



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19-04-2021 r.

Adam Bodnar

XI.501.4.2021.FR

**Pan  
Dominik Rozkrut  
Prezes  
Głównego Urzędu Statystycznego  
ePUAP**

*Szanowny Panie Prezesie,*

W ramach kompetencji konstytucyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich oraz jako niezależny organ do spraw równego traktowania – którego zadania realizuję zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.) – z uwagą obserwuję proces przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego Mieszkań i Ludności w 2021 r. (dalej także jako: „NSP2021” albo „spis powszechny”), realizowany na podstawie ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1775; dalej: „ustawa o spisie powszechnym”) oraz ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443, t.j.; dalej: „ustawa o statystyce”).

W ramach tej działalności oraz w toku rozpatrywania kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dostrzegłem **problemy związane z dostępnością formularza samospisu dla osób z niepełnosprawnościami oraz adekwatności odpowiedzi w nim zawartych w zakresie danych dotyczących osób należących do grup mniejszościowych**. Opisywane problemy skutkują wykluczeniem ze spisu powszechnego określonych osób, jak również w niektórych przypadkach mogą prowadzić do pozyskiwania nieadekwatnych do sytuacji tych osób danych. Ze względu na kompleksowość tych zagadnień pragnę podzielić się z Panem Prezesem zebranych dotychczas uwagami, zastrzegając możliwość uzupełniania tych uwag w miarę postępu spisu powszechnego i ewentualnych, kolejnych skarg wpływających w tej sprawie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

## I. Dostępność formularza dla osób niewidomych i słabowidzących

W oddzielnej korespondencji zwracałem już uwagę Dyrektora Centralnego Biura Spisowego na potrzebę zapewnienia dostępności formularza ankiety NSP2021<sup>1</sup>. W odpowiedzi Dyrektor Centralnego Biura Spisowego<sup>2</sup> wskazał, że przygotowana interaktywna aplikacja formularzowa, dostępna na stronie <https://spis.gov.pl/> od 1 kwietnia br., jest zgodna z ustawą o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych i jest dostosowana do standardu opublikowanego przez międzynarodową organizację W3C (World Wide Web Consortium) określającego wymagania Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.1.), aby mogły z niej skorzystać osoby z różnymi niepełnosprawnościami. Pomimo tych zapewnień, **ankieta Narodowego Spisu Powszechnego pozostaje niedostępna dla osób niewidomych i słabowidzących**. Jak wynika z dostępnych informacji<sup>3</sup>, program czytający nie może odczytać części zawartych w formularzu pytań. Dodatkowo nadal nie jest możliwe obsłużenie formularza przy użyciu samej klawiatury. Uzupełnienie dalszej części ankiety jest możliwe dopiero do wypełnienia pola „imię”, co znacznie utrudnia obsługę formularza.

Z uwagi na wprowadzenie samospisu internetowego jako podstawowej formy przekazania danych, przy konstruowaniu ankiety niezbędne jest uwzględnienie potrzeb wszystkich ankietowanych, także osób z różnymi niepełnosprawnościami. Obowiązkiem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego jest zapewnienie takich warunków oraz metod przeprowadzania spisu, aby każdy mógł w nim uczestniczyć, niezależnie od stanu zdrowia, wieku czy wymaganego zakresu pomocy.

## II. Dostosowanie pytań / odpowiedzi do rzeczywistej sytuacji osób niebinarnych, transpłciowych i par jednopłciowych pozostających w związkach małżeńskich zawartych zagranicą

Na kwestie braku adekwatnych odpowiedzi w formularzu NSP2021 dotyczących osób transpłciowych, niebinarnych i osób pozostających w jednopłciowych związkach małżeńskich zawartych zagranicą zwracały już uwagę Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego organizacje społeczne w piśmie z dnia 8 kwietnia 2021 r. („Stanowisko i wniosek społeczeństwa obywatelskiego w sprawie poszanowania praw człowieka w narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań 2021”). W pełni podzielam zawarte w tym stanowisku obserwacje i postulaty.

---

<sup>1</sup> Pisma Biura RPO kierowane pod sygn. XI.520.1.2021 oraz XI.815.13.2021.

<sup>2</sup> Odpowiedź Dyrektora Centralnego Biura Spisowego z 22 marca 2021 r., dostęp pod adresem: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz\\_DyrektoraCBS\\_22032021.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz_DyrektoraCBS_22032021.pdf)

<sup>3</sup> Por. <https://informaton.blog/2021/03/27/gus-nie-radzi-sobie-z-dostepnoscia-cyfrowa-i-popenia-kolejne-wtopy/>

Aby dobrze zobrazować nieadekwatność odpowiedzi zawartych w kwestionariuszu NSP2021, warto w tym miejscu przybliżyć sytuację osobistą osób transpłciowych. Tożsamość płciowa jest to głęboko odczuwane, trwałe, wewnętrzne i indywidualne doświadczenie płci społecznej, która może lub nie odpowiadać płci określonej przy urodzeniu, włączając w to osobiste odczucie własnej cielesności (które może prowadzić do modyfikacji wyglądu zewnętrznego lub biologicznych funkcji metodami medycznymi, chirurgicznymi lub innymi) i inne formy wyrażania własnej płciowości przez ubiór, mowę czy sposób zachowania<sup>4</sup>. Tożsamość płciowa jest integralną częścią godności i człowieczeństwa każdej istoty ludzkiej i nie może być przyczyną dyskryminacji albo nadużyć. Podlega ona **ochronie prawnej jako dobro osobiste człowieka<sup>5</sup>, zaś obowiązkiem władz publicznych jest uszanować ją i powstrzymać się od jakiegokolwiek dyskryminacji na jej tle** (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP), a także zapewnić efektywną ochronę przed dyskryminacją.

Jedną z postaci tożsamości płciowej jest tożsamość transpłciowa. Zgodnie z klasyfikacją medyczną Światowej Organizacji Zdrowia ICD-11, „niezgodność płciowa” jest **to trwała niezgodność pomiędzy płcią faktycznie odczuwaną a płcią przypisaną przy urodzeniu<sup>6</sup>**. Osoby transseksualne wykazują pragnienie życia i akceptacji w roli osoby o odmiennej płci, zwykle związane są z żądaniem doprowadzenia ciała za pomocą zabiegów chirurgicznych lub leczenia hormonalnego do postaci tak zbliżonej z preferowaną, jak to tylko możliwe. Zjawisko transpłciowości obejmuje też tzw. **osoby niebinarne, tj. takie, których tożsamość płciowa nie zakłada identyfikacji z konkretną płcią** – kobietą lub mężczyzną – przejawiając cechy obu płci, co może dotyczyć zarówno kwestii biologicznych, jak i społecznych<sup>7</sup>.

Dla pytań i możliwych odpowiedzi zawartych w kwestionariuszu NSP2021 istotne znaczenie ma to, że proces uzgodnienia płci ma charakter deklaracyjny, a nie konstytutywny. Sądowe uzgodnienie płci następuje na mocy orzeczenia sądu w trybie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, t.j.; dalej: „k.p.c.”), tj. ustalenia stosunku prawnego lub prawa<sup>8</sup>. Orzeczenie sądu potwierdza jedynie istniejący fakt przynależności danej osoby do określonej płci, nie mając charakteru prawno-kształtującego (nie tworzy władczo nowego stosunku prawnego). Dlatego w przypadku osób z potwierdzoną tożsamością transpłciową ważne jest, aby organy

---

<sup>4</sup> Por.: *Zasady Yogyakarty – Zasady międzynarodowego prawa praw człowieka w odniesieniu do orientacji seksualnej oraz tożsamości płciowej*, przyjęte w 2006 r., publ. w Polsce w 2009 r., red. K. Remin.

<sup>5</sup> Takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniu z dnia 22.03.1991 r. w sprawie III CRN 28/91.

<sup>6</sup> Klasyfikacja ICD: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#http%3a%2f%2fid.who.int%2fcd%2fentity%2f411470068>.

<sup>7</sup> Por. Dysforia i niezgodność płciowa – kompendium dla praktyków, red. B. Grabski, M. Mijas, M. Dora, G. Iniewicz, Warszawa 2020, str. 267.

<sup>8</sup> Por. publikację *Postępowania w sprawach o ustalenie płci. Przewodnik dla sędziów i pełnomocników*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020 -

[https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postepowania\\_w\\_sprawach\\_o\\_ustalenie\\_plci.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postepowania_w_sprawach_o_ustalenie_plci.pdf)

państwa w jak największym zakresie umożliwiały osobom transpłciowym życie w zgodzie ze swoją płcią – **także przed sądowym ustaleniem płci.**

Odnosząc powyższe uwagi do danych pozyskiwanych w spisie powszechnym należy zauważyć, że problem niedostosowania formularza spisowego ujawnia się już przy pytaniu o numer PESEL oraz płć. Jeśli osoba transpłciowa nie przeszła jeszcze przez proces uzgodnienia płci prawnej (na podstawie obowiązującego trybu opartego o art. 189 k.p.c.), gdy wybiera ona w formularzu swą płć rzeczywistą – faktycznie i trwale odczuwaną – to, jeśli jest ona niezgodna z płcią zakodowaną w nr PESEL, system informuje o błędzie. Osoba transpłciowa – nawet, jeśli dysponuje diagnozą lekarską o zaistnieniu transpłciowości, co jest podstawą do wydania orzeczenia o ustaleniu płci – jest więc zmuszona do wskazania swojej płci metrykalnej, niezgodnej z rzeczywistością. Taki stan rzeczy nie tylko narusza godność i prawo do prywatności osób transpłciowych, ale powoduje podanie *de facto* nieprawdziwych danych w spisie powszechnym.

Podobny problem dotyczy odpowiedzi dostępnych w formularzu w zakresie płci **osób niebinarnych**. W formularzu możliwy jest wyłącznie wybór między płcią męską i żeńską. Uniemożliwia to osobom niebinarnym prawidłowe oznaczenie swej tożsamości płciowej, która nie zakłada identyfikacji z płcią męską lub żeńską. **Konieczność określenia swojej płci niezgodnie z tożsamością płciową narusza prawo osób niebinarnych do równego traktowania** i również skutkuje uzyskaniem nieadekwatnych danych w NSP2021.

Ponadto, wątpliwości dotyczą także danych podawanych przez osoby żyjące w związkach jedнопłciowych, które zawarły związek małżeński wedle prawa innego państwa. W zakresie zawartych w formularzu pytań o stan cywilny, tj. wyboru opcji „żonaty/zamężna”, powstaje pytanie, jak traktowane są osoby pozostające w takich związkach, i jakie dane powinny przyjąć przy wypełnianiu formularza.

Rozwianie powyższych wątpliwości jest istotne, ponieważ wskazanie nieprawdziwych danych, jak również odmowa uczestnictwa w spisie obwarowane są odpowiedzialnością karną. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej, kto wbrew obowiązkowi przekazuje dane statystyczne niezgodne ze stanem faktycznym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Z kolei, zgodnie z art. 57 tej ustawy, kto wbrew obowiązkowi odmawia wykonania obowiązku statystycznego albo udzielenia informacji w spisie powszechnym lub innym badaniu statystycznym, podlega grzywnie.

W przypadku osób transpłciowych, niebinarnych oraz osób, które zawarły jedнопłciowy związek małżeński zagranicą, powstaje poważna wątpliwość, czy mają one w ogóle możliwość sprostania nałożonym na nie obowiązkom i podania w NSP2021 prawdziwych danych. W tym zakresie **rekomenduję taką modyfikację algorytmu formularza, aby podczas jego wypełniania możliwe było wskazanie innej płci niż ta**

**zakodowana w nr PESEL, a także wskazanie innej płci niż “kobieta” lub “mężczyzna”. Ponadto, w odniesieniu do osób, które zawarły jedнопłciowy związek małżeński za granicą, rekomenduję zapewnienie odpowiedniej informacji o tym, jak powinien zostać wypełniony formularz spisowy.**

### **III. Mniejszości narodowe i etniczne**

NSP2021 dla mniejszości etnicznych i narodowych stanowi fundamentalne narzędzie pozwalające na identyfikację ich członków oraz oszacowanie ich liczebności. Jest to niezwykle istotne nie tylko ze względów identyfikacyjnych, ale także finansowych. To od wyników spisu powszechnego i liczebności poszczególnych grup mniejszościowych zależy w dużym stopniu rozdział środków z budżetu państwa oraz dotacji europejskich służących podtrzymaniu ich tożsamości.

Zgodnie z **art. 7 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym** z dnia 6 stycznia 2005 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 823) jednym z podstawowych praw mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce jest **prawo do używania pisowni swoich imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości**, w szczególności do rejestracji w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości. Tymczasem, jak wynika z wiedzy Rzecznika, znane są już przypadki osób, które wskazują w ostatnich dniach na brak możliwości wpisywania swoich danych osobowych zgodnych z danymi zapisanymi w dokumentach tożsamości, w formularzu spisu powszechnego. Działanie takie może stać w sprzeczności z art. 35 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Obecny formularz spisowy, blokując niepolские znaki diakrytyczne nie tylko utrudnia członkom mniejszości korzystanie z własnych praw, ale także uniemożliwia udzielanie dokładnych, wyczerpujących i zgodnych z prawdą odpowiedzi i tym samym staje w sprzeczności z art. 28 ust 1 ww. ustawy o Narodowym Spisie Powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. Jak podnoszą członkowie mniejszości, **po wpisaniu innego symbolu niż znaki przyjęte w polskim alfabecie formularz informuje, że dane pole zawiera „niedozwolone znaki”**. Takie działanie może nosić znamiona dyskryminacji ze względu na narodowość lub pochodzenie etniczne i skutecznie zniechęcać członków mniejszości pragnących poddać się obowiązkowi spisowemu. Co więcej, jak wynika m.in. z doniesień prasowych<sup>9</sup>, mimo deklaracji ze strony Głównego Urzędu Statystycznego o umożliwieniu wpisywania w formularzu spisu powszechnego

---

<sup>9</sup> Zob. <https://www.money.pl/gospodarka/spis-powszechny-mniejszosci-narodowe-maja-problem-ze-spisaniem-sie-gus-przekonuje-ze-problem-usuniety-6626123308857952a.html> [Dostęp: 15.04.2021]

innych niż istniejące w języku polskim znaków diakrytycznych, co było odpowiedzią na liczne głosy przedstawicieli mniejszości, problem ten nadal występuje.

Kolejnym problemem sygnalizowanym przez członków mniejszości narodowych i etnicznych jest **niekompletny katalog materiałów promocyjnych skierowanych do mniejszości narodowych i etnicznych zamieszczony na stronie internetowej spisu powszechnego**<sup>10</sup>. Materiały takie są obecnie dostępne w pięciu wersjach językowych: czeskiej, kaszubskiej, rosyjskiej, słowackiej, ukraińskiej i białoruskiej. Uwagę zwraca brak materiałów w języku najliczniejszej mniejszości zamieszkującej obecnie teren Rzeczypospolitej – mniejszości niemieckiej. Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym wymienia dziewięć mniejszości narodowych, cztery mniejszości etniczne, a także jedną mniejszość posługującą się językiem regionalnym. Nazwy wymienionych mniejszości są wypisane na formularzu spisowym jako możliwe do wyboru dla osób decydujących o swojej przynależności narodowej bądź etnicznej. **Zawężanie katalogu materiałów mających na celu wypromowanie spisu wśród grup mniejszościowych do kilku tylko mniejszości budzi moje obawy i może wpłynąć na zaniżenie deklarowanej liczby członków mniejszości deklarujących swoją przynależność narodową bądź etniczną w spisie powszechnym.** Uzupełnienie tego zbioru o materiały w językach mniejszości wymienionych enumeratywnie w ww. ustawie może z kolei przynieść znaczący efekt profrekwencyjny. Biorąc pod uwagę powyższe, a także mając na uwadze liczebność poszczególnych społeczności, które pozbawione zostały materiałów promocyjnych dostępnych w zrozumiałych dla nich językach, chciałbym zwrócić się z uprzejmą prośbą o wskazanie powodów decyzji o przygotowaniu materiałów promocyjnych wyłącznie w ww. językach.

Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), **zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:**

- 1) jakie działania zostały podjęte w celu umożliwienia obsługi ankiety przy pomocy samej klawiatury oraz możliwości odczytania pytań zawartych w formularzu przez program czytający?
- 2) w jaki sposób powinny wypełnić formularz NSP2021 w zakresie kryterium płci osoby transpłciowe przed formalnym uzgodnieniem płci oraz osoby niebinarne?
- 3) w jaki sposób powinny wypełnić formularz NSP w zakresie kryterium stanu cywilnego osoby pozostające w jednopłciowych związkach małżeńskich zawartych zagranicą?

---

<sup>10</sup> Zob. <https://spis.gov.pl/materialy-do-pobrania/> [Dostęp: 15.04.2021]

- 4) czy problem wynikający z braku możliwości wpisywania w formularzu spisowym innych niż istniejące w języku polskim znaków diakrytycznych został skutecznie rozwiązany?
- 5) jakie działania zostały podjęte by zapewnić dostępność materiałów promocyjnych spisu powszechnego we wszystkich językach, którymi posługują się na co dzień przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych wymienionych enumeratywnie w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z dnia 6 stycznia 2005 r.?

*Z poważaniem*

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/