezależnego organu ds. równego traktowania, jedną z największych barier dla wprowadzenia odpowiednich innowacji na poziomie lokalnym jest zjawisko ukrytego ageizmu, czyli niechęci i wrogości wobec osób

<sup>155</sup> XL505.4.2018 z 3 września 2018 r.

<sup>156</sup> Stanowisko RPO i Zastępczyni RPO z dnia 16 sierpnia 2018 r. dostępne w wersji elektronicznej na stronie:

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/stanowczy-sprzeciw-RPO-wobec-slow-Mariusza-Blaszczaka-o-Paradzie-Rownosci-w-Poznaniu>

starszych lub pomijanie ich przy dystrybucji zasobów mających na celu zabezpieczenie potrzeb socjalnych i podstawowych praw, jakimi są godność i prawo do równego traktowania. Rzecznik podkreślił, że obowiązkiem instytucji państwowych jest skuteczne przeciwdziałanie tej sytuacji. Obowiązujący w Polsce model, w którym to na rodzinie spoczywa głównie obowiązek sprawowania opieki nad osobą starszą potrzebującą wsparcia, w praktyce nie zabezpiecza w pełni prawa do godności seniorów i seniorek. Zdaniem Rzecznika powodem tego stanu rzeczy jest fakt, że rodziny często nie są w stanie samodzielnie tej opieki sprawować lub finansować. Powyższe argumenty przyczyniają się do ponawiania przez Rzecznika postulatu podjęcia dyskusji w tym zakresie na szczeblu rządowym oraz włączenia się Polski w debatę na temat nowego instrumentu prawa międzynarodowego, dotyczącego praw osób starszych. Rzecznik wystąpił<sup>157</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowisk w przedmiotowej sprawie.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał<sup>158</sup>, że według obecnie obowiązującego stanu prawnego osoby starsze w Polsce mają prawa i gwarancje, wynikające z obowiązujących umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, podobnie jak inne grupy w społeczeństwie. Prawa osób starszych nie zostały dotąd wyodrębnione z powodów nieleżących po stronie naszego kraju. W resorcie rodziny, pracy i polityki społecznej trwają prace nad przeprowadzeniem zaplanowanych rewizji programów i dokumentów rządowych. Ministerstwo podejmuje także szereg działań, w tym przede wszystkim realizuje krajową politykę wobec osób starszych, uwzględniając przy jej kreowaniu również rozwiązania europejskie i międzynarodowe z zakresu starzenia się społeczeństwa.

Minister Spraw Zagranicznych zapewnił<sup>159</sup>, że rząd RP stara się aktywnie angażować w działania podejmowane na arenie międzynarodowej na rzecz wdrażania i egzekwowania istniejących już mechanizmów ochrony praw osób starszych. W ocenie resortu priorytetem powinna być efektywna realizacja obecnych zobowiązań międzynarodowych państw w obszarze praw człowieka, chroniących prawa osób starszych na równi z prawami innych

---

<sup>157</sup> XI.503.2.2016 z 17 lipca 2018 r.

<sup>158</sup> Pismo z 8 sierpnia 2018 r.

<sup>159</sup> Pismo z 20 sierpnia 2018 r.

grup w społeczeństwie, równoległe z realizacją zapisów Madryckiego Planu Działania na rzecz osób starszych, przyjętego w 2002 r., w którym państwa zobowiązały się do podejmowania działań na wszystkich szczeblach, w tym krajowym i międzynarodowym, w ramach trzech priorytetowych kierunków: osoby starsze i rozwój, promowanie zdrowia i dobrostanu w starszym wieku, zapewnienie wspierającego środowiska życia. Ponadto, Ministerstwo podziela opinię, że należy dążyć do włączenia tematyki ochrony praw osób starszych w działania organów i agencji ONZ.

### **Definicja „młodego naukowca”**

W ocenie Rzecznika przepis ustawy o zasadach finansowania nauki<sup>160</sup> formułujący definicję legalną „młodego naukowca” może mieć charakter dyskryminujący ze względu na zamieszczone w nim kryterium wieku. Ustawodawca zdecydował się w ww. przepisie oprzeć definicję „młodego naukowca” na dwóch miernikach. Pierwszym z nich jest szeroko sformułowany warunek prowadzenia działalności naukowej, który nie budzi wątpliwości. Równorzędnym wymogiem uczyniono jednak metrykalny wiek danej osoby, który w przypadku tej grupy naukowców nie może przekroczyć 35 lat. Zdaniem Rzecznika uzależnienie przyznania statusu młodego naukowca od ściśle określonego wieku, prowadzi do nierównego traktowania osób, które przekroczyły wskazany próg z przyczyn, jakie nie powinny przesądzać o pozbawieniu ich możliwości wsparcia, z którego korzystają ich młodsi koledzy i koleżanki znajdujący się na podobnym etapie rozwoju kariery naukowej. Wiek metrykalny, w którym dana osoba rozpoczęła pracę naukową nie może być wyznacznikiem różnicującym jej sytuację względem pozostałych osób ubiegających się o środki na badania, gdyż nie jest to cecha relewantna. Wydaje się, że ustawodawca błędnie wybrał wiek metrykalny osoby fizycznej w charakterze atrybutu wyznaczającego dojrzałość naukową – w miejsce innego kryterium, które byłoby adekwatne do celów tej regulacji. Zdaniem Rzecznika odpowiednie kryterium wskazane zostało w ustawie o Narodowym Centrum Nauki<sup>161</sup>. W świetle powyższej definicji każda osoba, która nie uzyskała stopnia doktora albo uzyskała go, ale nie wcześniej niż 7 lat przed danym rokiem,

<sup>160</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2045, z późn. zm.).

<sup>161</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1071, z późn. zm.).

jest osobą rozpoczynającą karierę naukową. Biorąc powyższe pod uwagę zasadne wydaje się ujednoczenie obu definicji i utożsamienie „młodego naukowca” z ustawy o zasadach finansowania nauki z „osobą rozpoczynającą karierę naukową” z ustawy o Narodowym Centrum Nauki. Rzecznik zwrócił się<sup>162</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia nowelizacji przepisu ustawy o zasadach finansowania nauki w taki sposób, aby miernik wieku został zastąpiony kryterium uwzględniającym okres prowadzenia działalności naukowej. W przekonaniu Rzecznika tak sformułowany wskaźnik pozwoli na skorzystanie z możliwości płynących z posiadania tego statusu wszystkim młodym uczonym, definiowanym przez rzeczywisty okres ich aktywności naukowej.

Minister poinformował<sup>163</sup>, że w procedowanym projekcie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce zmianie uległa definicja „młodego naukowca”. Nowa definicja wskazuje, że „Młodym naukowcem jest osoba prowadząca działalność naukową, która: jest doktorantem i nie posiada stopnia doktora albo posiada stopień doktora i od jego uzyskania nie upłynęło 7 lat”. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wejdzie w życie dnia 1 października 2018 r. Ponadto, Minister wskazał, że od 2 stycznia br. trwa nabór wniosków o stypendia dla wybitnych młodych naukowców i w związku z tym nie ma obecnie możliwości zmiany definicji „młodego naukowca”.

## **Pozbawienie biernego prawa wyborczego pracowników naukowych w wyborach do władz uczelni wyższych**

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca pozbawienia biernego prawa wyborczego pracowników naukowych w wyborach do władz uczelni wyższych w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>164</sup> (dalej jako: ustawa). Zgodnie z ustawą członkiem rady uczelni, rektorem, członkiem kolegium elektorów, członkiem senatu, prezydentem i członkiem zgromadzenia federacji oraz członkiem innych organów uczelni publicznych określonych w statucie może być jedynie osoba, która nie ukończyła 67. roku życia do dnia

---

<sup>162</sup> XI.801.5.2017 z 11 stycznia 2018 r.

<sup>163</sup> Pismo z 23 stycznia 2018 r.

<sup>164</sup> Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1668)

rozpoczęcia kadencji. Oprócz tego w ustawie przewidziano ograniczenie wiekowe w zakresie możliwości pełnienia funkcji w instytucjach działających na rzecz wysokiej jakości w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, tj. Polskiej Komisji Akredytacyjnej, Radzie Doskonałości Naukowej i Komisji Ewaluacji Nauki. Członkiem tych instytucji nie może być osoba, która ukończyła 70. rok życia do dnia rozpoczęcia kadencji. Takie samo ograniczenie dotyczy członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, tj. instytucji, która odpowiedzialna jest za współdziałanie z organami władzy publicznej w zakresie polityki naukowej państwa oraz współpracę z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami działającymi w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki. W ocenie Rzecznika zarówno osoby zasiadające we władzach uczelni, jak i pełniące funkcje w ww. instytucjach powinny posiadać odpowiednie doświadczenie i wiedzę. Praca w instytucjach służących promocji polskiej nauki i dbałości o jej rozwój i wysoki poziom wymaga zaś, by osoby odpowiedzialne za wykonywanie tych zadań były niekwestionowanymi autorytetami w swoich dziedzinach. Zdaniem Rzecznika wprowadzone ograniczenie wiekowe wyklucza możliwość pełnienia funkcji przez wybitnych specjalistów, których wiedza i doświadczenie mają kluczowe znaczenie dla odpowiedniej realizacji celów wspomnianych organów i instytucji. W tym kontekście wiek osób pełniących funkcje, tak długo, jak spełniają one wymogi posiadania odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, stanowi cechę irrelewantną, a tym samym nieuzasadniającą wprowadzenia ograniczenia. Prawo podmiotu do wskazania i wybrania jako swojego przedstawiciela osoby, cechującej się najwyższym autorytetem, wiedzą i doświadczeniem, nie powinno być ograniczone jedynym czynnikiem, jakim jest obiektywny fakt ukończenia przez kandydata do pełnienia funkcji 67. lub 70. roku życia. W związku z tym zastosowane w kwestionowanych przepisach kryterium wieku wydaje się mieć charakter automatyczny, nieuwzględniający specyfiki działalności wskazanych organów funkcjonujących w sferze szkolnictwa wyższego. Rzecznik zwrócił się<sup>165</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu usunięcie z ustawy ograniczenia wiekowego we wskazanym zakresie.

---

<sup>165</sup> VII.7033.13.2018 z 31 października 2018 r.

W odpowiedzi Minister zauważył<sup>166</sup>, że w ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest dopuszczalne – z punktu widzenia równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – wprowadzanie przepisów, zgodnie z którymi profesorowie uniwersyteccy przechodzą obowiązkowo na emeryturę z chwilą ukończenia 68. roku życia, zaś kontynuacja ich działalności zawodowej po ukończeniu 65. roku życia jest możliwa jedynie w oparciu o umowy na czas określony, które mogą być ponownie zawierane jedynie dwukrotnie, o ile przepisy te realizują zgodny z prawem cel w szczególności w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, taki jak wdrożenie wysokiej jakości nauczania oraz optymalny międzypokoleniowy rozdział stanowisk profesorskich, a także pod warunkiem, że przepisy te pozwalają na osiągnięcie tego celu za pomocą właściwych i koniecznych środków. Rozwiązania zastosowane w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce mają analogiczny charakter i cel, a zatem – w opinii Ministra – nie są uzasadnione wątpliwości co do ich dopuszczalności.

### **Dyskryminacja ze względu na wiek wobec kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury**

Rzecznik zwrócił uwagę na problem dyskryminacji ze względu na wiek wobec kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz aplikację sędziowską uzupełniającą i prokuratorską uzupełniającą w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W ocenie Rzecznika przyjęte w ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury<sup>167</sup> (KSSiP) ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (35 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz 40 lat dla kandydatów na aplikację sędziowską uzupełniającą i aplikację prokuratorską uzupełniającą) może stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych w art. 32 Konstytucji. Zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na wiek w odniesieniu do zatrudnienia i pracy obowiązuje również na podstawie prawa Unii Europejskiej. Rzecznik wskazał, że kandydaci na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz na

---

<sup>166</sup> Pismo z 19 grudnia 2018 r.

<sup>167</sup> Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 624, z późn. zm.).



uzupełniająca aplikację sędziowską i prokuratorską muszą wziąć udział w stosownych konkursach sprawdzających ich predyspozycje zawodowe. Wydaje się, że tego rodzaju weryfikacja umiejętności kandydatów stanowi właściwy sposób dla zapewnienia celu, jakim jest ocena ich przydatności do zawodu sędziego lub prokuratora, a jednocześnie stanowi mniej restrykcyjny sposób jego zapewnienia, niż wprowadzenie górnej granicy wiekowej. W ocenie Rzecznika nie wiek, lecz kwalifikacje zawodowe, predyspozycje moralne oraz doświadczenie zawodowe powinny decydować o dostępie do zawodu sędziego lub prokuratora. W interesie wymiaru sprawiedliwości jest bowiem to, aby stanowiska te obejmowali najlepsi kandydaci. Rzecznik zwrócił się<sup>168</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie. W ocenie Ministra Sprawiedliwości przyjęte regulacje prawne pozostają w pełni racjonalne i nie noszą cech dyskryminacji z uwagi na wiek, lecz w sposób dopuszczalny różnicują sytuację prawną osób chcących ubiegać się o możliwość kształcenia w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, przy uwzględnieniu przesłanki wieku<sup>169</sup>. Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowania Rzecznika.

### **Ograniczenie wiekowe dla kandydatów na słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej**

Rzecznik kontynuował postępowanie w sprawie górnego ograniczenia wiekowego dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o KSAP<sup>170</sup> słuchacze Szkoły są wyłaniani w drodze postępowania rekrutacyjnego spośród osób, które nie ukończyły 32 lat. W ocenie Rzecznika przyjęte ograniczenie wiekowe może stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, wyrażonych w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 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 doksztalcania i doskonalenia

---

<sup>168</sup> VII.561.31.2018 z 7 września 2018 r.

<sup>169</sup> Pismo z 8 grudnia 2018 r.

<sup>170</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 248).

zawodowego. Ustawa ta nie ma zastosowania, gdy odmienne traktowanie osób fizycznych ze względu na wiek jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnione celem zgodnym z prawem. Środki służące realizacji tego celu muszą być jednak właściwe i konieczne. W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujące górne ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Szkoły, może wydawać się niewspółmierne do celu wyrażonego w art. 5 ust. 1 ustawy o KSAP, jakim jest umożliwienie danej osobie przepracowania minimum 5 lat w administracji publicznej po ukończeniu Szkoły.

Rzecznik zwrócił się<sup>171</sup> do Szefa Służby Cywilnej o z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi Szef Służby Cywilnej wskazał<sup>172</sup> na potrzebę efektywnej realizacji głównego zadania Szkoły, jakim jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej. Pożądane jest połączenie wiedzy i doświadczenia uzyskanego w KSAP z umiejętnościami nabytymi podczas pracy zawodowej. Szef Służby Cywilnej podkreślił, że obowiązujące obecnie górne ograniczenie wieku 32 lat, które warunkuje możliwość przyjęcia do Szkoły, może budzić wątpliwości jako niewspółmierne do wyżej wymienionego celu oraz zapowiedział przeprowadzenie analizy kwestii górnego ograniczenia wiekowego kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Szkoły, w celu stworzenia spójnego systemu kształcenia pracowników administracji publicznej.

Rzecznik odnotował, że w art. 4 ust. 1 ustawy o KSAP, dotyczącym przedmiotowej sprawy, nie dokonano zmian. W związku z tym zwrócił się<sup>173</sup> do Dyrektora Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie działań podjętych lub planowanych przez Szefa Służby Cywilnej w tej sprawie. W odpowiedzi<sup>174</sup> Dyrektor poinformował, że prowadzone są prace analityczne nad całościową zmianą systemu kształcenia w KSAP, których konsekwencją może być brak jakiegokolwiek ograniczenia

---

<sup>171</sup> XI.800.6.2015 z 26 lipca 2016 r.

<sup>172</sup> Pismo z 9 sierpnia 2016 r.

<sup>173</sup> Pismo z 21 sierpnia 2018 r.

<sup>174</sup> Pismo z 7 listopada 2018 r.

wiekowego dla kandydatów ubiegających się o status słuchacza KSAP, a argumenty przedstawione przez Rzecznika zostaną wzięte pod uwagę w trakcie prowadzonych prac.

## **6. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne**

### **Edukacja antydyskryminacyjna**

Zgodnie z założeniami Prawa oświatowego<sup>175</sup> szkoły powinny zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, a także przygotować młodzież do wypełniania obowiązków obywatelskich opierając się na zasadach solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

Szczególnie cenne są wszelkie inicjatywy, które pozwalają młodzieży pogłębiać swoją wiedzę na temat praw człowieka i obywatela oraz podejmować dyskusję dotyczącą istotnych problemów społecznych. Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem przyjął informacje o próbach zniechęcania uczniów i nauczycieli do podejmowania tego typu przedsięwzięć lub wprowadzania przez władze szkolne zakazów organizowania takich wydarzeń. Zaniepokojenie budzą również próby wywierania nacisku na uczniów, którzy podejmują takie inicjatywy. W przekonaniu Rzecznika ograniczenie inicjatyw mających na celu edukację o prawach człowieka i promowanie zasady równości wszystkich ludzi pozostaje w sprzeczności z celami prawa oświatowego, uczy bierności na problemy społeczne i krzywdę, uniemożliwia tworzenie wspólnoty i sieci wsparcia. Z tego względu środowisko szkolne powinno dołożyć wszelkich starań, aby każdy uczeń rozwijał swoje zdolności w bezpiecznej atmosferze wolnej od dyskryminacji. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku uczniów należących do grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem, do których, jak wynika z licznych badań, należą uczniowie i uczennice nieheteroseksualni. Dlatego tak istotne jest przykładanie większej wagi do podnoszenia kompetencji nauczycieli i nauczycielek w zakresie przeciwdziałania i reagowania na dyskryminację i przemoc motywowaną uprzedzeniami, w tym homofobią. Rzecznik zwrócił się<sup>176</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o odniesienie się

---

<sup>175</sup> Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.).

<sup>176</sup> XI.800.3.2017 z 3 grudnia 2018 r.

do przedstawionych uwag dotyczących edukacji o prawach człowieka i równym traktowaniu oraz poinformowanie o podejmowanych przez resort działaniach.

W swojej odpowiedzi (pismo z 7 stycznia 2019 r.) Minister wskazała, że polska polityka oświatowa i zawarte w niej cele kształcenia kładą szczególny nacisk na formowanie wśród uczniów postaw otwartości i tolerancji, a także na kształtowanie szacunku dla godności innych ludzi oraz poczucia indywidualnej tożsamości i godności własnej osoby. Wskazała też, że działania podejmowane przez kuratorów oświaty w związku z akcjami organizacji pozarządowych dotyczących równego traktowania i niedyskryminacji na terenach szkół stanowią formę doraźnego nadzoru pedagogicznego. W związku z tym, że Rzecznik uznał wyjaśnienia Minister za niepełne, skierował kolejne wystąpienie (pismo z 17 stycznia 2019 r.) z prośbą o uszczegółowienie przesłanych wcześniej informacji.

### **Rozwiązania służące ograniczeniu zjawiska mowy nienawiści w internecie**

W kręgu zainteresowań Rzecznika pozostaje problematyka zwalczania zjawiska mowy nienawiści w internecie, czyli pojawiających się w sieci internetowej wypowiedzi propagujących ideologie rasistowskie, faszyzm lub inne ideologie totalitarne oraz nawołujących do nienawiści lub znieważających poszczególne osoby lub grupy osób ze względu na określone cechy, jak: narodowość, przynależność etniczną, wyznanie lub bezwyznaniowość, ale także wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna czy tożsamość płciowa. Szczególnie istotne wydaje się przygotowanie odpowiednich narzędzi służących ograniczeniu tego zjawiska. Jednym z najczęściej zalecanych środków walki z internetową mową nienawiści jest tworzenie kodeksów dobrych praktyk. Wśród propozycji Rzecznika znalazły się takie rozwiązania jak: wyznaczenie niezależnego organu doradczego lub punktu kontaktowego, który opracowałby kodeks dobrych praktyk; zapewnienie takiemu organowi uprawnień do rozpatrywania skarg na działalność administratorów stron internetowych, prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz wymierzania proporcjonalnych sankcji administracyjnych w razie stwierdzenia uchybień; doprecyzowanie zasad współpracy dostawców usług internetowych z organami ścigania, w tym – uregulowanie zakresu gromadzonych danych oraz terminu ich udostępnienia organom ścigania; nałożenie na komercyjnych dostawców usług internetowych

obowiązku informowania organów ścigania o przestępstwach związanych z mową nienawiści oraz o działalności organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji; nałożenie na dostawców usług internetowych obowiązku wprowadzenia formularza umożliwiającego zgłaszanie on-line przypadków mowy nienawiści; doprecyzowanie obowiązku dostawców usług do usunięcia mowy nienawiści lub uniemożliwienia dostępu do nich w określonym terminie od otrzymania wiarygodnej wiadomości; nałożenie na największych, komercyjnych dostawców usług internetowych obowiązku monitorowania przechowywanych danych w kierunku identyfikacji i usuwania mowy nienawiści; opracowanie i prowadzenie publicznie dostępnej listy zaufanych podmiotów zgłaszających oraz wprowadzenie ustawowego zakazu stosowania mowy nienawiści w Internecie. Rzecznik zwrócił się<sup>177</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie sugestii przedstawionych w wystąpieniu, w odniesieniu do ewentualnych działań legislacyjnych, jak i działań pozalegisłacyjnych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>178</sup>, że przesłane przez Rzecznika uwagi są przedmiotem analiz w ramach prac Międzyresortowego Zespołu ds. przeciwdziałania propagowania faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Szczegółowe ustosunkowanie się do wystąpienia Rzecznika będzie możliwe dopiero po ukończeniu prac ww. zespołu.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>179</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o szczegółowe poinformowanie o rezultatach prac Zespołu, a przede wszystkim o wskazanie, jakiego rodzaju zmiany zostały zaproponowane przez Zespół, jak zostały uzasadnione, i czy zapadła już decyzja co do ewentualnej ich realizacji. W odpowiedzi<sup>180</sup> Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powiadomił, że wśród wskazanych przez Zespół rekomendacji ewentualnych zmian w przepisach prawa, mających na celu wyeliminowanie zagrożeń i problemów pojawiających się w praktyce

---

<sup>177</sup> XI.518.50.2017 z 11 kwietnia 2018 r.

<sup>178</sup> Pismo z 8 maja 2018 r.

<sup>179</sup> XI.518.50.2017 z 30 października 2018 r.

<sup>180</sup> Pismo z 10 grudnia 2018 r.

ścigania ww. rodzaju przestępstw, znalazł się w szczególności postulat zaostrzenia sankcji karnych za przestępstwo z art. 256 Kodeksu karnego<sup>181</sup>. Ponadto Zespół wskazał na penalizację zachowań związanych z oddawaniem czci lub inną formą upamiętniania postaci odpowiedzialnych za zbrodnie nazistowskie i komunistyczne w ramach prawa karnego, w sposób przewidujący zarówno penalizację zachowań niepublicznych tego rodzaju, jak i czynów popełnionych w miejscu publicznym - w ramach typu kwalifikowanego, z ukształtowaniem adekwatnych do ich stopnia naganności sankcji, przewidujących odpowiednie zagrożenie. Rzecznik będzie monitorował działania w tym zakresie.

### **Ochrona przed niezgodną z prawem dyskryminacją w dostępie do usług**

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>182</sup> w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu wykroczeń. W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 138 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny. Prokurator Generalny kwestionuje zgodność tego przepisu z Konstytucją w części, w jakiej penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny, rozumianego w ten sposób, że zasady wiary i sumienia nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi. Wnioskodawca dopatruje naruszenia przepisów Konstytucji przez art. 138 w nadmiernej ingerencji i represyjności, która nie jest w jego ocenie niezbędna, ponieważ wystarczające dla zapewnienia prawidłowej realizacji zarówno pierwotnego celu wprowadzenia tej regulacji, jak

---

<sup>181</sup> Tj.: uwzględnienie wśród znamion przestępstwa publicznego propagowania ustroju komunistycznego i nazistowskiego; dokonanie kryminalizacji publicznego propagowania ideologii faszystowskiej, nazistowskiej, komunistycznej lub też innej ideologii totalitarnej opowiadającej się za użyciem przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne; uzupełnienie znamion czasownikowych przestępstwa określonego w § 2 omawianego przepisu prawa w celu objęcia kryminalizacją również oferowania określonych w treści tego przepisu przedmiotów, a także uzupełnienie opisu czynu w zakresie odnoszącym się do nośników symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej poprzez określenie sposobu (celu) użycia tej symboliki; podwyższenie górnej granicy ustawowego zagrożenia przestępstw z tego artykułu do lat trzech.

<sup>182</sup> XI.815.6.2018 z 2 lutego 2018 r. (K 16/17).

i funkcji, którą zaczęła faktycznie pełnić w późniejszym okresie, są środki cywilnoprawne.

Zdaniem Rzecznika<sup>183</sup> jedynym skutecznym środkiem ochrony przed niezgodną z prawem dyskryminacją w dostępie do usług polegającą na odmowie świadczenia usługi ze względu na cechę osobistą klienta jest właśnie art. 138 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten jest dużo bardziej efektywny niż pozew cywilny z roszczeniem o odszkodowanie na podstawie ustawy o równym traktowaniu czy roszczeniem o zadośćuczynienie na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych Kodeksu cywilnego. Postępowanie w sprawie o wykroczenie jest postępowaniem dla pokrzywdzonego dyskryminacją przede wszystkim bezkosztowym, tymczasem skierowanie pozwu do sądu powszechnego wiąże się z jego opłaceniem, a w razie przegranej, pokryciem nieraz bardzo wysokich kosztów postępowania. Ponadto, w sprawie o wykroczenia aktywność pokrzywdzonego może ograniczyć się do zawiadomienia organu ścigania i złożenia zeznań, ponieważ to organ ścigania gromadzi dowody, sporządza wnioski o ukaranie i popiera go przed sądem. Tymczasem w sprawie cywilnej, to na pokrzywdzonym spoczywa ciężar sporządzenia pozwu i popierania go przed sądem. Odnosząc się do zarzutu ograniczenia wolności sumienia i religii, w ocenie Rzecznika wzorzec kontroli wskazany przez wnioskodawcę jest nieadekwatny. Wolność sumienia i religii nie usprawiedliwia bowiem odmowy świadczenia usługi ze względu na cechę osobistą klienta. Zdaniem Rzecznika obecne brzmienie zaskarżonego przepisu nie stoi zatem na przeszkodzie takiemu jego rozumieniu, które w wyjątkowych wypadkach umożliwiłoby poszanowanie wolności sumienia i religii usługodawcy.

---

<sup>183</sup> Pismo z 29 marca 2018 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. Dzieci z niepełnosprawnościami (art. 7 KPON)**

#### **Dramatyczna sytuacja w psychiatrii dziecięcej**

Rzecznik z rosnącym niepokojem obserwuje sytuację w dziedzinie psychiatrii dziecięcej. Doniesienia medialne wskazują, że nie tylko w województwie mazowieckim, ale w całej Polsce sytuacja jest już tak dramatyczna, że można mówić o zapaści systemu psychiatrycznej opieki szpitalnej dla najmłodszych pacjentów. Rzecznik zwrócił uwagę, że dostępność do stacjonarnej opieki psychiatrycznej dla dzieci jest daleko niewystarczająca. Dzieci leżące na dostawkach, czy łózkach polowych, a nawet odsyłane do domu to niestety typowe rozwiązania stosowane w psychiatrii dziecięcej. Zamknięcie w województwie mazowieckim 40-osobowego oddziału psychiatrycznego dla dzieci w Mazowieckim Centrum Neuropsychiatrii w Józefowie spowoduje tylko dalsze obciążenie pozostałych, i tak już niewydolnych, oddziałów psychiatrycznych dla dzieci. Sytuację w tym zakresie pogarsza dodatkowo perspektywa możliwości zamknięcia również Kliniki Psychiatrii Dzieci i Młodzieży w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. W efekcie, na początku roku 2019 dzieci z województwa mazowieckiego i podlaskiego, na obszarze którego nie ma oddziałów psychiatrycznych dla tej grupy pacjentów, zostaną całkowicie pozbawione dostępu do stacjonarnej opieki psychiatrycznej. Rzecznik wskazał, że zdrowie psychiczne jest podstawowym dobrem człowieka, a zdrowie psychiczne dzieci ma wpływ na całe ich dalsze życie. Stąd też dbałość o zdrowie najmłodszych pacjentów ma tak istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia jednostki, ale całego społeczeństwa. W ostatnich latach stale przybywa dzieci potrzebujących pomocy psychiatrycznej, ze względu na złożone procesy cywilizacyjne, które bardzo często niekorzystnie wpływają na kształtującą się



psychikę młodych pacjentów. Rzecznik zwrócił się<sup>184</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie pilnych działań zaradczych na rzecz zapewnienia najmłodszym pacjentom dostępu do świadczeń zdrowotnych z zakresu psychiatrii dzieci i młodzieży.

### **Wsparcie dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, w kryzysie psychicznym po uzyskaniu pełnoletności**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem braku systemowych rozwiązań odnośnie zakresu oraz form wsparcia dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, dotkniętych kryzysem psychicznym, które po uzyskaniu pełnoletności i opuszczeniu placówki leczniczej dla nieletnich nadal wymagają kompleksowego i specjalistycznego wsparcia, a rodzina nie jest w stanie zapewnić im stosownej opieki i terapii.

Rzecznik zwrócił uwagę, że polskie prawo nie przewiduje współdziałania szpitala, sądu, organów pomocy społecznej i rodziców/opiekunów na rzecz zintegrowania działań zmierzających do zapewnienia osobie potrzebującej specjalistycznego wsparcia i terapii. Zwolnienie pełnoletniego dziecka z placówki zajmującej się dzieckiem w kryzysie psychicznym nie niesie za sobą żadnej oferty dla rodzica, który oczekuje wsparcia w dalszej opiece nad dorosłym dzieckiem. Brak jest w systemie jednostki, która w sytuacji osiągnięcia przez nieletniego 18 lat i automatycznego zwolnienia z Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich, przejęłaby w sytuacjach koniecznych, potwierdzonych np. opinią medyczną kontynuację procesu leczenia i terapii oraz edukacji. Roli tej nie spełnia oferta placówek i rodzin zastępczych prowadzonych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdyż są one dedykowane dzieciom do uzyskania pełnoletności, a starsi wychowankowie przebywają w pieczy zastępczej tylko do zakończenia procesu edukacji. Ponadto, niedostateczna jest wciąż liczba mieszkań chronionych dedykowanych osobom z zaburzeniami psychicznymi, co w sposób istotny ogranicza dostęp do kompleksowego wsparcia osób, które trwale lub przejściowo mają problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w środowisku i pomocą taką winny być objęte niezwłocznie. Troska rodziców o swe dzieci, o ich przyszłość w sytuacji, gdy są pozostawieni sami z problemem i napotykają na brak

---

<sup>184</sup> V.7016.84.2018 z 21 grudnia 2018 r.

współpracy ze strony dzieci, powoduje, że sięgają do metody ostatecznej, to jest wystąpienia o ubezwłasnowolnienie swoich dzieci w celu sprawowania w sposób adekwatny do potrzeb opieki. Tymczasem w opinii Rzecznika instytucja ubezwłasnowolnienia, jako instytucja zastępczego podejmowania decyzji, powinna zostać zniesiona i zastąpiona systemem wspieranego podejmowania decyzji. Rzecznik przypomniał również, że niesienie pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to najistotniejsze zadanie szeroko rozumianego systemu opieki, a art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. W ocenie Rzecznika istniejący system szeroko rozumianej opieki i wsparcia dla osób z niepełnosprawnością i ich rodzin nie odpowiada potrzebom społecznym, sprzyja łamaniu praw człowieka i pozostawia osoby najbardziej potrzebujące i ich rodziny w poczuciu bezradności. Wobec powyższego konieczne jest podjęcie dyskusji nad wypracowaniem spójnych systemowo rozwiązań, które pozwolą zabezpieczyć dobro niepełnosprawnego młodego człowieka i będą stanowić wsparcie dla rodziny, bez konieczności ingerowania w sferę praw podmiotowych osób z niepełnosprawnością. Rzecznik zwrócił się<sup>185</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu.

## 2. Dostępność (art. 9 KPON)

### **Dostęp osób poruszających się z psem przewodnikiem do świadczeń zdrowotnych**

Rzecznik wytoczył powództwo o zadośćuczynienie z tytułu naruszenia praw pacjenta i dóbr osobistych na rzecz niewidomej osoby, której odmówiono wizyty lekarskiej w niepublicznym ZOZ z powodu psa przewodnika, który jej towarzyszył. Wizyta miała na celu dobór protezy ocznej i została odwołana, kiedy pacjentka w wiadomości mailowej poinformowała przychodnię, że zamierza przyjść z psem przewodnikiem. Pacjenta była zmuszona szukać innego świadczeniodawcy. Zgodnie z art. 20a ustawy

---

<sup>185</sup> III.502.4.2018 z 6 listopada 2018 r.

o rehabilitacji<sup>186</sup>, osoby niepełnosprawne wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, w tym do budynków opieki zdrowotnej.

W pozwie Rzecznik wskazał m.in. na konstytucyjnie gwarantowane prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wskazywał też, że właściciel przychodni naruszył godność pacjentki jako osoby z niepełnosprawnością.

W lipcu 2017 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie częściowo uwzględnił powództwo. Potwierdził, że obowiązek świadczenia usług, w tym świadczeń zdrowotnych, na rzecz osób poruszających się przy pomocy psa przewodnika wynika wprost z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z pozwem sąd zasądził od właściciela przychodni na rzecz pacjentki 1000 zł zadośćuczynienia za krzywdę spowodowaną bezprawnym i zawinionym naruszeniem praw pacjenta. Sąd oddalił natomiast roszczenie o zapłatę 25 tys. zł na cel społeczny - w związku z krzywdą spowodowaną bezprawnym i zawinionym naruszeniem dóbr osobistych pacjentki.

W apelacji<sup>187</sup> RPO kwestionował wniosek sądu, że pacjentka nie doznała takiej krzywdy, by nakazać lekarzowi zapłatę również i na cel społeczny. Według sądu pacjentka powinna była się spodziewać, że lekarz odmówi wizyty, jak wcześniej innej osobie poruszającej się z psem przewodnikiem. Zdaniem RPO taka interpretacja sądu sankcjonowała odmowę przez właściciela przychodni udzielania świadczeń medycznym osobom niewidomym poruszającym się z psem przewodnikiem, a więc ich dyskryminację.

Sąd Okręgowy uwzględnił apelację RPO, oddalił zaś apelację pozwanego lekarza<sup>188</sup>. Sąd Okręgowy zauważył, że stwierdzenie bezprawnej odmowy udzielenia osobie niewidomej świadczenia medycznego naruszające jej prawa jako pacjentki musi prowadzić do przyjęcia, że naruszone zostały również jej dobra osobiste w postaci wolności i godności. Sąd podkreślił, że

---

<sup>186</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, z późn. zm.).

<sup>187</sup> XI.812.1.2015 z 9 października 2017 r.

<sup>188</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 27 marca 2018 r. (sygn. akt II Ca 2471/17).

podłożem naruszenia dóbr osobistych pacjentki było działanie o charakterze dyskryminacyjnym, a zatem naruszenie to miało charakter kwalifikowany. Sąd zmienił zaskarżony wyrok i zasądził 10 000 zł na cel społeczny.

### **Linia alarmowa dla osób głuchych**

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem zgłaszania zawiadomień o sytuacji zagrożenia przez osoby niesłyszące. Dostępność numeru alarmowego 112 dla osób niesłyszących jest kluczowa dla zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa tej grupie osób w sytuacjach zagrożenia. Brak możliwości samodzielnego zgłaszania sytuacji zagrożenia bezpośrednio zagraża życiu i zdrowiu tej grupy obywateli. 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.

W związku z powyższym RPO kontynuował monitorowanie postępów w tworzeniu systemu alarmowego dla osób z niepełnosprawnością słuchu. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>189</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o stanie prac nad wdrożeniem systemu umożliwiającego obsługę zgłoszeń alarmowych za pomocą sms-ów w związku z zapowiedziami uruchomienia w 2018 r. pilotażowej aplikacji mobilnej służącej do wysyłania zgłoszeń alarmowych na numer 112.

W swojej odpowiedzi<sup>190</sup> Minister potwierdził, że planowane jest pilotażowe wdrożenie projektu aplikacji mobilnej służącej do wysyłania zgłoszeń alarmowych na numer alarmowy 112. Projekt aplikacji był analizowany w zakresie możliwości wykorzystania do przyjmowania zgłoszeń od osób z niepełnosprawnością w oparciu o istniejącą funkcjonalność Systemu Informatycznego Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SICPR). Pilotaż jest niezbędny ze względu na konieczność przetestowania rozwiązania w środowisku produkcyjnym. Konieczne jest także dokonanie analizy w celu oszacowania ewentualnych, niezbędnych zmian w aplikacji i dostosowania systemu pod kątem bezpieczeństwa działania oraz wydajności dla dużej liczby

---

<sup>189</sup> XI.7010.1.2016 z 16 kwietnia 2018 r.

<sup>190</sup> Pismo z 11 maja 2018 r.

użytkowników. Aplikacja mobilna wciąż nie została oficjalnie udostępniona. Rzecznik będzie kontynuował działania w tej sprawie.

### **Dostępność programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami**

Do Rzecznika wpływały skargi sygnalizujące problemy dotyczące dostępu osób z niepełnosprawnościami do programów telewizyjnych. Najczęściej zwracano uwagę na zbyt mały procentowy udział programów telewizyjnych z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami w ogólnym czasie emisji.

Rzecznik pozytywnie ocenił kierunek proponowanych zmian w ustawie o radiofonii i telewizji<sup>191</sup>, polegający na stopniowym dostosowaniu co najmniej 50% audycji do potrzeb osób głuchych lub niewidomych. W ocenie Rzecznika zaproponowana zamiana pozytywnie wpłynie na zmniejszenie nierówności w dostępie do usług oferowanych przez nadawców telewizyjnych, a także przyczyni się do zwiększenia indywidualnej samodzielności i niezależności osób z niepełnosprawnościami.

Jednocześnie Rzecznik powziął wątpliwości co do obowiązujących wciąż przepisów, których planowana nowelizacja nie usuwała. Rzecznik zgłosił uwagi związane z wykładnią przepisu zobowiązującego nadawców do zapewniania dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu. Nie wynika z niego bowiem w sposób precyzyjny, czy ustawowy wymóg 10% dostosowanych programów należy odnosić do wszystkich technik oddzielnie (tj. tłumacz języka migowego, napisy, audiodeskrypcja) czy łącznie, a jeśli łącznie – to w jakiej proporcji w stosunku do poszczególnych technik. Zgodnie z interpretacją wynikającą z uzasadnienia do projektu ustawy, wskazany wymóg procentowy powinien odnosić się proporcjonalnie do wszystkich trzech technik. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest wprowadzenie do projektu ustawy takich zmian, które precyzyjnie określałyby obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. W ocenie Rzecznika znowelizowana regulacja powinna uwzględniać odrębnie

---

<sup>191</sup> Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2019 r. poz. 361, z późn. zm).

zarówno potrzeby osób z niepełnosprawnością wzroku, jak i z niepełnosprawnością słuchu.

Wątpliwości Rzecznika budzi również upoważnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia w drodze rozporządzenia rodzaju programów, w których nadawcy nie są w ogóle zobowiązani do wprowadzania udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, a także niższego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami. Uprawnienia Krajowej Rady sprowadzają się de facto do możliwości zmiany treści ustawy.

W związku z toczącymi się pracami legislacyjnymi Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji ds. Petycji Sejmu RP<sup>192</sup> z prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia przedstawionych uwag w toku prowadzonych w Sejmie prac legislacyjnych dotyczących ustawy o radiofonii i telewizji. Swoje spostrzeżenia przedstawił jednocześnie Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>193</sup>.

Przewodniczący Komisji do spraw Petycji Sejmu RP wyjaśnił<sup>194</sup>, że ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji zakłada stopniowe zwiększanie dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami do co najmniej 50% w 2024 r., natomiast w opinii Komisji do Spraw Petycji należy systematycznie dążyć do jej zwiększania – aż do osiągnięcia 100%. Z kolei Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji podzielił<sup>195</sup> zastrzeżenia Rzecznika dotyczące zbyt niskiego procentowego pułapu programów dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami, przy czym zwrócił uwagę, że równy podział procentowego udziału różnych rodzajów udogodnień to model trudny do zrealizowania zarówno pod względem technicznym, organizacyjnym jak i ekonomicznym.

Sejm RP 22 marca 2018 r. uchwalił wskazaną wyżej nowelizację przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie zobowiązania nadawców do zapewnienia dostępności audycji dla osób niepełnosprawnych.

---

<sup>192</sup> XI.815.5.2017 z 6 marca 2018 r.

<sup>193</sup> XI.815.5.2017 z 6 marca 2018 r.

<sup>194</sup> Pismo z 30 maja 2018 r.

<sup>195</sup> Pismo z 9 kwietnia 2018 r.

Zgodnie z nowymi przepisami procentowy udział audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami ma być stopniowo zwiększany, tak aby od 2024 r. co najmniej 50% kwartalnego czasu nadawania programu – z wyłączeniem reklam i telesprzedaży – posiadało takie udogodnienia. Rzecznik stoi na stanowisku, że wskazany wyżej procentowy udział programów telewizyjnych dostępnych dla odbiorców z niepełnosprawnościami powinien być stopniowo zwiększany aż do osiągnięcia pełnej, stuprocentowej dostępności.

### **Brak dostępu do tłumaczy polskiego języka migowego w jednostkach administracji publicznej**

Problematyka praw osób głuchych od wielu lat pozostaje jednym z priorytetów kolejnych Rzeczników. Podstawowym aktem prawnym regulującym prawo osób głuchych do posługiwania się swobodnie wybraną metodą komunikacji w kontaktach z organami administracji publicznej jest uchwalona siedem lat temu ustawa o języku migowym i innych formach komunikowania się<sup>196</sup> (dalej jako: „ustawa o języku migowym”).

Rzecznik podkreślił, że dostęp do informacji i komunikacji jest głównym aspektem udziału w życiu społecznym. Osobom niepełnosprawnym, w tym głuchym i niedosłyszącym, aby mogły aktywnie korzystać ze swoich praw i dokonywać wyborów, państwo powinno zapewnić dostęp do informacji za pośrednictwem odpowiednich systemów komunikacji, które umożliwią komunikowanie się również w niewerbalnym języku migowym. Ciągły postęp technologiczny w dziedzinie informacji i komunikacji kreuje nowe sposoby współdziałania, korzystania z usług i informacji oraz komunikacji. Jednym z możliwych i dostępnym powszechnie rozwiązaniem umożliwiającym efektywną komunikację z osobami głuchymi jest zapewnienie porozumienia się z tłumaczem języka migowego na odległość za pomocą aplikacji dostępnej drogą elektroniczną. Usługa ta polega na tłumaczeniu języka migowego na polski język mówiony przez tłumacza, który nie znajduje się fizycznie w urzędzie. Osoba niemigająca kieruje wypowiedź do tłumacza, który przekłada ją na język migowy, co osoba głucha widzi na ekranie telefonu lub komputera. Usługa jest dostępna za pomocą specjalnego urządzenia, ale do jej wdrożenia wystarczy komputer z wbudowaną

---

<sup>196</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1824).

lub podłączoną kamerą w którym dostępne jest połączenie z internetem. System działa też w drugą stronę – tłumacz widzi osobę głuchą i może przetłumaczyć jej wypowiedź na język werbalny. Rzecznik zwrócił się<sup>197</sup> do Prezesa ZUS z prośbą o rozważenie wydania aktu wewnętrznego, który obligowałby centralę i oddziały Zakładu do zapewnienia niesłyszącym interesantom możliwości porozumienia się za pośrednictwem tłumacza języka migowego na odległość i wdrożenia takiej usługi na stałe, a także o wskazanie działań podejmowanych w ww. sprawie.

W odpowiedzi Prezes wskazał<sup>198</sup>, że działania Zakładu dla ułatwienia obsługi osobom z niepełnosprawnościami w placówkach ZUS są skierowane na likwidację barier budowlanych i komunikacyjnych oraz zapewnienie profesjonalnego zachowania pracowników bezpośrednio obsługi klientów. Zdecydowana większość budynków Zakładu jest dostępna dla osób z niepełnosprawnością ruchu. Jednocześnie udostępniane są informacje o adresie najbliższej placówki ZUS, w której osoby z niepełnosprawnością ruchu mogą załatwić sprawę, jeżeli placówka, do której zamierzały się zgłosić jest nieprzystosowana. W 2017 r. przedstawiciele Zakładu zapoznali się z przedstawionymi przez Fundację Szansa dla Niewidomych rozwiązaniami dla osób z niepełnosprawnością wzroku, które ułatwiają im funkcjonowanie w obiektach użyteczności publicznej. Jednocześnie, aby zapewnić klientom z niepełnosprawnościami profesjonalne zachowanie podczas ich obsługi w placówkach ZUS, pracownicy przechodzą szkolenia z umiejętności obsługi osób z dysfunkcjami narządu ruchu, niepełnosprawnością słuchu i wzroku, chorobami psychicznymi, niepełnosprawnością intelektualną. Wszyscy nowo zatrudnieni pracownicy sal obsługi klientów są obejmowani szkoleniami elektronicznymi z ww. zakresu. Ponadto, w salach obsługi klientów osoby niesłyszące mogą skorzystać z tłumaczenia (on-line) na polski język migowy (PJM). Tłumaczenie to odbywa się przez konsultantów Centrum Obsługi Telefonicznej, którzy posługują się PJM w stopniu zaawansowanym i są jednocześnie wyspecjalizowani w obsłudze spraw poszczególnych grup klientów. Obecnie usługa ta jest dostępna w 43 oddziałach ZUS.

---

<sup>197</sup> XI.815.25.2018 z 22 października 2018 r.

<sup>198</sup> Pismo z 19 listopada 2018 r.



### **Dostęp osób z niepełnosprawnościami do obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego**

Rzecznik wielokrotnie sygnalizował problem braku przepisów, które stanowiłyby samodzielną podstawę prawną do dostosowania istniejących obiektów budowlanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz zwracał uwagę, że przepisy obecnie obowiązujące pod wieloma względami liberalizują obowiązki związane z przystosowywaniem obiektów budowlanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Mimo to, do Biura RPO nadal systematycznie napływają skargi obrazujące mankamenty obecnych uregulowań prawnych i problemów mieszkańców w już istniejących budynkach. Wprawdzie Prawo budowlane i wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie przewidują szereg obowiązków ciężących na uczestnikach i organach procesu budowlanego, mających na celu zapewnienie niezbędnych warunków do korzystania przez osoby z niepełnosprawnością, lecz zdaniem Rzecznika wydają się one niewystarczające. Należy podkreślić, że w głównej mierze problem dotyczy osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i coraz mniej sprawnych ruchowo, zamieszkujących w starym budownictwie w wielokondygnacyjnych budynkach komunalnych, spółdzielczych i należących do wspólnot mieszkaniowych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>199</sup> do Ministra Inwestycji i Rozwoju z prośbą o ponowne zbadanie możliwości przeprowadzenia zmian legislacyjnych w sposób, który realnie i w możliwie najszerszym zakresie umożliwi dostęp osobom z niepełnosprawnościami do obiektów użyteczności publicznej i wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego oraz wprowadzi narzędzia umożliwiające egzekwowanie takich obowiązków wobec właścicieli i zarządców budynków.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>200</sup>, że kwestia poprawy dostępności przestrzeni publicznej jest jednym z priorytetowych zadań rządu, wskazanych w projekcie nowego programu rządowego Dostępność Plus. Program

---

<sup>199</sup> BPK.7215.11.2017 z 7 maja 2018 r.

<sup>200</sup> Pismo z 29 czerwca 2018 r.

jest bardzo kompleksowy i zakłada liczne działania zmierzające do poprawy dostępności przestrzeni publicznej – w tym mieszkań, instytucji publicznych i otaczającej nas przestrzeni. Wszystkie nowe inwestycje budowlane będą spełniać warunki dostępności i będą projektowane tak, aby każdy mógł z łatwością z nich korzystać. Natomiast dla istniejących budynków pojawią się nowe możliwości ich modernizacji. Jednym z działań planowanych w programie jest przygotowanie standardów dostępności, czyli zespołu reguł i przepisów wskazujących na konkretne rozwiązania, które należy zapewnić, aby przestrzeń i budynki były miejscami łatwo dostępnymi dla osób o szczególnych potrzebach. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, mając na względzie trudności, na jakie napotykają w życiu codziennym osoby z różnym rodzajem niepełnosprawności, podjęło już działania zarówno legislacyjne, jak i poza legislacyjne mające na celu poprawę dostępności przestrzeni publicznej dla tych osób.

### **3. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPN)**

#### **Ochrona praw mieszkańców domów pomocy społecznej**

W latach 2006–2016 pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur zwizytowali 146 domów pomocy społecznej. Efektem tych działań było opracowanie raportu pt. „Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami?”.

Wolność osobista jest jednym z aspektów wolności w rozumieniu art. 31 Konstytucji w związku z czym jej ograniczenie może nastąpić wyłącznie na drodze ustawowej. W trakcie prowadzonych wizytacji stosunkowo często pojawiały się problemy związane z ograniczaniem wyjść mieszkańców poza teren domu pomocy społecznej, co w ocenie Rzecznika nie znajduje, w obowiązującym stanie prawnym, jakichkolwiek podstaw. Zważywszy jednak na stan psychofizyczny części mieszkańców, dla których samodzielne wyjście poza teren placówki może wiązać się z zagrożeniem życia lub zdrowia, zasadne wydaje się podjęcie działań zmierzających do uregulowania przedstawionego problemu na poziomie ustawowym. Kolejnym problemem poruszonym w raporcie jest zapewnienie mieszkańcom domów pomocy społecznej opieki psychologiczno-psychiatrycznej. Obecnie funkcjonujące regulacje prawne wprowadzają jedynie ogólne standardy kontaktów. Część placówek w ogóle nie zapewniała mieszkańcom

opieki psychologicznej, korzystała jedynie z doraźnej pomocy psychologa zatrudnionego w poradni psychologicznej albo zatrudniała go w ograniczonym wymiarze czasu pracy lub w ramach umowy zlecenia. Zgodnie z ustaleniami KMPT brak regulacji prawnych w zakresie częstotliwości kontaktów z psychologiem lub psychiatrą w praktyce, w wielu przypadkach, powoduje, że częstotliwość ta dyktowana jest nie potrzebami mieszkańców, a możliwościami finansowymi jednostki. W raporcie omówiono także zagadnienie stosowania w domach pomocy społecznej monitoringu wizyjnego. Kwestia ta, w związku z pominięciem jej w przepisach regulujących funkcjonowanie domów pomocy społecznej, od kilku lat pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika. Instalowanie kamer w tego typu placówkach może stanowić bowiem ingerencję w prywatność mieszkańców, pracowników oraz innych osób znajdujących się na terenie obserwowanego budynku. Dla legalności stosowania tego typu nadzoru istotne jest, aby spełniał on przesłanki określone w Konstytucji, w tym wymóg ustawowej formy ograniczenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>201</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do omówionych problemów.

Minister odpowiedział<sup>202</sup>, że żadne obowiązujące uregulowania prawne nie nakładają obowiązku zatrudniania w strukturach domu pomocy społecznej psychologa lub psychiatry, a zapewnienie właściwej opieki psychiatry czy psychologa nie należy do zadań pomocy społecznej. Jeśli chodzi o instalowanie w domach pomocy społecznej monitoringu wizyjnego, w ocenie resortu przepisy w zakresie możliwości stosowania monitoringu powinny być bardziej ogólne i powinny dotyczyć np. wszystkich placówek użyteczności publicznej, w tym podmiotów działalności leczniczej, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w szczególności całodobowego pobytu. Natomiast kwestia umożliwienia mieszkańcom swobodnych wyjść z domu pomocy społecznej znalazła się w projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, który znajduje się w fazie uzgodnień międzyresortowych.

---

<sup>201</sup> KMP.575.7.2016 z 30 stycznia 2018 r.

<sup>202</sup> Pismo z 5 marca 2018 r.

### **Stosowanie monitoringu wizyjnego w szpitalach psychiatrycznych**

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się<sup>203</sup> z prośbą o przedłożenie, w ramach posiadanej inicjatywy ustawodawczej, projektu przepisów regulujących stosowanie monitoringu wizyjnego w szpitalach.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, regulacja taka, jako zawierająca ograniczenia w zakresie praw i wolności obywatelskich, powinna mieć rangę ustawy. Rzecznik podkreślił, że kwestia monitorowania osób za pomocą urządzeń telewizji przemysłowej ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia praw człowieka. Ingerencja w prawo do prywatności czyniona za pomocą urządzeń do monitoringu wizyjnego, która nie ma oparcia w przepisach rangi ustawowej, stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do ochrony prawnej życia prywatnego. Uwzględniając jednak konieczność zastosowania ograniczeń tego prawa, powodowanej względami bezpieczeństwa pacjentów i personelu szpitali, należy doprowadzić do przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych, które zostałyby zawarte w ustawie. Spełnienie tych konstytucyjnych wymogów spowoduje, że przepis ustawy zasadniczej nie będzie naruszany. Ponadto, Rzecznik podniósł w wystąpieniu kwestię konwojowania pacjentów przebywających w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych poza teren tych placówek. W ocenie Rzecznika niezbędne jest bowiem określenie warunków i zasad konwojowania wszystkich pacjentów przebywających w placówkach psychiatrycznych, a nie tylko osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający. Niestety, obowiązujące przepisy nie określają podmiotu odpowiedzialnego za realizację konwoju, środka transportu, którym przewożony jest pacjent oraz zasad postępowania konwojentów w sytuacjach kryzysowych (agresja pacjenta, próba ucieczki).

### **Procedury przyjęcia osób nieubezważnowolnionych do zakładów opiekuńczo-leczniczych**

W trakcie prowadzonych na przestrzeni ostatnich lat wizytacji prewencyjnych zakładów opiekuńczo-leczniczych, pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur ujawnili problem braku regulacji prawnej zasad przyjęć do tych placówek pełnoletnich osób nieubezważnowolnionych, które w związku ze swoim stanem zdrowia nie są

---

<sup>203</sup> KMP.574.8.2015 z 5 października 2018 r.

w stanie samodzielnie podpisać wniosku o przyjęcie, a jednocześnie nie mają ustanowionych przedstawicieli ustawowych, którzy mogliby tego obowiązku dopełnić.

Rzecznik wskazał, że problem ten odnosi się wyłącznie do zakładów opiekuńczo-leczniczych o charakterze ogólnym. W odniesieniu bowiem do placówek o profilu psychiatrycznym, umieszczenie osoby nieubezważnowolnionej i niezdolnej do wyrażenia własnej woli z powodu choroby psychicznej następuje w oparciu o ustawę o ochronie zdrowia psychicznego<sup>204</sup>. Mając na uwadze rozwiązania przyjęte w analizowanej kwestii w odniesieniu do zakładów opiekuńczo-leczniczych o profilu psychiatrycznym, stanowiące w ocenie Rzecznika należytą gwarancję ochrony prawa pacjenta nieubezważnowolnionego i jednocześnie niezdolnego do wyrażenia woli z powodu schorzeń natury psychicznej, za szkodliwą uznać należy wskazaną lukę w przepisach prawa dotyczących placówek o charakterze ogólnym. Zdaniem Rzecznika pożądanym byłoby uregulowanie tej kwestii w powszechnie obowiązujących przepisach, np. poprzez wprowadzenie rozwiązań analogicznych do zgody zastępczej sądu opiekuńczego na udzielenie świadczenia zdrowotnego wyrażanej w trybie art. 32 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, czy zgody na umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym – zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego. Rozwiązania te obejmować powinny m.in. przyznanie członkom rodzin takich osób i innym osobom bliskim legitymacji do występowania do sądów w sprawie umieszczenia w placówce. Warto bowiem zauważyć, że obecnie w wielu przypadkach osoba przyjmowana do tego typu placówki pozostaje często bez jakiegokolwiek wpływu na swoją sytuację. Niewątpliwie sądowa kontrola wzmocniłaby jej status i zagwarantowała skuteczniejsze przestrzeganie przysługujących jej praw i wolności. Rzecznik zwrócił się<sup>205</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz o rozważenie podjęcia działań zmierzających do uregulowania przedstawionego problemu na poziomie ustawowym.

---

<sup>204</sup> Ustawa z 14 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1878).

<sup>205</sup> KMP.573.18.2018 z 9 grudnia 2018 r.

### **Sytuacja osób z niepełnosprawnością psychiczną, przebywających w jednostkach penitencjarnych**

Od kilku lat Rzecznik prowadzi z Ministrem Sprawiedliwości korespondencję w sprawie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu stworzenie podstaw prawnych dla umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia osób, którym sąd penitencjarny udzielił obligatoryjnej przerwy w karze z powodu choroby psychicznej. Z otrzymanych odpowiedzi wynikało, że resorty zdrowia oraz sprawiedliwości powołają wspólny zespół roboczy, który wypracuje właściwe regulacje prawne. Przedmiotem prac tego zespołu miała zostać również objęta problematyka osób, u których chorobę psychiczną stwierdzono już po umieszczeniu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Tymczasem w toku badania przedmiotowego zagadnienia w Biurze RPO stwierdzono kolejne przypadki skazanych cierpiących na choroby psychiczne, którym więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego leczenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>206</sup> z prośbą o poinformowanie, czy międzyresortowy zespół roboczy mający zająć się tą problematyką został już powołany oraz jakie są efekty jego działań.

### **Nieprawidłowości w placówkach zapewniających całodobową opiekę**

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę pilnego rozwiązania problemu nielegalnie działających placówek opiekuńczych, w których może dochodzić do zagrożenia życia i zdrowia przebywających w nim osób.

Zapowiadane przez resort polityki społecznej zmiany znalazły wyraz w projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, który ma na celu m.in. ograniczenie skali nieprawidłowości w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, a tym samym zwiększenie poczucia bezpieczeństwa osób starszych i niepełnosprawnych przebywających w takich placówkach oraz poprawę skuteczności stosowania sankcji nakładanych na podmioty prowadzące placówki bez zezwolenia. Rzecznik pozytywnie ocenił projekt tej nowelizacji zmierzającej m.in. do zaostrzenia

---

<sup>206</sup> IX.517.570.2016 z 13 lipca 2018 r.

odpowiedzialność podmiotu prowadzącego bez zezwolenia tego rodzaju placówki. Projekt gwarantuje np. możliwość – w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce – jednoczesnego cofnięcia przez wojewodę zezwolenia na prowadzenie placówki i nakazanie wstrzymania prowadzenia tej placówki, z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Co istotne, zmiany uwzględniają także postulat Rzecznika dotyczący zasad opuszczania terenu placówki przez mieszkańców domów pomocy społecznej, analogicznie jak w placówkach zapewniających całodobową opiekę. Dobrym rozwiązaniem jest także zaostrenie odpowiedzialności podmiotu prowadzącego bez zezwolenia więcej niż jedną placówką. Niestety, chociaż projekt ustawy został wysłany do konsultacji w listopadzie 2017 r., to Rzecznik uzyskał informację, iż do chwili obecnej nie trafił pod obrady rządu. Jednocześnie z informacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat nieprawidłowości w zakresie prowadzenia i działalności placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prezentowanej na posiedzeniu Komisji Polityki Senioralnej w dniu 20 listopada 2018 r., wynika, że pomimo kontroli i sankcji pieniężnych nakładanych na placówki działające niezgodnie z prawem, ich liczba nie maleje. Zdaniem Rzecznika przemawia to dodatkowo za potrzebą uznania za priorytetowe działań prawodawczych w tym zakresie. Rzecznik zwrócił się<sup>207</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>208</sup>, że w dniu 13 grudnia 2018 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął i rekomendował Radzie Ministrów projekt ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów zostanie on skierowany do dalszych prac legislacyjnych w Sejmie. Zgodnie z projektem ustawa wejdzie w życie w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że przepisy dotyczące placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, z uwagi na fakt, że odnoszą się m.in.

---

<sup>207</sup> III.7065.64.2016 z 5 grudnia 2018 r.

<sup>208</sup> Pismo z 14 grudnia 2018 r.

do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, oraz przepis dotyczący obowiązku prowadzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wykazu nałożonych kar pieniężnych – wejdą w życie z dniem 1 czerwca 2019 r.

#### 4. Równość wobec prawa (art. 12)

##### **Realizacja przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie**

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik ponownie przedstawił problem dotyczący możliwości realizacji przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie, w sytuacji, gdy opiekun takiej osoby utrudnia, bądź uniemożliwia kontakty.

W ocenie Rzecznika konieczne jest pilne rozważenie dokonania zmian w procedurze cywilnej, które umożliwiłyby sądowi, na skutek sygnału przekazanego przez same zainteresowane osoby, wszczęcie postępowania w tego typu sprawach z urzędu. Obecnie ani osoba ubezwłasnowolniona, ani jej osoby bliskie nie mogą same uruchomić postępowania w kwestii wydania opiekunowi przez sąd odpowiednich zarządzeń regulujących kontakty między tymi osobami, ani też sąd nie może takiego postępowania wsząć sam z urzędu. Proponowane w orzecznictwie rozwiązania praktyczne w znaczący sposób komplikują sposób procedowania w takich sprawach. Uzależniają bowiem działania sądów od uprzedniej decyzji podmiotów trzecich (Rzecznika Praw Obywatelskich, prokuratury, organizacji pozarządowych), które to podmioty mogą nie mieć wglądu we wszystkie istotne okoliczności sprawy, co utrudni bądź uniemożliwi zajęcie obiektywnego i odpowiedzialnego stanowiska. Zdaniem Rzecznika, w sytuacji, gdy osoby uprawnione do ochrony ich życia rodzinnego i prywatnego nie mogą własnym działaniem doprowadzić do zainicjowania postępowania sądowego, które umożliwi im realizację wzajemnych kontaktów, a co więcej także sąd opiekuńczy nie może z urzędu takiego postępowania zainicjować, jeśli widzi ku temu uzasadnienie, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony życia prywatnego i rodzinnego.



Rzecznik zwrócił się<sup>209</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister poinformował<sup>210</sup>, że zdaniem resortu obowiązujące rozwiązania, z uwzględnieniem możliwości zobowiązania przez sąd opiekuna prawnego do wystąpienia z wnioskiem dotyczącym ustalenia przez sąd, czy dana osoba powinna - mając na uwadze dobro osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej - utrzymywać z nią kontakty, wydają się rozwiązaniami wystarczającymi. Wobec powyższego nie zachodzi potrzeba wszczynania prac legislacyjnych w kierunku postulowanym przez Rzecznika.

## 5. Wolność od tortur (art. 15 KPON)

### **Prewencyjne stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób chorujących psychicznie, przebywających w więziennych szpitalach psychiatrycznych**

W trakcie analizy spraw dotyczących osób z niepełnosprawnością psychiczną Rzecznika zaniepokoiła kwestia prewencyjnego stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osób chorujących psychicznie, przebywających w więziennych szpitalach psychiatrycznych.

Służba Więzienna stosuje środki przymusu bezpośredniego wobec więźniów na podstawie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>211</sup>. Według przepisów tej ustawy, środków przymusu bezpośredniego można użyć także prewencyjnie w celu zapobieżenia ucieczce osoby ujętej, doprowadzanej, zatrzymanej, konwojowanej lub umieszczonej w strzeżonym ośrodku, areszcie w celu wydalenia lub osoby pozbawionej wolności, a także w celu zapobieżenia objawom agresji lub autoagresji tych osób. Organy więziennictwa wyjaśniają, że decyzje o prewencyjnym stosowaniu kajdanek wobec chorych psychicznie więźniów są podyktowane uznaniem, że konieczne jest zapobieżenie objawom autoagresji tych osób lub agresji wobec funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Rzecznik uznając, że zapewnienie bezpieczeństwa osadzonym i personelowi więziennemu jest sprawą niewątpliwie ważną, nie kwestionuje stosowania szczególnych działań

<sup>209</sup> IV.7024.22.2018 z 28 września 2018 r.

<sup>210</sup> Pismo z 21 listopada 2018 r.

<sup>211</sup> Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1120, z późn. zm.).

w postaci użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osób, które naruszają porządek i bezpieczeństwo, a są zdrowe i mogą świadomie kierować swoim postępowaniem. Niemniej jednak, w przypadku osób chorych psychicznie, niezdolnych do racjonalnego postrzegania i postępowania, podejmowane działania muszą być zgodne zarówno z obowiązującym stanem prawnym, jak i ze standardami obowiązującymi w procesie leczenia. Ustawodawca wypracował więc model postępowania leczniczego w sytuacjach, gdy bezpieczeństwo chorego i jego otoczenia jest zagrożone. Wskazał go w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego<sup>212</sup> oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie sposobu stosowania i dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego oraz dokonywania oceny zasadności jego zastosowania<sup>213</sup>. Rzecznik zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie przewidują prewencyjnego stosowania przymusu bezpośredniego. Przymus bezpośredni można zastosować jedynie wtedy, gdy spełnione są ściśle określone warunki. Badane w Biurze RPO sprawy pokazują, że rygor więzienny nie sprzyja procesowi zdrowienia, a podejmowane przez Służbę Więzienną działania, mające na celu zwiększenie dolegliwości, mogą prowadzić do pogorszenia stanu zdrowia chorego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>214</sup> do Dyrektora Generalnego SW o podjęcie stosownych działań, które wyeliminują stosowanie przez Służbę Więzienną środków przymusu bezpośredniego, wskazanych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, wobec więźniów objętych leczeniem w szpitalach psychiatrycznych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>215</sup> Rzecznika, że w postępowaniu z osadzonymi chorymi, w tym chorymi psychicznie, co do zasady w pierwszej kolejności uwzględniane są wszelkie zalecenia personelu medycznego, a priorytetem jest stosowanie zapisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Dyrektor wskazał, że są to osoby mające również status osób pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych, a ustawowymi obowiązkami, nałożonymi przez ustawę o Służbie Więziennej oraz Kodeks karny wykonawczy, jest przede wszystkim podejmowanie odpowiednich działań celem zapewnienia

---

<sup>212</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 882, z późn. zm.).

<sup>213</sup> Rozporządzenie z 28 czerwca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 740).

<sup>214</sup> IX.517.1564.2017 z 10 sierpnia 2018 r.

<sup>215</sup> Pismo z 21 września 2018 r.

skazanym bezpieczeństwa osobistego w czasie odbywania kary, bezpieczeństwa kadry więziennej, która może być narażona na różne nieprzewidywalne zachowania ze strony ww. osadzonych oraz zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa. Za działania te lub ich zaniechanie, funkcjonariusze ponoszą osobistą odpowiedzialność, w tym również karną. Stosowanie opisywanych procedur ma na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych w tym zagrożenia osobistego samych funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa, mających bezpośredni kontakt z tego typu osadzonymi.

## 6. Edukacja (art. 24 KPON)

### **Dowóz uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych**

Kryteria zwrotu kosztów dowozu dziecka i opiekuna – w przypadku, gdy dowóz i opiekę zapewniają rodzice – powinny być doprecyzowane w Prawie oświatowym (u.p.o.), skoro to przepisy tej ustawy stanowią o obowiązku gmin w zakresie dowozu. W ocenie Rzecznika niezbędne jest uregulowanie zasad zwrotu rodzicom poniesionych kosztów w ten sposób, aby zapewnić realizację tych świadczeń w skali całego kraju w sposób możliwie jednolity i zestandaryzowany. W aktualnej sytuacji kryteria zwrotu kosztów dojazdu ustalane są indywidualnie przez jednostki samorządu terytorialnego, co sprawia, że rodzicom oferowane są niekiedy skrajnie różne stawki. Rzecznik zwrócił również uwagę na zapis Prawa oświatowego, zgodnie z którym obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym także do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21. rok życia. Natomiast w myśl rozporządzenia MEN w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym limit wiekowy do kształcenia specjalnego dla szkoły ponadpodstawowej określono na koniec roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 24. rok życia. W opinii Rzecznika

ograniczenie obowiązku organizowania bezpłatnego transportu i opieki dla uczniów z niepełnosprawnościami do czasu ukończenia przez nich 21 lat ma charakter dyskryminujący oraz pogłębia nierówności pomiędzy uczniami pełnosprawnymi a niepełnosprawnymi. Nowelizacja przepisów Prawa oświatowego powinna zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami możliwość skorzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do placówki oświatowej od momentu, w którym rozpoczynają oni kształcenie w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego lub uczęszczanie na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym tacy uczniowie kończą 24. rok życia. Przesunięcie wskazanego progu wiekowego powinno być wynikiem skorelowania przepisów u.p.o. z rozwiązaniem przewidzianym we wskazanym rozporządzeniu. Rzecznik zwrócił się<sup>216</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie poruszonych kwestii.

Odnosząc się do wniosku o rozważenie rozszerzenia katalogu placówek, do których uczęszczanie uprawniałoby do bezpłatnego transportu uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, o których mowa w przepisach Prawa oświatowego, Minister poinformował<sup>217</sup>, że resort nie planuje obecnie zmiany regulacji w tym zakresie. Nałożenie na gminy obowiązku zapewniania dowozu i opieki do innych ośrodków będzie bowiem skutkowało dodatkowymi zobowiązaniami finansowanymi dla gmin. Jednocześnie Minister zapewnił, że postulaty Rzecznika zostały przekazane do wykorzystania w pracach działającego w MEN Zespołu do spraw opracowania modelu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

W wystąpieniu do Przewodniczących Senackich Komisji: Nauki, Edukacji i Sportu, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Ustawodawczej Rzecznik zwrócił się<sup>218</sup> w sprawie dookreślenia zasad finansowania dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i placówek edukacyjnych. Wyraził także nadzieję, że przedstawione w wystąpieniu uwagi spotkają się z zainteresowaniem ze strony poszczególnych komisji i zostaną

---

<sup>216</sup> XI.7036.61.2017 z 30 stycznia 2018 r.

<sup>217</sup> Pismo z 9 kwietnia 2018 r.

<sup>218</sup> XI.7036.61.2017 z 14 maja 2018 r.

uwzględnione w dalszych pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe.

### **Organizacja nauczania indywidualnego**

Do Rzecznika docierały skargi rodziców, którzy wyrażali swoje głębokie zaniepokojenie zmianą w zakresie organizacji nauczania indywidualnego, wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym<sup>219</sup>. Zmiana ta polegała na rezygnacji z możliwości organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego oraz indywidualnego nauczania na terenie, odpowiednio, przedszkola lub szkoły. W wyniku zmiany, od dnia 1 września 2017 r., uczniowie z niepełnosprawnościami mogą korzystać z tej formy edukacji jedynie w miejscu swojego zamieszkania. Rodzice w pierwszej kolejności zwracali uwagę na problem izolacji dzieci kształconych w trybie indywidualnym. Pozbawienie tej grupy dzieci kontaktu z rówieśnikami i środowiskiem szkolnym lub przedszkolnym może, w ocenie rodziców, spotęgować ryzyko wykluczenia społecznego ich podopiecznych. Drugi problem dotyczył dezorientacji co do możliwych form wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami w ramach tzw. edukacji włączającej. Rodzice uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie nauczania indywidualnego podnosili, że byli zaskoczeni zmianą przepisów, a właściwi dyrektorzy szkół nie informowali ich z odpowiednim wyprzedzeniem o konieczności zmiany miejsca nauczania ze szkoły na dom rodzinny. Ponadto, nie otrzymywali oni informacji o innych rozwiązaniach w zakresie wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami, które pozwoliłyby im nadal pobierać naukę w szkołach. Rzecznik zwrócił się<sup>220</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o wyjaśnienie, w jaki sposób MEN przygotowywało dyrektorów szkół na zmianę przepisów dotyczących nauczania indywidualnego, a także poprosił o odniesienie się do wątpliwości rodziców związanych

---

<sup>219</sup> Rozporządzenie z 9 sierpnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz.1578).

<sup>220</sup> XI.7036.12.2017 z 11 lipca 2018 r.

z nieprecyzyjnymi przepisami regulującymi zindywidualizowaną ścieżkę kształcenia, zwłaszcza w zakresie braku wskazania minimalnej gwarantowanej ilości godzin indywidualnych, która przysługuje dzieciom i uczniom korzystającym z tej formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz rozważenie podjęcia stosownych kroków legislacyjnych w tej kwestii.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>221</sup>, że zasadniczym celem wprowadzanych zmian było włączenie każdego ucznia do grupy rówieśniczej. Uczeń ze specjalnymi potrzebami otrzyma wszechstronną, adekwatną do swojej sytuacji i stanu zdrowia, pomoc. Wprowadzone regulacje, wskazujące na obowiązki nauczycieli i dyrektorów szkół w zakresie włączania ucznia niepełnosprawnego w zajęcia z rówieśnikami i życie szkoły, będą sprzyjać eliminowaniu praktyk polegających na izolowaniu dziecka z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy bariery w zakresie jego funkcjonowania podczas zajęć z klasą w rzeczywistości leżą po stronie szkoły. Minister poinformował także, że w każdym kuratorium oświaty powołano wizytatorów przeszkolonych w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych. Celem ich pracy jest wsparcie dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz nauczycieli w realizacji edukacji włączającej. Rzecznik będzie monitorował praktykę stosowania opisanych powyżej regulacji.

### **Konsekwencje obowiązku zatrudniania nauczycieli na podstawie umowy o pracę**

W kierowanych do Rzecznika wnioskach rodzice uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz osoby prowadzące niepubliczne placówki edukacyjne podnosili zagadnienie skutków przepisu art. 10a Karty Nauczyciela<sup>222</sup>, który obowiązuje od 1 września 2018 r. Zgodnie z nim w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach – tak publicznych, jak i niepublicznych – nauczycieli zatrudnia się na podstawie umowy o pracę, zgodnie z Kodeksem pracy.

Nie ulega wątpliwości, że dla większości nauczycieli zagwarantowanie im zatrudnienia pracowniczego jest w oczywisty sposób korzystne. Niemniej koszty zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę są odczuwalnie wyższe od

---

<sup>221</sup> Pismo z 18 lipca 2018 r.

<sup>222</sup> Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 967, z późn. zm.).

kosztów zatrudnienia na umowę cywilnoprawną. Rzecznik zwrócił uwagę, że dyrektorzy placówek niepublicznych, którzy w ramach posiadanych środków nie będą mogli ponieść zwiększonych kosztów z tego tytułu, będą rezygnować z zatrudniania części nauczycieli, przede wszystkim zaś nauczycieli-specjalistów, którzy pracują z dziećmi i uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i rozwojowymi w stosunkowo niewielkim wymiarze czasu w ciągu miesiąca. Z kolei, jeśli dyrektorzy będą dążyli do utrzymania dotychczasowego standardu, zmuszeni zostaną do zapewnienia dodatkowego finansowania na ten cel, co będzie skutkowało podwyżką czesnego. W ocenie Rzecznika powyższe rozwiązania mogą być niekorzystne na dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. W pierwszym przypadku zadośćuczynienie obowiązkowi zatrudnienia nauczyciela na umowę o pracę może pozbawić tę grupę uczniów wsparcia części specjalistów, z którymi dotychczas pracowali lub mogliby pracować, czyli ograniczyć niezbędną tym dzieciom i uczniom wymiar terapii. Z kolei druga sytuacja zmusi rodziny, dla których podwyżka czesnego będzie nie do udźwignięcia dla domowego budżetu, do szukania rozwiązań mniej kosztownych, ale jednocześnie mniej korzystnych dla ich dziecka. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>223</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych wyżej kwestii oraz o poinformowanie, czy w trakcie projektowania omawianej regulacji rozważano konsekwencje, jakie może ona spowodować w odniesieniu do sytuacji dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz placówek niepublicznych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>224</sup>, że uregulowanie sposobu zatrudniania nauczycieli w przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego dokonane zostało w celu zapewnienia odpowiedniej jakości procesu nauczania w tych jednostkach, bezpieczeństwa uczniów i wychowanków, a także w trosce o zapewnienie nauczycielom tych jednostek możliwości korzystania z uprawnień pracowniczych. Minister zapewnił także, że kwestia zatrudniania nauczycieli w niesamorządowych przedszkolach, szkołach i placówkach jest

---

<sup>223</sup> XI.7036.38.2018 z 8 sierpnia 2018 r.

<sup>224</sup> Pismo z 30 sierpnia 2018 r.

przedmiotem szczególnego zainteresowania resortu edukacji. Ministerstwo będzie monitorowało i analizowało funkcjonowanie w praktyce przepisu art. 10a Karty Nauczyciela. Wyniki tych analiz posłużą do rozważenia ewentualnej nowelizacji tego przepisu.

### **Konieczność uregulowania w przepisach prawa zasad podawania leków czy wykonywania innych czynności dzieciom z chorobami przewlekłymi w przedszkolach**

Na podstawie skarg Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę uregulowania w przepisach prawa kwestii zasad podawania leków czy wykonywania innych czynności dzieciom z chorobami przewlekłymi w przedszkolach. Na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia opublikowane zostały jedynie komunikaty pt.: „Stanowisko w sprawie możliwości podawania leków dzieciom przez nauczycieli w szkole i przedszkolu” oraz „Uczeń przewlekle chory w szkole”. Nie są one źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a jedynie źródłem pomocniczym. Z uwagi na brak powszechnie obowiązujących regulacji w tym zakresie, sytuacja dzieci z chorobą przewlekłą jest obecnie uzależniona wyłącznie od wewnętrznych zasad postępowania przyjętych przez przedszkola. Ministerstwo Zdrowia zdecydowało się uregulować kwestię podawania leków czy wykonywania innych czynności dzieciom w szkołach w projekcie ustawy o zdrowiu dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, niemniej jednak w projekcie tym pominięta została grupa dzieci w wieku przedszkolnym. Zdaniem Rzecznika dotychczas wypracowane zasady, wynikające z komunikatu Ministerstwa Zdrowia powinny zostać przeniesione w niezmiennym kształcie na grunt projektu ustawy. Niezbędne bowiem jest zapewnienie w każdej szkole opieki zdrowotnej, realizowanej przez pielęgniarkę. W ocenie Rzecznika zasadnym wydaje się rozważenie wprowadzenia opieki zdrowotnej, realizowanej przez pielęgniarkę również w przedszkolach, zaś w kwestii zasad podawania leków czy wykonywania innych czynności zastosowanie analogicznych zasad, jakie zaproponowane zostały przez Rzecznika powyżej w odniesieniu do dzieci w wieku szkolnym. Niezagwarantowanie dzieciom w przedszkolach opieki w omawianym powyżej zakresie, może stanowić naruszenie prawa do równego dostępu do edukacji, bowiem pozbawia tę grupę dzieci możliwości uczęszczania do przedszkola ze względu na ich



niepełnosprawność. Rzecznik zwrócił się<sup>225</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o analizę problemu i zajęcie stanowiska w sprawie, a także o uwzględnienie powyższych uwag w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zdrowiu dzieci i młodzieży w wieku szkolnym<sup>226</sup>.

Minister poinformował<sup>227</sup>, że trwają prace nad projektem ustawy o opiece zdrowotnej nad uczniami, w którym przewidziano m.in. określenie sposobu sprawowania opieki nad uczniami przewlekle chorymi i niepełnosprawnymi podczas pobytu w szkole. W ramach tej opieki przewiduje się planową i systematyczną kontrolę stanu zdrowia oraz podawanie leków lub nadzorowanie ich samodzielnego zażywania oraz wykonywanie lub nadzorowanie samodzielnego wykonania niezbędnych zabiegów i procedur leczniczych podczas pobytu w szkole. Działania te będą realizowane przez pielęgniarkę środowiska nauczania i wychowania albo higienistkę szkolną. Planowane zmiany dotyczą dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, nie wyklucza to jednak możliwości zastosowania w przyszłości rozwiązań w zakresie opieki nad dzieckiem przewlekle chorym przewidzianych w projekcie w odniesieniu do dzieci uczęszczających do przedszkoli.

## 7. Zdrowie (art. 25 KPON)

### **Wsparcie osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności**

W dniu 1 lipca 2018 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności<sup>228</sup>. Przyjęcie tej ustawy miało stanowić realizację postulatów osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, w tym również protestujących w Sejmie w kwietniu i maju tego roku. Przepisy tej ustawy umożliwiają osobom do 18. roku życia, u których stwierdzono ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu oraz osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności prawo do korzystania

---

<sup>225</sup> VII.7037.118.2017 z 29 stycznia 2018 r.

<sup>226</sup> Projekt z dnia 19 września 2017 r.

<sup>227</sup> Pismo z 19 lutego 2018 r.

<sup>228</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Dz.U. z 2018 r. poz. 932).

poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej oraz z usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach. Wskazane wyżej osoby będą miały również możliwość korzystania ze świadczeń specjalistycznych bez konieczności uzyskania skierowania.

Rzecznik zauważył, że w toku prac nad tym aktem prawnym wielokrotnie zgłaszano obawy, że w praktyce sposób realizacji ustawy nie przyniesie oczekiwanych efektów. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano jedynie, że projektowane regulacje skutkować będą wydatkowaniem środków z planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia i nie określono szacowanych kosztów zmian. Nie podano informacji o ewentualnym zwiększeniu środków na realizację przyznanych ustawą uprawnień z wyjątkiem zapewnienia środków na zwiększenie kwoty zobowiązania w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie rehabilitacji leczniczej. Zdaniem Rzecznika osoby z niepełnosprawnością, pomimo korzystnych dla nich rozwiązań ustawowych, mogą mieć faktycznie ograniczony dostęp do świadczeń. Istnieje zatem potrzeba przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na wykonanie świadczeń w zakresie adekwatnym do potrzeb zdrowotnych osób z niepełnosprawnościami.

Mając to na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>229</sup> do Prezesa NFZ z prośbą o informację na temat przygotowania Funduszu i świadczeniodawców do realizacji ustawy oraz o wskazanie, jakie działania zostały podjęte w celu zapewnienia wykonania ustawy.

Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia poinformował<sup>230</sup>, że w trybie art. 124 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>231</sup> dokonał zmiany planu finansowego NFZ na rok 2018, w ramach której w planie finansowym w części dotyczącej oddziałów wojewódzkich NFZ zwiększono środki na koszty świadczeń opieki zdrowotnej o kwotę 999 406 tys. zł, w tym 138 500 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie nielimitowanego dostępu do refundowanych wyrobów medycznych dla osób ze znacznym stopniem

---

<sup>229</sup> XI.812.4.2018 z 9 lipca 2018 r.

<sup>230</sup> Pismo z 6 sierpnia 2018 r.

<sup>231</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, z późn. zm.).

niepełnosprawności. Ponadto dokonano zmiany planu finansowego NFZ na rok 2018 poprzez uruchomienie środków z rezerwy ogólnej ujętej w planie finansowym NFZ na rok 2018 z przeznaczeniem na zwiększenie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w łącznej kwocie 510 512 tys. zł, w tym w kwocie 225 000 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie Nielimitowanej Rehabilitacji Leczniczej dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Dodatkowo Prezes NFZ zobowiązał Dyrektorów Oddziałów NFZ do przeprowadzenia analiz z zakresu dostępności do rehabilitacji na danych obszarach i w przypadku stwierdzenia tzw. „białych plam” lub niedostatecznego dostępu do tych świadczeń – ogłoszenia konkursów uzupełniających na ten rodzaj świadczeń.

## **8. Praca i zatrudnienie (art. 27 KPON)**

### **Umożliwienie niepełnosprawnym sędziom obniżenia wymiaru zadań w związku z obniżoną normą czasu pracy**

Na podstawie skarg badanych przez Rzecznika ujawnił się problem rozbieżnych stanowisk Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w kwestii możliwości żądania przez niepełnosprawnych sędziów obniżenia wymiaru zadań w związku z obniżoną normą czasu pracy. Resort sprawiedliwości nie widzi podstaw do możliwości stosowania do sędziów z orzeczonym stopniem niepełnosprawności szczególnych uprawnień wynikających z art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (dalej jako u.r.o.n.). Natomiast Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uznaje za konieczne stosowanie art. 15 u.r.o.n. również wobec niepełnosprawnych sędziów. Nie ulega wątpliwości, że czynny sędzia może być osobą niepełnosprawną w rozumieniu u.r.o.n. Zgodnie z przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych czas pracy sędziego określony jest wymiarem jego zadań. Okoliczność ta, w przekonaniu Rzecznika, nie może stanowić przesłanki wykluczającej stosowanie wobec sędziów art. 15 u.r.o.n. tylko z tego powodu, że z przepisu tego wynika odwołanie do wymiaru czasu pracy. W związku z tym niepełnosprawny sędzia powinien mieć, zdaniem Rzecznika, prawo do obniżenia obowiązującego go wymiaru zadań, w stopniu adekwatnym do normy czasu pracy, wynikającej z art. 15 u.r.o.n. Przeciwnie

stanowisko prowadzi do nieznajdującego konstytucyjnego uzasadnienia gorszego traktowania sędziów wobec pozostałych osób niepełnosprawnych pozostających w zatrudnieniu. Rzecznik zwrócił się<sup>232</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>233</sup>, że treść przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, regulujących czas pracy i przydział spraw sędziom nie pozwala na takie zastosowanie wobec nich art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, które byłoby powiązane z obniżeniem wskaźnika przydziału spraw. Zauważył także, że sędziowie sami organizują sobie pracę i jej czas. Prezesi sądów są natomiast zobowiązani do takiego ukształtowania podziału czynności w sądach, który zapewni m.in. równomierne rozłożenie obowiązków na wszystkich sędziów. Jednocześnie poinformował, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace na kompleksowymi rozwiązaniami związanymi z pełnieniem służby przez sędziów, którzy uzyskali orzeczenie o zaliczeniu do określonego stopnia niepełnosprawności.

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

### **Systemowe wsparcie osób z niepełnosprawnością**

Rzecznik szczególną uwagę poświęca zagadnieniu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami prawa do godnego i niezależnego życia, mając na względzie normy wynikające nie tylko z Konstytucji, ale również Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W aktualnej sytuacji, wiążącej się z brakiem odpowiedniego wsparcia zapewnianego osobom z niepełnosprawnościami i ich opiekunom, szczególne zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły kontrowersje, jakie pojawiły się w związku ze sposobem wypracowania „porozumienia” pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami środowiska osób z niepełnosprawnościami, określającego priorytetowe kierunki działań państwa w celu ochrony praw tej grupy obywateli. Ujęte w „porozumieniu” rozwiązania należy ocenić jako krok naprzód w zakresie zapewnienia osobom

---

<sup>232</sup> III.7044.28.2018 z 4 lipca 2018 r.

<sup>233</sup> Pismo z 25 lipca 2018 r.

z niepełnosprawnościami niezbędnego wsparcia. Wydają się one jednak niewystarczające – zwłaszcza, że zostały wypracowane bez udziału przedstawicieli osób protestujących w Sejmie RP. W ocenie Rzecznika pozostaje to w sprzeczności z wyrażonym w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zaleceniem zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości aktywnego udziału w procesie decyzyjnym, szczególnie w odniesieniu do kwestii dotyczących ich bezpośrednio. W związku z tym istniała potrzeba przeprowadzenia szerszych konsultacji treści projektowanych uzgodnień niż to zostało w praktyce zrealizowane. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził także fakt, że postulaty opracowano i przyjęto, mimo wciąż trwającego w Sejmie RP protestu. Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że w dniu 24 kwietnia 2018 r., podczas posiedzenia Krajowej Rady Konsultacyjnej, będącej organem opiniodawczo-doradczym Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, podjęta została także uchwała Rady w sprawie systemowych rozwiązań na rzecz prowadzenia przez osoby z niepełnosprawnościami niezależnego życia. Uchwała ta wskazuje cele i odnoszące się do nich działania, które mają zapewnić osobom z niepełnosprawnościami godne i niezależne życie, przy adekwatnym wsparciu ze strony władzy publicznej. Z tego względu za bardzo istotną informację Rzecznik uznał stanowisko członków Krajowej Rady Konsultacyjnej, wedle którego oba te dokumenty, tj. ww. uchwałę i „porozumienie”, należy traktować łącznie jako wzajemnie uzupełniające się. Rzecznik wyraził zaniepokojenie, że przyjęty przez Radę Ministrów sposób komunikacji, tj. z pominięciem informacji o podjęciu powyższej uchwały, wprowadza w błąd opinię publiczną. Wydawać się bowiem może, że jedynym efektem posiedzenia Krajowej Rady Konsultacyjnej było podpisanie „porozumienia”, co może ograniczyć zakres realizowanych przez Radę Ministrów zobowiązań jedynie do tych zawartych w „porozumieniu”. Tymczasem, według relacji członków Krajowej Rady Konsultacyjnej, w „porozumieniu” zostały zawarte rozwiązania, których wprowadzenie jest możliwe w trybie natychmiastowym, uchwała natomiast zawiera istotne rozwiązania systemowe, możliwe do wdrożenia po przeprowadzeniu odpowiednich prac legislacyjnych. W związku z powyższym

Rzecznik zwrócił się<sup>234</sup> do Premiera z prośbą o pilne przedstawienie planu działań Rady Ministrów zmierzających do realizacji postanowień uchwały Krajowej Rady Konsultacyjnej, w szczególności odnośnie do punktu 3, tj. wprowadzenia systemu świadczeń finansowych.

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami wyjaśnił<sup>235</sup>, że wszystkie rządowe dokumenty dotyczące zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityk i programów, zwłaszcza tych, które dotyczą ich bezpośrednio, są bardzo szeroko konsultowane ze środowiskiem osób niepełnosprawnych, ich opiekunów, z organizacjami pozarządowymi oraz władzami samorządowymi różnego szczebla. Odnośnie kontrowersji związanych ze sposobem wypracowania Porozumienia z dnia 28 kwietnia 2018 r. w sprawie wsparcia osób niepełnosprawnych przez Radę Ministrów, które odbyło się bez udziału przedstawicieli osób protestujących w Sejmie RP Pełnomocnik Rządu poinformował, że osoby te były zapraszane na zwołane posiedzenie Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych, lecz odmówiły udziału w spotkaniu. Zapewnił równocześnie, że wyrażone w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zalecenie - zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami możliwości aktywnego udziału w procesie decyzyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii dotyczących ich bezpośrednio – jest w pełni realizowane przez obecny rząd.

### **Konieczność ustanowienia nowego systemu orzekania o niepełnosprawności**

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę wprowadzenia zmian w systemie orzekania o niepełnosprawności. Zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych system ten powinien pozwalać na określenie zindywidualizowanego wsparcia potrzebnego danej osobie, zarówno o charakterze finansowym, jak i niefinansowym. W ocenie Rzecznika stosowane obecnie trzy stopnie niepełnosprawności są w tym zakresie niewystarczające.

---

<sup>234</sup> XI.811.2.2018 z 25 kwietnia 2018 r.

<sup>235</sup> Pismo z 30 maja 2018 r.

Zdaniem Rzecznika istotne jest, aby nowy system orzecznicy skupiał się na potencjale osoby z niepełnosprawnością, nie zaś na jej dysfunkcjach. Zgodnie z Konwencją, której wdrożenie ma na celu ochronę i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnością oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności, system orzekania powinien określać sposoby udzielania wsparcia osobom z niepełnosprawnościami przez organy publiczne, a nie określać daną osobę jako „niezdolną” czy „niesamodzielną”. W kierowanych do Rzecznika skargach osoby z niepełnosprawnościami postulują odejście od stosowania w języku prawnym terminów takich jak „osoba niezdolna do pracy” czy „osoba niezdolna do samodzielnej egzystencji”, jako stygmatyzujących i wprowadzających w błąd. Konwencja posługuje się terminem „osoby wymagające bardziej intensywnego wsparcia”, pozwalającym na określenie osób z niepełnosprawnościami, którym – ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności – należy zapewnić możliwość dostępu do szerszego katalogu różnych form wsparcia. Z tego względu Rzecznik podkreślił konieczność uwzględnienia przy formułowaniu nowych rozwiązań ustawowych terminologii spójnej z Konwencją. Rzecznik zwrócił się<sup>236</sup> do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o udzielenie informacji w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>237</sup> Rzecznika, że Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy zakończył przegląd funkcjonujących systemów orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Przygotowane zostały także założenia do projektu ustawy o orzekaniu niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Międzyresortowy Zespół, w wyniku realizacji dotychczasowych zadań, przyjął koncepcję integracji systemów orzecznicych pod względem podmiotowym, przedmiotowym i organizacyjno-finansowym.

---

<sup>236</sup> XI.7061.10.2018 z 10 maja 2018 r.

<sup>237</sup> Pismo z 22 maja 2018 r.

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik przedstawił<sup>238</sup> argumenty dotychczas przekazywane Przewodniczącej Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. W wystąpieniu tym podkreślił również konieczność szerszych konsultacji projektu reformy orzecznictwa ze środowiskiem osób z niepełnosprawnościami, a także potrzebę rezygnacji z symboli niepełnosprawności umieszczanych na orzeczeniu o niepełnosprawności, w związku z wyrokiem<sup>239</sup> Trybunału Konstytucyjnego.

### **Przywrócenie równego traktowania opiekunów osób niepełnosprawnych**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw dotyczy m.in. wykonania wyroku<sup>240</sup> Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., ujednolicenia należnych opiekunom świadczeń oraz rozszerzenia zakresu podmiotowego osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych. Rzecznik z zadowoleniem przyjął podjęcie prac legislacyjnych w powyższym zakresie, tym bardziej, że do Biura RPO wpływają liczne skargi opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością, którzy mimo powyższego wyroku Trybunału, nie mogą uzyskać należnych świadczeń.

Rzecznik zwrócił uwagę na problem wykluczenia z grona uprawnionych do ubiegania się o świadczenie opiekuńcze osób, które nie są obciążone względem podopiecznego obowiązkiem alimentacyjnym. Ograniczenie to powoduje, że faktyczny opiekun, na którym nie ciąży względem osoby z niepełnosprawnością obowiązek alimentacyjny, jest pozbawiony pomocy ze strony państwa. Nawet fakt sprawowania opieki i brak innych osób zdolnych do zaopiekowania się osobą znacznie niepełnosprawną jest z punktu prawnego nieistotny. W ocenie Rzecznika konieczne jest wyeliminowanie powyższego ograniczenia poprzez umożliwienie uzyskania świadczenia osobie nawet niespokrewnionej i nieobciążonej obowiązkiem alimentacyjnym, której opieka byłaby najodpowiedniejsza z punktu widzenia praw osoby z niepełnosprawnością. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, gdy z powodu braku osób zobowiązanych do alimentacji jedyną alternatywą dla osoby wymagającej całodobowej opieki byłby pobyt w domu

---

<sup>238</sup> XI.7061.10.2018 z 21 września 2018 r.

<sup>239</sup> Sygn. akt SK 19/17.

<sup>240</sup> Sygn. akt K 38/13.



pomocy społecznej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>241</sup> do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP z prośbą o przeanalizowanie przedstawionych uwag w aspekcie możliwości ich uwzględnienia w procesie legislacyjnym.

Rzecznik przedstawił<sup>242</sup> również swoje stanowisko Przewodniczącemu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP.

## 10. Uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym

### **Przygotowanie i wyposażenie lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami**

Od wielu lat Rzecznik prowadzi analizy dotyczące realizacji praw wyborczych obywateli, w tym m.in. stosowania ułatwień w głosowaniu, jakie zapewnia wyborcom Kodeks wyborczy. Ze szczególną uwagą Rzecznik analizuje stosowanie w praktyce mechanizmów adresowanych do wyborców niepełnosprawnych, w tym przewidzianej w art. 40a Kodeksu wyborczego możliwości głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a. Z brzmienia wspomnianego przepisu wynika, że wyborca niepełnosprawny nie musi w żaden sposób przed dniem wyborów zgłaszać zamiaru korzystania z nich, a nakładki do głosowania powinien uzyskać w każdym lokalu wyborczym. Biorąc pod uwagę treść wytycznych PKW w sprawie uzyskania nakładek w lokalu wyborczym oraz sygnały i pytania płynące do Biura RPO od organizacji społecznych oraz wyborców, Rzecznik zwrócił się<sup>243</sup> do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie procedury wspomnianego wyżej dostarczania nakładek z urzędu gminy do lokali wyborczych, a w szczególności o wskazanie, ile nakładek zostanie przygotowywanych w każdej gminie, ilu przedstawicieli urzędu gminy będzie w gotowości dowiezienia nakładek do lokali wyborczych i wyjaśnienie, czy procedura przewiduje sytuację, gdy równocześnie na terenie tej samej gminy zamiar głosowania zgłosi kilku wyborców głosujących w różnych lokalach wyborczych. Rzecznik poprosił również o wskazanie, czy Państwowa Komisja Wyborcza w ramach swoich działań informacyjnych skierowanych do wyborców,

---

<sup>241</sup> III.7064.35.2018 z 27 lutego 2018 r.

<sup>242</sup> III.7064.35.2018 z 12 października 2018 r.

<sup>243</sup> VII.602.6.2014 z 10 października 2018 r.

rozważa bardziej szczegółowe przedstawienie procedury uzyskiwania nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, a w szczególności informacji, że procedura ta może wiązać się z koniecznością oczekiwania przez wyborcę niepełnosprawnego (ewentualnie, wraz z osobą towarzyszącą) w lokalu wyborczym. W przekonaniu Rzecznika właściwe przygotowanie i wyposażenie lokali wyborczych z uwzględnieniem potrzeb wyborców niepełnosprawnych jest kwestią kluczową dla udziału w głosowaniu tej grupy obywateli. W związku z powyższym Rzecznik poinformował Przewodniczącą PKW, że przed wyborami do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonymi na dzień 21 października 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie przez pracowników Biura RPO inspekcji wybranych lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Wyniki tej inspekcji będą stanowić ważny materiał m.in. dla dokonania oceny przez Rzecznika funkcjonowania gwarancji udziału obywateli w wyborach, a także dla formułowania ewentualnych wniosków i zaleceń.

### **Ograniczenie udziału w życiu publicznym radnej z niepełnosprawnością**

Przepis art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych gwarantuje osobom z niepełnosprawnościami prawa polityczne oraz możliwości korzystania z nich na zasadzie równości z innymi osobami. W tym celu organy i instytucje publiczne zobowiązane są m.in. do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego. Niniejsze zobowiązanie ma zostać zrealizowane poprzez ochronę prawa osób niepełnosprawnych do efektywnego sprawowania urzędu, na który zostali wybrani, pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia oraz ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie to właściwe.

W jednej z gmin radnej będącej osobą z niepełnosprawnością poruszającą się na wózku inwalidzkim ograniczono faktyczną możliwość aktywnego udziału w obradach rady miejskiej. Przewodniczący rady zablokował radnym korzystanie z przenośnych mikrofonów. W to miejsce podczas posiedzeń rady jeden stacjonarny mikrofon został przeznaczony do wyłącznej dyspozycji przewodniczącego, drugi przymocowano do mównicy znajdującej się na środku sali. Mównica nie była przystosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością, radna nie mogła w związku z tym korzystać na równych zasadach z prawa do zabrania głosu, ponieważ mównica pozostawała dla niej niedostępna. W konsekwencji radna nie była w stanie w sposób pełny i efektywny wykonywać mandatu przyznanego jej przez wyborców. Wnioski o przywrócenie możliwości korzystania z przenośnych mikrofonów kierowane były do przewodniczącego rady miejskiej wielokrotnie, nie spotkały się jednak ze zrozumieniem. W związku z tym Rzecznik zwracał się do przewodniczącego o wyjaśnienia oraz apelował o zaprzestanie działań dyskryminujących radną z niepełnosprawnością.<sup>244</sup>

Przewodniczący rady miejskiej zapewniał<sup>245</sup>, że na każdą sesję rady miejskiej są zapewniane odpowiednie warunki techniczno-organizacyjne w celu umożliwienia skutecznego udziału w posiedzeniach, które polegają na ustawieniu stołów, przy których mogą zasiadać radni oraz mównicy z mikrofonem umiejscowionej na środku sali. Przewodniczący wyjaśnił, że radna korzystała już z mikrofonu znajdującego się przy tej mównicy oraz że – w jego ocenie – nie stanowiło to dla niej problemu. Przewodniczący utrzymywał, że istnieje także możliwość skorzystania z mikrofonu przenośnego, który znajduje się w dyspozycji pracownika urzędu. Przewodniczący nie odniósł się do tego, że tego rodzaju asysta nie spełnia standardów Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, narusza prawa radnej do pełnego i aktywnego udziału w posiedzeniach i jest dla niej krępująca.

---

<sup>244</sup> XI.600.1.2017 z 21 grudnia 2017 r. oraz 13 września 2018 r.

<sup>245</sup> Pisma z 17 stycznia 2018 r. i 17 października 2018 r.

## 11. Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

### Rozpoznanie sprawozdania Polski z wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami

W dniach 3-5 września 2018 r. Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami rozpatrzył sprawozdanie Rzeczypospolitej Polskiej z wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wydał swoje rekomendacje. Polska przedstawiła sprawozdanie wstępne w 2014 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako niezależny organ ds. monitorowania wdrażania postanowień Konwencji, przedstawił swoją informację w 2015 r.<sup>246</sup> oraz jej aktualizację w 2018 r.<sup>247</sup> w formie tzw. raportów alternatywnych. Najważniejsze obszary, w których w ocenie Rzecznika niezbędne są zmiany systemowe to: przyjęcie strategii wdrażania Konwencji; zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji; wprowadzenie jednolitego systemu orzecznictwa skupiającego się na potrzebnym danej osobie wsparciu, a nie na dysfunkcjach; wzmocnienie ochrony prawnej osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją; wyeliminowanie przypadków niehumanitarnego lub poniżającego traktowania osób z niepełnosprawnościami przebywających w instytucjach; dokonanie przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia środowiskowego; wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed przemocą, w tym przemocą domową, mową nienawiści i przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami; zniesienie zakazu zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną i stworzenie systemu wsparcia dla osób

<sup>246</sup> Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

- sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich (2014), dostępne w języku angielskim pod adresem: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fIFU%2fPOL%2f30099&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fIFU%2fPOL%2f30099&Lang=en)

<sup>247</sup> Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

- sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja zaktualizowana w 2018), dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20RPO%20dla%20komitetu%20ONZ%20z%20wdra%C5%BCania%20Konwencji%20o%20prawach%20os%C3%B3b%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciam%20%28j%C4%99z.%20polski%29.pdf>

z niepełnosprawnościami w pełnieniu ról rodzicielskich; wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie asystentury osobistej; zapewnienie projektowania środowiska zabudowanego, produktów, programów i usług zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania; zapewnienie dostępności stron internetowych instytucji publicznych; rozszerzenie zakresu stosowania regulacji dotyczących języka migowego oraz wprowadzenie rozwiązań prawnych odnoszących się do komunikacji alternatywnej i augmentatywnej; urzeczywistnienie prawa uczniów z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej; wprowadzenie gwarantowanego koszyka usług rehabilitacyjnych; promowanie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy; 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; zapewnienie wszystkim osobom z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną praw wyborczych oraz do zgromadzania i zrzeszania się; ratyfikacja Protokołu Fakultatywnego do Konwencji.

Rekomendacje Komitetu są zbieżne z postulatami Rzecznika. Rzecznik będzie monitorował sposób ich realizacji.

### **Rekomendacje Komitetu do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami dla Polski**

W dniu 3 grudnia obchodzony jest Międzynarodowy Dzień Osób z Niepełnosprawnościami, ustanowiony w celu zwrócenia uwagi na problemy tej grupy społecznej i podkreślenia konieczności działań na rzecz włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami, wyrównywania szans i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Rok 2018 był wyjątkowy, bowiem Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami rozpatrzył pierwsze sprawozdanie okresowe rządu z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (dalej jako: Konwencja) i sformułował rekomendacje dla Polski w tym zakresie.

Rekomendacje Komitetu odnoszą się zarówno do kwestii ogólnych i systemowych, jak i do szczegółowych problemów związanych z każdym

obszarem życia społecznego. Do najważniejszych zastrzeżeń Komitetu należy brak kompleksowej strategii i planu działania na rzecz wdrożenia w Polsce Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, a także brak uwzględniania jej postanowień w polityce krajowej, regionalnej, lokalnej i sektorowej. Komitet zalecił opracowanie takiej strategii, podkreślając jednocześnie potrzebę zapewnienia szerokiego udziału organizacji reprezentujących te osoby w jej przygotowaniu. Drugą istotną kwestią poruszoną w rekomendacjach Komitetu jest polski system orzekania o niepełnosprawności. Komitet zwrócił uwagę na wielość mechanizmów oceny niepełnosprawności, w tym odrębne mechanizmy dla dzieci w wieku do 16 lat, a także wielość definicji niepełnosprawności, które nie są spójne z celem Konwencji i wszystkie opierają się na modelu medycznym. Komitet skrytykował także posługiwanie się stygmatyzującą terminologią i niejasnymi pojęciami, takimi jak „upośledzenie umysłowe”, „niezdolność do pracy”, „niezdolność do pełnienia ról społecznych” lub „niesamodzielność”. W efekcie Komitet zalecił wypracowanie takiego systemu orzekania o niepełnosprawności, który w pełni uwzględnia model niepełnosprawności oparty na prawach człowieka, a także zapewni wyeliminowanie wielu metod oceny, przystępność dla użytkowników oraz zaangażowanie osób z niepełnosprawnościami na etapie jego projektowania oraz stosowania w praktyce. Komitet zauważył również niską efektywność krajowego mechanizmu monitorowania realizacji postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Podkreślił także potrzebę zapewnienia aktywnego zaangażowania oraz szerokich konsultacji z różnymi organizacjami osób niepełnosprawnych, w projektowaniu nowych przepisów i strategii mających na celu zapewnienie, że prawodawstwo jest zgodne z Konwencją. Rzecznik zwrócił się<sup>248</sup> do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o udzielenie informacji, jakie działania zostały podjęte w powyższym zakresie oraz jakie działania są jeszcze planowane.

---

<sup>248</sup> XI.516.1.2018 z 3 grudnia 2018 r.

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

Rzecznik, zgodnie z art. 17a ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, współdziała z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, także w zakresie równego traktowania.

Do głównych partnerów Rzecznika w tym obszarze należy Europejska Sieć Organów do spraw Równego Traktowania EQUINET<sup>249</sup>, której Rzecznik jest członkiem od 2011 r. Organizacja ta stanowi profesjonalną platformę 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 pełniła funkcję w zarządzie tej organizacji. W 2018 r. przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w seminariach i konferencjach organizowanych przez EQUINET, w tym: *Discrimination and poverty: two sides of the same coin*, *Investing in equality: a decade of change for equality bodies*, *Work-life balance and dismissal protection*, *Equality bodies countering ethnic profiling*, czy *Not on our watch – raising equality bodies' capacities to fight hate speech*<sup>250</sup>. Pracownicy Biura Rzecznika brali także czynny udział w pracach grup roboczych EQUINETU – zajmujących się analizą praktycznego zastosowania przepisów prawa antydyskryminacyjnego w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), problematyką równego traktowania kobiet i mężczyzn (*Working Group on Gender Equality*), antydyskryminacyjną polityką Unii Europejskiej (*Working Group on Policy Formation*) oraz badaniami antydyskryminacyjnymi (*Cluster on Research and Data Collection*).

Rzecznik, we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), kontynuował realizację projektu finansowanego ze środków Unii Europejskiej pn. *Budowanie kompleksowej reakcji wymiaru*

---

<sup>249</sup> Zob. <http://equineteurope.org/>

<sup>250</sup> Więcej zob. <http://equineteurope.org/2019/02/21/equinet-events-2018/>

*sprawiedliwości na przestępstwa z nienawiści*<sup>251</sup>. Przeprowadzony projekt badawczy<sup>252</sup> miał na celu oszacowanie skali występowania oraz zgłaszalności przestępstw z nienawiści, a także rozpoznanie ich specyfiki w wybranych społecznościach, tj. muzułmańskiej, afrykańskiej i ukraińskiej<sup>253</sup>. Wyniki badania Rzecznik prezentował m.in. podczas międzynarodowego seminarium podsumowującego projekt<sup>254</sup>.

Rzecznik podejmuje dalsze działania dotyczące nowego instrumentu ochrony praw człowieka osób starszych. Z uwagą monitoruje prace prowadzone na ten temat na forum ONZ – Grupy Roboczej ds. Starzenia się (UN Open-ended Working Group on Ageing<sup>255</sup>). W 2018 r. odbyła się 10. sesja tej Grupy, z udziałem przedstawicielki Rzecznika<sup>256</sup>, podczas której dyskutowane były takie obszary tematyczne jak opieka długoterminowa i paliatywna oraz autonomia i niezależność osób starszych. Ponadto omówiono propozycje elementów normatywnych rozważanej konwencji o prawach osób starszych w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy wobec osób starszych<sup>257</sup>. Zagadnienia te były wcześniej rozważane podczas eksperckiego seminarium<sup>258</sup> w Biurze Rzecznika, zrealizowanego wspólnie z Niemieckim Instytutem Ochrony Praw Człowieka.

Rzecznik przedstawiał także swoje obserwacje na temat przestrzegania wolności i praw człowieka w Polsce w odniesieniu do wybranych grup,

<sup>251</sup> *Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime* – informacje na temat działań w projekcie zob. <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>.

<sup>252</sup> Raport pt. *Badanie charakteru i skali niezgłaszanych przestępstw z nienawiści wobec członków wybranych społeczności w Polsce* przygotowany został w ramach projektu pn. *Building a comprehensive criminal justice response to hate crime*, finansowanego ze środków Unii Europejskiej – zob. <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>.

<sup>253</sup> Więcej o wynikach badań zob. pkt I.1 niniejszej Informacji - Badanie ciemnej liczby przestępstw motywowanych uprzedzeniami. Pełny raport pt. *Badanie charakteru i skali niezgłaszanych przestępstw z nienawiści wobec członków wybranych społeczności w Polsce* dostępny pod linkiem: <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>

<sup>254</sup> Sprawozdanie z konferencji dostępne pod linkiem: <https://www.osce.org/odihr/409563?download=true>

<sup>255</sup> Zob. <https://social.un.org/ageing-working-group/>

<sup>256</sup> Sesja odbyła się w dniach 23-26 lipca 2018 r. w Nowym Jorku. Więcej zob. <https://social.un.org/ageing-working-group/tenthsession.shtml>

<sup>257</sup> Więcej zob. pkt I.4 niniejszej Informacji – Ochrona praw osób starszych.

<sup>258</sup> Seminarium odbyło się 7 marca 2018 r. – zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-eksperckie-w-biurze-rpo-po-C5%9Bwi-C4%99cone-tematyce-przeciwdzia-C5%82ania-przemocy-i-dyskryminacji>



w szczególności przekazał informacje Komitetowi ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami<sup>259</sup>, Grupie Niezależnych Ekspertów Rady Praw Człowieka ws. Dyskryminacji Kobiet w Prawie i Praktyce<sup>260</sup>, czy Specjalnej sprawozdawczynie ONZ w dziedzinie praw kulturalnych<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Więcej zob. pkt II.11 niniejszej Informacji - Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

<sup>260</sup> Sprawozdanie Grupy z wizyty w Polsce zob.

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24014&LangID=E>

<sup>261</sup> Zob. komunikat <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/polska-ekspert-onz-ds-praw-cz%C5%82owieka-wyra%C5%BCa-obaw%C4%99-i%C5%BC-erozja-wolno%C5%9Bci-w-dziedzinie-kultury-zagra%C5%BCa>

## **IV. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania**

### **1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych**

#### **Zasady równego traktowania**

#### **oraz niedyskryminacji w stosunku pracy są podstawowymi zasadami prawa pracy**

*Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. II PK 68/17*

Sąd Najwyższy uznał, że zasada równego traktowania (art. 11<sup>2</sup> Kodeksu pracy) oraz niedyskryminacji w stosunkach pracy należy do katalogu podstawowych zasad prawa pracy. SN określił, że przepis art. 18<sup>3</sup> § 1 k. p. zawiera nakaz równego traktowania bez względu na wymienione w nim potencjalne przyczyny dyskryminacji. Używa on określenia „w szczególności”, co otwiera drogę do przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na inne kryteria. Należy jednak zauważyć, że w dalszej części rozdziału IIa k. p., trzykrotnie używa się sformułowania „jednej lub kilku przyczyn określonych w art. 18<sup>2</sup> § 1 k. p. Oznacza to, że kryteria dyskryminujące mogą wystąpić łącznie. SN podkreślił, że kryteria dyskryminacji są równoważne. Oznacza to, że przeciwdziałanie dyskryminacji z jednego powodu nie może prowadzić do niej z innego powodu. Do naruszenia zasady niedyskryminacji w zatrudnieniu może dojść jedynie wtedy, gdy różnicowanie sytuacji pracownika wynika z zastosowania przez pracodawcę niedozwolonego kryterium, a więc w szczególności, gdy dyferencjacja praw pracowniczych nie ma oparcia w odrębnościach związanych z ciężącymi obowiązkami, sposobem ich wypełniania czy też kwalifikacjami.

#### **Różnicowanie wynagrodzeń pracowników w oparciu o ich staż pracy**

*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. II PK 22/17*

W ocenie Sądu najwyższego nie jest niedopuszczalne dowolne różnicowanie wynagrodzeń pracowników w oparciu o ich staż pracy. Nie ulega wątpliwości, że staż pracy może wpływać na jakość świadczonej pracy i jest bezpośrednio związany z jej ilością. Nie jest jednak dopuszczalne dwukrotne różnicowanie wynagrodzenia w oparciu o te same kryterium, a zatem również w oparciu o staż pracy, przez uwzględnianie go przy ustalaniu

stawki wynagrodzenia zasadniczego, a następnie również przez przyznawanie dodatku stażowego. W takiej bowiem sytuacji pracownik otrzymujący niższe wynagrodzenie w związku z posiadaniem stażem pracy znajduje się w o wiele gorszej sytuacji od pracowników posiadających większy staż pracy, wykonujących taką samą pracę, bowiem jego wynagrodzenie zasadnicze jest ustalane w niższej stawce, a dodatkowo nie otrzymuje on lub otrzymuje niższy dodatek stażowy. Taka sytuacja z pewnością może świadczyć o nierównym traktowaniu, a możliwe, że również o dyskryminacji, w przypadku wystąpienia jednej z przyczyny dyskryminacji.

## **Dyskryminacja przy nawiązaniu stosunku pracy**

*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. II PK 345/16*

SN wskazał, że w przypadku powództwa o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady niedyskryminacji w zatrudnieniu pracownik, jako powód, powinien jedynie wskazać fakty, które uprawdopodobniają wystąpienie dyskryminacji i kryterium, które mogło stanowić podstawę bezzasadnego zróżnicowania sytuacji pracowników, a pracodawca, jako pozwany, powinien udowodnić, że kierował się obiektywnymi względami. Należy zauważyć, że oczekiwanie wskazania przez pracownika przyczyny nierównego traktowania służy przede wszystkim określeniu granic postępowania dowodowego i przygotowaniu stosownej obrony przez pracodawcę. Udowodnienie zaś przez pracodawcę obiektywnych kryteriów zróżnicowania sytuacji pracowników uwalnia go od zarzutu dyskryminacji, niezależnie od tego, jakie jej kryterium było przedmiotem zarzutu.

## **Dyskryminacja (obniżanie wynagrodzenia) z powodu poglądów politycznych**

*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. III PK 33/17*

*Obniżenie wynagrodzenia jedynie z powodu poglądów politycznych stanowi dyskryminację w zatrudnieniu.*

SN rozpatrywał skargę kasacyjną w sprawie obniżenia wynagrodzenia wójta przez Radę gminy. Skarżący wskazywał, że obniżenie nastąpiło z powodu jego poglądów politycznych. Sąd Najwyższy uznał, że

w tej sytuacji prawnej zarzut był bezpodstawny. Jednak co do zasady zgodził się, że obniżenie wynagrodzenia jedynie z powodu poglądów politycznych stanowi dyskryminację w zatrudnieniu.

## **Wskazanie kryterium dyskryminacji**

*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2018 r., sygn. I PK 54/17*  
*Przyczyny różnicowania sytuacji pracowniczej mogą być kwalifikowane jako dyskryminujące, jeżeli są zabronione przez prawo albo nie znajdują usprawiedliwienia w stosunkach zatrudnienia.*

SN stwierdził, że przepisy Kodeksu pracy odnoszące się do dyskryminacji nie mają zastosowania w przypadkach „zwykłego” nierównego traktowania, niespowodowanego przyczyną uznaną za podstawę dyskryminacji. Z tych względów oczekuje się od pracownika, który twierdzi, że był dyskryminowany, wskazania (określenia), a nie wykazania (udowodnienia), przyczyny nierównego traktowania. Chodzi o skierowanie roszczeń pracownika jako powoda od samego początku procesu na odpowiednią drogę sposobu procedowania (także co do granic i zakresu postępowania dowodowego) oraz o jednoznaczne określenie reżimu odpowiedzialności pozwanego pracodawcy, łącznie z zakresem roszczeń przysługujących pracownikowi (np. art. 18<sup>3d</sup> k. p.) oraz rozkładem ciężaru dowodu (art. 18<sup>3b</sup> § 1 k. p.).

## **Odmowa świadczenie usługi o przez przedsiębiorcę**

*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. II KK 333/17*  
*Obwiniony nie miał uzasadnionego powodu do odmowy dokonania wydruku według dostarczonego przez fundację projektu roll-up'u. Jego działanie było odtwórcze i wiązało się z wykonywaniem czynności technicznych. Nadto treść projektu wskazywała, że roll-up miał informować o istnieniu fundacji, poprzez zamieszczenie jej nazwy oraz adresu internetowego. Choć grafika obejmowała również barwny logotyp tej fundacji, to jej przesłanie miało charakter neutralny i z tego powodu nie mogła naruszać przekonań religijnych obwinionego.*

Obwiniony w sprawie drukarz odmówił wykonania stojaka reklamowego informującego o działalności fundacji zajmującej się ochroną

praw osób LGBT. Drukarz tłumaczył, że nie przyczyni się swoją pracą do promocji ruchów LGBT. Sąd Rejonowy uznał, że obwiniony, zajmując się zawodowo świadczeniem usług, umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmówił świadczenia, do którego był obowiązany, co stanowi wykroczenie z art. 138 Kodeksu wykroczeń. Sąd odstąpił jednak od wymierzenia kary. Sąd Okręgowy utrzymał zaskarżony wyrok. Kasacje do Sądu Najwyższego wniósł Prokurator Generalny.

Sąd Najwyższy oddalił kasację. SN zwrócił uwagę, że w pojęciu „uzasadnionej przyczyny” użytym w art. 138 k. w. mieszczą się również przekonania religijne, co oznacza, że gdy pozostają one w oczywistej sprzeczności z cechami i charakterem usługi, wolno odmówić wykonania takiego świadczenia, nawet jeżeli pozostają one w konflikcie z innymi wartościami, w tym także konstytucyjnymi, takimi jak zakaz dyskryminacji. Natomiast odmowy wykonania świadczenia nie mogą uzasadniać indywidualne przymioty osób (np. wyznanie religijne, manifestowane poglądy, czy preferencje seksualne), na rzecz których usługę tę określony podmiot zobowiązany jest wykonać.

SN zauważył również, że z informacji internetowych wynika, że celem fundacji jest działanie na rzecz równego traktowania w miejscu pracy. Informowanie o takich działaniach nie może być uznane za przyczynę uzasadniającą odmowę wykonania świadczenia.

## **Przesłanki molestowania seksualnego**

*Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. II PK 229/17*

Analiza art. 18<sup>3a</sup> § 6 k. p. prowadzi do wniosku, że nie musi wystąpić kontakt fizyczny z ofiarą molestowania seksualnego, aby zachowanie sprawcy można było zakwalifikować jako molestowanie seksualne. Molestowanie to może bowiem przybrać formę słowną i obejmować wyłącznie elementy werbalne (np. komentarze czy uwagi odnoszące się do sfery seksualnej). Mogą to być również zachowania o charakterze pozawerbalnym, niezwiązane jednakże z kontaktem fizycznym z ciałem molestowanego (np. pokazywanie obrazów o podtekście seksualnym, eksponowanie przedmiotów o tematyce seksualnej, sugestywne spojrzenia).

## **Dostęp do procedury przyznania ochrony międzynarodowej na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu**

*Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r., sygn. II OSK 2766/17*

*W sytuacji, w której na polskim przejściu granicznym stawia się cudzoziemiec, który nie posiada dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy i na tym etapie odprawy granicznej z cudzoziemcem przeprowadzana jest rozmowa zmierzająca do ustalenia okoliczności i celu jego przyjazdu do Polski, organy Straży Granicznej nie mogą poprzestać tylko na sporządzeniu notatki służbowej z takiej rozmowy.*

NSA oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Komendanta Głównego Straży Granicznej od wyroku WSA w Warszawie, uchylającego decyzję tego organu oraz poprzedzającą ją decyzję Komendanta Placówki Straży Granicznej w Terespolu w przedmiocie odmowy prawa wjazdu do Polski.

NSA podkreślił, że takie kwestie, jak cel przyjazdu do Polski i ewentualny zamiar złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, nie mogą być ustalone w oparciu o lakoniczną notatkę służbową: może ona służyć jako dowód pomocniczy, ale nie jedyny w sprawie. Przy braku innych dowodów organ Straży Granicznej, aby móc ustalić, czy cudzoziemiec rzeczywiście nie spełnia warunków do wjazdu na terytorium Polski, musi przeprowadzić wywiad (rozpytanie) na okoliczność celu przekraczania przez cudzoziemca granicy, z którego to wywiadu powinien sporządzić protokół.

## **Wydanie dokumentu paszportowego dziecku urodzonego za granicą w zarejestrowanym związku jednopłciowym obywaterek polskich**

*Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2018 r., sygn. II OSK 2552/16*

*W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa takie działanie, aby poprzez klauzulę porządku publicznego, odmawiać transkrypcji ze względu na porządek*

*publiczny (transkrypcja fakultatywna z art. 107 pkt 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego) i tym samym nie realizować obowiązku wynikającego z ustawy (transkrypcja obligatoryjna z art. 104 ust. 5 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego). To bowiem w konsekwencji prowadzi do sytuacji, że małoletniemu odmawia się np. wydania dokumentu poświadczającego tożsamość – z mocy prawa nabyte obywatelstwo.*

Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego odmówił przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia z uwagi na fakt, że w treści aktu urodzenia jako rodzice zostały wpisane dwie kobiety. Jedna z nich figuruje w nim jako matka, a druga w rubryce aktu opisanej jako „rodzic”. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez wojewodę.

Matka dziecka wniosła skargę na decyzję Wojewody do WSA w Krakowie. Również Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylene decyzji Wojewody, podnosząc, że odmowa transkrypcji aktu urodzenia dziecka wyłącznie z powodu statusu prawnego jego rodziców, tj. pozostawanie w jednopłciowym związku zarejestrowanym za granicą, stanowi przejaw dyskryminacji, zakazanej przez Konwencję o prawach dziecka.

WSA oddalając skargę argumentował, że wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego treści zagranicznego aktu urodzenia, który obok matki dziecka jako drugiego rodzica wymienia kobietę, w konsekwencji czego rodzicami dziecka są osoby tej samej płci, stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Zdaniem WSA nie zmieniają tego powołane przez skarżącą przepisy szeroko pojętego prawa międzynarodowego i orzecznictwo organów międzynarodowych.

Uchylając zaskarżony wyrok Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że organ administracji publicznej obowiązany jest wziąć pod uwagę nie tylko przepisy rangi ustawowej, ale również prawa dziecka, gwarantowane przepisami Konstytucji RP, a także Konwencji o prawach dziecka. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji, we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

## **Potwierdzenie obywatelstwa polskiego dziecka urodzonego za granicą przez matkę zastępczą**

*Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2018 r. sygn. II OSK 1868/16*

*Dla statusu prawnego dziecka, w tym możliwości potwierdzenia posiadania polskiego obywatelstwa nie ma znaczenia, czy urodziła je matka zastępcza, ale to, że rodzi się istota ludzka obdarzona przyrodzoną i niezbywalną godnością, która ma prawo do obywatelstwa, jeśli jedno z rodziców jest polskim obywatelem.*

Sprawa dotyczyła wniosku osoby małoletniej – urodzonej przez matkę zastępczą w USA – o wydanie decyzji potwierdzającej posiadanie przez nią obywatelstwa polskiego. W akcie urodzenia w rubryce dotyczącej danych rodziców wpisano zgodnie z prawem stanu Kalifornia dwóch mężczyzn, z których jeden posiadał obywatelstwo polskie.

Wojewoda odmówił potwierdzenia obywatelstwa polskiego. Decyzję tę podtrzymał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji argumentując, że potwierdzenie obywatelstwa małoletniej, w której akcie urodzenia figuruje dwóch mężczyzn byłoby sprzeczne z klauzulą porządku publicznego, o której mowa w art. 7 Prawa prywatnego międzynarodowego. Stanowisko to podzielił WSA w Warszawie.

NSA uwzględnił skargę kasacyjną popartą przez Rzecznika Praw Obywatelskich. NSA wskazał, że organy administracji oraz WSA nie rozważyły sprawy w zakresie ochrony praw małoletniej skarżącej, zarówno w aspekcie przepisów Konstytucji, ustawy o obywatelstwie polskim oraz Konwencji o prawach dziecka. W sprawie wadliwie przyjęto, że potwierdzenie obywatelstwa polskiego miałyby stać w sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, nie przedstawiono również argumentacji wskazującej, że decyzja odmowna pozostaje w niesprzeczności z interesem małoletniej skarżącej przy uwzględnieniu opisanych aktów prawa międzynarodowego, w szczególności Konwencji o prawach dziecka.



## **Wstęp osoby niewidomej z psem przewodnikiem do gabinetu lekarskiego**

*Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 27 marca 2018 r., sygn. II Ca 2471/17*

*Wystąpienie krzywdy nie może być uzależnione od świadomości i przewidywań co do przyszłego zachowania naruszydciela. W takim bowiem wypadku przewidziana przepisami prawa ochrona przed dyskryminacją byłaby zupełnie iluzoryczna i nie spełniała swojego podstawowego celu. Zamiast dążenia do wyrównania szans osoby niepełnosprawnej dochodziłoby do dalszego jej wykluczenia, skoro zmuszona byłaby ona „unikać” sytuacji, w których potencjalnie może dojść do jej dyskryminacji.*

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł pozew działając na rzecz osoby niewidomej, której odmówiono wizyty z psem przewodnikiem w gabinecie okulistycznym. Pacjentka wiedząc, że pozwany odmówił wcześniej innej osobie wstępu do gabinetu zabiegowego z psem przewodnikiem poinformowała go, iż na umówioną wizytę przybędzie z psem, przytaczając adekwatne regulacje prawne. W związku z tym pozwany poinformował o odwołaniu wizyty. Jako przyczynę wskazał toczące się postępowanie wyjaśniające dotyczące możliwości świadczenia przez niego usług dla osób poruszających się z psem przewodnikiem. Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, iż pozwany nie podjął próby ustalenia, czy pies miałby towarzyszyć pacjentce w pomieszczeniach administracyjnych, czy też również w gabinecie zabiegowym.

Sąd I instancji uznał, że doszło do naruszenia praw pacjenta, nie stwierdził natomiast naruszenia dóbr osobistych pacjentki. Zdaniem Sądu sposób działania powódki – najpierw umówienie wizyty, a następnie poinformowanie pozwanego o tym, że porusza się w asyście psa przewodnika oraz przedstawienie zastrzeżeń dotyczących nieprawidłowej jej zdaniem obsługi innej pacjentki, mogło świadczyć o próbie sondowania jak zachowa się pozwany w danej sytuacji.

Argumentacji tej nie podzielił Sąd Okręgowy wskazując, że kontekst związany z zaistniałą wcześniej i znaną przez powódkę sytuacją, jak również

dążenie powódki do wejścia do gabinetu wraz z psem nie może zmienić treści jednoznacznie brzmiącej wiadomości mailowej i nie może stanowić usprawiedliwienia dla pozwanego. Zaskoczenie powódki jest tu w pełni zrozumiałe, a o jego braku można byłoby mówić tylko wówczas gdyby pozwany wskazał, że wizyta może się odbyć z zastrzeżeniem, że na czas badania obecność psa w gabinecie jest niemożliwa.

## **Obowiązek władz państwowych zapewnienia bezpieczeństwa korzystającym z wolności zgromadzeń**

### **Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., sygn. akt I Acz 1145/18**

Sąd Apelacyjny uchylił decyzję Prezydenta Miasta Lublina zakazującą organizacji pierwszego Marszu Równości w Lublinie, wydaną ze względu na obawę o zagrożenie ze strony kontrmanifestantów. W pierwszej instancji Sąd Okręgowy w Lublinie nie uwzględnił odwołania organizatora od decyzji Prezydenta Miasta<sup>262</sup>, argumentując że spotkanie uczestników zgłoszonego zgromadzenia z uczestnikami kontrmanifestacji mogło prowadzić do eskalacji konfliktu zagrażającego uczestnikom Marszu Równości, mieszkańcom Lublina, turystom, budynkom i innym urządzeniom znajdującym się w obszarze zgromadzenia. Zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego skierowali do Sądu Apelacyjnego organizator marszu oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd Apelacyjny przychylił się do zażaleń wskazując, że niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgromadzeń od reakcji przeciwników zgromadzenia, w szczególności komentarzy i pogroźek w Internecie. W postanowieniu podkreślono, że wolność zgromadzeń pełni fundamentalną rolę w społeczeństwach demokratycznych i to na władzach państwowych spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom korzystającym z tej konstytucyjnej wolności. Ponadto Sąd Apelacyjny uznał, że istotny przy ocenie zachowania uczestników zgromadzenia jest cel zgromadzenia, którym w przypadku Marszu jest promocja praw człowieka, w tym praw osób

---

<sup>262</sup> Postanowienie z dnia 10 października 2018 r. (sygn. akt I Ns 347/18).

LGBT, mniejszości etnicznych, narodowościowych oraz innych doświadczających dyskryminacji lub wykluczenia społecznego.

## **Nawoływanie do nienawiści na tle narodowościowym i etnicznym oraz propagowanie faszystowskiego ustroju państwa**

*Postanowienie Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim, oddział zamiejscowy w Hajnówce z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. VII Kp 186/18*

*(...) stwierdzenie prokuratora (...) o korzystaniu przez uczestników Marszu z konstytucyjnie gwarantowanej wolności głoszenia poglądów i wolności słowa wydaje się być dalece niewystarczające. Wznoszone okrzyki i hasła o ewidentnie nacjonalistycznej wymowie (np. „Narodowa Hajnówka”) winny bowiem zostać, zdaniem sądu, ocenione także w szerszym kontekście, a mianowicie z uwzględnieniem (...) tła historycznego, społecznego i wyznaniowego. Dokonując oceny w kontekście realizacji znamion przestępstwa z art. 256 § 1 k.k., pod postacią nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych lub wyznaniowych, należy pod uwagę wziąć także ustalenie trasy Marszu przez organizatorów, która rokrocznie przebiega przez miejsca szczególnie newralgiczne z punktu widzenia społeczności prawosławnej, a mianowicie przy jednej z największych świątyń tego wyznania w regionie – Soborze Św. Trójcy. W ocenie sądu, przedstawiony kompleks okoliczności i uwarunkowań historycznych, nawet dla przeciętnego odbiorcy, tworzył wobec mniejszości białoruskiej i prawosławnej jawnie wrogi i negatywny przekaz. Niezależnie od rodzaju oceny, wydźwięk tego wydarzenia był ewidentnie prowokacyjny.*

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prokuratury Okręgowej w Białymstoku z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie publicznego propagowania faszystowskiego ustroju państwa

oraz publicznego nawoływania do nienawiści i znieważenia grupy ludności z powodu przynależności narodowej podczas „III Hajnowskiego Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych”. Jak zauważył Rzecznik, na Marszu obecne były symbole krzyża celtyckiego, a także odznaki trupiej główki z puszczelami, tzw. „Totenkopff”, z literami ŚWO (Śmierć Wrogom Ojczyzny), a uczestnicy wznosili okrzyki „Narodowa Hajnówka” i „Bury, nasz bohater”, oddając tym samym hołd Romualdowi Rajsowi ps. „Bury”, oskarżanemu o popełnienie udokumentowanych przez Instytut Pamięci Narodowej zbrodni na ludności prawosławnej narodowości białoruskiej, dokonanych na przełomie stycznia i lutego 1946 r.

Prokurator umorzył dochodzenie w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie. W zachowaniu uczestników Marszu Prokurator nie dopatrywał się znamion czynów zabronionych.

Sąd Rejonowy uchylił postanowienie Prokuratora i przekazał sprawę do ponownego zbadania. Sąd uznał, że zebrany w sprawie materiał dowodowy został przez Prokuraturę oceniony mało wnikliwie i wręcz jednostronnie. Przy ocenie wystąpienia znamion przestępstw publicznego nawoływania do nienawiści oraz propagowania rasizmu i ustroju faszystowskiego Prokurator pominął istotny w sprawie kontekst społeczny, wyznaniowy i etniczny. Nie wziął m.in. pod uwagę charakterystyki miejsca manifestacji (wieloetnicznej i wielowyznaniowej Hajnówki), jej daty oraz wyraźnego nawiązania do postaci Burego.

## **2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych<sup>263</sup>**

### **Zwolnienie z pracy z powodu nieobecności pracownika z niepełnosprawnością**

#### **Wyrok TSUE z dnia 18 stycznia 2018 r., skarga nr C-270/16 (Carlos Enrique Ruiz Conejero przeciwko Ferroser Servicios Auxiliares SA i Ministerio Fiscal)**

Pytanie prejudycjalne dotyczyło zgodności z prawem UE przepisu hiszpańskiego kodeksu pracy, umożliwiającego rozwiązanie stosunku pracy w następstwie powtarzających się, także usprawiedliwionych nieobecności, nawet

<sup>263</sup> Zestawienie obejmuje wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w układzie chronologicznym (tj. wg daty wydania).

w sytuacji, w której nieobecności te są konsekwencją niepełnosprawności pracownika. Skarżący podniósł bowiem przed sądem krajowym, że decyzja pracodawcy o rozwiązaniu z nim stosunku pracy była przejawem dyskryminacji pośredniej ze względu na jego niepełnosprawność. Trybunał orzekł, że wykładni dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie regulacji krajowej, pozwalającej na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem ze względu na powtarzające się nieobecności w pracy, w sytuacji gdy nieobecności te są wynikiem chorób związanych z niepełnosprawnością pracownika.

### **Niedostępność uczelni wyższej dla studenta z niepełnosprawnością**

#### **Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 stycznia 2018 r., skarga nr 23065/12 (Enver Şahin przeciwko Turcji)**

Sprawa dotyczyła obywatela Turcji, który w czasie studiów na uniwersytecie uległ ciężkiemu wypadkowi. Chcąc wrócić na uczelnię już w czasie rekonwalescencji, nie mógł tego zrobić ponieważ budynek uniwersytetu nie był dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Władze uczelnie odmówiły mu niezbędnych udogodnień, powołując się na brak środków finansowych i zaproponowały wyznaczenie osoby trzeciej jako opiekuna i pomocnika, który miałby pomagać skarżącemu w poruszaniu się po budynku. Trybunał stwierdził, że doszło w tym przypadku do naruszenia zakazu dyskryminacji z Artykułu 14 Konwencji w związku z prawem do nauki z Artykułu 2 Protokołu nr do Konwencji, poprzez odmowę dostosowania budynku do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a tym samym uniemożliwienie skarżącemu szybkiego powrotu do nauki po wypadku.

### **Rasistowska motywacja sprawcy przestępstwa**

#### **Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 grudnia 2018 roku, skarga nr 665/16 (Lakatošová i Lakatoš przeciwko Słowacji)**

Skarżący, obywatele Słowacji pochodzenia romskiego, zostali postrzeleni przez policjanta, który poza czasem służby zaatakował ich

z bronią w rękę w domu, zabijając przy tym trzech członków ich rodziny. Chociaż sprawca został uznany winnym w postępowaniu przed sądem krajowym, w czasie procesu nie uwzględniono w żaden sposób, że jego czyn był motywowany uprzedzeniami co do pochodzenia etnicznego ofiar. Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia Artykułu 2 (prawo do życia) w związku z Artykułem 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji przez władze Słowacji, które nie dopełniły obowiązku ochrony przed aktom przemocy na tle rasowym oraz nie uwzględniły w toku postępowania karnego motywu sprawcy jako okoliczności obciążającej.

### **Zakaz stosowania tzw. projekcyjnych testów osobowości**

#### **Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2018 r., skarga nr C-473/16 (F. przeciwko Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal)**

Trybunał orzekł, że organ odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej może zwrócić się do biegłego o wydanie opinii dotyczącej orientacji seksualnej wnioskodawcy, jeżeli zasady sporządzania takiej opinii są zgodne z prawami podstawowymi gwarantowanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, i rozstrzygnięcia nie są oparte wyłącznie na ustaleniach biegłego, lecz także na oświadczeniach wnioskodawcy i sądy nie są związane opiniami biegłych. Trybunał uznał, że sporządzenie i wykorzystanie dla potrzeb oceny orientacji seksualnej wnioskodawcy opinii biegłego psychologa opartej o projekcyjne testy osobowości nie jest zgodne z art. 7 Karty praw podstawowych (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego).

### **Prawne uznanie małżeństwa osób tej samej płci**

#### **Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2018 r., skarga nr C 673/16 (Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept przeciwko Rumunii)**

Sprawa dotyczyła odmowy przyznania prawa pobytu obywatelowi USA, który pozostawał w zawartym w Belgii związku małżeńskim z obywatelem Rumunii. Podstawą odmowy były przepisy rumuńskiego kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, małżeństwa pomiędzy osobami tej samej płci zawarte za granicą nie podlegają uznaniu. Sąd konstytucyjny skierował do Trybunału kilka pytań

prejudycjalnych, m.in., czy określenie „współmałżonek”, o którym mowa w dyrektywie w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, obejmuje współmałżonka tej samej płci, pochodzącego z państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, z którym obywatel Unii Europejskiej zawarł legalne małżeństwo na podstawie przepisów prawa państwa członkowskiego innego niż państwo przyjmujące.

Trybunał stwierdził, że odmowa przyznania prawa pobytu obywatelowi USA pozostającemu w legalnie zawartym związku małżeńskim z obywatelem UE z tego powodu, że prawo rumuńskie nie przewiduje małżeństwa osób tej samej płci, stanowiło naruszenie unijnej swobody przepływu osób, tj. art. 21 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

### **Wymóg przynależności kandydata do określonego kościoła w procesie rekrutacji**

#### **Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2018 r., skarga nr C 414/16 (Vera Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV)**

Trybunał rozważył pytanie prejudycjalne sądu niemieckiego, dotyczące sprawy z powództwa osoby bezwyznaniowej, której nie zaproszono na rozmowę kwalifikacyjną w procesie rekrutacji do pracy, ze względu na wymóg przynależności kandydata do Kościoła ewangelickiego, z którym pracodawca był związany. W wyroku stwierdzono, że chociaż dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania dopuszcza wprowadzenie wymogu związanego z religią lub przekonaniami przy zatrudnieniu w kościele (lub innej organizacji z kościołem związanej), wymóg ten musi być „konieczny i w świetle etyki kościoła obiektywnie podyktowany charakterem lub warunkami wykonywania danej działalności zawodowej oraz być zgodny z zasadą proporcjonalności w zakresie zatrudnienia i pracy”, a także w każdym wypadku musi podlegać skutecznej kontroli sądowej.

## Hidżab na sali sądowej

### **Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 września 2018 roku, skarga nr 3413/09 (Lachiri przeciwko Belgii)**

Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że doszło do naruszenia przez władze Belgii Artykułu 9 Konwencji (prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania) w stosunku do skarżącej, której odmówiono możliwości wstępu na salę sądową, ponieważ miała na sobie hidżab. Trybunał zauważył, że chociaż sąd jest szczególną przestrzenią publiczną, w której szacunek dla neutralności wobec przekonań może przeważać nad indywidualnym prawem do manifestowania przekonań religijnych, w tej sprawie działanie władzy nie było proporcjonalne, gdyż nakrycie głowy skarżącej nie utrudniało przesłuchania i nie stanowiło obrazy sądu.

## Zwolnienie pracownika po rozwodzie

### **Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2018 roku, skarga nr C-68/17 (IR przeciwko JQ)**

Sprawa dotyczyła zwolnienia lekarza z funkcji kierowniczej w szpitalu zarządzanym przez IR, niemiecką spółkę kapitałową podlegającą kontroli arcybiskupa Kolonii, ze względu na zawarcie przez niego drugiego małżeństwa cywilnego po rozwodzie, bez unieważnienia pierwszego małżeństwa zawartego w obrządku katolickim. Trybunał orzekł, że kościoły i inne organizacje, których działanie oparte jest na religii lub przekonaniach, mogą stawiać pracownikom wymóg działania w zgodzie z tymi przekonaniem, ale w każdym wypadku wymóg ten musi być zgodny z dyrektywą 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, a zatem musi być zgodny z prawem, zasadą proporcjonalności i podlegać kontroli sądowej. W ocenie Trybunału wymóg, aby ordynator oddziału przestrzegał zasady nierozzerwalnego charakteru małżeństwa katolickiego nie wydaje się spełniać wyznaczonych dyrektywą warunków dopuszczalności.



## Rozróżnienie wieku emerytalnego tancerzy i tancerek

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7 lutego 2018 r., w połączonych sprawach nr C-142/17 i C-143/17 (Manuela Maturi, Laura Di Segni, Isabella Lo Balbo, Maria Badini, Loredana Barbanera przeciwko Fondazione Teatro dell'Opera di Roma oraz Catia Passeri przeciwko Fondazione Teatro dell'Opera di Roma)**

Pytanie prejudycjalne sądu włoskiego dotyczyło zgodności prawa krajowego umożliwiającego tancerzom, którzy osiągnęli wiek emerytalny, kontynuowania pracy do momentu osiągnięcia wcześniej obowiązującego wieku emerytalnego, tj. 47 lat dla kobiet i 52 lat dla mężczyzn, z dyrektywą 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. Trybunał orzekł, że regulacja krajowa, taka jak będący przedmiotem pytania dekret włoski, jest przejawem nierównego traktowania ze względu na płeć w rozumieniu wspomnianej dyrektywy.

## Wiek emerytalny osób transpłciowych po uzgodnieniu płci

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 2018 r., skarga nr C-451/16 (MB przeciwko Secretary of State for Work and Pensions)**

Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa wystąpił do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w sprawie uprawnień do emerytury państwowej osoby, która uzgodniła płeć. MB poddała się operacji korekty płci, ale nie chcąc unieważniać swojego związku małżeńskiego, nie uzyskała pełnego świadectwa uzgodnienia płci, w czego następstwie odmówiono jej przejścia na emeryturę w wieku ustawowo przewidzianym dla kobiet. Trybunał orzekł, że dyrektywa 79/7EWG w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego zabrania wprowadzania przepisów emerytalnych, które nierówno traktują osoby pozostające w związku małżeńskim i nie przeszły korekty płci w stosunku do osób, które pozostają w związku małżeńskim i przeszły korektę płci, nawet jeśli te ostatnie nie uzyskały prawnego świadectwa uzgodnienia płci.

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

#### **Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przestępstwom seksualnym**

Zgodnie ze zgromadzonymi przez Policję danymi statystycznymi<sup>264</sup>, w 2018 r., w porównaniu z 2017 r. zmniejszyła się liczba odnotowanych przypadków przemocy w rodzinie. Podejrzenie doświadczenia przemocy dotyczyło w największym stopniu kobiet (73.82%), następnie małoletnich (14.07%) i mężczyzn (12.11%). Natomiast największą grupę podejrzanych o stosowanie przemocy stanowili mężczyźni (91.38% ogólnej liczby). W 2018 r. Policja odnotowała spadek zarówno w liczbie wypełnionych formularzy „Niebieska Karta” jak i wniosków o wszczęcie procedury.

Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji w 2018 r. kontynuowało działalność szkoleniową koordynatorów z komend wojewódzkich (w tym Stołecznej) Policji zajmujących się zagadnieniem przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz dla wykładowców szkół policyjnych, którzy prowadzą zajęcia dydaktyczne z przedmiotowej problematyki. W 2018 r. realizowane były również spotkania koordynatorów ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości, podczas których omówiono współpracę między instytucjami w ramach tzw. „łańcucha sprawiedliwości” wskazując planowane w tym zakresie działania Ministerstwa Sprawiedliwości. Działania te realizowane są w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021. Jednym z priorytetów Programu „Sprawiedliwość” pozostaje przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć. Obszary, w ramach których przewiduje się zaangażowanie „łańcucha sprawiedliwości” to m.in. szkolenia dla osób i instytucji zaangażowanych w przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy w rodzinie; ochrona i wsparcie dla ofiar przemocy w rodzinie; skuteczne i zintegrowane systemy reagowania, obejmujące Policję,

---

<sup>264</sup> Pismo z 30 stycznia 2019 r.

wymiar sprawiedliwości, służby zdrowia i agencje usługowe. Planowane są także rozszerzone działania prewencyjne, ukierunkowane na wczesną diagnozę przemocy, jak również projekty pilotażowe wdrażane na poziomie lokalnym. Zakłada się też działania bilateralne na poziomie międzynarodowym, gdzie głównym celem jest wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk między państwami w zakresie zwalczania przemocy w rodzinie.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komendanta Głównego Straży Granicznej<sup>265</sup> zarzut molestowania seksualnego pojawił się w dwóch skargach funkcjonariuszek Straży Granicznej. W jednym przypadku Komendant Główny Straży Granicznej wszczął postępowanie dyscyplinarne, które zakończyło się wymierzeniem funkcjonariuszowi kary zwolnienia ze służby. W wyniku wniesionego odwołania od tego orzeczenia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uchylił zaskarżone orzeczenie dyscyplinarne ze względu na niewspółmierność kary do czynu funkcjonariusza. W drugiej sprawie Komendant Morskiego Oddziału Straży Granicznej w oparciu o meldunek funkcjonariuszki Straży Granicznej podjął czynności wyjaśniające, a następnie wszczął postępowanie dyscyplinarne, w którym zarzucono funkcjonariuszowi Straży Granicznej naruszenie dóbr osobistych i nietykalności cielesnej funkcjonariuszki Straży Granicznej. Postępowanie dyscyplinarne zakończyło się uznaniem funkcjonariusza winnym zarzucanych mu czynów i wymierzeniem kary nagany z ostrzeżeniem

### **Zasada równego traktowania w informacji Najwyższej Izby Kontroli<sup>266</sup>**

W 2018 roku Najwyższa Izba Kontroli realizowała 23 kontrole, które w różnym stopniu dotykały problematyki zagrożeń przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji m.in. ze względu na wiek, niepełnosprawność, status społeczny i materialny, równego traktowania w dostępie do dóbr i usług, jak również do świadczeń socjalnych i zdrowotnych.

Zagadnienie równego traktowania uwzględniała kontrola *Realizacji zadań Narodowego funduszu Zdrowia w 2017 r. Ustalenia*

---

<sup>265</sup> Pismo z 17 stycznia 2019 r.

<sup>266</sup> Pismo z 16 stycznia 2019 r.

kontroli wskazały m.in. na znaczne sięgające kilkuset punktów procentowych, różnice cen tych samych świadczeń kupowanych przez NFZ od podmiotów leczniczych. W ocenie NIK, różnice regionalne, czy poziomy referencyjne tych podmiotów, nie uzasadniały tak znacznej ich rozpiętości. Ponadto kontrola działań Narodowego Funduszu Zdrowia podjętych w celu zapewnienia kompleksowej opieki zdrowotnej, w tym kobietom w ciąży, pacjentom po zawale mięśnia sercowego, pacjentom z cukrzycą oraz pacjentom z ranami przewlekłymi, wykazała, że nie było skuteczne, gdyż świadczenia oferowane były tylko na terenie niektórych Oddziałów Wojewódzkich NFZ przez ograniczoną liczbę podmiotów. Natomiast kontrola wczesnego wspomagania rozwoju dziecka z dysfunkcjami<sup>267</sup> wykazała, że system nie gwarantował wszystkim dzieciom z dysfunkcjami i ich rodzinom uzyskania skutecznego, odpowiedniego do potrzeb, wsparcia. Wynikało to z długotrwałości procesu diagnozowania dzieci, nierzetelnego planowania i realizacji udzielanej pomocy, w tym niezapewnienia jej kompleksowości. Ponadto tematykę równego traktowania uwzględniały następujące kontrole *Działalność organów państwa na rzecz zapewnienia dostępności produktów leczniczych*<sup>268</sup>, *Dostępność refundowanych wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie i bezpieczeństwo ich stosowania*<sup>269</sup>, *Program bezpłatnych leków dla seniorów LEKI 75+*<sup>270</sup>, *ochrony intymności i godności pacjentów w szpitalach*<sup>271</sup>, *Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów*<sup>272</sup>.

Ważnym aspektem działalności NIK są problemy osób z niepełnosprawnościami. Temat ten został uwzględniony w 4 kontrolach tzn.: *Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych*<sup>273</sup>, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez administrację publiczną i państwowe osoby prawne*<sup>274</sup>, *Dostępność zmodernizowanych*

---

<sup>267</sup> P/18/071.

<sup>268</sup> P/17/110.

<sup>269</sup> P/18/056.

<sup>270</sup> P/18/094.

<sup>271</sup> P/17/103.

<sup>272</sup> P/18/057.

<sup>273</sup> P/17/094.

<sup>274</sup> P/18/060.

*obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się<sup>275</sup>, Realizacja przez uczelnie akademickie i zawodowe obowiązku stworzenia niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych<sup>276</sup>.*

W kontrolach NIK w 2018 r. uwzględniono także dyskryminację ze względu na wiek. Chociaż zjawisko to może być udziałem osób w różnym wieku, także młodych, jednak osób starszych dotyka on w szczególności sposób, przez co przyczynia się do wykluczenia ich ze społeczeństwa. W 2018 r. NIK skontrolował m.in. takie obszary jak: usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania<sup>277</sup>, zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej<sup>278</sup>, realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych<sup>279</sup>.

Problematyka równego traktowania w dostępie do dóbr i usług była obecna w czterech kontrolach dotyczących zapewnienia przez gminy opieki przedszkolnej<sup>280</sup>, ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym<sup>281</sup>, ochrony praw konsumenta energii elektrycznej<sup>282</sup>, funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>283</sup>.

## **Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność**

Krajowa Rad Radiofonii i Telewizji poinformowała Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>284</sup>, że w celu poprawy dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami uruchomiła w 2018 r. aplikację, która gromadzi w jednym miejscu zbiorcze informacje na temat dostępnych na polskim rynku audycji telewizyjnych opatrzonych udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych (audiodeskrypcja, napisy dla osób niesłyszących oraz tłumaczenie na język migowy) oraz pokazuje ranking najlepszych pod tym

---

<sup>275</sup> P/18/062.

<sup>276</sup> P/18/087.

<sup>277</sup> P/17/043.

<sup>278</sup> P/18/063.

<sup>279</sup> P/18/039.

<sup>280</sup> P/18/074.

<sup>281</sup> P/17/010.

<sup>282</sup> P/17/022.

<sup>283</sup> P/17/090.

<sup>284</sup> Pismo z dnia 22 stycznia 2019 r.

względem nadawców (<http://program.krrit.gov.pl/#!/>). Ponadto KRRiT wydała 15 listopada 2018 r. rozporządzenie w sprawie udogodnień dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku i osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu w programach telewizyjnych<sup>285</sup>. Akt ten wprowadził m.in. brakujące dotychczas definicje audiodeskrypcji, napisów dla osób niesłyszących oraz tłumaczenia na język migowy; udział poszczególnych rodzajów udogodnień w łącznym czasie nadawania programu w latach 2019-2024 z uwzględnieniem charakteru i rodzaju programu; systemowy obowiązek nadawców w zakresie informowania o stosowanych przez nich udogodnieniach.

W 2018 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>286</sup> prowadził postępowanie w związku ze skargą, która dotyczyła nierównego traktowania i dyskryminacji w związku z korzystaniem z usług pocztowych, w przedmiocie braku miejsc siedzących dla osób oczekujących na obsługę w Urzędzie Pocztowym Warszawa 44, a także w zakresie faktu, że osoby z niepełnosprawnościami nie są obsługiwane poza kolejnością.

Również w 2018 r. Prezes UKE przeprowadził kontrolę Poczty Polskiej S.A., jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych, w zakresie zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych. Przeprowadzona kontrola potwierdziła, że większość skontrolowanych placówek pocztowych spełnia ustawowe wymogi w zakresie zapewnienia przez operatora wyznaczonego osobom niepełnosprawnym dostępu do usług powszechnych.

W 2018 r. Związek Banków Polskich<sup>287</sup> upowszechniał „Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki ” w trakcie konferencji, kongresów i spotkań. Tekst „Dobrych praktyk...” w wersji przystosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku został opublikowany na stronie internetowej ZBP<sup>288</sup>. Ponadto ZBP we współpracy z bankami i Fundacją Widzialni w 2018 r. realizował projekt „Dostępny Bankomat”, przy wsparciu oraz pod patronatem Narodowego Banku

---

<sup>285</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2261

<sup>286</sup> Pismo z dnia 22 stycznia 2019 r.

<sup>287</sup> Pismo z dnia 29 stycznia 2019 r.

<sup>288</sup> <https://zbp.pl/dla-konsumentow/obsługa-osob-z-niepełnosprawnościami>

Polskiego i Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. Celem projektu jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i cyfrowemu poprzez likwidowanie ograniczeń i zwiększanie dostępności do usług finansowych osobom z różnymi potrzebami. W ramach projektu w marcu 2018 r. nastąpiło uruchomienie serwisu internetowego [www.dostepnybankomat.pl](http://www.dostepnybankomat.pl). W grudniu 2018 r. Związek Banków Polskich przekazał do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju uwagi do projektu ustawy o dostępności, która kompleksowo reguluje kwestie dostępności wprowadzając wiele uprawnień i ułatwień dla osób z niepełnosprawnościami.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych<sup>289</sup> w 2018 r. zgłosił propozycję działań do Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania m.in. w obszarach promowania zatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne, edukacji włączającej oraz zwiększenia dostępności usług cyfrowych. Pełnomocnik uczestniczył także w pracach Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który w 2018 roku zajmował się w szczególności rządowym programem Dostępność Plus, projektem „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa”, zrealizowanego w ramach działania 2.6 PO WER 2014-2020, pierwszym sprawozdaniem Polski z wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a także przygotowywaną Strategią na rzecz Osób Niepełnosprawnych. W 2018 roku w ramach Zespołu toczyły się również prace nad przygotowaniem pierwszej w Polsce Strategii na rzecz Osób Niepełnosprawnych. W ramach prac nad przygotowaniem Strategii Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych skierowało do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania propozycję zmiany przepisów ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w sprawie równego traktowania. Postulowane zmiany dotyczą rozszerzenia zakazu dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na niepełnosprawność na inne obszary niż zapisane dotychczas, czyli zatrudnienie i praca.

---

<sup>289</sup> Pismo z dnia 23 stycznia 2019 r.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej przeprowadził w 2018 r. badanie dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych operatorów telekomunikacyjnych i pocztowych (raport z badania dostępny jest na stronie internetowej UKE). W ramach badania odbyły się również warsztaty z tworzenia dostępnych stron i aplikacji dla przedstawicieli obu rynków. Ponadto w 2018 r. Prezes UKE zbadał przystosowanie jednostek obsługujących użytkowników końcowych dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych (tzw. Biuro Obsługi Klienta) do obsługi osób z niepełnosprawnością.

### **Równe traktowanie ze względu na narodowość, pochodzenie etniczne, religię**

W związku z emisją wypowiedzi zamieszczonej na pasku z pozdrowieniami od widzów o treści propagującej faszyzm Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji skierował do nadawcy wezwanie do zaniechania propagowania tego typu treści oraz aktywnej moderacji komentarzy zamieszczanych w czasie emitowanych audycji. Ponadto w wyniku uznania za zasadną kolejnej skargi telewidza dotyczącej propagowania podczas jednego z programów telewizyjnych treści dyskryminujących Polaków, Przewodniczący KRRiT skierował do nadawcy programu wezwanie do zaniechania szerzenia treści, które mogą być uznane za niezgodne z prawem.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>290</sup>, że w reakcji na informację o odmowie 13-latce zwiedzania Narodowego Centrum Badań Jądrowych z powodu "niepolsko brzmiącego nazwiska" zwrócił się do Dyrektora Narodowego Centrum Badań Jądrowych z prośbą o informacje dotyczące okoliczności tego incydentu. Pełnomocnik wyraził zdecydowany sprzeciw wobec wszelkich zachowań o charakterze dyskryminacyjnym, do których tę sytuację można zaliczyć. W kolejnej sprawie w reakcji na doniesienia o wyproszeniu z miejskiego autobusu w Legnicy kobiety ubranej

---

<sup>290</sup> Pismo z dnia 18 stycznia 2019 r.



w burkę, Pełnomocnik zwrócił się do Prezesa Zarządu MPK w Legnicy o wyjaśnienia.

### **Zasada równego traktowania a cudzoziemcy**

Komisja Nadzoru Finansowego informowała Rzecznika Praw Obywatelskich <sup>291</sup> o pojedynczych sygnałach od obcokrajowców, którzy wskazywali na naruszenie zasad równego traktowania konsumentów. Podnoszono zastrzeżenia odnośnie wymagania przez banki np. umowy o pracę.

Temat ten pojawił się także w działalności Rzecznika Finansowego<sup>292</sup>, który prowadzi postępowanie dotyczące sposobu weryfikacji tożsamości cudzoziemca przez bank. We wskazanej sprawie instytucja finansowa nie uznała przedstawionej przez wnioskodawcę karty pobytu za dokument potwierdzający jego tożsamość i zażądał okazania paszportu.

Przedstawiciele Urzędu do Spraw Cudzoziemców<sup>293</sup> w ramach działalności antydyskryminacyjnej w listopadzie 2018 r. uczestniczyli w spotkaniu podsumowującym wyniki tegorocznej oceny Age Gender Diversity 2018, przeprowadzone przez przedstawicieli Biura UNHCR. Podczas spotkania, w którym udział wzięli przedstawiciele organizacji pozarządowych i Urzędu omówione zostały wyniki rozmów z cudzoziemcami z ośrodków w Grotnikach, Lininie, Podkowie Leśnej - Dębaku oraz w Warszawie. Badanie nie ujawniło przypadków dyskryminacji bądź skarg o charakterze nierównego traktowania.

Podobnie jak w poprzednich latach Urząd do Spraw Cudzoziemców zapewnia cudzoziemcom przebywającym pod jego opieką naukę języka polskiego i podstawowe materiały niezbędne do jego nauki. Zajęcia te mają formę nauki języka polskiego jako obcego z elementami realioznawczymi i socjokulturowymi. Urząd systematycznie zwiększa liczbę godzin wspomnianych lekcji. W 2014 r. zapewniano ok. 60 godzin miesięcznie w każdym z ośrodków, w 2018 r. to 244

---

<sup>291</sup> Pismo z dnia 21 stycznia 2019 r.

<sup>292</sup> Pismo z dnia 21 stycznia 2019 r.

<sup>293</sup> Pismo z dnia 23 stycznia 2019 r.

godziny lekcji miesięcznie. Nauką języka polskiego objęci są także dorośli cudzoziemcy ubiegający się o udzielenie ochrony międzynarodowej i przebywający pod opieką Urzędu. Zajęcia w grupach dla dorosłych prowadzone są w oparciu o ujednolicony materiał dydaktyczny, który powstał w wyniku projektu Urzędu oraz Fundacji Linguae Mundi. Urząd prowadzi również działania przedwstępne w procesie integracji (preintegracyjne), w ramach których prowadzone są m.in. zajęcia edukacyjne dla dzieci. Na terenie ośrodków odbywają się także zajęcia świetlicowe, adresowane do dzieci w wieku szkolnym (tj. 7-18 lat), ukierunkowane na rozwój dziecka pod względem społecznym, językowym, motorycznym oraz manualnym. Aktywność ta jest wzbogacana o jednodniowe wyjścia kulturalno-rozrywkowe (do miejsc takich jak kino, teatr itp.) oraz wydarzenia okolicznościowe organizowane na terenie ośrodków. Akcje edukacyjne i integracyjne w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców prowadzone są w ramach projektu „Wsparcie materialne i edukacyjne dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce”, współfinansowanego ze środków europejskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

W zakresie zatrudnienia Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wskazał, że w zakresie swoich kompetencji (tzn. rozpatrywania odwołań o decyzji wojewodów wydawanych w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń na pobyt czasowy i pracę) jest opinii, że obowiązujące przepisy stosowane są w sposób niedyskryminujący cudzoziemców, z uwzględnieniem zasad dopuszczania ich do polskiego rynku pracy.

Z informacji przekazanej przez Zastępcę Komendanta Głównego Straży Granicznej wynika, że w 2018 r. do Komendy Głównej lub oddziałów i ośrodków szkolenia Straży Granicznej w 2018 r. wpłynęło łącznie 20 skarg cudzoziemców dotyczących naruszenia zasady równego traktowania. W jednej ze skarg obywatel Federacji Rosyjskiej przebywający w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, zarzucił przekroczenie uprawnień oraz zaniechania obowiązków służbowych przez kadrę kierowniczą oraz przejawianie wobec niego postaw rasistowskich przez funkcjonariuszy i pracowników strzeżonego ośrodka. Podobny zarzut sformułował obywatel

Pakistanu który zgłosił, że w trakcie postępowania w sprawie zobowiązania do opuszczenia terytorium RP przetrzymywany był przez 12 godzin oraz nie otrzymał żadnego posiłku, ani napoju. Zarzucił również, że był traktowany przedmiotowo i pogardliwie oraz poczuł się jak osoba dyskryminowana ze względu na kolor skóry i kraj pochodzenia. Obywatel Ukrainy zarzucił niewłaściwe zachowania funkcjonariuszowi Straży Granicznej polegające na wyśmiewaniu wady wymowy, jaką jest dotknięty. Obywatel Rumunii także podniósł zarzut obrażenia go przez funkcjonariusza Straży Granicznej podczas odprawy granicznej poprzez użycie w stosunku do jego osoby określenia: „Bambus”. Innym zagadnieniem, które również pojawiło się w skardze rozpatrywanej w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej było profilowanie etniczne. Jednakże Pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. ochrony praw człowieka i równego traktowania uznał, że w przedmiotowej sprawie, wykorzystywanie metody profilowania i kontrola osób pod kątem zagrożenia migracyjnego, nie odbyła się na zasadzie wyłącznego profilowania etnicznego mającego charakter dyskryminacyjny. W 2018 r. tylko jedna skarga cudzoziemca uznana została za zasadną. W sprawie tej obywatelka Ukrainy kwestionowała sposób zatrzymania i doprowadzenia do granicy państwa jej matki, w celu wykonania decyzji zobowiązującej ją do opuszczenia terytorium Polski. Zarzuty te dotyczyły w szczególności nie poinformowania skarżącej o sytuacji matki, uniemożliwienia przekazania jej pieniędzy i telefonu, odebrania lekarstw doprowadzanej cudzoziemce, nie zapewnienia jej w tym czasie jedzenia oraz picia. Skarga uznana została za zasadną w części dotyczącej nie zapewnienia doprowadzanej cudzoziemce wyżywienia.

Rzecznik Praw Dziecka prowadzi sprawy rodzin polsko-cudzoziemskich bezskutecznie ubiegających się o ustalenie prawa do świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>294</sup> i ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>295</sup>, pomimo posiadania obywatelstwa polskiego przez wychowujące się w rodzinie dziecko. Zdaniem RPD przedmiotowych przepisów

---

<sup>294</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2220

<sup>295</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2134

nie wolno odczytywać w oderwaniu od celu obu ustaw (wsparcie rodzin służące dobru dziecka) oraz naczelnych zasad prawnych nakazujących otoczyć rodziny (zwłaszcza te znajdujące się w trudnej sytuacji) szczególną ochroną i opieką państwa (art. 18 oraz art.71 Konstytucji) oraz zakazujących jakiegokolwiek dyskryminacji dzieci (art.32 Konstytucji oraz art. 2 Konwencji o prawach dziecka) w realizacji ich praw, w tym prawa do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego.

### **Dyskryminacja w zatrudnieniu**

W 2018 roku, nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie lub przynależność związkową ujawniono w 10 skontrolowanych agencjach zatrudnienia. Dotyczyły one w większości przypadków formułowania ofert pracy zawierających niedozwolone kryteria o charakterze dyskryminującym. W następstwie stwierdzonych naruszeń inspektorzy pracy skierowali do skontrolowanych agencji wnioski w wystąpieniach pokontrolnych, zobowiązując je do usunięcia nieprawidłowości i do zaniechania niedozwolonych praktyk w przyszłości.

W sprawach dotyczących naruszania przez agencję zakazu dyskryminacji inspektorzy pracy skierowali 3 wnioski o ukaranie osób winnych tych naruszeń do sądów, w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 121 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>296</sup>.

Kontrolując przestrzeganie przepisów prawa wobec pracowników tymczasowych, inspektorzy pracy sprawdzają czy nie doszło do naruszenia zakazu nierównego traktowania pracowników tymczasowych - w szczególności w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia - w porównaniu z pracownikami stałymi zatrudnionymi przez pracodawcę użytkownika na takim samym lub podobnym stanowisku pracy. W 2018 r. nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w toku 11 kontroli agencji pracy tymczasowej i 18 kontroli realizowanych u pracodawców użytkowników.

---

<sup>296</sup> Dz.U. z 2018. poz.1265, z późn. zm.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami inspektorzy pracy zastosowali środki prawne, wynikające z ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, kierując do kontrolowanych podmiotów 35 wniosków w wystąpieniach (dotyczących ogółem 680 osób świadczących pracę tymczasową), w których zobowiązano je do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W sprawach tych nie stosowano sankcji o charakterze wykroczeniowym.

W obszarze przeciwdziałania dyskryminacji cudzoziemców Państwowa Inspekcja Pracy - jako jeden z partnerów merytorycznych - wspólnie z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM) oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji kontynuowała realizację - współfinansowanego ze środków europejskich - projektu „Migrant Info - wsparcie migrantów i ich wprowadzenie w środowisko polskie”. Realizację projektu zakończono z dniem 31 lipca 2018 r. Projekt adresowany był m.in. do obywateli wybranych państw trzecich z tzw. grupy docelowej Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. W ramach działań projektowych Państwowa Inspekcja Pracy w 2018 r. współuczestniczyła m.in. w realizacji kampanii informacyjnej w Polsce, udzielając wsparcia merytorycznego osobom obsługującym utworzony w ramach projektu punkt kontaktowy (infolinia IOM) w zakresie zagadnień dotyczących zasad podejmowania pracy przez cudzoziemców w Polsce oraz kontroli legalności zatrudnienia.

Z danych przekazanych przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji wynika, że w okresie trwania projektu (od 1 października 2015 r. do 31 lipca 2018 r.) w ramach infolinii udzielono ponad 50 tysięcy konsultacji zarówno cudzoziemcom jak i pracodawcom zainteresowanym powierzeniem im pracy na terytorium RP. Z serwisu internetowego [www.migrant.info.pl](http://www.migrant.info.pl), zawierającego informacje w językach angielskim, chińskim, francuskim, ormiańskim, rosyjskim, ukraińskim i wietnamskim skorzystało łącznie skorzystało 3.998.011 użytkowników w ramach 14.465.973 odsłon tego serwisu. Zrealizowano także 85 spotkań informacyjnych, w których uczestniczyło 2499 przedstawicieli grupy docelowej FAMI oraz przedstawicieli państwa przyjmującego. Spotkania z migrantami organizowane były między

innymi w Centrum Wielokulturowym w Warszawie, siedzibie fundacji Nasz Wybór w Warszawie oraz w uczelniach wyższych na terenie Polski, które kształcą studentów zagranicznych, m.in. Politechnika Warszawska, Politechnika Gdańska, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie.

W ramach działań adresowanych do cudzoziemców Państwowa Inspekcja Pracy umożliwiła obywatelom Ukrainy składanie skarg i wniosków w ich języku narodowym.

Od 26 lutego 2018 r. konsultacje telefoniczne i porady z zakresu legalności zatrudnienia cudzoziemców prowadzone w Centrum Poradnictwa Prawnego Głównego Inspektoratu Pracy udzielane są także w języku ukraińskim i rosyjskim.

### **Zakaz dyskryminacji dzieci**

Na podstawie prowadzonych w 2018 r. spraw Rzecznik Praw Dziecka stwierdził, że pedagodzy pracujący z dziećmi z zespołem Aspergera nie są właściwie do tego przygotowani. Brak ten dotyczy zarówno strony formalnej (określone wymagania dla nauczyciela wspomagającego), jak też poprzez brak zrozumienia istoty zaburzenia i wynikających z niej specyficznych potrzeb dziecka.

Ponadto w 2018 r. RPD ustalił także inne przypadki nierównego traktowania dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Naruszenia te polegały m.in. na zakazie wyjazdu dziecka na wycieczkę szkolną, udziału w imprezach szkolnych (uczniowie z Zespołem Aspergera, uczniowie z ADHD, uczeń z epilepsją) oraz przypadki rozwiązania umowy o świadczenie usług edukacyjnych, czy skreślenia z listy uczniów dziecka z diagnozą zespołu Aspergera. W przypadku dzieci doświadczających różnorodnych problemów emocjonalnych RPD ustalił nieprawidłowe działania szkół noszące cechy dyskryminacji. Zakwestionowano m.in. wywieranie nacisku na rodziców w celu wystąpienia przez nich z wnioskiem o wydanie orzeczenia o potrzebie nauczania indywidualnego dziecka; bezprawne żądanie od rodziców zabrania dziecka ze szkoły; bezprawne żądanie poddania się leczeniu farmakologicznemu; bezprawne żądanie wykonania diagnozy psychiatrycznej dziecka,

(było ono połączone z groźbą każdorazowego wzywania karetki pogotowia oraz Policji w przypadku problemowych zachowań ucznia, dopóki nie zostanie ono skonsultowane przez lekarza); bezprawne pozbawienie ucznia prawa do nauki. W 2018 r. Rzecznik stwierdził także przypadki domagania się od rodziców uczniów sprawiających problemy (w tym mających zdiagnozowany Zespół Aspergera lub ADHD) obecności na zajęciach lekcyjnych lub udziału w wycieczkach i zajęciach organizowanych poza terenem szkoły. Często sytuacją stwierdzaną przez Rzecznika Praw Dziecka było niezapewnienie należytych warunków do kształcenia dziecka z cukrzycą (nauczyciele bez odpowiedniego przeszkolenia, brak kompetentnej osoby, która mogłaby dziecku pomóc). Niektóre przedszkola np. wymagały od rodziców chorego dziecka stałej obecności w placówce.

Wiele interwencji Rzecznika Praw Dziecka podjętych w 2018 r. dotyczyło trudności rodziców małoletnich z niepełnosprawnością w wyegzekwowaniu od organów gmin obowiązku dowożenia ich dzieci do najbliższej szkoły lub placówki. Problemy dotyczyły przede wszystkim braku poszanowania przez te organy prawa rodziców do wyboru szkoły dla dziecka. W opinii RPD do naruszania praw dzieci mogło dochodzić także na gruncie uzgadniania zwrotu kosztów dowozu dziecka z niepełnosprawnością do szkoły w sytuacji, gdy rodzice zawarli umowę z właściwym organem. Brak jednolitych reguł w tym zakresie powodował znaczne zróżnicowanie stawek.

## **Równy dostęp do instrumentów finansowych**

Komisja Nadzoru Finansowego, na podstawie sygnału od obywatela polskiego na stałe przebywającego poza krajem, posługującego się ważnym paszportem, analizuje politykę banków w zakresie honorowania tego dokumentu tożsamości przy zakładaniu rachunku. Na czas sporządzenia niniejszej informacji KNF ustalił, że z 10 badanych banków 2 odmawiają zakładania rachunku bankowego przy pomocy polskiego paszportu, powołując się na art. 5 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych<sup>297</sup>. W opinii KNF obywatele RP mieszkający w kraju mają obowiązek posiadania ważnego dowodu

---

<sup>297</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1464

osobistego. Jednakże ów obowiązek nie dotyczy obywateli RP mieszkających za granicą. Dlatego też wydaje się, że banki nie powinny odmawiać zakładania rachunków (a przynajmniej podstawowego rachunku płatniczego) na podstawie ważnego paszportu obywatelowi RP na stałe przebywającemu poza krajem.

## **Przestępstwa motywowane uprzedzeniami**

Działania Policji w zakresie przestępstw z nienawiści koordynowane są przez Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji. W ramach stworzonego systemu wyznaczeni w każdej komendzie wojewódzkiej Policji i Komendzie Stołecznej Policji koordynatorzy ds. zwalczania przestępstw z nienawiści przekazują do KGP, w comiesięcznych zestawieniach, dane dotyczące przestępstw z nienawiści. Na podstawie tych informacji sporządzane są analizy, które służą do określenia skali zjawiska, sposobów działania i motywów sprawców oraz wyznaczenia kierunków zwalczania wskazanej kategorii przestępstw. Dodatkowo dane te służą rozpoznawaniu potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy Policji wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze i operacyjno-rozpoznawcze. Oprócz tego Biuro Kryminalne KGP prowadzi działalność edukacyjną skierowaną do funkcjonariuszy Policji. Zajęcia realizowane są przy udziale podmiotów zewnętrznych, jak np. Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR OSCE), Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Międzynarodowego Centrum Edukacji o Auschwitz i Holokauście Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau oraz Centrum Żydowskim w Oświęcimiu. W 2018 r. Przedstawiciele Policji uczestniczyli także w pracach *Międzyresortowego Zespołu do spraw przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość*. Policja także opracowała dla funkcjonariuszy Policji poradnik pt. „Czynności wykrywcze w obszarze przestępstw motywowanych nienawiścią”. W przedmiotowym materiale poruszone są m.in. zagadnienia dotyczące zwalczania przestępstw popełnionych z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych. Głównym celem opracowania jest poprawa skuteczności ścigania



przestępstw z nienawiści, jak również podniesienie poziomu jakości wykonywanych czynności procesowych i prowadzonych postępowań przygotowawczych. Również w 2018 r. w ramach projektu „Edukacja antydyskryminacyjna dla grup zawodowych w Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN - program follow-up" opracowane zostały materiały edukacyjne dla Policji. Wspólnie z przedstawicielami Muzeum Historii Żydów Polskich Polin oraz Fundacji Dialog Pheniben, policyjny zespół ekspercki opracował materiały edukacyjne o tematyce romskiej i żydowskiej.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania wystąpił do Przewodniczącego Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Gdańsku i wyraził swoje ubolewanie w związku z incydem, który zakłócił obchody Święta Jom Kipur w Nowej Synagodze w Gdańsku Wrzeszczu 19 września 2018 r. Pełnomocnik zwrócił się także do Prokuratora Krajowego o szczególne zainteresowanie się tym incydem, którego sprawca lub sprawcy mogli kierować się uprzedzeniami ze względu na religię i wyznanie. Ponadto Pełnomocnik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości wyraził zaniepokojenie, że stowarzyszenie Duma i Nowoczesność nadal legalnie funkcjonuje, a także figuruje w rejestrze organizacji pożytku publicznego (ma prawo m.in. do 1% podatku dochodowego od osób fizycznych).

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

W ramach swoich obowiązków Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania spotkał się z przedstawicielkami organizacji „My, Rodzice Stowarzyszenie matek, ojców i sojuszników osób LGBTQIA". W czasie spotkania poruszono temat braku tolerancji i dyskryminacji osób nieheteroseksualnych w szkołach, przy braku właściwej reakcji nauczycieli i dyrekcji. Pełnomocnik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej o informację, w jaki sposób podstawa programowa oraz programy nauczania uwzględniają aspekt równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, w tym m.in. homofobii. Zwrócił się też o informację na temat podejmowanych działań na rzecz podnoszenia kompetencji pedagogicznych w zakresie równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji.

## Równy dostęp do opieki medycznej

Do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania zwróciła się Przewodnicząca Stowarzyszenia Wolontariuszy Wobec AIDS „Bądź z nami” w sprawie zmian warunków przetargu na leki stosowane w terapii zakażenia HIV, które w jej opinii mogą mieć negatywny wpływ na jakość leczenia czy zmniejszenie liczby leczonych osób. Pełnomocnik zwrócił się do Ministra Zdrowia o informację o przetargu oraz o potencjalnych jego konsekwencjach dla pacjentów z HIV. W związku z obawami organizacji działających na rzecz osób z HIV, spytał też, czy projekt dokumentu „Polityka Lekowa Państwa 2018-2020” zapewni wystarczający dostęp do nowoczesnych, skutecznych i akceptowalnych przez pacjentów leków stosowanych w terapii zakażenia HIV.

## Dyskryminacja ze względu na płeć

W nawiązaniu do wystąpienia Prezydenta miasta Legionowa podczas konwencji Porozumienia Samorządowego w Legionowie, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania zwrócił uwagę Prezydentowi na niestosowny sposób przedstawiania przez niego kandydatów Porozumienia Samorządowego do rady miasta i rady powiatu, a w szczególności prezentowanych kandydatek. Pełnomocnik w swym wystąpieniu podkreślił, że niewybredne i niesmaczne odnośniki do imion, wyglądu lub cech charakteru prezentowanych przez Prezydenta osób były zdecydowanie nie na miejscu, a nawet mogły nosić znamiona dyskryminacji.

## Badania Głównego Urzędu Statystycznego<sup>298</sup>

W 2018 roku przeprowadzono III edycję *Badania spójności społecznej*. Wyniki badania umożliwią ocenę społecznej percepcji dyskryminacji uwarunkowanej takimi przyczynami jak: niepełnosprawność, wiek, płeć, seksualizm, wyznanie religijne, miejsce zamieszkania, status społeczny i materialny oraz pochodzenie narodowościowe lub etniczne. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi możliwe będzie określenie jaka część mieszkańców Polski zetknęła się bezpośrednio lub była

---

<sup>298</sup> Pismo z dnia 21 stycznia 2019 r.

świadkami przejawów dyskryminacji wobec uwzględnionych w badaniu grup osób. Dodatkowo wyniki badania pozwolą ocenić, jaka część mieszkańców Polski czuje się z dyskryminowana jakiegokolwiek powodu. Wyniki badania będą dostępne w publikacji, „Jakość życia i kapitał społeczny w Polsce. Wyniki Badania Spójności Społecznej 2018”.

Główny Urząd Statystyczny prowadzi także inne badania, które uwzględniają różne aspekty związane z przestrzeganiem zasady równego traktowania i niedyskryminacji. W badaniu „Ochrona zdrowia w gospodarstwach domowych” zamieszczono pytanie o dyskryminację, a w badaniu bazy noclegowej turystyki zbierane są informacje o udogodnieniach dla osób z niepełnosprawnością ruchową. W tematykę równego traktowania wpisują się również dwa inne badania dotyczące kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz badanie struktury wynagrodzeń. Wyniki tych badań pozwolą na analizę zróżnicowania poziomu przeciętnych wynagrodzeń i ich struktury według takich cech jak: płeć, wiek, poziom wykształcenia, staż pracy, wykonywany zawód, rodzaj działalności, sektor własności, wielkość zakładu i położenie geograficzne.

## **Prawa pacjenta**

Rzecznik Praw Pacjenta<sup>299</sup> w 2018 r. otrzymał 10 skarg w których pacjenci podnosili zarzut dyskryminacji oraz niewłaściwego traktowanie podczas udzielania świadczeń medycznych. Zgłoszenia dotyczyły dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, wyznanie, narodowość oraz niewłaściwe traktowanie przez personel medyczny ze względu na wiek (osób starszych), narodowość lub orientację seksualną. Rzecznik Praw Pacjenta informował wnioskodawców o przysługujących im środkach prawnych, w jednej wskazał brak uprawdopodobnienia naruszenia praw pacjenta, a kolejną przekazał do Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. W innej ze spraw pacjent sformułował zarzut niewłaściwego, nietaktownego i dyskryminującego traktowania pacjenta z uwagi na jego orientację seksualną przez psychologa. Rzecznik po rozpatrzeniu skargi stwierdził naruszenie przez podmiot leczniczy prawa pacjenta

---

<sup>299</sup> Pismo z dnia 28 stycznia 2019 r.

do poszanowania godności. Cennym źródłem informacji na temat problemów z jakimi borykają się pacjenci są również sygnały zgłaszane za pośrednictwem ogólnopolskiej infolinii Rzecznika Praw Pacjenta. Zgłoszenia dotyczyły odmowy udzielenie świadczeń medycznych ze względu na wiek - osoby starsze zgłaszały także obawy, że długi czas oczekiwania na świadczenia opieki zdrowotnej wynikał z ich wieku, osoby o poważnym przebiegu różnych schorzeń informowały o odmowie podjęcia leczenia, w ich ocenie z uwagi na wysokie koszty ich leczenia. Ponadto chociaż zjawisko „rejonizacji” nie obowiązuje od 1999 r. to niektórzy pacjenci wciąż są odsyłani do szpitali właściwych ze względu na adres ich zamieszkania. Tego typu sytuacje odnotowano w 49 sygnałach. Osoby te również podnoszą aspekt dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania. Wskazują, że mieszkając na wsiach, czy w mniejszych miejscowościach mają gorszy dostęp do świadczeń, niż mieszkańcy dużych miast.

### **Nieuczciwe praktyki handlowe wobec osób starszych**

Podobnie jak w latach ubiegłych również w 2018 r. Urząd Regulacji Energetyki<sup>300</sup> odnotowywał stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych przez przedstawicieli przedsiębiorstw zajmujących się obrotem energią elektryczną i paliwami gazowymi przy zawieraniu umów sprzedaży poza lokalem przedsiębiorcy. Skarżący podnosili m.in. zarzut nieprzekazania odbiorcy egzemplarza umowy. Prezes URE zaznaczył jednak, że w porównaniu do lat poprzednich ilość tego typu zgłoszeń zmalała.

Rzecznik Finansowy<sup>301</sup> w 2018 r. w reakcji na skargę klienta zainicjował postępowanie dotyczące odmowy zawarcia umowy na lokatę strukturyzowaną, oferowaną przez jeden z banków. Zawarcie umowy wspomnianej lokaty możliwe jest pod pewnymi warunkami, a jednym z nich jest wiek klienta, który nie może przekroczyć 73 lat przed datą zakończenia inwestycji. W chwili odmowy zawarcia umowy wnioskodawca miał 72 lata.

---

<sup>300</sup> Pismo z dnia 22 stycznia 2019 r.

<sup>301</sup> Pismo z dnia 22 stycznia 2019 r.

## **Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu**

Prezes UKE prowadzi kampanie informacyjno-edukacyjne mające na celu m.in. podnoszenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa, ochronę abonentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi oraz zwiększanie dostępności informacji, odnośnie zasad świadczenia usług telekomunikacyjnych i przysługujących konsumentom praw, skierowane w szczególności do osób starszych oraz młodszych użytkowników Internetu i telefonu.

Dla starszych użytkowników usług telekomunikacyjnych w 2018 r. kontynuowano kampanię „Wiem, co podpisuję”, której założeniem jest podniesienie poczucia bezpieczeństwa oraz wzrost świadomości osób starszych w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych i bezpiecznego korzystania z usług telekomunikacyjnych. W 130 spotkaniach przeprowadzonych przez UKE, w których uczestniczyło prawie 10 tys. seniorów, słuchacze mogli dowiedzieć się m. in. na co zwracać uwagę przy podpisywaniu umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych, o możliwościach odstąpienia od zawartych umów oraz o sposobach dochodzenia roszczeń.

## **Bezpieczeństwo dzieci w przestrzeni internetowej i w zakresie usług telekomunikacyjnych**

Prezes UKE w 2018 r. kontynuował kampanię „Koduj z UKE” przeznaczoną dla dzieci szkół podstawowych, w ramach której w 2018 r. przeprowadzono warsztaty dla 3 tys. uczniów. W kampanii promującej bezpieczeństwo dzieci w przestrzeni internetowej i w zakresie usług telekomunikacyjnych prowadzone były zajęcia „Klikam z głową”, w których wzięło udział ponad 50 tys. uczniów.

## V. Wnioski oraz rekomendacje

**Działania, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.**

Negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska<sup>302</sup>. W tym celu ustawodawca przewidział szczególną ochronę osób, wobec których naruszono zasadę niedyskryminacji. Rzecznik Praw Obywatelskich od chwili wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu zwraca jednak uwagę, że **gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym**. Niezmiennie podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem ustawy o równym traktowaniu jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa najszerzą ochronę przyznaje bowiem osobom traktowanym nierówno 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, pomimo, że art. 32 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny.

Ustawa o równym traktowaniu była wielokrotnie krytykowana przez organy i organizacje międzynarodowe. We wrześniu 2018 r. Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych zalecił, aby Polska wyraźnie uznała i zakazała wielokrotnej i krzyżowej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, płeć, wiek, pochodzenie etniczne, tożsamość płciową lub

---

<sup>302</sup> 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.

orientację seksualną oraz wszelkie inne przesłanki we wszystkich dziedzinach życia, a także ustanowiła mechanizmy sądowe i quasi-sądowe w celu zapobiegania i ochrony przed dyskryminacją osób z niepełnosprawnościami, w tym kompleksowe mechanizmy naprawy szkody<sup>303</sup>.

Rzecznik konsekwentnie podkreśla także, że istotne problemy rodzi praktyka stosowania ustawy o równym traktowaniu. 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 (art. 13), 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 od chwili jej wejścia w życie pozostaje 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>304</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że **73% osób, które doświadczyły lub były świadkiem dyskryminacji w ciągu ostatniego roku (2018) nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej**. Co więcej, niewielu Polaków wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (28%) lub dostęp do dóbr i usług (25%).

Przyczyny takiego stanu rzeczy są wielorakie i należą do nich niska świadomość prawna, brak zrozumienia dla zjawiska dyskryminacji, brak zaufania do organów i instytucji publicznych, lęk przed retorsjami spowodowanymi zgłoszeniem przypadku dyskryminacji, niechęć przed

---

<sup>303</sup> Uwagi końcowe dotyczące wstępnego sprawozdania Polski przyjęte przez Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych i podane do publicznej wiadomości w dniu 29 października 2018 r., CRPD/C/POL/CO/1, pkt 8 lit. b i c.

<sup>304</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, październik 2018 r.

ujawnianiem intymnych niekiedy informacji na temat swojego życia, ale także brak wiary w skuteczność podjętej interwencji (prawie 44% odpowiedzi spośród badanych, którzy deklarowali, że doświadczyli dyskryminacji, ale nie zgłosili tego faktu żadnej instytucji publicznej). Z tych powodów od organów państwa wymaga się w tym zakresie szczególnej wrażliwości, a zwłaszcza działań proaktywnych, pozwalających przeciwdziałać i zwalczać przypadki dyskryminacji nawet bez inicjatywy konkretnych poszkodowanych.

Tymczasem analiza działań podejmowanych przez organy i instytucje publiczne zobowiązane do przeciwdziałania dyskryminacji wskazuje, że problemy te są w dalszym ciągu bagatelizowane, a osoby zagrożone wykluczeniem pozostają bez odpowiedniego wsparcia. Przykładem tego rodzaju zaniedbań jest **brak Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania**, który zgodnie z ustawą o równym traktowaniu powinien zostać opracowany przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania<sup>305</sup>. Pomimo upływu dwóch lat od zakończenia pierwszej edycji tego Programu nie przygotowano jego kontynuacji, a także nie podano do publicznej wiadomości wniosków i rekomendacji wynikających z ewaluacji działań w latach 2013-2016.

Rzecznik konsekwentnie rekomenduje także **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 współpracuje także z Grupą roboczą ONZ do spraw starzenia się wyrażając poparcie dla toczących się na forum tej organizacji prac nad projektem **Konwencji o prawach osób starszych**.

---

<sup>305</sup> Art. 22 ustawy o równym traktowaniu.



## **1. Ochrona praw migrantów oraz przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość**

W dalszym ciągu do najpoważniejszych problemów w obszarze dyskryminacji ze względu na rasę oraz pochodzenie narodowe lub etniczne należą powtarzające się **akty przemocy, których ofiarami padają mieszkający w Polsce cudzoziemcy, zwłaszcza osoby pochodzące z państw arabskich identyfikowani jako muzułmanie**. Niepokojący jest przy tym wysoki odsetek tych przestępstw popełnionych z użyciem przemocy fizycznej lub też znieważenie ofiary w kontakcie bezpośrednim. Warto podkreślić, że z przeprowadzonego przez Rzecznika oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE badania wynika, że **jedynie 5% przestępstw z nienawiści jest zgłaszanych na Policję przez pokrzywdzonego lub inną osobę**. Zdaniem 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. Za szczególnie niepokojące uznać należy przedwczesne, w ocenie Rzecznika, umarzanie tych postępowań przez prokuratorów z powodu niedopatrzenia się w danym zdarzeniu znamion czynu zabronionego. Takie postępowanie może być odbierane przez środowiska skrajne jako dorozumiane przyzwolenie organów ścigania na radykalizację postaw i lekceważenie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Nierozwiązany pozostaje także problem mowy nienawiści w Internecie, której skuteczne ściganie jest utrudnione z uwagi na anonimowość użytkowników. W tym zakresie aktualne pozostają rekomendacje Rzecznika zmierzające do upowszechnienia wśród dostawców usług elektronicznych **Kodeksu postępowania dotyczącego nielegalnego nawoływania do nienawiści w Internecie**<sup>306</sup>, a także wprowadzenie zmian legislacyjnych umożliwiających **dochodzenie roszczeń w postępowaniu cywilnym przy**

---

<sup>306</sup> Kodeks z 2016 r. oraz wyniki przeprowadzonych rund monitoringu dotyczącego efektywności procedur zgłaszania i usuwania niewłaściwych treści zob.: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online_en)

**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.

Do Rzecznika stale docierają również informacje o przypadkach niewpuszczania na terytorium Polski cudzoziemców, którzy przystępując do odprawy granicznej nie dysponują dokumentem uprawniającym do przekroczenia granicy, ale w rozmowie z funkcjonariuszem prowadzącym odprawę deklarują zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Według tych informacji, częściowo potwierdzonych w drodze przeprowadzonej przez Rzecznika kontroli, **funkcjonariusze Straży Granicznej nie przyjmują składanych przez cudzoziemców deklaracji i nie dopuszczają do złożenia wniosku o udzielenie wspomnianej ochrony**. W konsekwencji cudzoziemcom odmawia się prawa wjazdu i odsyła na terytorium państwa, z którego usiłowali wjechać do Polski. Aktualnie pozostają zatem dotychczasowe postulaty Rzecznika dotyczące wprowadzenia zasady protokołowania tych rozmów, ustalenia jednolitych formularzy protokołów, uwzględnienia w tych formularzach obligatoryjnego pytania o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, a także wprowadzenia obowiązku odczytywania protokołów cudzoziemcom w języku dla nich zrozumiałym.

Niezbędne jest także wdrożenie skutecznych rozwiązań pozwalających na usprawnienie prowadzenia postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii. Do Rzecznika wpływają bowiem liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów, z których wynika że **czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub na pobyt i pracę na terytorium Polski wynosi nawet kilkanaście miesięcy**. Brak przygotowania aparatu administracyjnego na zwiększony napływ do Polski cudzoziemców zasadnie można powiązać z **brakiem wypracowania nowej Polityki migracyjnej**<sup>307</sup>, w ramach której

---

<sup>307</sup> Rada Ministrów, na wniosek MSWiA, unieważniła w 2017 r. obowiązujący od 2012 r. dokument Polityka migracyjna Polski.

przeprowadzono by konieczne analizy prawne i społeczno-gospodarcze, umożliwiające adekwatną odpowiedź na zachodzące zjawiska.

W zakresie spraw dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz uznania cudzoziemców za obywateli polskich Rzecznik otrzymuje kolejne informacje o przypadkach 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. Dotychczasowa praktyka orzecznicza w tych sprawach wskazuje na potrzebę **wprowadzenia instytucji specjalnego pełnomocnika, który byłby uprawniony do dostępu do dokumentów niejawnych** i mógłby reprezentować cudzoziemca w postępowaniu odwoławczym.

Niezrealizowanym postulatem jest też **ratyfikacja Konwencji o ograniczaniu bezpieczeństwa**<sup>308</sup>. W ocenie Rzecznika bezpieczeństwo sama w sobie mogłaby stanowić przesłankę udzielenia ochrony międzynarodowej, gdyż osoby nie posiadające żadnego obywatelstwa, ze względu na swój status, narażone są często na dyskryminację i naruszenie podstawowych praw i wolności.

Nierozwiązany 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. Za szczególnie niepokojące uznać należy próby uchylecia się przez niektóre samorzady od realizacji obowiązków względem tej mniejszości poprzez zakup na ich rzecz nieruchomości położonej na terenie innej gminy, co wiąże się z przymusową przeprowadzką. W tym zakresie aktualna pozostaje propozycja takiej zmiany w zakresie możliwości ubiegania się o środki z Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020, która upoważni do aplikowania o dofinansowanie także osoby indywidualne lub stowarzyszenia.

---

<sup>308</sup> Konwencja o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencja o ograniczaniu bezpieczeństwa z 1961 r.

W zakresie ochrony praw przedstawicieli mniejszości istotny pozostaje także obszar edukacji. Jednym z ważniejszych wyzwań, związanych z funkcjonowaniem systemu edukacji mniejszościowej, jest krytyczna ocena sposobu wydatkowania przez samorządy zwiększonej subwencji oświatowej, przyznawanej na realizację zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości. Obecne rozwiązania systemowe **nie gwarantują bowiem, że przekazywane z budżetu państwa dotacje nie będą przeznaczane na cele inne niż wspieranie edukacji mniejszościowej.**

## **2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd**

Od 2016 r. to muzułmanie, ewentualnie osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami. Statystyki te nie uległy istotnym zmianom w roku 2018. Utrzymuje się także wysoka liczba incydentów o charakterze antysemickim, których ilość wzrosła w następstwie trwającej na początku 2018 r. debaty nad nowelizacją ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej.

Także z badań<sup>309</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że w przekonaniu Polaków to właśnie **muzułmanie i Żydzi są w Polsce grupą wyznaniową najbardziej narażoną na dyskryminację**. Badania potwierdzają również obecne w społeczeństwie uprzedzenia wobec muzułmanów. Mniej niż połowa Polaków (47%) zgodziłaby się, by osoba o takim wyznaniu mieszkała w Polsce i posiadała prawa obywatelskie lub by opiekowała się nią/nim w szpitalu (46%). Jeszcze rzadziej respondenci zaakceptowaliby muzułmanina jako swojego sąsiada (45%), uczącego jego/jej dzieci w szkole (40%) lub pracującego z nim/nią w jednym zespole (38%). Istotny wpływ na tę sytuację może mieć 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>309</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, październik 2018 r.

Aktualny pozostaje także problem trudności w zorganizowaniu lekcji etyki oraz lekcji religii wyznań mniejszościowych w systemie edukacji szkolnej. W ocenie Rzecznika **przyjęte rozwiązania prawne, choć przyczyniły 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.

Badania przeprowadzone przez Rzecznika potwierdziły także występowanie różnych form dyskryminacji ze względu na wyznanie w miejscu pracy i ujawniły najczęściej spotykane mechanizmy wykluczenia. Co ważne **dyskryminacja ze względu na wyznanie w miejscu pracy może dotyczyć zarówno przedstawicieli mniejszości religijnych, jak i dominującej większości katolickiej**. Badania wskazują bowiem, że czynnikiem zwiększającym ryzyko dyskryminacji jest silne utożsamianie się z daną religią i ujawnienie swojego zaangażowania w miejscu pracy nawet wówczas, gdy jest to religia dominująca. Na dyskryminację narażeni są jednak przede wszystkim przedstawiciele tych mniejszości religijnych, których dotyczą najbardziej utrwalone społecznie stereotypy.

### **3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć**

Szczególną formą dyskryminacji ze względu na płeć jest przemoc w rodzinie, której doświadczają przede wszystkim kobiety<sup>310</sup>. Z tego powodu Rzecznik monitoruje realizację postanowień ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja stambulska). Rzecznik krytycznie ocenił opublikowany

---

<sup>310</sup> Według danych Policji za 2018 r. ogólna liczba ofiar przemocy w rodzinie to 88 133, w tym kobiety stanowiły 65 057 osób, osoby małoletnie 12 404 oraz mężczyźni 10 672 – zob. <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863.Przemoc-w-rodzinie.html>.

w grudniu 2018 r. projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, którego przyjęcie prowadziłoby do obniżenia poziomu ochrony świadczonej ofiarom tej przemocy. W ocenie Rzecznika system przeciwdziałania przemocy domowej wymaga istotnych zmian, do których należy m.in.: **zmiana definicji przemocy w rodzinie** tak, aby uwzględniała też przemoc ze strony byłych partnerów, **uwzględnienie przemocy ekonomicznej**, a także 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. W dalszym ciągu problemem pozostaje także **niewystarczająca liczba specjalistycznych placówek** dla ofiar przemocy oraz ich nieodstępność dla kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Rzecznik rekomenduje także, aby **udział w zajęciach korekcyjno-edukacyjnych był, co do zasady, obligatoryjny dla wszystkich sprawców przemocy** w rodzinie, a możliwość realizacji tego nakazu w praktyce została zabezpieczona przez organy samorządowe.

Nierozwiązanym problemem w obszarze przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć pozostaje także **zbyt wąska ochrona prawna przed molestowaniem i molestowaniem seksualnym**. Ta forma dyskryminacji ze względu na płeć nie jest wprost zakazana w takich obszarach jak edukacja, czy szkolnictwo wyższe. Tymczasem z badań przeprowadzonych przez Rzecznika wynika, że skala molestowania i molestowania seksualnego wśród studentów jest bardzo duża.

W roku 2018 obchodziliśmy również setną rocznicę wywalczenia przez Polki praw wyborczych. Rzecznik konsekwentnie wskazuje na **niski udział kobiet w życiu publicznym**. Z badań zleconych przez Rzecznika wynika, że wyborcy w Polsce mają często konserwatywny stosunek do kobiet w polityce. Dane wskazują, że w ostatnich wyborach samorządowych (2018) tylko co szósty wyborca głosował na kobietę. Jednocześnie zdecydowana większość badanych (62.8%) uznaje systemy kwotowe za korzystne dla demokracji. W ocenie Rzecznika system ten powinien być rozwijany, m.in. poprzez ustanowienie tzw. suwaka, a więc naprzemiennego umieszczania kobiet i mężczyzn na listach wyborczych.

Aktualne pozostają rekomendacje Rzecznika z obszaru zdrowia reprodukcyjnego, w tym dostępu do legalnych zabiegów przerywania ciąży. Dopuszczenie możliwości przerywania ciąży w przypadkach opisanych w ustawie implikuje konieczność stworzenia systemu gwarantującego realny i niedyskryminujący dostęp do tej procedury. Konieczne jest zwłaszcza uchwalenie przepisów **umożliwiających pacjentkom uzyskanie informacji, gdzie może realnie uzyskać świadczenie, którego wykonanie zostało jej odmówione z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia.**

Warto również zauważyć wzrost liczby skarg indywidualnych dotyczących nierównego dostępu kobiet i mężczyzn do różnego rodzaju usług oferowanych publicznie. Mowa tu przede wszystkim o usługach z dziedziny rozrywki lub rekreacji (np. sauna, basen, klub nocny), które zarezerwowane są wyłącznie dla jednej płci, lub za które opłata jest różnej wysokości dla kobiet i mężczyzn. Rzecznik podkreśla, że stosownie do obowiązujących przepisów prawa, **rozdzielenie w dostępie do usług ze względu na płeć jest dopuszczalne tylko wtedy kiedy jest obiektywnie i racjonalnie uzasadnione celem zgodnym z prawem.**

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

Rok 2018 był szczególny dla ochrony praw osób nieheteroseksualnych i transpłciowych w Polsce z uwagi na ostateczne rozstrzygnięcie istotnych spraw sądowych dotyczących tej problematyki. Po ponad 12 latach od wydania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce<sup>311</sup> powrócił problem ograniczenia wolności zgromadzeń członków organizacji działających na rzecz osób LGBT. Zakaz organizacji tzw. Marszu Równości wydany przez Prezydenta Miasta Lublina spotkał się z uzasadnioną krytyką części opinii publicznej i został poddany kontroli sądowej. Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Lublinie<sup>312</sup> potwierdziło, że **wolność pokojowych zgromadzeń nie może być ograniczana ze względu na potencjalne lub realne zagrożenie ze strony kontrmanifestantów lub osób trzecich.**

---

<sup>311</sup> Wyrok z dnia 3 maja 2007 r., skarga nr 1543/06.

<sup>312</sup> Postanowienie z dnia 12 października 2018 r. (sygn. akt I Acz 1145/18).

Przy tej okazji należy wspomnieć również o **niesłabnącym problemie homofobicznej mowy nienawiści** także ze strony osób zajmujących wysokie stanowiska w życiu publicznym, jak np. Wojewoda Lubelski. Do Rzecznika w dalszym ciągu napływają sygnały dotyczące powtarzających się przestępstw i wykroczeń wobec osób nieheteroseksualnych i transpłciowych lub przedstawicieli działających na ich rzecz organizacji. W tym kontekście aktualne pozostają rekomendacje Rzecznika dotyczące potrzeby rozszerzenia zakresu przedmiotowego przestępstw z art. 119, 256 i 257 Kodeksu karnego, także o czyny popełnione z powodu orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej pokrzywdzonego (a także z powodu płci, niepełnosprawności lub wieku osoby pokrzywdzonej).

Kolejną istotną kwestią, która znalazła ostateczne rozstrzygnięcie w sądzie jest **problem potwierdzenia obywatelstwa i transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci**, a także aktów urodzenia dzieci pochodzących z surogacji. W ocenie Rzecznika zasada priorytetu dobra dziecka przesądza, że wspomniane powyżej dokumenty powinny zostać transkrybowane, co umożliwi wydanie dokumentu tożsamości dziecka i nadanie mu numeru PESEL. Stanowisko to w dwóch wyrokach z października 2018 r. podzielił Naczelny Sąd Administracyjny<sup>313</sup>. W chwili obecnej niezbędna jest zatem taka zmiana wewnętrznych regulacji organizacyjnych, która umożliwi urzędom stanu cywilnego dokonanie transkrypcji takich aktów prawnych.

Wreszcie, Sąd Najwyższy w swoim wyroku z czerwca 2018 r.<sup>314</sup> potwierdził, że **równy dostęp do usług oferowanych publicznie bez względu na orientację seksualną podlega ochronie prawnej**. Sąd Najwyższy zaznaczył, że nie można odmówić realizacji usługi na rzecz osoby nieheteroseksualnej (lub reprezentującej ją organizacji) z powołaniem się na wolność sumienia i wyznania, w szczególności jeśli usługa ta ma charakter prostych czynności, pozbawionych możliwości ingerowania w wartość merytoryczną.

---

<sup>313</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2018 r. (sygn. II OSK 2552/16) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2018 r. (sygn. II OSK 1868/16).

<sup>314</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2018 r. (sygn. II KK 333/17).



## 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

W październiku 2018 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*. Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat zabiegał o przygotowanie programu systemowych działań na rzecz ochrony praw osób starszych. Uchwalona *Polityka* może pozytywnie wpłynąć na sytuację seniorów w Polsce, jednak – w szczególności w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek – jest dokumentem dalece niekompletnym. Rzecznik z ubolewaniem przyjmuje, że w tym istotnym zakresie nie zaproponowano żadnych konkretnych działań mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji seniorów.

Rzecznik konsekwentnie wspiera również toczące się na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych prace nad **projektem Konwencji o prawach osób starszych**. W ocenie Rzecznika taka umowa międzynarodowa ma szansę istotnie wzmocnić prawną ochronę seniorów, w tym prawo do równego traktowania, jednak polski rząd niezmiennie nie wyraża poparcia dla tego dokumentu uznając, że dotychczasowe akty prawne w obszarze praw człowieka są wystarczające. Warto zatem podkreślić, że specyficzne potrzeby seniorów wymagają szczególnego podejścia także w obszarach, które nie były dotychczas regulowane, jak np. prawo do opieki długoterminowej, prawo do opieki paliatywnej, czy też prawo do autonomii i niezależności życiowej seniorów.

W ocenie Rzecznika kluczowe w tym obszarze jest także przyjęcie **kompleksowej strategii zapobiegania i zwalczania wszelkich form przemocy wobec osób starszych** we wszystkich obszarach życia społecznego, w tym przemocy domowej i instytucjonalnej oraz zapewnienie seniorom wsparcia adekwatnego do ich specyficznych potrzeb.

Do Rzecznika w dalszym ciągu wpływają także sprawy **ograniczania dostępu do szkoleń lub pełnienia określonych funkcji ze względu na wiek**. Przykładem tego rodzaju problemu jest ograniczenie wiekowe dla kandydatów ubiegających się o status słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (aplikacja sędziowska i prokuratorska), czy też członków władz uczelni wyższych. W ocenie Rzecznika stosowane w tych sprawach kryterium wieku wydaje się mieć

charakter automatyczny i nie zostało obiektywnie i racjonalnie uzasadnione, a tym samym może naruszać zakaz dyskryminacji ze względu na wiek.

## **6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami**

Kluczowe dla zapewnienia właściwej realizacji praw osób z niepełnosprawnościami jest kompleksowe **wdrożenie rekomendacji Komitetu ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami**, który we wrześniu 2018 r. rozpatrywał pierwsze sprawozdanie rządu z realizacji przez Polskę postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. W tym celu należy w pierwszej kolejności zadbać o właściwe upowszechnienie tych rekomendacji wśród przedstawicieli władz centralnych i samorządowych, a także w środowisku osób z niepełnosprawnościami. Rekomendacje powinny być dostępne dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, w tym w języku migowym i w tekście łatwym do czytania.

Do najważniejszych rekomendacji wymagających pilnej realizacji należy przygotowanie **strategii działań**, wraz z harmonogramem oraz odpowiednimi wskaźnikami realizacji, mającej na celu **pełną implementację postanowień Konwencji**. Prace nad strategią powinny być prowadzone w sposób dostępny i transparentny, tak żeby na każdym ich etapie możliwe było aktywne zaangażowanie środowiska osób z niepełnosprawnościami. Konieczna jest **rzetelna reforma systemu orzekania o niepełnosprawności** odzwierciedlająca cele i charakter Konwencji oraz odchodząca od wielości systemów orzeczniczych.

Niezbędne jest **zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia** i zastąpienie jej systemem wspomaganego podejmowania decyzji. Reformie ubezwłasnowolnienia powinno towarzyszyć zniesienie ograniczeń w zakresie zdolności procesowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prawa do zawierania małżeństw, opieki nad dziećmi, praw wyborczych, czy też wolności zrzeszania się i organizowania zgromadzeń.

Do priorytetowych rekomendacji należy również **deinstytucjonalizacja systemu wsparcia** osób z niepełnosprawnościami i zapewnienie tym osobom realizacji prawa wyboru tego gdzie, z kim i jak chcą mieszkać, a także

zapewnienie **usług asystencji osobistej** w ramach zindywidualizowanych i włączających mechanizmów wsparcia.

Wreszcie, konieczne jest opracowanie **strategii zapobiegania i zwalczania przemocy wobec niepełnosprawnych kobiet** i dziewczynek oraz wprowadzenie do procedury Niebieskiej Karty wskaźników dotyczących niepełnosprawności osób doświadczających przemocy w rodzinie. W tym kontekście niezbędne jest także **poszerzenie prawnej ochrony przed dyskryminacją** ze względu na niepełnosprawność oraz przyjęcie regulacji, które definiują i uznają prawo do **racjonalnych dostosowań** we wszystkich dziedzinach życia oraz traktują odmowę ich zapewnienia za formę dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Rzecznik konsekwentnie wskazuje również na problemy z **praktyczną realizacją prawa uczniów z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej**, co ma związek z odmową zapewnienia im racjonalnych dostosowań w szkołach ogólnodostępnych. Niezmiennie problemem pozostają także niejasne regulacje dotyczące obowiązku gmin w zakresie dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i placówek oświatowych lub zwrotu kosztów tego dowozu dla ich rodziców. W tym zakresie należy podkreślić, że rodzice dziecka z niepełnosprawnością nie mogą ponosić dodatkowych kosztów związanych z realizacją przez ich dziecko obowiązku szkolnego.

## **VI. Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania**

### **1. Wpływ spraw z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji**

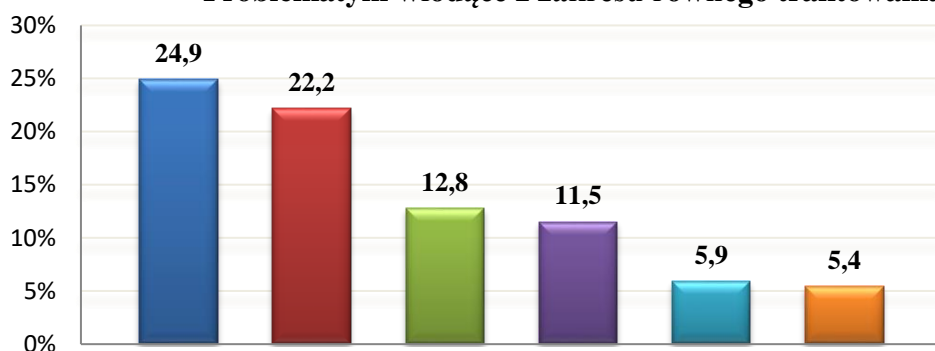
W 2018 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 626 spraw dotyczących problematyki równego traktowania.

### **2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z powyższą problematyką (według rodzaju dyskryminacji)**

	<b>Problematyka</b>	<b>Suma</b>	<b>%</b>
1.	zasada równości wobec prawa	3	0,5
2.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	15	2,5
3.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	80	12,8
4.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	27	4,3
5.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	34	5,4
6.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	37	5,9
7.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	72	11,5
8.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	156	24,9
9.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	2	0,3

10.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	4	0,6
11.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	26	4,2
12.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	5	0,8
13.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	5	0,8
14.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	12	1,9
15.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na sytuację materialną i prawną	5	0,8
16.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	2	0,3
17.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na pochodzenie społeczne	2	0,3
18.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	139	22,2
<b>Razem</b>		<b>626</b>	<b>100</b>

### Problematyki wiodące z zakresu równego traktowania



- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną

### 3. Rzecznik Praw Obywatelskich w 2018 r. skierował:

	2018
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku <sup>315</sup>	1
przystąpienie do postępowania sądowego <sup>316</sup>	6
żądań wszczęcia postępowania przygotowawczego <sup>317</sup>	3
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego <sup>318</sup>	2

<sup>315</sup> XI.815.6.2018.

<sup>316</sup> XI.534.2.2018, XI.534.1.2018 (4 sprawy), XI.613.8.2018.

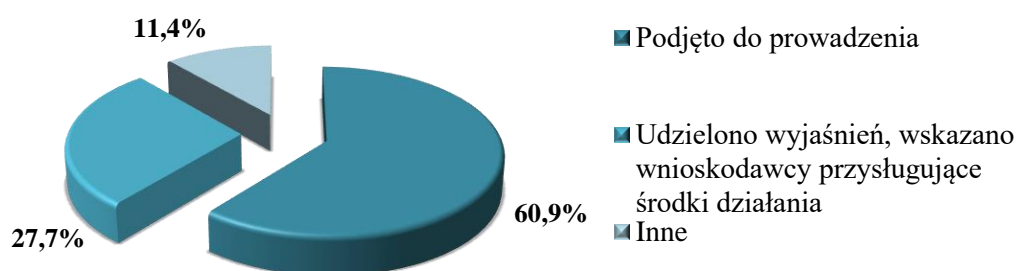
<sup>317</sup> XI.518.91.2017, XI.518.16.2018, XI.518.66.2018.

<sup>318</sup> XI.542.17.2018, XI.542.24.2018.

#### 4. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2018 r. i wcześniej):

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2	3	4	5
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>374</b>	<b>60,9</b>
	2	podjęto do prowadzenia	313	51,0
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	61	9,9
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>170</b>	<b>27,7</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	170	27,7
Inne	6	<b>Razem (7+9)</b>	<b>70</b>	<b>11,4</b>
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	22	3,6
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	7	1,1
	9	nie podjęto **	41	6,7
<b>Razem</b>			<b>614</b>	<b>100</b>

Sposób rozpatrzenia sprawy



## 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>94</b>	<b>33,9</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	56	20,2
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	38	13,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>19</b>	<b>6,7</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	8	2,8
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	11	3,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>165</b>	<b>59,4</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	112	40,3
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	50	18,0
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	3	1,1
<b>Razem</b>			<b>278</b>	<b>100</b>



**Zakończenie spraw podjętych**