

**REALIZACJA**  
PRZEZ POLSKĘ ZOBOWIĄZAŃ  
WYNIKAJĄCYCH Z

**KONWENCJI  
O PRAWACH OSÓB  
NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

SPRAWOZDANIE RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH 2012-2014

Sprawozdanie stanowi realizację uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ustanowionego na podstawie przepisu art. 33 ust. 2 tej Konwencji

Warszawa 2015

**Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających  
z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych  
Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich**

**Autorzy:**

**Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich:**

Zespół do spraw Równego Traktowania  
i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami  
Anna Błaszczak – redakcja merytoryczna  
dr Krzysztof Kurowski  
Anna Mazurczak  
Anna Mikołajczyk  
Karolina Miksa

Zespół „Krajowy Mechanizm Prewencji”  
Dorota Krzysztoń

**Eksperti zewnętrzni:**

dr Agnieszka Dudzińska – Polska Akademia Nauk  
dr Paweł Kubicki – Szkoła Główna Handlowa  
dr Katarzyna Roszewska – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
dr hab. Ryszard Szarfenberg – Uniwersytet Warszawski

**Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)  
Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2015

**ISBN 978-83-65029-10-2**

Oddano do składu w czerwcu 2015 r.  
Podpisano do druku w czerwcu 2015 r.  
Nakład: 500 egz.

**Projekt okładki:**

Grey Group

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

ARW A. Grzegorzcyk  
[www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)

# SPIS TREŚCI

---

Wprowadzenie .....	5
Streszczenie najważniejszych wniosków i rekomendacji .....	7
I. Ogólne informacje o Rzeczniku Praw Obywatelskich .....	9
II. Informacja o sposobie wdrażania i monitorowania Konwencji na szczeblu krajowym (art. 33 KPON).....	11
III. Informacja o realizacji ogólnych postanowień Konwencji (art. 1-4, 31).....	14
IV. Informacja o realizacji wybranych praw ustanowionych w Konwencji .....	22
Artykuł 5 – Równość i niedyskryminacja.....	22
Artykuł 9 – Dostępność (środowiska zabudowanego) .....	27
Artykuł 12 – Równość wobec prawa .....	30
Artykuł 13 – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości.....	35
Artykuł 14 – Wolność i bezpieczeństwo osobiste i Artykuł 15 – Wolność od tortur lub okrutnego,niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania .....	39
Artykuł 16 – Wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć .....	44
Artykuł 19 – Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo.....	48
Artykuł 20 – Mobilność.....	55
Artykuł 21 – Wolność wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostęp do informacji .....	61
Artykuł 23 – Poszanowanie domu i rodziny .....	68
Artykuł 24 – Edukacja.....	69
Artykuł 26 – Rehabilitacja .....	74
Artykuł 27 – Praca i zatrudnienie.....	85
Artykuł 28 – Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna.....	95
Artykuł 29 – Udział w życiu politycznym i publicznym.....	102
Artykuł 30 – Udział w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie .....	106
V. Informacja o wniesionych przez Polskę zastrzeżeniach i oświadczeniu interpretacyjnym do postanowień Konwencji.....	111
VI. Informacja o procedurze konsultacji i zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego w proces przygotowywania raportu alternatywnego .....	115
Bibliografia .....	116
Wykaz powołanych raportów i innych opracowań.....	117
Wykaz powołanych aktów prawnych.....	118
Wykaz powołanych orzeczeń sądowych .....	122
Załącznik nr 1. Zadania Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ...	123
Załącznik nr 2. Realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na poziomie lokalnym – raport z badań Rzecznika Praw Obywatelskich .....	125



# WPROWADZENIE

---

Ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych (dalej także jako: Konwencja lub KPON) Polska zobowiązała się do regularnego przedkładania Komitetowi do spraw praw osób niepełnosprawnych szczegółowego sprawozdania dotyczącego środków podjętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z tej Konwencji oraz postępu dokonanego w tym zakresie<sup>1</sup>. Odpowiedzialnym za przygotowanie tego sprawozdania jest rząd Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także jako: Rzecznik lub RPO) pełniący w Polsce funkcję niezależnego mechanizmu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania KPON sporządza natomiast własne sprawozdanie z realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji.

Celem sprawozdania przygotowanego przez Rzecznika jest przedstawienie postępów i sukcesów a także najważniejszych problemów i barier w realizacji poszczególnych praw ustanowionych w Konwencji z punktu widzenia organu, który nie należy do struktur rządowych i nie odpowiada w sposób bezpośredni za wykonywanie zobowiązań wynikających z tej Konwencji. Rolą tego dokumentu nie jest natomiast recenzowanie sprawozdania przygotowanego przez stronę rządową.

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się wyłącznie do wybranych zobowiązań wynikających z Konwencji. Dokonując tego wyboru Rzecznik kierował się z jednej strony wagą problemów dostrzeżonych w poszczególnych obszarach z drugiej zaś dostępnością informacji i danych na temat realizacji poszczególnych praw osób z niepełnosprawnościami. W trakcie prac Rzecznik opierał się zarówno na własnych analizach oraz przeprowadzonych badaniach, jak i na ogólnodostępnych danych statystycznych, których gromadzeniem zajmują się inne podmioty publiczne. Stanowisko przedstawione w niniejszym sprawozdaniu zostało poddane szerokim konsultacjom społecznym a uwagi przedstawione w trakcie tych konsultacji miały istotny wpływ na ostateczną treść tego dokumentu<sup>2</sup>. Niemniej jednak wnioski i rekomendacje prezentowane przez Rzecznika nie powinny być traktowane jako stanowisko żadnej innej instytucji publicznej, organizacji społecznej, czy też osoby prywatnej.

Pisząc o Konwencji, Rzecznik posługuje się jej oficjalną nazwą, pod którą umowa ta została opublikowana w urzędowym publikatorze aktów prawnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że prawidłowe tłumaczenie tytułu Konwencji powinno brzmieć: *Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami*. Mając jednak na uwadze, że w polskiej praktyce używa się zarówno terminu *osoba niepełnosprawna*, jak i terminu *osoba z niepełnosprawnością*, pojęcia te używane są w tekście zamiennie.

---

<sup>1</sup> Art. 35 KPON.

<sup>2</sup> Więcej na ten temat w części VI sprawozdania.



# STRESZCZENIE NAJWAŻNIEJSZYCH WNIOSKÓW I REKOMENDACJI

---

Ratyfikacja przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych potwierdziła prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności. Wyniki badań i analiz prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują jednak, że dla urzeczywistnienia tych praw niezbędne jest **odejście od koncentrowania się na medycznych aspektach niepełnosprawności na rzecz integracji i aktywizacji społecznej**. W tym celu konieczne są zarówno istotne zmiany o charakterze legislacyjnym, jak i zmiany w praktyce stosowania przepisów prawa. Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski i rekomendacje w zakresie realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu pełnej realizacji praw ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niezbędne jest:

- przyjęcie **ogólnokrajowej strategii wdrażania postanowień Konwencji** o prawach osób niepełnosprawnych oraz opracowanie wskaźników i powiązanych z nimi krajowych poziomów odniesienia dla każdego prawa ustanowionego w Konwencji;
- opracowanie i wdrożenie **jednolitego systemu orzekania** w zakresie funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach życia w tym m.in. edukacji, pracy, zabezpieczeniu społecznym i opiece zdrowotnej. System ten powinien opierać się na diagnozie funkcjonalnej osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem definicji opartej na społecznym modelu niepełnosprawności;
- jednoznaczne określenie, **które uprawnienia przyznawane osobom z niepełnosprawnościami są zależne od posiadania odpowiedniego orzeczenia** (niepełnosprawności prawnej), a które wynikają z samego faktu istnienia niepełnosprawności (niepełnosprawności biologicznej);
- **zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia** i wprowadzenie różnorodnych form wsparcia opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji;
- **odstąpienie od zakazów małżeńskich** tak, aby zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami prawo do zawarcia związku małżeńskiego na podstawie swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków;
- **wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją** co najmniej na poziomie gwarancji przysługujących w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne;
- projektowanie środowiska zabudowanego, a także produktów, programów i usług **zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania**;
- przyjęcie i wdrożenie **ustawy o dostępie do darmowej pomocy prawnej** z uwzględnieniem specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami;

- **wyeliminowanie przypadków nieludzkiego i poniżającego traktowania** osób z niepełnosprawnościami pozbawionych wolności przez personel placówek, w których przebywają; **wzmocnienie ochrony osób z niepełnosprawnościami przed przemocą**, w tym przemocą domową;
- zintensyfikowanie działań dotyczących **odejścia od opieki instytucjonalnej** na rzecz opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności (tzw. deinstytucjonalizacja);
- wprowadzenie i upowszechnienie **instytucji asystenta osobistego** dla osób z niepełnosprawnościami;
- **dostosowanie wszystkich stron internetowych instytucji publicznych** do potrzeb osób z niepełnosprawnościami;
- podjęcie działań na rzecz urzeczywistnienia prawa osób głuchych i głuchoniewidomych do porozumiewania się z organami administracji publicznej za pomocą metod komunikacji niewerbalnej tj. **polski język migowy**; promocja innych alternatywnych form komunikacji tj.: **język łatwy do czytania, formy wspomagające** (augmentatywne);
- urzeczywistnienie prawa osób z niepełnosprawnościami do **edukacji włączającej** tak, aby jak największa grupa uczniów na każdym etapie edukacyjnym kształciła się w szkołach powszechnych, możliwie blisko ich miejsca zamieszkania;
- zapewnienie koszyka **gwarantowanych usług rehabilitacyjnych** określonych indywidualnie dla każdej osoby z niepełnosprawnością w oparciu o cyklicznie weryfikowaną diagnozę funkcjonalną;
- takie zaprojektowanie systemu zabezpieczenia społecznego, aby z jednej strony zapewnić **rekompensowanie osobom z niepełnosprawnościami i rodzinom, w których znajdują się takie osoby, wyższe koszty utrzymania**, z drugiej zaś usunąć lub znacznie zmniejszyć bariery w podejmowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym zatrudnienia na **otwartym rynku pracy**;
- zagwarantowanie, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną **nie będą w sposób arbitralny pozbawiane czynnego i biernego prawa wyborczego**, a także **stworzenie warunków do realizacji wolności zrzeszania się i wolności zgromadzeń** przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami.

Uzasadnienie przytoczonych powyżej rekomendacji oraz szczegółowe wnioski dotyczące realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zostały przedstawione w dalszej części sprawozdania.



# I. OGÓLNE INFORMACJE O RZECZNIKU PRAW OBYWATELSKICH

---

Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem państwa powołanym w celu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, działający w oparciu o tzw. *Zasady Paryskie*<sup>3</sup>. Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>4</sup>.

Konstytucja gwarantuje każdemu prawo zwrócenia się do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Rzecznik chroni zatem wolności i prawa zarówno obywateli, jak i cudzoziemców lub bezpaństwowców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej, a także osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających wprawdzie osobowości prawnej ale mogących stanowić podmiot praw i obowiązków. **Rzecznik rozpatruje także wnioski osób z niepełnosprawnościami**, w tym osób ubezwłasnowolnionych, a w toku postępowania nie bada zdolności do czynności prawnych wnioskodawcy. Osoby z niepełnosprawnościami mogą złożyć wniosek do Rzecznika zarówno osobiście, jak i przez osobę trzecią, a także za pośrednictwem reprezentujących ich organizacji. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat i nie wymaga zachowania żadnej szczególnej formy. Podjęcie czynności przez RPO może nastąpić także z urzędu.

Kontroli sprawowanej przez RPO podlegają organy władzy publicznej, organizacje i inne instytucje obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Poza zakresem kompetencji Rzecznika pozostają natomiast działania lub zaniechania osób fizycznych lub innych podmiotów prawa prywatnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. Wystąpienia Rzecznika zawierają uwagi, wnioski lub zalecenia sformułowane w wyniku analiz prowadzonych spraw indywidualnych i generalnych. Rzecznik nie ma jednak możliwości narzucania swego stanowiska podmiotom kontrolowanym, rozstrzygania sporów, czy finalnego załatwiania spraw w rozumieniu administrowania. Rzecznikowi nie przysługuje prawo inicja-

---

<sup>3</sup> Pozycję ustrojową Rzecznika wyznaczają przepisy art. 80 i 208-212 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014, 1648).

<sup>4</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ Nr 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r. Międzynarodowy Komitet Koordynacyjny (*International Coordinating Committee*), kierując się wytycznymi zawartymi w tzw. zasadach paryskich przyznał instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich status A, co oznacza, że uznano jej pełną niezależność i bezstronność w świetle uniwersalnego standardu międzynarodowego.

tywy ustawodawczej, może jednak występować do organów, które taką inicjatywę posiadają o jej podjęcie. Wystąpienie RPO może dotyczyć również wydania lub zmiany aktów prawnych o charakterze wykonawczym. Rzecznik Praw Obywatelskich posiada także szerokie uprawnienia przed Trybunałem Konstytucyjnym a także przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym.

Na mocy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>5</sup>, Rzecznik wykonuje także zadania niezależnego organu ds. realizacji zasady równego traktowania, w tym niedyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność.

Do podstawowych zadań Rzecznika w tym zakresie należy rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik został ponadto zobowiązany do wykonywania szeroko zdefiniowanych nowych zadań. Należą do nich m.in.:

- analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób;
- prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji;
- opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>6</sup>, **Rzecznik Praw Obywatelskich został wyznaczony niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji.**

---

<sup>5</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700).

<sup>6</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

## II. INFORMACJA O SPOSOBIE WDRAŻANIA I MONITOROWANIA KONWENCJI NA SZCZEBLU KRAJOWYM (ART. 33 KPON)

---

### 1. Punkt kontaktowy (*focal point*) – art. 33 ust. 1 KPON

Zgodnie z regulacją art. 33 Konwencji, państwa-strony zobowiązane są do wyznaczenia w ramach rządu jednego lub więcej punktów kontaktowych (*focal point*) w sprawach dotyczących wdrażania Konwencji. W Polsce funkcję tą sprawuje **Minister Pracy i Polityki Społecznej** przy pomocy **Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych** (dalej także jako: Pełnomocnik). Do zadań Ministra Pracy i Polityki Społecznej należy m.in. kierowanie działem administracji rządowej „zabezpieczenie społeczne”, który obejmuje sprawy z zakresu świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych<sup>7</sup>. Do zadań Pełnomocnika należy natomiast koordynacja realizacji zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>8</sup>, a także inicjowanie lub przeprowadzanie kontroli realizacji tych zadań.

### 2. Mechanizm koordynujący – art. 33 ust. 1 KPON

Jednocześnie Konwencja zachęca państwa-strony do wyznaczenia mechanizmu koordynacji w ramach rządu w celu ułatwienia działań związanych z wdrażaniem Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach. Zgodnie ze stanowiskiem rządu (str. 90, 91 sprawozdania rządowego), funkcję tę sprawuje Minister Pracy i Polityki Społecznej przy pomocy Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, a także powołany w tym celu **Zespół do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**<sup>9</sup> (dalej także jako: Zespół).

Rzecznik Praw Obywatelskich od chwili ratyfikowania Konwencji przez Polskę zwraca uwagę na potrzebę ustanowienia lub wyznaczenia w ramach rządu mechanizmu koordynu-

<sup>7</sup> Zgodnie z przepisem art. 31 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.) w zw. z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz. U. Nr 220, poz. 1881).

<sup>8</sup> Przepis art. 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. MPiPS poz. 27 ze zm., dalej jako: zarządzenie MPiPS).

jącego, wspierającego planowanie i wykonywanie działań związanych z wdrażaniem Konwencji<sup>10</sup>. Jak łatwo bowiem zauważyć, zadania Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a także Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych koncentrują się wokół świadczeń socjalnych, rehabilitacji zawodowej i społecznej, a także zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami z pominięciem innych obszarów życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Tym samym żaden z powołanych wyżej organów nie pełni w strukturach rządu funkcji mechanizmu koordynacji polityki wobec osób z niepełnosprawnościami. Funkcji tej nie spełnia także Zespół powołany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Do zadań Zespołu należy bowiem wyłącznie wymiana informacji w sprawie działań związanych z wdrażaniem postanowień Konwencji oraz planowanych zmian rozwiązań prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych lub mogących mieć wpływ na ich sytuację a także współdziałanie przy opracowaniu sprawozdania, o którym mowa w art. 35 Konwencji. Posiedzenia Zespołu odbywają się co najmniej raz na kwartał<sup>11</sup>.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich **niezbędne jest zatem ustanowienie lub wyznaczenie w ramach rządu mechanizmu koordynującego w celu ułatwienia działań związanych z wdrażaniem Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach, którego zadania wynikałyby z powszechnie obowiązujących przepisów prawa i odnosiły się do wszystkich obszarów życia społecznego**. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Pracy i Polityki Społecznej przedstawionym Rzecznikowi, powołanie takiego organu nie jest obecnie planowane<sup>12</sup>.

### 3. Niezależny mechanizm ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji – art. 33 ust. 2 KPON<sup>13</sup>

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – stosownie do treści art. 33 ust. 2 KPON, **Rzecznik Praw Obywatelskich został wyznaczony niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji**. Warto podkreślić, że do chwili obecnej nowe kompetencje Rzecznika w tym obszarze nie znalazły odzwierciedlenia w nowelizacji przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a powierzone zadania Rzecznik wykonuje **wyłącznie na podstawie porozumienia** z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.

Rzecznik w strukturze swojego urzędu wyodrębnił **Zespół do spraw Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami**, który jest jednostką wiodącą w zakresie monitorowania realizacji Konwencji. Ponadto powołano **Grupę Zadaniową**, której zadaniem jest koordynacja działań urzędu w tym obszarze. W Biurze Rzecznika działa także społeczna **Komisja do spraw Osób z Niepełnosprawnością** zrzeszająca przedstawicieli or-

<sup>10</sup> Zob. m.in.: wystąpienie generalne RPO do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 czerwca 2013 r. znak: RPO-638035-I/09.

<sup>11</sup> § 2 i § 7 ust. 2 zarządzenia MPiPS.

<sup>12</sup> Pismo MPiPS z dnia 26 lipca 2013 r.

<sup>13</sup> Szczegółowe zadania RPO w tym obszarze opisano w załączniku nr 1 do niniejszego sprawozdania.

ganizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także przedstawicieli ośrodków naukowych, zaangażowanych w ochronę praw osób z niepełnosprawnościami<sup>14</sup>.

**W ocenie Rzecznika, konieczne jest jednak, aby obowiązki RPO jako niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji wynikały z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Niezbędne jest także przekazanie odpowiednich środków finansowych na realizację tych zadań<sup>15</sup>.**

---

<sup>14</sup> Działalność Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością została omówiona w części „Informacja o procedurze konsultacji i zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego w proces przygotowywania sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich”.

<sup>15</sup> W roku 2013 na cele związane z wykonywaniem funkcji niezależnego mechanizmu Rzecznikowi przekazano środki finansowe w kwocie **667.000 zł** co w przybliżeniu stanowi równowartość **160.000 euro** (sto sześćdziesiąt tysięcy euro).

### III. INFORMACJA O REALIZACJI OGÓLNYCH POSTANOWIEŃ KONWENCJI (ART. 1-4, 31)

---

Poniżej przedstawiono najważniejsze uwagi w zakresie realizacji przez Polskę ogólnych zasad i obowiązków wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a także stosowane w prawie wewnętrznym definicje odnoszące się do kluczowych pojęć ujętych w przepisach KPON:

#### 1. Definicja niepełnosprawności w prawie polskim

W polskim systemie prawnym **nie przyjęto do tej pory jednej powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności**. Poszczególne akty prawne posługują się więc różnymi pojęciami na określenie niepełnosprawności albo osoby z niepełnosprawnością używając także określeń przestarzałych i pejoratywnych takich jak: kalectwo, upośledzenie umysłowe, niedorozwój umysłowy, nieporadność. Błędnie przetłumaczono także treść przepisu art. 1 zd. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z oficjalnym polskim tłumaczeniem Konwencji, *do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów*, przy czym w języku polskim określenie „niepełnosprawność umysłowa” lub „niepełnosprawność intelektualna” dotyczy tej samej grupy osób (*intellectual impariments*). Pominięto natomiast osoby z niepełnosprawnością psychiczną (*mental impariments*), co może stanowić przeszkodę dla objęcia ich ochroną wynikająca z Konwencji.

Sytuację prawną osób z niepełnosprawnościami dodatkowo komplikuje fakt, że **nie istnieje jednolity system orzeczniczy** przyznający tym osobom stosowne uprawnienia lub wsparcie ze strony państwa, a tym samym podstawy do otrzymania orzeczenia nie zawsze są identyczne. Dwa podstawowe systemy orzecznictwa opierają się na przepisach ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>16</sup> (orzeczenia o stopniu niepełnosprawności) oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>17</sup> (orzeczenia o niezdolności do pracy).

Stosownie do treści przepisu art. 2 ustawy o rehabilitacji – *niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy*. Na-

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127 poz. 721 ze zm.; dalej jako: ustawa o rehabilitacji).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.; dalej jako: ustawa o emeryturach i rentach).

tomiast art. 3 przywołanej powyżej ustawy ustanawia **trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany i lekki**. Ich definicje zawarte są w art. 4 ust. 1-3 ustawy o rehabilitacji:

- do **znacznego** stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;
- do **umiarkowanego** stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych;
- do **lekkiego** stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mającą ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

Jak łatwo zauważyć zarówno przywołana powyżej definicja niepełnosprawności, jak i definicje stopni niepełnosprawności **oparte są na modelu medycznym** i wbrew standardom ustanowionym w KPON pomijają kwestie interakcji osób niepełnosprawnych z barierami znajdującymi się w środowisku. Polski system orzeczniczy koncentruje się na dysfunkcjach osób z niepełnosprawnościami, wykluczając możliwość wypełniania przez te osoby ról społecznych i całkowicie pomijając ich potencjał.

Krytycznie należy również ocenić terminologię obowiązującą w systemie rentowym. Ustawa o emeryturach i rentach uznaje za niezdolną do pracy osobę, *która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu*<sup>18</sup>. Dokonano też rozróżnienia na osoby całkowicie i częściowo niezdolne do pracy:

- **całkowicie niezdolną do pracy** jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy;
- **częściowo niezdolną do pracy** jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji.

**Także ten system oparty jest więc na modelu medycznym** stosującym dodatkowo terminy nieprecyzyjne – sugerujące, że osoby z orzeczoną niezdolnością do pracy nie mogą zostać zatrudnione. Tymczasem wiele osób legitymujących się przywołanym powyżej orzeczeniem pracuje zarówno w warunkach pracy chronionej, jak i na otwartym rynku pracy.

Dodatkowo w polskim systemie prawnym istnieje odrębny system orzekania o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym<sup>19</sup> oraz w służbach mundurowych<sup>20</sup>. Inny rodzaj

<sup>18</sup> Art. 12 ustawy o emeryturach i rentach.

<sup>19</sup> Art. 21 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403 ze zm.).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, art. 6-10, art. 30-32, art. 57 ust. 2 (Dz. U. z 2010 r. Nr 101 poz. 648 ze zm.); ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r.

orzeczenia otrzymują osoby, które nie ukończyły lat 16<sup>21</sup>. Samodzielną procedurę orzeczniczną ustanowiono wreszcie w ramach systemu oświaty. Uczniowie z niepełnosprawnościami ubiegający się o wsparcie w procesie nauczania powinni legitymować się stosownym orzeczeniem poradni psychologiczno-pedagogicznej<sup>22</sup>. Ta wielość systemów orzeczniczych stanowi istotne utrudnienie dla osób z niepełnosprawnościami ubiegających się o wsparcie ze strony organów publicznych.

Należy także zwrócić uwagę na istotną różnicę pomiędzy liczbą osób niepełnosprawnych biologicznie a liczbą osób posiadających w Polsce prawne potwierdzenie niepełnosprawności. Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w roku 2011 **liczba osób z niepełnosprawnościami w Polsce wynosiła 4.697.500** (co stanowiło 12,2% ludności kraju). Natomiast **liczba osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności wynosiła 3.121.500**, w tym w wieku 16 lat i więcej – 2.996.800 osób. Jak łatwo zauważyć, ponad 1.500.000 osób niepełnosprawnych biologicznie nie legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności. Ma to istotne znaczenie, bowiem w większości przypadków przepisy wewnętrzne uzależniają przyznanie specjalnych uprawnień lub wsparcia od posiadania właściwego orzeczenia o niepełnosprawności (właściwego ze względu na rodzaj uprawnień), nie zaś od samego faktu istnienia niepełnosprawności. W konsekwencji do Rzecznika Praw Obywatelskich trafiają skargi osób z niepełnosprawnościami, którym odmówiono wsparcia (przykładowo dostosowania formy egzaminu maturalnego do specjalnych potrzeb niepełnosprawnych uczniów) z powodu posiadania niewłaściwego orzeczenia lub nieposiadania żadnego orzeczenia, nawet w sytuacji, w której niepełnosprawność była widoczna i nie budziła wątpliwości.

## 2. Definicja „komunikacji” i „języka” w prawie polskim

Polskie przepisy prawne nie definiują pojęcia „komunikacja” w kontekście praw osób z niepełnosprawnościami. Szereg aktów prawnych odnosi się jednak do alfabetu Braille’a – przykładowo Kodeks wyborczy<sup>23</sup>, ustawa o referendum ogólnokrajowym<sup>24</sup>, czy też ustawa – Prawo farmaceutyczne<sup>25</sup>. Szczegółowe wymagania w zakresie dostępności systemów te-

---

o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, art. 19-21 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 66 ze zm.); ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, art. 19-21 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 67 ze zm.).

<sup>21</sup> Przepis art. 4a ustawy o rehabilitacji.

<sup>22</sup> Art. 71 b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>23</sup> Art. 40a i art. 37b § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej jako: Kodeks wyborczy).

<sup>24</sup> Art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.).

<sup>25</sup> Art. 26 ust. 1a ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).



leinformatycznych określono zaś w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów<sup>26</sup>. Ponadto ustawa o języku migowym wymienia różne środki wspierające komunikowanie się osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się<sup>27</sup>. Praktyka korzystania z tych regulacji została omówiona w punktach sprawozdania odnoszących się do realizacji przez Polskę przepisów art. 21 i 29 Konwencji. Żadne akty prawne nie definiują natomiast i nie wymuszają posługiwania się formami augmentatywnymi i alternatywnymi w komunikacji z osobami z niepełnosprawnościami.

Sytuację osób głuchych i głuchoniewidomych komplikuje wielość języków migowych i innych form przekazu niewerbalnego. W Polsce do podstawowych sposobów komunikacji osób głuchych zalicza się polski język migowy (PJM) i system językowo-migowy (SJM), które znacznie się od siebie różnią. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że polski język migowy jest naturalnym językiem komunikacji osób głuchych (preferowanym przez osoby głuche od urodzenia) zaś system językowo-migowy stanowi środek komunikacji stworzony sztucznie na potrzeby nauczania osób słyszących i niesłyszących, w którym znaki migowe wspierają wypowiedź dźwiękowo-artykulacyjną.

Stosownie do treści przepisu art. 27 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy o języku polskim<sup>28</sup>, językiem urzędowym jest w Polsce język polski. Niemniej jednak ustawa o języku migowym definiuje pojęcia: polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM) oraz systemu komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN).

Praktyka stosowania tych przepisów została omówiona w części sprawozdania poświęconej realizacji przez Polskę przepisu art. 21 KPON.

### **3. Definicja „uniwersalnego projektowania” i „racjonalnego usprawnienia” w prawie polskim**

Polskie akty prawne nie posługują się pojęciem „uniwersalnego projektowania”. Stosowane są natomiast zwroty „środowisko wolne od barier funkcjonalnych”<sup>29</sup> lub też „likwidacja barier architektonicznych, technicznych i w komunikowaniu się w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych”<sup>30</sup>. Świadczy to o tym, że w oczach polskiego prawodawcy osoby z niepełnosprawnościami stanowią grupę społeczną, która wymaga adaptacji i specjalistycznego projektowania produktów, środowiska, programów i usług a co do zasady projekty te nie są dostępne dla wszystkich.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. poz. 526).

<sup>27</sup> Art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.; dalej jako: ustawa o języku migowym).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 ze zm.).

<sup>29</sup> § 1 pkt 8 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. - Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).

<sup>30</sup> Przykładowo § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1190).

Należy jednak mieć na uwadze, że zasadniczo przepisy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych są w Polsce stosowane bezpośrednio. Oznacza to, że definicja „uniwersalnego projektowania” zawarta w przepisie art. 2 KPON, mogłaby znaleźć zastosowanie w praktyce działania zarówno organów publicznych, jak i podmiotów prywatnych. Kwestię tę omówiono w części sprawozdania poświęconej realizacji przez Polskę przepisu art. 9 KPON.

Pojęcie „racjonalnego usprawnienia” zostało natomiast wprowadzone do polskiego porządku prawnego w drodze implementacji dyrektywy Unii Europejskiej o równym traktowaniu<sup>31</sup>, odnosi się jednak wyłącznie do obszaru zatrudnienia. Zgodnie z przepisem art. 23 a ustawy o rehabilitacji, pracodawca jest obowiązany zapewnić niezbędne racjonalne usprawnienia dla osoby niepełnosprawnej pozostającej z nim w stosunku pracy, uczestniczącej w procesie rekrutacji lub odbywającej szkolenie, staż, przygotowanie zawodowe albo praktyki zawodowe lub absolwenckie. Niedokonanie niezbędnych usprawnień (o ile nie są nieproporcjonalne) stanowi naruszenie zasady równego traktowania.

Pojęciami zbliżonymi do terminu „racjonalne usprawnienie” posłużono się także w tzw. ustawach technicznych. Przykładowo w Prawie budowlanym mowa o „warunkach niezbędnych do korzystania z obiektów przez osoby niepełnosprawne”<sup>32</sup> w Prawie przewozowym pojawia się termin „działania ułatwiające korzystanie ze środków transportowych osobom niepełnosprawnym”<sup>33</sup>, a w Prawie telekomunikacyjnym posłużono się pojęciem „udogodnień dla osób niepełnosprawnych”<sup>34</sup>. Żadne z wymienionych powyżej przepisów nie definiują tych pojęć, ani nie określają czy i w jakim stopniu działania te będą współfinansowane przez państwo.

#### 4. Statystyka i zbieranie danych

Omówione powyżej problemy dotyczące niespójnej definicji niepełnosprawności oraz braku jednolitego systemu orzekania o niepełnosprawności stanowią istotną barierę w procesie zbierania i gromadzenia danych, które mogłyby służyć pomocą w ocenie realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Przykładowo definicja i dane zbierane w ramach systemu edukacji nie odpowiadają definicji niepełnosprawności wykorzystywanej na potrzeby badań dotyczących rynku pracy. Dodatkowo, do chwili obecnej nie opracowano ogólnokrajowych wskaźników pozwalających na ocenę stopnia realizacji Konwencji w poszczególnych obszarach życia osób z niepełnosprawnościami. W konsekwencji dane pozyskiwane z różnych źródeł i z różną częstotliwością nie są porów-

<sup>31</sup> Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, 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 oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE 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.

<sup>32</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

<sup>33</sup> Art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1173 ze zm.).

<sup>34</sup> Art. 1 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r., poz. 243).

nywalne i tylko w niewielkim stopniu służą monitoringowi poziomu realizacji Konwencji na gruncie krajowym.

## 5. Uwagi w zakresie realizacji ogólnych obowiązków wynikających z KPN

Zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych<sup>35</sup>, odpowiedzialnym za wykonywanie obowiązków wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, który w myśl art. 33 KPN pełni również funkcję punktu kontaktowego (*focal point*). Do chwili obecnej **nie przyjęto jednak strategii dotyczącej wdrażania w Polsce postanowień Konwencji**, nie ustalono także wskaźników i powiązanych z nimi krajowych poziomów odniesienia dla każdego prawa ustanowionego w Konwencji<sup>36</sup>.

W odniesieniu do treści art. 4 ust. 2 KPN, nie określono ponadto, które z praw ustanowionych w Konwencji wdrażane jest stopniowo, a które ze skutkiem natychmiastowym. Ma to szczególne znaczenie dla procesu monitorowania realizacji praw społecznych określonych w KPN i utrudnia rzetelną ocenę wykonania jej postanowień.

## 6. Środki prawne umożliwiające ofiarom uzyskanie zadośćuczynienia w przypadku naruszenia praw ustanowionych w KPN

Naruszenie praw osób z niepełnosprawnościami może wiązać się z koniecznością wypłaty odszkodowania lub zadośćuczynienia przez sprawcę naruszenia, jednak okoliczności, w których ofiara może wystąpić na drogę sądową są istotnie ograniczone. Po pierwsze osoby z niepełnosprawnościami mogą dochodzić wypłaty odpowiedniej sumy pieniężnej w przypadku **naruszenia ich prawa do równego traktowania**. Praktyka stosowania tych środków prawnych została szczegółowo omówiona w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisu art. 5 KPN. W tym miejscu warto więc tylko zaznaczyć, że co do zasady powództwo o naruszenie zasady równego traktowania ogranicza się do obszaru związanego z pracą i zatrudnieniem, a liczba spraw rozpatrywanych przez sądy powszechne w tym zakresie jest niewielka.

Drugą możliwością dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia jest **powództwo o ochronę dóbr osobistych** tj. w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska<sup>37</sup>. Rzecznikowi znane są po-

<sup>35</sup> Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.).

<sup>36</sup> Zgodnie z pkt A.3.2. lit. c wytycznych dla państw-stron Konwencji przyjętych podczas drugiego posiedzenia Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych w Genewie w dniach 19-23 października 2009 r. nr CRPD/C/2/3 - *Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (dalej jako: wytyczne Komitetu), Państwo-strona powinno w swoim sprawozdaniu przedstawić informacje o przyjętych wskaźnikach dla monitorowania postępów na drodze do pełnej realizacji praw określonych w KPN.

<sup>37</sup> Przepis art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej jako: K.c.).

jedyncze wyroki sądowe, w których na tej podstawie przyznano odszkodowanie lub zadośćuczynienie za naruszenie praw osób z niepełnosprawnościami<sup>38</sup>.

Stosownie do przepisu art. 91 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Jednak od chwili ratyfikowania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie odnotowano żadnego orzeczenia sądu powszechnego, w którym podstawą orzekania byłyby przepisy KPON. Mając na uwadze stanowisko Sądu Najwyższego odnośnie do braku możliwości bezpośredniego stosowania Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>39</sup>, w ocenie Rzecznika także **bezpośrednie stosowanie przez sądy przepisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych może napotkać w przyszłości na poważne utrudnienia.**

Przepisy Konwencji były natomiast rozpatrywane w postępowaniu przed **Trybunałem Konstytucyjnym**. W jednej z rozpatrzonych dotychczas spraw, Trybunał uchylił się jednak od oceny, czy zaskarżone przepisy ustawy – Kodeks wyborczy są zgodne z przepisem art. 29 KPON<sup>40</sup> i umorzył postępowanie w tym zakresie. W kolejnej rozpatrzonej sprawie uznał, że zaskarżone przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach są zgodne z art. 29 KPON<sup>41</sup>. W chwili obecnej na rozpoznanie przez Trybunał oczekują trzy kolejne wnioski, w których wzorcem kontroli są przepisy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>42</sup>.

## 7. Rekomendacje kierunkowe

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu pełnej realizacji praw ustanowionych w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niezbędne jest:

<sup>38</sup> Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 września 2011 r. (sygn. akt I ACa 300/11) stwierdził, że odmowa wstępu do restauracji osoby niepełnosprawnej z psem asystentem stanowi naruszenie dóbr osobistych oraz zasady równego traktowania w dostępie do usług oferowanych publicznie. Sad uzasadnił ponadto, że: *do dyskryminacji dochodzi nie tylko, gdy brakuje obiektywnego uzasadnienia różnicy traktowania osób będących w takiej samej sytuacji, ale także wtedy gdy pozornie neutralne warunki, kryteria lub praktyki, stosowane są na równi wobec wszystkich, lecz w sposób szczególny dotyczą pewną grupę społeczną.*

<sup>39</sup> W wyroku z dnia 8 lutego 2000 r. (sygn. akt. III UKN 374/99), Sąd Najwyższy uznał, że Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych nie jest umową, której postanowienia można stosować bezpośrednio.

<sup>40</sup> W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12) Trybunał Konstytucyjny uznał, że oddzielne orzekanie o zgodności zaskarżonej regulacji z art. 29 lit. a konwencji jest zbędne. Stąd postępowanie co do tego wzorca kontroli zostało umorzone z uwagi na zbędność orzekania. Szczegółowy opis tej sprawy zamieszczono w części sprawozdanie poświęconej realizacji przepisu art. 29 KPON.

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.

<sup>42</sup> Sprawa o sygn. K 47/12 z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami stacji, peronów kolejowych i taboru kolejowego; sprawa o sygn. K 37/13 z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca obowiązku dostarczenia przez osobę niepełnosprawną pojazdu przystosowanego do rodzaju schorzenia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu na prawo jazdy, a także pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Katowicach o sygn. P 58/13 dotyczące prawa osób z niepełnosprawnościami do zawarcia związku małżeńskiego.

- opracowanie i wdrożenie jednolitego systemu orzekania w zakresie funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach życia w tym m.in. edukacji, pracy, zabezpieczenia społecznego i zdrowia. System ten powinien opierać się na diagnozie funkcjonalnej osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem definicji opartej na społecznym modelu niepełnosprawności;
- dokonanie przeglądu obowiązujących w Polsce aktów prawnych pod kątem słownictwa używanego dla określenia „niepełnosprawności” i „osób z niepełnosprawnościami” oraz wyeliminowanie pojęć przestarzałych i pejoratywnych;
- jednoznaczne określenie, które uprawnienia przyznawane osobom z niepełnosprawnościami są zależne od posiadania odpowiedniego orzeczenia (niepełnosprawności prawnej), a które wynikają z samego faktu istnienia niepełnosprawności (niepełnosprawności biologicznej);
- jednoznaczne wskazanie, które z praw ustanowionych w Konwencji wdrażane są stopniowo, a które ze skutkiem natychmiastowym;
- opracowanie wskaźników i powiązanych z nimi krajowych poziomów odniesienia dla każdego prawa ustanowionego w Konwencji;
- przyjęcie ogólnokrajowej strategii wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

## IV. INFORMACJA O REALIZACJI WYBRANYCH PRAW USTANOWIONYCH W KONWENCJI

---

### Artykuł 5 – Równość i niedyskryminacja

#### 1. Wprowadzenie

Zgodnie z przepisem art. 32 Konstytucji RP, wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

W polskim systemie prawnym ochrona osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją opiera się przede wszystkim na dwóch aktach prawnych – Kodeksie pracy<sup>43</sup> oraz ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>44</sup> (dalej jako: ustawa o równym traktowaniu).

Organem rządowym właściwym w sprawach przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania jest Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania umiejscowiony w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Zadania związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność Pełnomocnik powinien wykonywać we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych<sup>45</sup> umiejscowionym w strukturze Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Kompetencje kontrolne w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania w zatrudnieniu wobec osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę posiada także Państwowa Inspekcja Pracy. Uprawnienia Inspekcji w obszarze przeciwdziałania naruszeniom zasady niedyskryminacji nie dotyczą natomiast osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowa zlecenia lub umowa o dzieło), a także obowiązków wynikających z ustawy o równym traktowaniu.

Niezależnym (nieumiejscowionym w strukturach rządu i niepodlegającym instytucjom rządowym) organem do spraw równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność jest Rzecznik Praw Obywatelskich pełniący jednocześnie funkcję niezależnego mechanizmu do spraw promowania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Co do zasady, kompetencje Rzecznika aktualizują się w przypadku naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji przez organy władzy publicznej. Poza zakresem tych kompetencji pozostają więc działania lub zaniechania osób fizycznych lub innych podmiotów prawa prywatnego. W takim przypadku

---

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej jako: Kodeks pracy lub K.p.).

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.).

<sup>45</sup> Art. 21 ust. 7 ustawy o równym traktowaniu.

Rzecznik może jednak badać postępowanie organów i instytucji publicznych w zakresie działań, które podjęły w celu niedopuszczenia do naruszenia zasady równego traktowania przez podmiot prywatny, a także udzielić ofierze dyskryminacji informacji i wyjaśnień o przysługujących jej środkach prawnych<sup>46</sup>.

## 2. Postępy w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do równego traktowania i niedyskryminacji

Ze wszystkich grup narażonych w Polsce na dyskryminację i wykluczenie to osoby z niepełnosprawnościami cieszą się największym zrozumieniem i najmniejszym dystansem społecznym. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Pełnomocniczki Rządu do spraw Równego Traktowania<sup>47</sup>, najmniejsze dystanse społeczne odnotowano względem osób z niepełnosprawnością: wzroku (14,7 pkt w skali Bogardusa), słuchu (14,3 pkt), osób poruszających się na wózku (13,9 pkt). Oznacza to, że polskie społeczeństwo odznacza się relatywnie dużym poziomem akceptacji dla osób z niepełnosprawnościami, co powinno pozytywnie oddziaływać na skalę zagrożenia dyskryminacją tej grupy osób. Niepokojący jest natomiast stosunek Polaków do osób z niepełnosprawnością psychiczną. Dystans społeczny do tej grupy osób wynosi aż 46,3 pkt, co stanowi czwarty w kolejności najwyższy wynik dystansu społecznego (po homoseksualnych mężczyznach, osobach transseksualnych i osobach biseksualnych). Jednocześnie największy odsetek Polek i Polaków, bo aż 82%, jest zdania, że rząd powinien podejmować działania na rzecz równego traktowania osób z niepełnosprawnościami. Można więc uznać, że atmosfera społeczna w Polsce sprzyja przeciwdziałaniu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami.

Problematyka równego traktowania osób z niepełnosprawnościami została dostrzeżona podczas prac nad *Krajowym Programem Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016*, który w części poświęconej równemu traktowaniu na rynku pracy grup narażonych na dyskryminację wśród celów szczegółowych przewiduje m.in. wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, poprzez przygotowanie spójnych i efektywnych regulacji prawnych z zakresu wspierania opieki nad osobami z ciężką niepełnosprawnością, wymagającymi opieki ciągłej. Konwencja została także przywołana w części Krajowego Programu poświęconego promowaniu włączającego systemu edukacji oraz zasady uniwersalnego projektowania.

W ocenie Rzecznika pozytywnie ocenić należy także niektóre regulacje prawne dotyczące równego traktowania i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. W szczególności na aprobatę zasługują gwarancje równego traktowania ze względu na niepełnosprawność przewidziane w Kodeksie pracy, które przewidują ochronę m.in. w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, ukształtowania wynagrodzenia za pracę i innych warunków zatrudnienia, awansowaniu i typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifika-

<sup>46</sup> Art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

<sup>47</sup> Badanie przeprowadzone w ramach projektu "Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia", (CEAPP, 2012). Wyniki badania zostały opublikowane w Krajowym Programie Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016.

cje zawodowe. Ustawa o równym traktowaniu zakazuje natomiast nierównego traktowania ze względu na niepełnosprawność przy podejmowaniu kształcenia zawodowego, podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, przystępowania i działania w związkach zawodowych oraz korzystania z instrumentów rynku pracy. Osoba z niepełnosprawnością, wobec której zasada równego traktowania została naruszona w przywołanych powyżej obszarach ma prawo do odszkodowania.

Zarówno ustawa o równym traktowaniu, jak i przepisy Kodeksu pracy przewidują także instytucję tzw. odwróconego ciężaru dowodu, zgodnie z którą w przypadku uprawdopodobnienia naruszenia zasady równego traktowania przez osobę z niepełnosprawnością ten, któremu zarzucono naruszenie tej zasady, jest obowiązany wykazać, że nie dopuścił się jej naruszenia. Ustawa o równym traktowaniu przewiduje także zakaz retorsji wobec osób z niepełnosprawnościami, które skorzystały z przysługujących im uprawnień z tytułu naruszenia zasady równego traktowania. Zakaz ten dotyczy również tych osób, które w jakiegokolwiek formie udzieliły wsparcia osobie z niepełnosprawnością dochodzącej roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania (np. świadkowie zeznający w procesie sądowym na korzyść osoby z niepełnosprawnością).

### **3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do równego traktowania i niedyskryminacji**

Pomimo istnienia opisanych powyżej standardów konstytucyjnych, a także uchwalenia ustawy o równym traktowaniu, w ocenie Rzecznika, gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym. Ustawa o równym traktowaniu nie zakazuje bowiem dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w takich obszarach jak: oświata i szkolnictwo wyższe, opieka zdrowotna, dostęp i warunki korzystania z zabezpieczenia społecznego, a także usług oferowanych publicznie, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, pomimo tego, że zakaz ten dotyczy innych grup narażonych na dyskryminację (m.in. mniejszości etnicznych). Tym samym osoba z niepełnosprawnością, która stała się ofiarą nierównego traktowania, nie dysponuje taką samą jak inni ochroną przed dyskryminacją.

Rzecznik krytycznie ocenia także skuteczność środków przewidzianych do ochrony i przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania osób z niepełnosprawnościami. Jak wyżej wskazano, zgodnie z ustawą o równym traktowaniu, osoba z niepełnosprawnością, korzystająca z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania może ubiegać się o odszkodowanie. W polskim systemie prawnym odszkodowanie, co do zasady, odnosi się do zrekompensowania szkody majątkowej z pominięciem krzywdy moralnej. Tymczasem w zdecydowanej większości spraw o naruszenie zasady równego traktowania ze względu na niepełnosprawność, przedmiotem ochrony jest nie tyle prawo majątkowe osoby z niepełnosprawnością, co jej godność. Tym samym w przypadku, w którym osoba z niepełnosprawnością stała się wprawdzie ofiarą dyskryminacji, jednak nie poniosła szkody majątkowej, nie przysługuje jej roszczenie przewidziane w ustawie o równym traktowaniu.



Rzecznikowi nie są także znane żadne przypadki, w których sąd lub inny organ kontroli państwowej rozstrzygając o naruszeniu zasady równego traktowania posłużył się definicją „racjonalnego usprawienia”, o której mowa w przepisie art. 5 ust. 3 w zw. z art. 2 Konwencji.

Wreszcie istotną barierą w zakresie realizacji prawa do równego traktowania i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami jest niewielka świadomość społeczna i niski poziom wiedzy na temat praw przysługujących ofiarom dyskryminacji oraz instytucji i organów świadczących pomoc w tym zakresie. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych w roku 2012 przez Komisję Europejską<sup>48</sup>, jedynie 33% ankietowanych zadeklarowało, że zna swoje prawa w przypadku, gdyby stała się ofiarą dyskryminacji lub nękania. Wszystkie te czynniki wpływają na niską efektywność środków przewidzianych dla ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją.

#### 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Opisane powyżej bariery w zakresie realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do równego traktowania i niedyskryminacji znajdują odzwierciedlenie w statystykach dotyczących liczby postępowań sądowych o naruszenie zasady równego traktowania oraz liczby skarg kierowanych w tym zakresie przez osoby z niepełnosprawnościami do organów i instytucji publicznych.

W latach 2011-2014 do sądów powszechnych trafiło jedynie 5 spraw o przyznanie odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania (uwzględniając wszystkie przesłanki dyskryminacji). Nie jest znana liczba spraw rozpatrywanych przez sądy pracy z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Rzecznik dysponuje jedynie zbiorczymi danymi dotyczącymi wszystkich spraw z obszaru równego traktowania w zatrudnieniu (uwzględniające wszystkie przesłanki dyskryminacji). W sprawach z zakresu dyskryminacji w zatrudnieniu, na podstawie przepisu art. 11<sup>3</sup> Kodeksu pracy, w roku 2013 rozpatrzono łącznie 63 sprawy w tym jedynie 6 uwzględniono w całości. Na podstawie przepisu art. 18<sup>3d</sup> Kodeksu pracy rozpatrzono natomiast 427 takich spraw (172 powództwa wniesione przez kobiety i 255 powództw wniesionych przez mężczyzn) z czego uwzględniono w całości lub w części 72 powództwa (31 powództw wniesionych przez kobiety i 41 powództw wniesionych przez mężczyzn).

Także do Państwowej Inspekcji Pracy wpływają jedynie nieliczne skargi z zakresu nierównego traktowania, którego podstawą była niepełnosprawność pracownika. W roku 2013 do Inspekcji wpłynęło łącznie 10 spraw z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przy nawiązaniu lub rozwiązaniu stosunku pracy (w tym 7 uznano za bezzasadne), 5 spraw z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przy kształtowaniu wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia (w tym 4 uznano za bezzasadne) oraz 1 skarga w zakresie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w dostępie do szkoleń zawodowych (sprawa w toku).

<sup>48</sup> Badania Komisji Europejskiej - Eurobarometr - dyskryminacja w UE w roku 2012.

Istotny wzrost spraw z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność zanotował natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich. W roku 2012 do Rzecznika skierowano 1097 takich skarg, co stanowiło 56% wszystkich wniosków skierowanych do RPO w obszarze równego traktowania (przy czym ponad 900 skarg dotyczyło jednej i tej samej sprawy). W roku 2013 do Rzecznika wpłynęło 305 wniosków w obszarze naruszenia zasady równego traktowania osób z niepełnosprawnościami, co stanowiło 36% wszystkich skarg skierowanych do RPO w zakresie realizacji zasady równego traktowania. Osoby z niepełnosprawnościami stanowią najliczniejszą grupę wnioskodawców w sprawach dotyczących równego traktowania i niedyskryminacji rozpatrywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

### Procentowy wpływ wybranych spraw z obszaru równego traktowania do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2013



Jak się jednak wydaje dane te nie oddają skali zjawiska dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w Polsce. Z badań prowadzonych na zlecenie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania wynika, że co najmniej 8% osób czuje się w Polsce gorzej traktowanych ze względu na swoją niepełnosprawność. Mając na uwadze, że liczbę osób niepełnosprawnych szacuje się w Polsce na 4.700.000 osób (cztery miliony siedemset tysięcy osób) to problem ten może dotyczyć nawet 376.000 osób (trzysta siedemdziesięciu sześciu tysięcy osób).

Ten mały odsetek spraw rozpatrywanych w Polsce w obszarze równego traktowania ze względu na niepełnosprawność, w ocenie Rzecznika, świadczy o niskiej świadomości prawnej osób z niepełnosprawnościami, braku zaufania do organów publicznych ale przede wszystkim o małej skuteczności środków przewidzianych w celu przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w Polsce.

## 5. Rekomendacje kierunkowe

W ocenie Rzecznika, koniecznym jest zapewnienie skutecznych środków przewidzianych dla ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją poprzez poszerzenie

zakazu dyskryminacji w ustawie o równym traktowaniu oraz umożliwieniu dochodzenia rekompensaty pieniężnej (zadośćuczynienia) także za krzywdy o charakterze moralnym oraz naruszenie godności osoby z niepełnosprawnością.

Ponadto niezbędne jest zintensyfikowanie działań zmierzających do zwiększenia świadomości oraz wiedzy osób z niepełnosprawnościami na temat przysługujących im praw oraz instytucji i organizacji świadczących pomoc ofiarom dyskryminacji, a także ułatwienie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

## Artykuł 9 – Dostępność (środowiska zabudowanego)<sup>49</sup>

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

W polskim prawie wewnętrznym istnieją regulacje odnoszące się do obowiązku zapewnienia dostępności obiektów budowlanych dla osób z niepełnosprawnościami. Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają ustawa – Prawo budowlane<sup>50</sup> oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>51</sup>. Zgodnie ze wskazaną powyżej ustawą – Prawo budowlane obiekty budowlane należy projektować i budować zapewniając warunki niezbędne do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich<sup>52</sup>. Szczegółowe warunki dostosowania budynków do potrzeb osób z niepełnosprawnościami zostały określone w przywołanym powyżej rozporządzeniu. Zadania związane z kontrolą dostępności obiektów budowlanych dla osób z niepełnosprawnościami powierzono powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego. Ponadto zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zarówno w planowaniu, jak i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać potrzeby osób z niepełnosprawnościami<sup>53</sup>.

Polskie przepisy wewnętrzne nie posługują się pojęciem „uniwersalnego projektowania” a termin „racjonalne usprawnienia” znajduje zastosowanie wyłącznie w obszarze zatrudnienia i nie odnosi się do szeroko rozumianej dostępności przestrzeni publicznej, środków transportu lub technologii informacyjno-komunikacyjnych<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> Kwestie dostępności infrastruktury transportowej zostały omówione w części sprawozdania odnoszącej się do realizacji art. 20 KPON, natomiast dostępności informacji (w tym dostępności stron internetowych) w części poświęconej realizacji art. 21 Konwencji.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.; dalej jako: ustawa - Prawo budowlane).

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

<sup>52</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane.

<sup>53</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).

<sup>54</sup> Więcej na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisów art. 1-4 KPON.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji art. 9 – Dostępność

Stosownie do obowiązujących w Polsce przepisów prawnych wszystkie budynki wybudowane po dniu 1 stycznia 1995 r.<sup>55</sup> muszą być dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Obowiązek ten dotyczy także budynków poddanych rozbudowie lub przebudowie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dostępność przestrzeni publicznej dla osób z niepełnosprawnościami ulega powolnej, aczkolwiek systematycznej poprawie. Dodatkowo Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych podejmuje aktywne działania na rzecz promocji idei projektowania uniwersalnego.

## 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji art. 9 – Dostępność

Pomimo istnienia odpowiednich regulacji w prawie krajowym, dotyczących dostępności środowiska zabudowanego dla osób z niepełnosprawnościami, ich realizacja w praktyce nie odpowiada standardom wyznaczonym w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Same przepisy ustawy – Prawo budowlane również budzą kontrowersję, nie odnoszą się bowiem wprost do innych typów niepełnosprawności poza ograniczoną sprawnością ruchową. W efekcie w większości nowych projektów proponowane są jedynie udogodnienia dla jednej grupy osób z niepełnosprawnościami – poruszających się na wózkach inwalidzkich. Przepisy prawa budowlanego nie wymuszają także budowania nowych obiektów zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania<sup>56</sup>. Jest to m.in. konsekwencja braku systematycznych i kompleksowych szkoleń z tego zakresu przeznaczonych dla przedstawicieli wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego<sup>57</sup>.

Aktualnie brak jest również generalnego obowiązku podjęcia działań na rzecz dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami budynków wybudowanych przed dniem 1 stycznia 1995 r. W konsekwencji większość tych obiektów pozostaje niedostępna dla osób z niepełnosprawnościami<sup>58</sup>.

Poważnym problemem jest też szereg wyjątków od zasady dostępności. Na podstawie przepisów szczegółowych, obowiązkwowi dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nie podlegają niektóre kategorie miejsc pozbawienia wolności<sup>59</sup>. Do Rzecznika docierają także sygnały o istotnych problemach w zakresie wykonania niezbędnych dostosowań w obiektach zabytkowych.

Istotne zastrzeżenia należy także sformułować pod adresem inspekcji nadzoru budowlanego, do której ustawowych zadań należy m.in. kontrola dostosowania nowowybu-

<sup>55</sup> Data wejścia w życie ustawy - Prawo budowlane.

<sup>56</sup> Problem ten został poruszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2012 r., znak: RPO-715377-I/12/KK.

<sup>57</sup> Problem ten został poruszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2012 r., znak: RPO-701167-I/12/KK.

<sup>58</sup> Problem ten został poruszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 24 lipca 2013 r., znak: RPO-728520-IV/13/AT.

<sup>59</sup> Więcej na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisów art. 15 KPON.

dowanych obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Problem ten oddają przedstawione poniżej dane dotyczące poziomu dostępności obiektów użyteczności publicznej w jednym z polskich województw.

#### 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Pomimo istotnej wagi problemu dostępności obiektów budowlanych i przestrzeni publicznej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, liczba badań i danych statystycznych na ten temat jest relatywnie niewielka. W roku 2012 Najwyższa Izba Kontroli (NIK) przeprowadziła kontrolę dostępności obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła stan dostosowania nowowytbudowanych lub przebudowywanych obiektów użyteczności publicznej. **Spośród 121 skontrolowanych obiektów aż 110 (90,9%) nie spełniało warunków dostępności.** W ocenie NIK zasadniczą przyczyną dopuszczenia do użytkowania obiektów niedostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, było nieprawidłowe wykonywanie przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, zadań określonych w przepisach ustawy – Prawo budowlane, dotyczących kontroli procesu budowlanego. Niedostosowanie obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim potwierdziły również wyniki badania ankietowego, skierowanego przez NIK do **94 organów administracji publicznej.** Z uzyskanych informacji wynika, że **84% budynków będących siedzibami tych organów nie spełnia – w różnym stopniu – potrzeb w badanym zakresie**<sup>60</sup>. Wyniki kontroli dostępności lokali wyborczych dla wyborców z niepełnosprawnościami zostały omówione w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisu art. 29 Konwencji.

#### 5. Najważniejsze rekomendacje

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu prawidłowej implementacji standardów określonych w przepisie art. 9 KPON, niezbędne jest podjęcie następujących działań:

- należy doprecyzować przepisy prawa budowlanego tak, aby w równym stopniu zabezpieczały one ochronę praw wszystkich osób z niepełnosprawnościami zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania;
- niezbędne jest uchwalenie normy prawnej statuującej po stronie właścicieli budynków użyteczności publicznej wybudowanych przed dniem 1 stycznia 1995 r. obowiązek podjęcia przez nich – w odpowiednio długim terminie – działań zmierzających do dostosowania tych budynków do potrzeb osób z niepełnosprawnościami;
- celowym wydaje się także przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej pod kątem ich dostępności dla osób

<sup>60</sup> Informacja o wynikach kontroli *Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim*, nr ewid. 171/2012/P12127/LBI, s. 7-8.

- z niepełnosprawnościami i opracowanie wieloletniego planu likwidacji stwierdzonych barier;
- niezbędne jest wzmocnienie kontroli prowadzonej przez inspekcję nadzoru budowlanego w zakresie dostępności nowobudowanych obiektów dla osób z niepełnosprawnościami;
- konieczne jest wprowadzenie do standardów nauczania na kierunkach związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego przedmiotów poświęconych zasadom uniwersalnego projektowania.

## Artykuł 12 – Równość wobec prawa

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

W polskim systemie prawnym w sposób wyraźny odróżniono instytucję zdolności prawnej (*legal capacity*) od zdolności do czynności prawnych (*capacity to act in law*). Stosownie do postanowień Kodeksu cywilnego<sup>61</sup>, zdolność prawna przysługuje każdemu człowiekowi od chwili urodzenia. Nie można się jej zrzec, przenieść na inną osobę ani ograniczyć w jakikolwiek sposób. Termin ten oznacza zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków prawnych. Każda osoba z niepełnosprawnością z mocy prawa posiada zdolność prawną na zasadzie równości z innymi osobami.

Natomiast zdolność do czynności prawnych oznacza możliwość nabywania praw i obowiązków we własnym imieniu, czyli samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej. Zgodnie z przepisem art. 11 Kodeksu cywilnego, pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności, czyli co do zasady w wieku 18 lat. Zdolności do czynności prawnych nie mają osoby, które nie ukończyły lat 13 oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie<sup>62</sup>.

Polski Kodeks cywilny przewiduje dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia: całkowite i częściowe. Różnica pomiędzy jednym a drugim rodzajem tej instytucji dotyczy zasadniczo stopnia występowania przesłanek wymaganych do ubezwłasnowolnienia osoby fizycznej oraz skutków, jakie wiążą się z każdym z nich. Zgodnie z dyspozycją art. 13 § 1 K.c. osoba, która ukończyła lat trzynaście może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem. Skutkiem całkowitego ubezwłasnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego (chyba że pozostaje ona jeszcze pod władzą rodzicielską). W myśl art. 16 § 1 K.c. ubezwłasnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat osiemnaście (oraz kobiety, która uzyskała pełnoletność przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umy-

<sup>61</sup> Art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej jako: Kodeks cywilny).

<sup>62</sup> Art. 12 Kodeksu cywilnego.

słowy lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo i narkomanie, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Orzeczenie częściowego ubezwłasnowolnienia skutkuje ograniczeniem zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora<sup>63</sup>.

Zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem tekstu Konwencji na język polski<sup>64</sup> treść art. 12 KPON odnosi się jedynie do równej zdolności prawnej osób z niepełnosprawnościami z pominięciem zdolności do czynności prawnych. Jednocześnie w chwili składania dokumentu ratyfikacyjnego rząd polski złożył deklarację (zatytułowaną: „oświadczenie interpretacyjne”) do treści art. 12 KPON, w którym oświadcza, że *interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie wewnętrznym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem*<sup>65</sup>. Tym samym Polska wykluczyła możliwość stosowania przepisu art. 12 KPON wobec osób z niepełnosprawnościami, które na podstawie obowiązujących przepisów wewnętrznych zostały ubezwłasnowolnione.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji art. 12 – Równość wobec prawa

Ratyfikacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zintensyfikowała dyskusję nad potrzebą zmiany instytucji ubezwłasnowolnienia w Polsce. Stosowne prace nad nowelizacją Kodeksu cywilnego toczą się w Ministerstwie Sprawiedliwości. W wyniku tych prac przygotowano projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. Projekt założeń obejmuje problematykę zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami a także zdolności osób z niepełnosprawnościami do zawarcia małżeństwa. Projekt ten oczekuje na skierowanie do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych.

Należy podkreślić, że projekt założeń nie jest tożsamy z projektem aktu prawnego, a poziom jego ogólności nie pozwala na ocenę, czy implementuje on w pełni standardy wyznaczone w drodze Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Niemniej jednak podjęcie intensywnych prac nad nowelizacją przepisów regulujących instytucję ubezwłasnowolnienia pozwala mieć nadzieję na istotną poprawę sytuacji prawnej i faktycznej osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną w Polsce.

<sup>63</sup> Za: M. Zima-Parjaszewska, *Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa - sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych*, w: A. Błaszczak (red.), „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”, wyd. BRPO, Warszawa 2012, s. 20.

<sup>64</sup> Tłumaczenie tekstu Konwencji ukazało się w oficjalnym publikatorze aktów prawnych - Dzienniku Ustaw z roku 2012 pod pozycją 1169.

<sup>65</sup> Oświadczenie to budzi wątpliwości co do zgodności z treścią art. 46 KPON, co zostało omówione w części V niniejszego sprawozdania.

### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji poszczególnych praw zagwarantowanych Konwencją

Obowiązujące w Polsce przepisy regulujące instytucję ubezwłasnowolnienia stanowią typowy przykład modelu zastępczego podejmowania decyzji i jako takie nie spełniają standardów określonych w art. 12 KPON. Najpoważniejszym skutkiem ubezwłasnowolnienia jest utrata lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych, a tym samym regulacja ta nie zapewnia osobom z niepełnosprawnościami wsparcia przy korzystaniu z tej zdolności, a jedynie podejmowanie czynności w ich zastępstwie. Polskie przepisy wewnętrzne nie zawierają też wystarczających gwarancji, że wola i preferencje osoby ubezwłasnowolnionej zostaną wzięte pod uwagę w istotnych dla niej kwestiach. Instytucja ubezwłasnowolnienia jest więc środkiem dalece nieproporcjonalnym, orzekanym bezterminowo oraz nieograniczonym do konkretnych zakresów czy też rodzajów spraw. Orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu nie jest poddawane regularnej rewizji z urzędu przez żaden kompetentny i bezstronny organ lub władzę sądowniczą.

Wnioski kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują ponadto na nieprawidłowości w zakresie sprawowania opieki i kurateli nad osobami ubezwłasnowolnionymi przejawiające się w braku chętnych do objęcia funkcji opiekunów lub kuratorów, przewlekłości postępowań o wyznaczenie opiekunów i kuratorów oraz braku wystarczającej dbałości o interesy osób ubezwłasnowolnionych. Nadzór nad sprawowaniem opieki i kurateli ogranicza się w praktyce do zatwierdzania przez sąd rodzinny i opiekuńczy sprawozdań z ich wykonywania składanych nie rzadziej niż raz na rok.

Zdolność do czynności prawnych warunkuje autonomię decyzyjną w wielu dziedzinach życia, dlatego ubezwłasnowolnienie prowadzi do prawnego i społecznego wykluczenia osób pozbawionych tej zdolności. Ubezwłasnowolnienie uniemożliwia korzystanie – na równi z innymi osobami – z prawa do posiadania i dziedziczenia własności, sprawowania kontroli nad własnymi finansami, a także dostępu do pożyczek i kredytów.

Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie korzysta z praw wyborczych (art. 62 ust. 2 Konstytucji), nie może brać udziału w wyborach, referendach, podpisać inicjatywy obywatelskiej, nie może zakładać stowarzyszeń ani być ich członkiem (art. 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>66</sup>), nie może być także członkiem partii politycznych (art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. – O partiach politycznych)<sup>67</sup> ani organizować zgromadzeń (art. 3 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach<sup>68</sup>). Ubezwłasnowolnienie całkowite powoduje wyłączenie możliwości samodzielnego zawierania umów cywilnoprawnych (art. 14 k.c.)<sup>69</sup>, bycia prokurentem (art. 1092 § 2 k.c.) i pełnomocnikiem. Osoba

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 20 poz. 54 ze zm.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 857 ze zm.

<sup>68</sup> Dz. U. Nr 51 poz. 297 ze zm.

<sup>69</sup> Uwzględniając potrzeby życia codziennego, ustawodawca przewidział w § 2 tego artykułu wyjątek, polegający na możliwości uznania za ważną umowy zawartej przez taką osobę, jeżeli spełnione są następujące przesłanki: po pierwsze, będzie to umowa zaliczana do powszechnie zawieranych w *drobnych bieżących sprawach życia codziennego*; po drugie, zostanie wykonana; po trzecie, nie pociągnie za sobą rażącego pokrzywdzenia osoby *niezdolnej do czynności prawnych*.



ba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może zawrzeć małżeństwa (art. 11 § 1 k.r.o.)<sup>70</sup>, a jeśli w trakcie trwania małżeństwa okaże się, że zawarła je osoba ubezwłasnowolniona całkowicie, to współmałżonek może żądać unieważnienia małżeństwa (art. 11 § 2 k.r.o.). Natomiast jeśli ubezwłasnowolnienie nastąpiło w trakcie trwania związku małżeńskiego, to skutkuje ono zniesieniem z mocy prawa majątkowej wspólności małżeńskiej (art. 53 k.r.o.). Poza tym, mężczyzna, co do którego istnieją podstawy do całkowitego ubezwłasnowolnienia, nie może uznać dziecka pozamałżeńskiego (art. 77 k.r.o.), mężczyzna oraz kobieta całkowicie ubezwłasnowolnieni nie mogą wytoczyć powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może pełnić władzy rodzicielskiej nad swoimi dziećmi, dla których sąd ustanowi innego opiekuna, nie może także przysposobić dziecka, nie może być opiekunem ani kuratorem. Osoba ubezwłasnowolniona (choćby częściowo) nie może ani sporządzić testamentu, ani go odwołać (art. 944 k.c.). Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może podejmować pracy (art. 22 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>71</sup>), a także nie ma dostępu do niektórych zawodów lub funkcji, na przykład sędziego sądu powszechnego (art. 61 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych)<sup>72</sup>, lekarza (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>73</sup>), urzędnika państwowego (art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych). Ubezwłasnowolnienie powoduje również ograniczenie zdolności do czynności prawnych w sferze postępowania administracyjnego (art. 30 § 1 k.p.a.) i podatkowego (art. 135 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>74</sup>). Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może się samodzielnie zameldować (art. 9a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>75</sup>) czy też być krwiodawcą (art. 15 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi<sup>76</sup>)<sup>77</sup>.

Jednocześnie błędne tłumaczenie oficjalnego tekstu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (o czym powyżej) oraz „oświadczenie interpretacyjne” złożone przez Polskę do art. 12 KPON w chwili jej ratyfikowania uniemożliwiają osobom ubezwłasnowolnionym powoływanie się na gwarancje ustanowione tą Konwencją w celu egzekwowania swojego prawa do równego traktowania.

#### 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Z danych gromadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że od roku 2006 systematycznie rośnie w Polsce liczba nowych wniosków o ubezwłasnowolnienie osób fizycz-

<sup>70</sup> Problematyka prawa do zawarcia związku małżeńskiego przez osoby z niepełnosprawnościami została omówiona przy punkcie odnoszącym się do realizacji art. 23 KPON.

<sup>71</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 ze zm.

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 98 poz. 1070 ze zm.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 136 poz. 857 tekst jednolity.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 tekst jednolity.

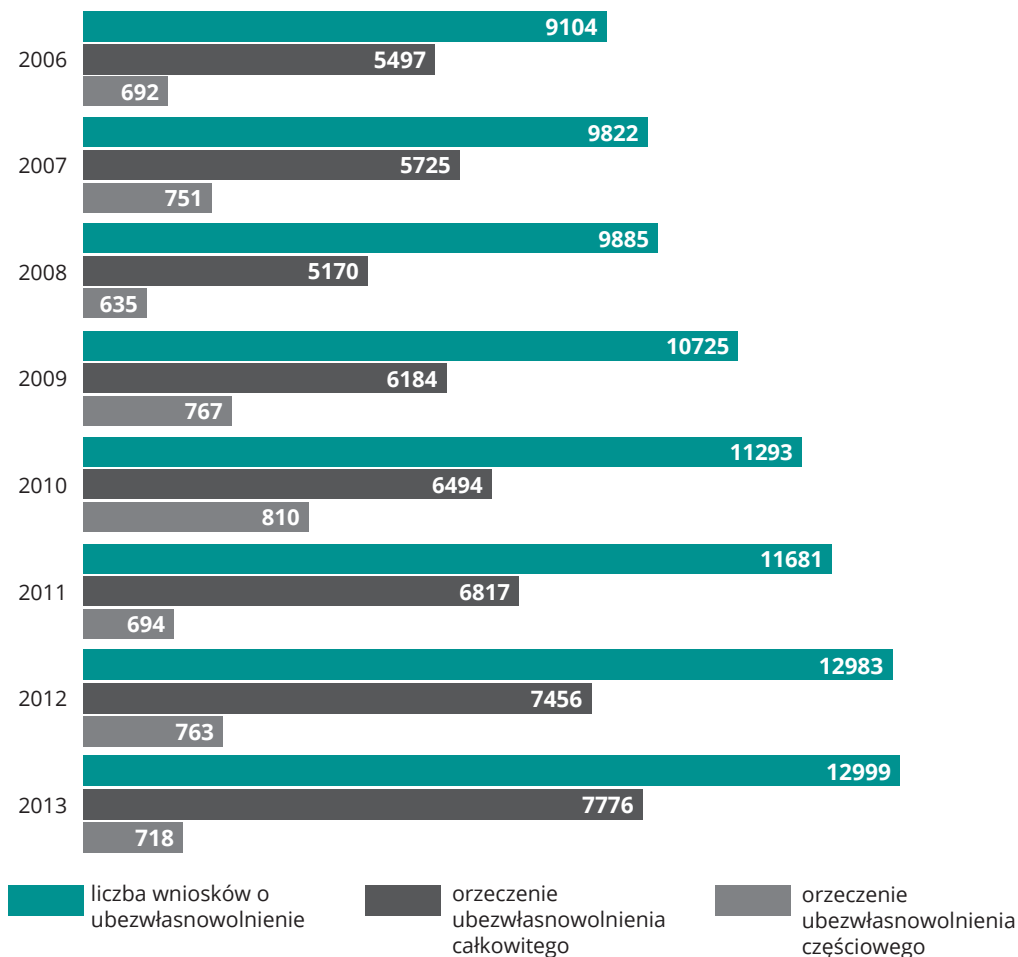
<sup>75</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 139 poz. 993 tekst jednolity.

<sup>76</sup> Dz. U. Nr 106 poz. 681 ze zm.

<sup>77</sup> Za: M. Zima-Parjaszewska, *Równość osób z niepełnosprawnościami...*, s. 21,22.

nych<sup>78</sup>. W roku 2006 liczba takich wniosków wynosiła 9.104 (przy czym ubezwłasnowolnienie całkowite orzeczono w 5.497 sprawach, a ubezwłasnowolnienie częściowe w 692 sprawach), podczas gdy w roku 2013 liczba ta wzrosła do 12.999 wniosków (ubezwłasnowolnienie całkowite orzeczono w 7.776 sprawach a ubezwłasnowolnienie częściowe w 718 sprawach). Średnia długość postępowania o ubezwłasnowolnienie wyniosła od 3,9 miesiąca (w roku 2006) do 4,8 miesiąca (w roku 2013).

### Ewidencja spraw o ubezwłasnowolnienie w latach 2006-2013 sądy okręgowe - I instancja



Oprac.: BRPO na podstawie danych udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości

<sup>78</sup> Materiały Wydziału Statystyki i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości dostępne pod adresem: <http://isws.ms.gov.pl/pl/wyszukiwarka/index,1.html?Query=ubezw%C5%82asnowolnienie%20w%20latach%202004-2012>

Przedstawiony powyżej wykres dotyczy wyłącznie spraw rozpatrywanych w sądach okręgowych (I instancja), jednak z dostępnych danych wynika, że liczba apelacji wnoszonych od wyroków sądów I instancji o ubezwłasnowolnieniu jest relatywnie niska i waha się od 91 (rok 2006) do 142 (rok 2013). W roku 2013 w wyniku wniesionej apelacji sądy II instancji zmieniły 12 i uchyliły 21 wyroków sądów okręgowych o ubezwłasnowolnieniu.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. liczba osób ubezwłasnowolnionych znajdujących się pod opieką (ubezwłasnowolnienie całkowite) wynosiła 65 981, natomiast liczba osób ubezwłasnowolnionych znajdujących się pod kuratelą (ubezwłasnowolnienie częściowe) to 11 658. **Łączna liczba osób ubezwłasnowolnionych wynosiła więc w Polsce 77 639** (siedemdziesiąt siedem tysięcy sześćset trzydzieści dziewięć osób)<sup>79</sup>. Mając na uwadze przesłanki orzeczenia ubezwłasnowolnienia (zarówno całkowitego, jak i częściowego) należy założyć, że w przeważającej większości są to osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

## 5. Najważniejsze rekomendacje

Niezbędne jest zintensyfikowanie prac nad nowelizacją ustawy – Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw w celu zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia i wprowadzenia różnorodnych form wsparcia opartych na modelu wspieranego podejmowania decyzji. Formy te – stosownie do treści art. 12 KPN – powinny szanować prawa, wole i preferencje osób z niepełnosprawnościami, zapewniać ochronę przed nadużyciami, konfliktem interesów oraz nieuzasadnionym wpływem, a także wprowadzać odpowiednie gwarancje proceduralne.

Jednocześnie należy wycofać oświadczenia interpretacyjne złożone przez Polskę do art. 12 KPN, ewentualnie – do czasu zmiany przepisów krajowych, złożyć w tym zakresie zastrzeżenie określając perspektywę czasową jego obowiązywania.

Konieczna jest także zmiana oficjalnego tłumaczenia tekstu Konwencji na język polski tak, aby zagwarantować równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa nie ograniczając się wyłącznie do zdolności prawnej ale uwzględniając także prawo tych osób do korzystania ze zdolności do czynności prawnych.

## Artykuł 13 – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd a także stanowi, że ustawa nie może zamknąć nikomu drogi sądowej dochodzenia naruszo-

<sup>79</sup> Dane udostępnione przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i De-regulacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

nych wolności lub praw<sup>80</sup>. Przepisy regulujące zasady postępowań sądowych oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania zostały uregulowane m.in. w Kodeksie postępowania karnego<sup>81</sup>, Kodeksie postępowania cywilnego<sup>82</sup>, Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>83</sup> i ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>84</sup>, a także w niektórych ustawach szczegółowych. W przepisach tych niewiele jest jednak norm szczególnych odnoszących się do specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Co do zasady więc osoby te podlegają takiemu samemu reżimowi prawnemu jak inni obywatele.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Istotnym postępowaniem w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości jest jego częściowa cyfryzacja w tym wprowadzenie w ramach postępowania cywilnego tzw. sądów elektronicznych oraz rozwój systemu elektronicznych protokołów. W systemie elektronicznym prowadzone jest w chwili obecnej postępowanie upominawcze (jest rodzajem uproszczonego postępowania sądowego zmierzającego do uzyskania tytułu wykonawczego przeciwko dłużnikowi; stosowanym najczęściej w przypadku drobnych długów, które nie pozostają sporne). Istnieje również możliwość dokonania niektórych czynności w formie elektronicznej, przykładowo w postępowaniu rejestrowym. Wszystkie osoby zainteresowane mają ponadto elektroniczny dostęp do ksiąg wieczystych oraz Krajowego Rejestru Sądowego. Dużym ułatwieniem jest także rozwijający się system elektronicznych protokołów. Mimo że narzędzie to nie jest jeszcze w pełni dostępne to tempo i postęp prac pozwalają sądzić, że w przyszłości będzie ważnym instrumentem zwiększającym dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami.

Zarówno regulacje postępowania cywilnego (art. 263 K.p.c.) jak i regulacje postępowania karnego (art. 177 § 2 K.p.k.) przewidują możliwość przesłuchania na odległość świadków, którzy nie mogą stawić się do sądu. W postępowaniu karnym istnieje dodatkowo obowiązek przesłuchania z tłumaczem *głuchego lub niemego, jeśli nie wystarcza porozumienie się z nim za pomocą pisma* (art. 204 § 1 pkt 1 K.p.k.). W postępowaniu cywilnym zastosowanie w tym zakresie mają ogólne przepisy o biegłych tłumaczach.

Kodeks postępowania karnego nakazuje ponadto obligatoryjność obrony, w przypadku gdy oskarżony jest *głuchy, niemy lub niewidomy, lub zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności* (art. 79 § 1 i 2 K.p.k.). W postępowaniu cywilnym, możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu z powodu niepełnosprawności psychicznej lub intelektualnej uczest-

<sup>80</sup> Art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej jako: K.p.k.).

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.; dalej jako: K.p.c.).

<sup>83</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej jako: K.p.a.).

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.).

nika postępowania i to nawet bez jego wniosku, przewidziano w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego<sup>85</sup>.

Wreszcie, procedury sądowe przewidują możliwość przeprowadzenia dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych (art. 177 § 1a K.p.k. i art. 235 § 2 K.p.c.).

### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości

W pierwszej kolejności należy wskazać, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, które zostały ubezwłasnowolnione co do zasady nie mają zdolności procesowej, a tym samym nie mają zdolności do podejmowania czynności procesowych takich jak wytaczanie powództwa, zaskarżanie orzeczeń sądowych, składanie oświadczeń i wniosków. Wyjątek stanowią sprawy o ubezwłasnowolnienie, w których do złożenia wniosku o uchylenie ubezwłasnowolnienia upoważniony jest sam ubezwłasnowolniony<sup>86</sup>.

Zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i w postępowaniu karnym osoby z niepełnosprawnościami spotykają się także z wyłączeniami lub ograniczeniami w zakresie możliwości bycia świadkiem. Zgodnie z przepisem art. 259 pkt 1 K.p.c., w postępowaniach przed sądami cywilnymi świadkiem nie mogą być osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń. Stosownie natomiast do treści przepisu art. 192 § 2 K.p.k., świadek przesłuchiwany w postępowaniu karnym, jeśli istnieje wątpliwość co do jego stanu psychicznego, rozwoju umysłowego, zdolności postrzegania lub odtwarzania spostrzeżeń, może być przesłuchany w obecności biegłego lekarza lub psychologa, czemu nie może się sprzeciwić. Sądy rzadko i niechętnie stosują też opisane powyżej możliwości przesłuchania świadka na odległość lub przeprowadzenia dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych.

W polskim systemie prawnym brakuje rozwiązań proceduralnych, które zapewniłyby sprawną komunikację pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości a osobami z różnego rodzaju niepełnosprawnościami. Do instytucji tych nie stosuje się przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się. Organy wymiaru sprawiedliwości nie mają także obowiązku prowadzenia korespondencji w alfabecie Braille'a, czy też komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej. W zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości zastosowania nie znajduje również pojęcie „racjonalnego usprawnienia”. Co do zasady instrument ten dotyczy wyłącznie obszaru zatrudnienia i rynku pracy<sup>87</sup>.

Kolejną istotną barierą w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości jest niedostępność architektoniczna budynków sądów, czy prokuratur. Wiele spośród tych instytucji posiada swoją siedzibę w starych (często zabytkowych) budynkach wybudowanych przed wejściem w życie nowej ustawy – Prawo budowlane. Z formalnego punktu

<sup>85</sup> Art. 48 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 ze zm.).

<sup>86</sup> Art. 560 § 1 K.p.c.

<sup>87</sup> Art. 23a ustawy o rehabilitacji.

widzenia właściciele tych obiektów nie mają więc prawnego obowiązku dostosowania ich do potrzeb osób z niepełnosprawnościami<sup>88</sup>.

Wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisu art. 13 ust. 2 Konwencji, do chwili obecnej nie prowadzi się systematycznych szkoleń osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami. Programy szkolenia sędziów i prokuratorów prowadzone przez Krajową Szkołę Sądownictwa i prokuratury nie przewidują wprost żadnego bloku szkoleniowego poświęconego ochronie praw osób z niepełnosprawnościami.

Ważnym problemem pozostaje również dostęp osób z niepełnosprawnościami do zawodów prawniczych. Pomimo wprowadzenia pewnych ułatwień (m.in. wydłużony czas egzaminu, rozwiązania przyjęte z myślą o osobach niewidomych) dla osób przystępujących do egzaminów zawodowych – adwokackiego, radcowskiego i notarialnego, procedury te w dalszym ciągu pozostają niedostępne dla niektórych osób z niepełnosprawnościami. Co więcej, w przekonaniu Ministra Sprawiedliwości, zawody zaufania publicznego takie jak – adwokat, radca prawny, notariusz, prokurator lub sędzia wymagają sprawności fizycznej, która może eliminować niektóre z osoby z niepełnosprawnościami z możliwości kandydowania na te stanowiska<sup>89</sup>. Przekonanie to podzielił Sąd Najwyższy uznając, że osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim nie może pełnić w Polsce funkcji prokuratora<sup>90</sup>.

W Polsce brakuje także dostępu do systemowej i bezpłatnej pomocy prawnej dla osób niezamożnych. Biorąc pod uwagę, że osoby z niepełnosprawnościami są bardziej niż inni narażone na ubóstwo, może to stanowić istotną barierę w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości na zasadzie równości z innymi osobami.

#### 4. Najważniejsze rekomendacje

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami dostępu do wymiaru sprawiedliwości niezbędne jest:

- kontynuowanie działań na rzecz cyfryzacji niektórych obszarów związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości uwzględniając specyficzne potrzeby osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami;
- spopularyzowanie stosowania przesłuchań na odległość oraz przeprowadzania dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych;
- dokonanie analizy praktyki stosowania przepisów o zakazie składania zeznań w charakterze świadka i dokonanie w tym zakresie ewentualnych zmian o charakterze legislacyjnym;
- wprowadzenie możliwości komunikowania się osób z niepełnosprawnościami z organami wymiaru sprawiedliwości z wykorzystaniem języka migowego, pisma Braille'a oraz innych form komunikacji wspomaganej i alternatywnej;

<sup>88</sup> Szeroko na ten temat w części sprawozdania poświęconej przepisowi art. 9 KPN.

<sup>89</sup> Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2014 r. znak: DPrC-IV-072-2/13 na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 grudnia 2013 r. znak: 707225-I/12/KK.

<sup>90</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II PK 218/11.

- podjęcie zintensyfikowanych działań na rzecz dostępności architektonicznej budynków sądów oraz organów ścigania;
- prowadzenie regularnych szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie ochrony praw i specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami;
- umożliwienie osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności wykonywanie zawodów prawniczych, wykorzystując w tym celu instytucję racjonalnego usprawnienia;
- przyjęcie i wdrożenie ustawy o dostępie do darmowej pomocy prawnej z uwzględnieniem specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

## **Artykuł 14 – Wolność i bezpieczeństwo osobiste i Artykuł 15 – Wolność od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania**

### **1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka**

Stosownie do przepisu art. 40 Konstytucji RP, nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Polska jest także stroną Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (CAT)<sup>91</sup> i jej protokołu fakultatywnego (OPCAT)<sup>92</sup>. Na mocy przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o RPO, Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (dalej jako: krajowy mechanizm prewencji lub KMP) w rozumieniu przywołanego powyżej protokołu fakultatywnego.

Kierując się definicją tortur określoną w wymienionych powyżej umowach międzynarodowych należy przyjąć, że najbardziej narażone na niewłaściwe traktowanie w formie tortur są osoby pozbawione wolności. Osoby z niepełnosprawnością, które zostały pozbawione wolności, przebywają w tych samych placówkach co pozostali więźniowie. Miejscem ich pobytu są zarówno zakłady karne, areszty śledcze, miejsca izolacji nieletnich, placówki Policji i Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej, ale także placówki takie jak: izby wytrzeźwień, szpitale psychiatryczne i domy pomocy społecznej. Poza torturami także inne formy złego traktowania mogą występować częściej właśnie w miejscach pozbawienia wolności, gdyż kontrola traktowania przebywających w nich osób jest ograniczona liczbą niezależnych instytucji do tego uprawnionych. Z tych powodów prowadząc systematyczne wizytacje wymienionych powyżej miejsc zatrzymań, Rzecznik Praw Obywatelskich szczególną uwagę zwraca na sytuację osób z niepełnosprawnościami.

<sup>91</sup> Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378).

<sup>92</sup> Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do wolności od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania

W wyniku prowadzonych wizytacji Rzecznik Praw Obywatelskich ocenia, że nastąpiła poprawa w zakresie wrażliwości osób kierujących miejscami detencji na specjalne potrzeby osób z niepełnosprawnościami oraz większe zrozumienie dla konieczności dostosowania tych miejsc do ich potrzeb. Rozpoczęto ponadto dyskusję o potrzebie zmiany przepisów wewnętrznych dotyczących warunków technicznych, którym powinny odpowiadać miejsca pozbawienia wolności dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zwraca ponadto uwagę na konieczność podjęcia działań w celu skutecznej ochrony osób z niepełnosprawnościami przed poddawaniem ich eksperymentom medycznym lub naukowym, bez ich dobrowolnie wyrażonej i świadomej zgody. Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji nie ujawniały przypadków bezprawnego eksperymentowania na ludziach.

## 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do wolności od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania

Z doświadczeń Krajowego Mechanizmu Prewencji wynika, że mimo istniejących przepisów mających gwarantować ochronę praw osób z niepełnosprawnościami, niejednokrotnie dochodzi do niehumanitarnego czy poniżającego ich traktowania<sup>93</sup>. Do takich przypadków należy zaliczyć między innymi: bezprawne karanie niemogącej samodzielnie poruszać się mieszkanki domu pomocy społecznej (DPS) odbieraniem jej wózka inwalidzkiego i pozostawianiem w piżamie nawet przez kilka dni, nakazanie pensjonariuszowi DPS noszenia piżamy przez 24 godziny na dobę i sprzątania placówki, stosowanie w DPS niemających podstaw prawnych praktyk wobec osób ubezwłasnowolnionych<sup>94</sup> (takich jak: zakaz wychodzenia poza teren domu, odwiedzin bliskich czy też odbieranie dowodów osobistych). W przypadku tej grupy mieszkańców KMP ujawnił również incydenty w postaci stosowania antykonceptji na życzenie opiekuna prawnego bez zgody sądu, a także prewencyjnego stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Postępowanie z osobami z niepełnosprawnościami również w innych typach miejsc pozbawienia wolności bywa niehumanitarnie i poniżające. Przykładem są przypadki oferowania w niektórych zakładach karnych i aresztach śledczych osadzonym z niepełnosprawnością ruchową miejsc na górnym poziomie piętrowych łóżek, osadzanie osób mających trudności

<sup>93</sup> Raporty KMP przekazywane są każdorazowo władzom poszczególnych placówek wraz ze stosownymi rekomendacjami. Upubliczniane na stronie <http://www.rpo.gov.pl/pl/krajowy-mechanizm-prewencji>. O tym, że osoby z niepełnosprawnością niejednokrotnie są ofiarami niehumanitarnego lub poniżającego traktowania oraz karania informowane są instytucje centralne m.in. za pośrednictwem corocznych raportów RPO.

<sup>94</sup> Najczęściej są to osoby niepełnosprawne intelektualnie lub psychicznie.



w poruszaniu się na wyższych kondygnacjach budynków bez wind, osadzanie w celach dla osób sprawnych mimo istnienia celi dostosowanej do potrzeb osób z dysfunkcjami narządu ruchu czy odmowa zwolnienia takich osób z obowiązku sprzątanía.

W żadnej z wizytowanych przez KMP placówek nie przewidziano przedstawiania informacji o zasadach obowiązujących w nich w sposób dostosowany do poziomu funkcjonowania osób z niepełnosprawnością m.in. z uwzględnieniem dysfunkcji narządu słuchu i wzroku.

Mankamentem działania miejsc pozbawienia wolności przeznaczonych na dłuższe pobyty osób z niepełnosprawnościami jest częsty brak oferty terapeutycznej i rehabilitacyjnej. Problem ten dotyka również niektórych DPS-ów. Natomiast skazani i tymczasowo aresztowani w rozmowach indywidualnych z pracownikami KMP nierzadko skarżą się na brak możliwości realizacji zaleceń lekarskich związanych z wcześniejszą hospitalizacją.

W ocenie Rzecznika w polskim prawie wewnętrznym istnieją luki i wyłączenia, które stanowią przeszkodę dla pełnej realizacji art. 15 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Ratyfikowanie przez Polskę Konwencji nie pociągnęło za sobą zmian w obowiązujących przepisach prawa w zakresie umożliwiającym osobom z niepełnosprawnościami, funkcjonowanie w miejscach pozbawienia wolności. Kwestię tą należy również traktować w kategoriach nieludzkiego czy też poniżającego traktowania osób z niepełnosprawnościami<sup>95</sup>.

Problem istniejących barier architektonicznych dotyczy szczególnie tych placówek, które podlegają Ministerstwu Sprawiedliwości (areszty śledcze, zakłady karne, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich), Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (placówki Policji i Straży Granicznej), Ministerstwu Zdrowia (szpitale psychiatryczne), Ministerstwu Obrony Narodowej (placówki Żandarmerii Wojskowej) i Ministerstwu Edukacji Narodowej (młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapeutyczne). Nie są od niego wolne również izby wytrzeźwień podlegające samorządom lokalnym. Podpisanie i ratyfikowanie KPON nie spowodowało wprowadzenia szczegółowych wymagań dotyczących konieczności zmodernizowania istniejących placówek w celu dostosowania ich do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Pozostawiono też istotne wyłączenia w zakresie obowiązku dostosowania budynków do potrzeb osób z niepełnosprawnościami dotyczące niektórych kategorii miejsc pozbawienia wolności.

Wynikający z ustawy – Prawo budowlane<sup>96</sup> obowiązek projektowania i budowania obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w sposób zapewniający dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, ma zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy inwestor zamierza prowadzić roboty budowlane. W odniesieniu do obiektów budowlanych wybudowanych w poprzednim stanie prawnym, nieuwzględniającym potrzeb osób niepełnosprawnych, brak jest we wskazanej powyżej ustawie instrumentu nakazującego właścicielowi (zarządcy) obiektu podjęcie robót budowlanych, mających na celu dostosowanie obiektu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Co więcej większość placówek wizytowanych przez KMP nie mieści się w kategorii obiektów użyteczności publicznej. Są to tzw.

<sup>95</sup> Problem ten został także dostrzeżony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 12 stycznia 2013 r. w sprawie *D.G. przeciwko Polsce* (skarga nr 45705/07).

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).

budynki zamieszkania zbiorowego, w których czasami jedynie kilka pomieszczeń wyodrębnia się na potrzeby szkoły<sup>97</sup>. Ponadto, na podstawie stosownego rozporządzenia Ministra Infrastruktury<sup>98</sup>, budynki zakładów karnych, aresztów śledczych, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich zwolniono z obowiązku dostępności dla osób z niepełnosprawnościami<sup>99</sup>.

Dodatkowo na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej<sup>100</sup>, tylko wybrane jednostki penitencjarne zobowiązane są do posiadania cel dla osób z niepełnosprawnościami, poruszających się na wózku inwalidzkim. Wprawdzie zgodnie z informacją Służby Więziennej w części jednostek penitencjarnych funkcjonują wyodrębnione cele dla osób z niepełnosprawnościami poruszających się na wózkach inwalidzkich, to jednak – jak wynika z wizytacji KMP – na ogół nie spełniają one standardów ze względu na istniejące bariery architektoniczne w nich występujące (np. wąskie drzwi, wysokie progi, brak odpowiedniej przestrzeni i uchwytów, nieodpowiedni dla osób z niepełnosprawnościami sprzęt kwaterekowy np. zbyt niskie łóżka) i niedostosowanie pozostałej infrastruktury do potrzeb osób w nich umieszczanych (np. łaźni, placów spacerowych, wiodących do cel ciągów komunikacyjnych etc.).

Należy również zwrócić uwagę na nieoszacowanie skali potrzeb w omawianej sprawie ze względu na brak informacji o liczbie pozbawionych wolności osób z niepełnosprawnościami w poszczególnych placówkach (w tym bez formalnego orzeczenia o niepełnosprawności i niesprawnych czasowo, ze względu na przejściowe pogorszenie stanu zdrowia). Problem ten dotyczy również izb zatrzymań Żandarmerii Wojskowej (tzw. budynków koszarowych), które wprawdzie z założenia nie są przeznaczone dla osób z niepełnosprawnościami, ale poprzez wyłączenie ich z wymogów dostępności, utrudnia się dostęp do nich przykładowo niepełnosprawnym członkom rodzin zatrzymanych.

Dodatkowym problemem jest fakt funkcjonowania niektórych obiektów (m.in. części zakładów karnych i szpitali psychiatrycznych) w budynkach o charakterze historycznym, objętych ochroną Głównego Konserwatora Zabytków. W związku z czym istnieje problem z użytkowaniem od konserwatora zabytków pozwoleń na ich modernizację związaną z dostosowaniem budynków do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich.

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości<sup>101</sup> wskazała na potrzebę przygotowania przynajmniej jednej celi we wszystkich zakładach karnych, aresz-

<sup>97</sup> Kwestia dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami została omówiona szczegółowo w części sprawozdania poświęconej realizacji art. 9 KPON.

<sup>98</sup> Zob. m.in.: par. 16 ust. 2, par. 42 ust. 2, par. 55 ust. 2, par. 61 ust. 2, par. 71 ust. 4, par. 74, par. 89 w zw. z par. 75 ust. 3. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

<sup>99</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował ten problem w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 2013 r., znak: RPO-744194-II/IV/13/EB/AT).

<sup>100</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr 55/13 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie określenia przeznaczenia zakładów karnych i aresztów śledczych.

<sup>101</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2014 r., znak: RPO.KMP.571.26.2014.MMa.

tach śledczych i zakładach poprawczych oraz dostosowania najbliższej infrastruktury takich cel do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Podobnie, w piśmie do Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji<sup>102</sup>, zwrócono uwagę na problem niedostępności funkcjonujących na terenie jednostek Policji pomieszczeń dla osób zatrzymanych i doprowadzonych do wytrzeźwienia. W odpowiedzi wskazano, że Komenda Główna Policji rozważy dostosowanie jedynie niektórych placówek z uwagi na brak ustawowego obowiązku dostosowania tych pomieszczeń do potrzeb osób z niepełnosprawnościami<sup>103</sup>.

Ponadto podkreślić należy, iż w konsekwencji badanych przez Rzecznika spraw ujawnił się problem pozbawienia wolności osób z niepełnosprawnością intelektualną. W tym względzie podkreślenia wymagają dwa aspekty: zasadność umieszczania osób z niepełnosprawnością intelektualną w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz szkolenie funkcjonariuszy Służby Więziennej. Z informacji uzyskanych od Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wynika, że **w jednostkach penitencjarnych przebywa obecnie ponad 200 osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu, który nie pozwala im na prawidłowe funkcjonowanie w warunkach więziennych**. Badane przez Rzecznika sprawy wykazały ponadto, że personel więzienny często nie potrafi udzielić skutecznej i właściwej pomocy osobie, która z powodu niepełnosprawności ma trudności z adaptacją do warunków więziennych i z wykonywaniem podstawowych czynności życia codziennego. W związku z powyższym podjęto działania mające na celu rozszerzenie programu szkoleń funkcjonariuszy Służby Więziennej o treści dotyczące postępowania z osobami pozbawionymi wolności – niepełnosprawnymi intelektualnie.

#### 4. Najważniejsze rekomendacje

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do wolności od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania, niezbędne jest:

- wyeliminowanie przypadków niehumanitarnego i poniżającego traktowania osób z niepełnosprawnościami pozbawionych wolności przez personel placówek, w których przebywają. W tym celu należy zwiększyć nadzór nad miejscami pozbawienia wolności (przykładowo poprzez sądowy nadzór nad domami pomocy społecznej oraz częstotliwość nadzoru w jednostkach penitencjarnych);
- dostosowanie wszystkich miejsc pozbawienia wolności do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności;
- zapewnienie kierownikom oraz pracownikom placówek izolacyjnych szkolenia dotyczącego uprawnień osób z niepełnosprawnościami. Szkolenia te powinny obejmować także pracowników instytucji centralnych, w których podejmowane są decyzje dotyczące funkcjonowania jednostek penitencjarnych i innych miejsc pozbawienia wolności.

<sup>102</sup> Pismo rzecznika Praw Obywatelskich do Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji z dnia 4 kwietnia 2014 r., znak: KMP.570.18.2014.

<sup>103</sup> Pismo z dnia 4 maja 2014 r., znak: L.dz.EK-3301/2648/14.

## Artykuł 16 – Wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

W art. 16 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych gwarantuje wolność od wykorzystywania, przemocy i nadużyć poprzez zapewnienie przez państwa strony Konwencji właściwych form pomocy i wsparcia, uwzględniając płeć i wiek ofiar przemocy; monitorowanie wszelkich ułatwień i programów mających służyć osobom niepełnosprawnym; zapewnienie odpowiednich środków w celu wspierania powrotu do zdrowia fizycznego i psychicznego oraz w zakresie zdolności poznawczych, a także wspierania rehabilitacji i społecznej reintegracji osób z niepełnosprawnościami; ustanowienie skutecznego ustawodawstwa i polityki, w tym ustawodawstwa i polityki na rzecz kobiet i dzieci.

Obecnie obowiązujące w Polsce, najistotniejsze przepisy mające na celu ochronę osób niepełnosprawnych przed przemocą, uregulowane zostały w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>104</sup> i w Kodeksie karnym.

### 2. Postępy i sukcesy w realizacji wolności od wykorzystywania, przemocy i nadużyć

Na ochronę przed przemocą kobiet z niepełnosprawnościami z pewnością wpłynie ratyfikowanie przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. Konwencja została podpisana przez Polskę w dniu 18 grudnia 2012 r. W dniu 12 czerwca 2014 r. projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji wpłynął do Sejmu. Konwencja w art. 4 zobowiązuje państwa strony do wdrożenia jej postanowień bez jakiegokolwiek dyskryminacji, m.in. ze względu na niepełnosprawność.

Na uznanie zasługuje również uwzględnienie specyfiki przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami w *Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020*<sup>105</sup>. Program uwzględnia również prowadzenie w kolejnych latach skrupulatniejszej sprawozdawczości – wskaźniki osiągnięcia zakładanych programem celów uwzględniają liczbę osób z niepełnosprawnościami (z podziałem na wiek i płeć) – ofiar przemocy – które skorzystały z poradnictwa czy liczbę osób objętych pomocą zespołów interdyscyplinarnych, odpowiedzialnych za przeciwdziałanie przemocy w rodzinie na poziomie gminy<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. nr 180, poz. 1493 ze zm.).

<sup>105</sup> Uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 (M.P. poz. 445).

<sup>106</sup> Należą do nich jednostki organizacyjne pomocy społecznej, reprezentanci gminnych komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty oraz służby zdrowia.

### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji wolności od wykorzystywania, przemocy i nadużyć

Nie jest znana rzeczywista skala przemocy w rodzinie wobec osób z niepełnosprawnościami, choć programy mające na celu przeciwdziałanie przemocy uwzględniają szczególne narażenie na przemoc osób z niepełnosprawnościami, w szczególności kobiet<sup>107</sup>. Jednocześnie, z badań wynika, że członkowie służb wchodzący w skład zespołów interdyscyplinarnych nie mają do czynienia z dużą liczbą przypadków przemocy wobec kobiet z niepełnosprawnościami, choć są zdania, że problem z identyfikacją przypadków stosowania przemocy wobec osób niepełnosprawnych wynikać może z nieuwzględnienia niepełnosprawności w statystykach ogólnych<sup>108</sup>. Większość pracowników instytucji pomagających osobom z niepełnosprawnościami uważa, że wykrywanie przemocy w rodzinie zdarza się bardzo rzadko oraz rzadko<sup>109</sup>.

Jedną z przyczyn niezgłaszania przypadków przemocy przez osoby z niepełnosprawnościami jest niedostępność pomocy prawnej czy psychologicznej i niedostępność instytucji pomocowych. Przykładowo, na 35 działających w Polsce Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, jedynie 8 mieści się w budynkach dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową (budynek z windą lub z podjazdem, odpowiednia szerokość korytarzy, dostosowana łazienka). W 32 ośrodkach nigdy nie znalazła się osoba głucha, tylko w jednym nawiązana jest stała współpraca z oddziałem Polskiego Związku Głuchych umożliwiającą zapewnienie tłumacza języka migowego. Żaden z ośrodków nie deklaruje posiadania strony internetowej dostępnej dla osób niewidomych ani dysponowania wideotelefonem umożliwiającym kontakt telefoniczny osobom głuchym<sup>110</sup>.

Badani członkowie służb wchodzących w skład zespołów interdyscyplinarnych dostrzegają, że kobiety z niepełnosprawnościami są szczególnie narażone na przemoc, nie tylko na przemoc domową, ale również instytucjonalną (w domach opieki społecznej, w szpitalach, w szpitalach psychiatrycznych), w miejscach publicznych, na ulicy, w pracy<sup>111</sup>. Art. 16 Konwencji obejmuje swoim zakresem również ochronę przed przemocą stosowaną poza domem, tymczasem ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie obejmuje ochroną osób, wobec których przemoc stosowana jest w instytucjach pomocowych. Takim osobom ochrona gwarantowana jest jedynie przez przepisy ogólne – przede wszystkim regulacje Kodeksu karnego.

<sup>107</sup> Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, s. 5.

<sup>108</sup> *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, raport Rzecznika Praw Obywatelskich z serii *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*, Warszawa, lipiec 2013, s. 81.

<sup>109</sup> *Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych. Część II – raport z badania profesjonalistów*. Badania zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na próbie 100 osób – pracowników Policji, jednostek publicznej służby zdrowia, ośrodka pomocy społecznej i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie – przez Polską Akademię Nauk, Instytut Psychologii, Warszawa 2009, s. 50-53.

<sup>110</sup> Na podstawie wywiadów telefonicznych przeprowadzonych w dniu 25 sierpnia 2014 r. przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z pracownikami Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie.

<sup>111</sup> *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, raport Rzecznika Praw Obywatelskich z serii *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*, Warszawa, lipiec 2013, s. 88.

Pomimo obowiązywania regulacji nakazujących uwzględnienie w domach pomocy społecznej zasady wolności, intymności, godności i poczucia bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami, regulacje wewnętrzne tych domów znacznie ograniczają prawa i wolności ich mieszkańców. Przykładowo, w niektórych domach pomocy społecznej mieszkańcy nie mają wpływu na miejsce przechowywania swoich dokumentów osobistych, ograniczana jest możliwość samodzielnego wychodzenia poza dom pomocy społecznej przez osoby przymusowo w nim umieszczone, a możliwość jego opuszczenia przez osoby przebywające w nim na swój wniosek jest znacznie ograniczona<sup>112</sup>. Istotna wydaje się również konieczność zwiększenia ochrony przed przemocą osób chorujących psychicznie i przebywających w szpitalach psychiatrycznych. Jak wynika ze *Sprawozdania dotyczącego przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r., Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wielokrotnie stwierdzali naruszenie praw pacjentów szpitali psychiatrycznych polegające na stosowaniu wobec nich różnych form przemocy. Przykładowo, rzecznicy stwierdzili naruszenie praw pacjentów w związku z niezapewnieniem stosownej opieki i nadzoru pacjentom przejawiającym tendencje samobójcze, zachowania destrukcyjne, wskutek czego dochodziło do aktów samopodpalenia, ucieczek, agresji czynnej wśród współpacjentów, prób samobójczych, a w konsekwencji do urazów ciała bądź śmierci; rzecznicy odnotowali przypadki prewencyjnego stosowania kajdanek wobec pacjentów, stosowania „kar” poprzez wystawianie łóżka poza salę czy nakazanie spędzenia nocy na materacu w oddzielnym pomieszczeniu oddziału; podawania pacjentom przebywającym w szpitalu za swoją zgodą leków wbrew woli z zastosowaniem przymusu bezpośredniego – poprzez przytrzymanie<sup>113</sup>.

Środki ochrony prawnej dla ofiar przemocy – w tym osób z niepełnosprawnościami – przewidziane w postępowaniu karnym są rzadko stosowane oraz niedostosowane do specyficznej sytuacji tych osób. Przykładowo, pomimo że wspomniane w sprawozdaniu rządu orzeczenie przez sąd obowiązku udziału sprawcy przemocy w programach korekcyjno-edukacyjnych nie wymaga zgody skazanego, w 2013 r. na 11 890 skazanych sprawców przemocy w rodzinie, obowiązek ten został nałożony jedynie na 578 osób. Należy docenić, że skazani pozbawieni wolności biorą udział w tego rodzaju programach (na 7774 przebywających w zakładach karnych skazanych za przestępstwo znęcania się w ostatnim dniu 2013 r., aż 4138 skazanych uczestniczyło w tego rodzaju programach), jednak skazani przebywający na wolności są poddawani takim programom bardzo rzadko albo wcale<sup>114</sup>. Warto ponadto zwrócić uwagę, że w przypadku osób z niepełnosprawnościami, które w niektórych sytuacjach doświadczają przemocy ze strony członków rodziny jednocześnie zapewniających im codzienne wsparcie, orzeczenie nakazu opuszczenia lokalu w postępowaniu karnym czy zobowiązanie

<sup>112</sup> Wyniki analizy regulaminów porządkowych łódzkich domów pomocy społecznej i ankiety przeprowadzonej wśród dyrektorów lub pracowników domów pomocy społecznej; *Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej*, K. Kurowski w: Niepełnosprawność. Zagadnienia, problemy, rozwiązania, Nr II/2014(11), s. 161-162, s. 171-172.

<sup>113</sup> *Sprawozdanie dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.*, Rzecznik Praw Pacjenta, s. 151-152.

<sup>114</sup> *Przemoc w rodzinie - Działanie prokuratury...*

do opuszczenia mieszkania w postępowaniu cywilnym nie jest możliwe – osoby z niepełnosprawnościami właściwie nie są w stanie w takim przypadku usamodzielnąć się, bowiem nie oferuje się im żadnej alternatywnej opieki.

Wreszcie dostrzec należy problem nieuwzględnienia specyficznego rodzaju przestępstw z nienawiści wobec osób z niepełnosprawnościami. Przestępstwa nawoływania do nienawiści, znieważania czy stosowania przemocy lub groźby bezprawnej z uwagi na przynależność narodową, etniczną, rasową, wyznaniową lub bezwyznaniowość (art. 118, 119, 256 i 257 Kodeksu karnego) nie odnoszą się do osób z niepełnosprawnościami – ta cecha nie jest zatem szczególnie chroniona przez przepisy Kodeksu karnego.

#### 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Dostępne w Polsce statystyki i badania dotyczące liczby ofiar przemocy uwzględniają przede wszystkim zjawisko przemocy w rodzinie. Statystyki te nie uwzględniają jednak liczby ofiar przemocy – osób niepełnosprawnych z podziałem na wiek i płeć. Jedyne dane statystyczne uwzględniające jednocześnie czynnik wieku, niepełnosprawności i płci to dane na temat liczby ofiar przemocy w rodzinie korzystających z pomocy Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. W 2012 r., na 8302 osoby korzystające z pomocy ośrodków, zaledwie 311 to osoby z niepełnosprawnościami, z czego 223 to kobiety, a 51 to dzieci (dane nie uwzględniają podziału na płeć dzieci)<sup>115</sup>.

Dane dotyczące liczby ofiar przemocy w rodzinie gromadzone są również przez Policję. Uwzględniają jedynie podział na kobiety, mężczyzn i małoletnich (bez podziału na płeć) – wśród ofiar przemocy, wobec których Policja podjęła interwencję, na 86 797 ofiar przemocy, 58 310 to kobiety, a 19 254 to małoletni<sup>116</sup>.

Z kolei dane gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości uwzględniają liczbę osób pokrzywdzonych przestępstwem z art. 207 Kodeksu karnego (przestępstwo znęcania się), jedynie w podziale na płeć i wiek (na 19 833 osoby pokrzywdzone tym przestępstwem w 2013 r., 13 220 to kobiety, a 3 860 to małoletni – nie uwzględniono podziału na płeć małoletnich)<sup>117</sup>. Jak wyżej wspomniano, nie jest zatem znana skala przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami z uwzględnieniem wieku i płci takich ofiar.

<sup>115</sup> Raporty z działalności Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie za 2012 r., Warszawa, sierpień 2012, załącznik nr 2 do Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2012 r. [http://ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/ppwr/krajowy\\_program/sprawozdania/rok-2012/04-sprawozdanie\\_kppwr\\_zal.-2---sow.pdf](http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/krajowy_program/sprawozdania/rok-2012/04-sprawozdanie_kppwr_zal.-2---sow.pdf)

<sup>116</sup> <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html>

<sup>117</sup> *Przemoc w rodzinie - Działanie prokuratury i orzecznictwo sądów powszechnych oraz działania Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym dotyczące ochrony osoby pokrzywdzonej oraz oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców tego typu przestępstw*, ms.gov.pl/Data/Files/\_public/ppwr/przemoc-w-rodzinie-dzialania-ms-2013.ppsx.

## 5. Najważniejsze rekomendacje

W ocenie Rzecznika, niezwykle istotne wydaje się uwzględnienie czynnika niepełnosprawności przy gromadzeniu danych dotyczących liczby ofiar przemocy oraz zapewnienie, że pomoc oferowana ofiarom przemocy – w tym przemocy domowej – będzie dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Niezbędne jest zatem dostosowanie architektoniczne ośrodków pomocy, stworzenie dostępnych kanałów komunikacji – stron internetowych i telefonów dostępnych dla osób głuchych i niewidomych. Należy zwrócić uwagę na konieczność zwiększenia faktycznej ochrony przed przemocą osób z niepełnosprawnościami przebywających w domach pomocy społecznej i szpitalach psychiatrycznych.

## Artykuł 19 – Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

W Polsce działania z zakresu wspomagania niezależnego życia i włączania w społeczeństwo osób z niepełnosprawnościami określone są (podobnie jak dla innych kategorii osób) w ustawie o pomocy społecznej<sup>118</sup> a w stosunku do osób z niepełnosprawnością psychiczną także w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego<sup>119</sup> i Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego<sup>120</sup>.

Niepełnosprawność jest czwartą co do częstości przyczyną przyznania pomocy społecznej. W roku 2013 z racji niepełnosprawności objęto pomocą 413 tys. rodzin (więcej rodzin objęto pomocą społeczną z racji ubóstwa – 755 tys., bezrobocia – 686 tys. i choroby – 430 tys.)<sup>121</sup>.

U osób z niepełnosprawnościami kumulują się także różne ekonomiczne i pozaekonomiczne czynniki wykluczenia<sup>122</sup>. Grupę tę cechuje niższy poziom wykształcenia, niższa aktywność zawodowa oraz wynikające z niej ubóstwo i zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych ze świadczeń społecznych. Niezależnie od tego sama obecność osoby z niepełnosprawnością w gospodarstwie domowym wywiera czysty, pozadochodowy wpływ na tzw. ubóstwo warunków życia (brak zaspokojenia różnych potrzeb: złe warunki mieszkaniowe i sanitarne, niewystarczające ogrzewanie, brak urządzeń, brak rozrywki) oraz tzw. ubóstwo

<sup>118</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

<sup>119</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231 poz. 1375 ze zm.).

<sup>120</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128).

<sup>121</sup> Sprawozdanie MPIPS-03 za rok 2013, Dział 4 - POLSKA Ogółem, dostępne 4.03.2015 na stronie <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-2013/>

<sup>122</sup> Zob.: raport Daniela Vergera i in. *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, GUS, Warszawa 2013, w którym omówiono wyniki nowego kompleksowego badania GUS z roku 2011 „Badanie spójności społecznej”.



równowagi budżetowej gospodarstwa (np. zaległości w opłatach czy zadłużenie, wynikające ze zwiększonej skali wydatków)<sup>123</sup>.

Najwyraźniejszym wymiarem wykluczenia osób niepełnosprawnych jest wykluczenie fizyczne. Jednak niepełnosprawność jest też ważnym czynnikiem wpływającym na osłabienie relacji społecznych, a więc izolację osób z niepełnosprawnościami (mało kontaktów rodzinnych, towarzyskich, przyjacielskich i sąsiedzkich, niski udział w organizacjach, pozostawanie poza rynkiem pracy). Dużo większy niż przeciętnie jest poziom wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami, choć to właśnie one mogłyby odnieść największe korzyści z włączenia cyfrowego, które wpływa na tzw. wirtualny kapitał społeczny. Niepełnosprawność to istotne ograniczenie w korzystaniu z portali społecznościowych i komunikatorów: korzysta z nich tylko co szósta osoba niepełnosprawna, gdy ogółem wskaźnik korzystania wynosi 45% (i np. bezrobocie nie zmniejsza tego wskaźnika)<sup>124</sup>.

W Polsce dostępne są następujące niepieniężne świadczenia społeczne<sup>125</sup>: praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych. Są one dostępne również dla osób z niepełnosprawnościami, o ile spełniają określone kryteria przyznania pomocy, w tym kryteria dochodowe. Świadczenia niepieniężne z pomocy społecznej finansowane są przez osoby korzystające z tych świadczeń i obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym członków rodzin oraz ze środków publicznych (państwowych i samorządowych).

Dla niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami i ich włączania w społeczeństwo szczególne znaczenie mają usługi opiekuńcze oraz wsparcie w ośrodkach dziennego pobytu, a także możliwość korzystania z mieszkań chronionych. Podaż tych świadczeń jest jednak niewystarczająca w stosunku do potrzeb.

Obecnie jednak jedyną gwarantowaną formą stałego wspierania osób z niepełnosprawnościami w codziennym funkcjonowaniu gdy zabraknie opieki ze strony rodziny, jest pobyt w domu pomocy społecznej<sup>126</sup>. Jest to najdroższa, a jednocześnie najmniej pożądana forma wsparcia. Ze względu na dużą liczbę mieszkańców i związaną z tym koncentrację przestrzenną, izoluje się osoby z niepełnosprawnościami od środowiska lokalnego, pozbawiając często regularnych kontaktów z rodziną i znajomymi. Standardowy zakres wsparcia bywa

<sup>123</sup> Więcej na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisu art. 28 KPON.

<sup>124</sup> Piaskowski Paweł „Wykluczenie i włączenie cyfrowe osób i gospodarstw domowych”, w: *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, red. Daniel Verger i in., GUS, Warszawa 2013, s. 90.

<sup>125</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 36 pkt. 2.

<sup>126</sup> Przepis art. 54 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

przy tym nadmierny w stosunku do rzeczywistych potrzeb danej osoby. Przepisy prawa przewidują też możliwość prowadzenia odpłatnych, komercyjnych placówek całodobowego pobytu. W większości są one tworzone dla osób starszych, gdyż ich pobyt finansują dorosłe pracujące dzieci. W odniesieniu do całkowicie niesamodzielnych osób z niepełnosprawnościami barierą w korzystaniu z placówek prywatnych jest zbyt niski dochód (na ogół ograniczony do świadczeń z pomocy społecznej) i brak potomstwa, połączony z brakiem rodziców. Uniemożliwia to wieloletnie pokrywanie kosztów, zwłaszcza że u osób tych należy liczyć się z dłuższą perspektywą czasową opieki niż u osób starszych. W polskim systemie pomocy społecznej nie przewidziano żadnego dofinansowania do zamieszkiwania osób z niepełnosprawnościami w placówkach prywatnych.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje jeszcze inne formy wspieranego zakwaterowania dla osób z niepełnosprawnościami: mieszkania chronione i rodzinne domy pomocy. Jednak żadna z tych form mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnościami nie odnotowała znaczącego rozwoju. Korzysta z nich jedynie marginalna grupa osób uprawnionych (dostępne dane MPiPS nie uwzględniają dla tych form odrębnej kategorii osób z niepełnosprawnościami, korzystać z nich mogą różne grupy, w tym wychodzący na wolność więźniowie, cudzoziemcy, wychowankowie placówek opiekuńczych.) W roku 2013 168 osób starszych lub niepełnosprawnych korzystało z rodzinnych domów pomocy. Z mieszkań chronionych korzystały łącznie 2 442 osoby, z czego aż 1 234 to usamodzielniani wychowankowie placówek opiekuńczych<sup>127</sup>.

Przeszkodą w szerszym wykorzystaniu alternatywnych, pozainstytucjonalnych form zamieszkiwania osób niepełnosprawnych są m.in. wadliwe przepisy ustawy o pomocy społecznej, a także nietrafne regulacje zawarte w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Przepisy z zakresu pomocy społecznej nie nadążają za oczekiwaniami i potrzebami osób z niepełnosprawnościami, które w ostatnich latach bardzo się zmieniły<sup>128</sup>. Poważny problem stanowi także odmienne finansowanie i odmienny nadzór nad rodzinnymi domami pomocy i mieszkaniami chronionymi, mimo że instytucje te regulowane są w drodze tej samej ustawy.

Jedynie tradycyjny dom pomocy społecznej gwarantuje osobie z niepełnosprawnością stabilne, dożywotnie finansowanie. Jednocześnie wprowadzone w związku z modernizacją systemu nowe standardy sprawiają, że budżet takiego domu zaczyna się bilansować dopiero przy dużej liczbie mieszkańców. Natomiast żeby prowadzić mieszkanie chronione czy rodzinny dom pomocy, trzeba zawrzeć umowę z gminą, która musi wyrazić taką wolę. Umowa taka nie gwarantuje jednak stabilności, gdyż jest tylko dobrowolnym porozumieniem, które można zmienić zależnie od okoliczności. Paradoksalnie, za sprawą nowych wygórowanych standardów finansowanie pobytu w DPS staje się znacznym obciążeniem dla gmin i sprawia,

<sup>127</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPiPS-03 2013 dostępne pod adresem: <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/statystyka-za-2013/#akapit1>

<sup>128</sup> Dudzińska A., Sobczak A. *Potrzeby i oczekiwania osób z różnymi niepełnosprawnościami dotyczące przyszłej sytuacji mieszkaniowej*, w: „Niezależne życie i pełne uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym”, red. Sobczak A., Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 65-78.

że unikają one kierowania potrzebujących osób do takich domów<sup>129</sup>. Jednocześnie ze względu na brak stabilnego finansowania alternatywnych form zakwaterowania przeważnie nie są chronione.

O tym, że brak gwarancji stałego finansowania pobytu w mieszkaniach chronionych jest barierą dla ich tworzenia przez gminy świadczy fakt, że rządowy program wsparcia budownictwa socjalnego nie został w pełni wykorzystany przez gminy w części dotyczącej właśnie mieszkań chronionych. Informacja Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2013 roku o realizacji programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego zawiera zestawienie wyników realizacji tego programu w latach 2007-2012. Wynika z niego, że z przyznanej w 2012 r. pomocy z budżetu państwa miało powstać tylko 14 mieszkań chronionych (w por. z 994 lokalami socjalnych, 942 mieszkaniami komunalnymi i 63 miejscami w noclegowniach). Ogółem w okresie 6 lat sfinansowano zaledwie 99 lokali z przeznaczeniem na mieszkania chronione. Zapotrzebowanie okazało się niższe niż przeznaczone na wspieranie mieszkań chronionych środki: kwota 120 mln zł została wykorzystana przez gminy zaledwie w 80%. Ów brak zainteresowania wynika z braku zabezpieczenia w przepisach o pomocy społecznej stałego finansowania późniejszego wsparcia w takich mieszkaniach. Gminy obawiają się więc, że będą zmuszone ponosić wieloletnie dodatkowe koszty.

Niedoregulowana jest też kwestia nadzoru w mieszkaniach chronionych. O ile domy pomocy społecznej i komercyjne placówki całodobowej opieki muszą zostać zarejestrowane u wojewody, o tyle mieszkania chronione, rodzinne domy pomocy i miejsca całodobowego pobytu w ośrodkach wsparcia podlegają jedynie ogólnym przepisom dotyczącym nadzoru w pomocy społecznej.

W Polsce działa wiele organizacji prowadzonych przez rodziców osób z niepełnosprawnościami. Często z własnych środków budują oni domy grupowe dla swoich dorastających dzieci. Domy te nie mają jednak ustawowego zapewnienia finansowania stałego pobytu, mimo że stanowią bardzo oczekiwaną lokalną rodzinną alternatywę dla dużych domów pomocy społecznej. Stąd też pod ogromną presją oczekiwań społecznych rozwija się oddolna inicjatywa tworzenia tzw. mieszkań wspomaganych – formy nieobecnej w polskim porządku prawnym<sup>130</sup>.

W Polsce dominuje zatem archaiczny model totalnej opieki instytucjonalnej zamiast usług wspierających świadczonych w środowisku zamieszkania. Stale rośnie liczba stacjonarnych domów pomocy społecznej (z 803 w 2012 do 810 w 2013, z liczbą mieszkańców 85 044 w 2012 i 85 329 w 2013)<sup>131</sup>. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej publikuje plany dalszego zwiększania liczby miejsc w DPS. Dla porównania liczba dziennych domów pomocy wykazuje nieznaczną tendencję spadkową. W roku 2012 działało 230 domów z 19 596 miejscami, a w 2013 – 226 domów z 19 278 miejscami<sup>132</sup>. Alternatywną formą dziennej opieki są też ośrodki

<sup>129</sup> Zob. Grabusińska Z. „Domy pomocy społecznej w Polsce”, Warszawa 2013, s. 27.

<sup>130</sup> Zob. Anasz M. i in. „Życie w integracji. Stargardzki model lokalnego systemu rehabilitacji i wsparcia społeczno-zawodowego osób z niepełnosprawnością intelektualną”, PFON, 2012.

<sup>131</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPiPS-03 2012 i 2013.. Dane dotyczą wszystkich osób korzystających z domów pomocy społecznej, nie tylko osób z niepełnosprawnościami.

<sup>132</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPiPS-03 2012 i 2013. Dane dotyczą wszystkich osób korzystających z dziennych domów pomocy, nie tylko osób z niepełnosprawnościami.

wsparcia, w tym środowiskowe domy samopomocy. Notują one niewielki przyrost w stosunku do lat ubiegłych (rok 2012: 1 702 ośrodki i 122 569 korzystających; rok 2013: 1 760 ośrodków i 126 892 korzystających – w danych nie wyodrębniono osób niepełnosprawnych).

Natomiast z publicznych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w roku 2013 korzystało 102 770 osób (łącznie z osobami chorymi i starszymi, a więc nie tylko niepełnosprawni), co oznacza dwuprocentowy wzrost w ciągu roku<sup>133</sup>. Usługi te są odpłatne, w zależności od dochodu, z możliwością zwolnienia z opłat. Nie opracowano dotąd standardów usług opiekuńczych. Liczne zastrzeżenia budzi natomiast ich często niska jakość (regułą jest, że gminy nie zatrudniają własnych opiekunów, tylko wyłaniają wykonawców zewnętrznych, przeważnie w wyniku przetargu w oparciu o kryterium najniższej ceny, rzadziej w trybie konkursu dla organizacji pozarządowych) i brak wpływu osoby korzystającej z nich na to, kto będzie je realizował<sup>134</sup>. Standardy usług opiekuńczych określono natomiast dla całodobowych instytucji opiekuńczych (domów pomocy społecznej)<sup>135</sup>.

Według najnowszych informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>136</sup> roczna alokacja na utrzymanie domów pomocy społecznej dla osób z niepełnosprawnościami wynosi 1,8 mld, zaś ponad 700 mln zł przekazuje się na finansowanie usług opiekuńczych i ośrodków wsparcia. **Ta proporcja dobrze ilustruje przewagę opieki instytucjonalnej nad opieką środowiskową.**

Odrębną formą wsparcia środowiskowego jest pomoc asystenta osoby niepełnosprawnej. Polskie szkoły prowadzą kształcenie w takim zawodzie. Asystent może być zatrudniany w jednostkach pomocy społecznej lub instytucjach niepublicznych, którym zlecane są zadania. Usługi asystenta realizowane są w ramach specjalistycznych usług opiekuńczych albo w ramach stosunku pracy w jednostce pomocy społecznej. Jednocześnie w danych o zatrudnieniu w pomocy społecznej publikowanych przez MPIPS brakuje wyszczególnionej kategorii pracowników „asystent osoby niepełnosprawnej”. Tymczasem istnieje duże zapotrzebowanie społeczne na tą formę wsparcia, która w ocenie osób z niepełnosprawnościami jest czymś innym niż usługi opiekuńcze. Forma ta jest realizowana przez niektóre organizacje w projektach pilotażowych, z zasady ograniczonych czasowo i budżetowo. Nie zawsze przy tym wsparcie asystenta jest trafnie zaprojektowane<sup>137</sup>.

<sup>133</sup> Nie ma danych statystycznych dotyczących korzystania z usług komercyjnych, jednak osoby z niepełnosprawnościami na ogół nie mogą sobie na nie pozwolić.

<sup>134</sup> Zob. Grabusińska op. cit., s. 19, a także: [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/chybicka/2601o.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/chybicka/2601o.pdf)

<sup>135</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. poz. 964).

<sup>136</sup> <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/ministerstwo/art,6634,wsparcie-dla-osob-niepelnosprawnych.html>

<sup>137</sup> Np. w Warszawie program „Asystent osoby niepełnosprawnej” działa od 2006 roku, ale dostępne w jego ramach usługi postrzegane są jako „luksusowe” (np. pomoc w dojazdach w wybrane miejsca, wizyta w muzeum, teatrze czy kinie, spotkania z przyjaciółmi, rozrywka), a brak podstawowej asystencji w życiu codziennym. W dodatku wymiar wsparcia asystenta ograniczony jest do maksymalnie dwóch razy w tygodniu po 3,5 godziny, a usługa jest odpłatna: <http://www.asystent.warszawa.pl/index.php/jak-sie-zglosic/warunki-realizacji-uslug>.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo

Zainteresowane środowiska osób z niepełnosprawnościami i reprezentujących je organizacji wypracowały znaczący zestaw różnych rozwiązań, z których wiele wprowadzono w życie w formie ograniczonych czasowo projektów pilotażowych. Dotyczy to zarówno wsparcia ze strony asystenta osoby niepełnosprawnej, jak i mieszkalnictwa wspomaganego.

W ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, współfinansowanego w latach 2007-13 ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zrealizowano projekt systemowy 1.18 *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. W latach 2012-13 niektóre standardy oraz modele instytucji pomocy społecznej są pilotażowo wdrażane w wybranych lokalizacjach. W wyniku realizacji projektu planuje się opracowanie propozycji aktów prawnych w zakresie zmian systemowych.

W krajowym *Programie Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój*, który będzie współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014-2020<sup>138</sup>, jednym z celów priorytetu inwestycyjnego 9.7 jest poprawa jakości usług społecznych i zdrowotnych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W efekcie prowadzonych działań mają zostać wypracowane standardy usług świadczonych w ramach polityki włączania. Wśród przykładowych typów operacji wskazano na tworzenie i wdrażanie rozwiązań na rzecz deinstytucjonalizacji usług społecznych, w tym systemu mieszkalnictwa wspomaganego.

W dniu 24 grudnia 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej powołał zespół ds. rozwiązań systemowych dla osób niepełnosprawnych, w ramach którego prace prowadzi podzespół ds. mieszkalnictwa. Ponadto mieszkania wspomagane zostały uwzględnione w roku 2013 jako nowa forma wsparcia w założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

## 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo

Przetestowane w programach pilotażowych rozwiązania dotyczące mieszkań chronionych, asystenta osoby niepełnosprawnej czy standardów usług opiekuńczych nie są wdrażane systemowo, co więcej brak jest długofalowych planów w tym zakresie.

Pomimo treści przepisu art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych a także wytycznych Europejskiej Grupy Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności<sup>139</sup>, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej planuje dalsze zwiększanie liczby miejsc w Domach Pomocy Społecznej<sup>140</sup>. Bariery w proce-

<sup>138</sup> [https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/Documents/PO\\_WER\\_08012014.pdf](https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/PO_WER_08012014.pdf)

<sup>139</sup> *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności* są dostępne pod adresem: [http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/05/Common-European-Guidelines\\_Polish-version.pdf](http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/05/Common-European-Guidelines_Polish-version.pdf).

<sup>140</sup> Zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPIPS-05 2012 dostępne pod adresem: <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2012/>

sie deinstytucjonalizacji opieki jest ponadto silny opór środowiska pracowników DPS-ów (51 tys. osób) oraz części urzędników, którzy z sukcesem zmodernizowali polskie domy pomocy społecznej w oparciu o wypracowane standardy. Przestrzegają oni przed „niedocenieniem znaczenia” DPSów i „zmierzaniem do powtórnej degradacji zasobów”<sup>141</sup>.

Kolejnym istotnym problemem jest kryterium dochodowe, które dotyczy również osób z niepełnosprawnościami i uniemożliwia wielu tym osobom korzystanie z usług, ale nie zdejmuje ciężaru kosztów bytowych, w tym mieszkania, żywienia, leków. Spycha to takie osoby w stronę opieki instytucjonalnej, gdzie gwarantowane są pełne usługi bytowe, a w sytuacji braku wystarczających środków na ich pokrycie otrzymują dofinansowanie z gminy.

#### 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Od momentu ratyfikowania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie prowadzono ogólnopolskich badań odnoszących się do kwestii niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami. Ważne wnioski płyną jednak z badań przeprowadzonych w domach pomocy społecznej w Łodzi<sup>142</sup>. W efekcie przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieuzasadnione ograniczanie niezależności mieszkańców. Ograniczenia te wynikały zarówno z regulaminów porządkowych w domach pomocy społecznej, jak i z praktyk pozaregulaminowych. W większości były one stosowane w stosunku do wszystkich mieszkańców danego DPS, bez względu na to, czy rodzaj i stopień niepełnosprawności uzasadniał wprowadzenie danego ograniczenia.

Przykładowe regulacje regulaminowe i praktyki, które ograniczają prawa i wolności mieszkańców domów pomocy społecznej to:

- obowiązek zgłoszenia chęci wyjścia poza teren DPS na minimum trzy dni przed planowaną datą wyjścia; brak możliwości powrotu do DPS w porze nocnej;
- obowiązek złożenia przedmiotów wartościowych do depozytu DPS-u, bez względu na to, czy mieszkaniec jest w stanie dysponować swoją własnością;
- brak możliwości decydowania przez mieszkańców DPS o swoim życiu prywatnym, co przejawia się między innymi w:
- braku możliwości zamykania pokoju na klucz, niezależnie czy jest to uzasadnione stopniem i rodzajem niepełnosprawności mieszkańca;
- ograniczeniach w przyjmowaniu gości poprzez wyznaczanie godzin spotkań lub konieczność podpisania przez gości umowy o wolontariacie;
- regulacjach wewnętrznych, zgodnie z którymi *o prawie do realizowania potrzeb seksualnych osób ubezwłasnowolnionych, decydują ich prawni opiekunowie, składając u pracownika socjalnego stosowną pisemną deklarację* (przepis ujawniony w jednym z regulaminów DPS).

<sup>141</sup> Grabusińska op. cit., s. 6.

<sup>142</sup> Wyniki badań omówiono w: K. Kurowski, *Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej*, „Niepełnosprawność - zagadnienia, problemy, rozwiązania” II/2014 (11), s. 157-182; K. Kurowski, „Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami”, wyd. BRPO, Warszawa 2014, s. 68-72, 74-75, 79-82, 108-109, 141-144, 159.

## 5. Najważniejsze rekomendacje

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia i włączania w społeczeństwo niezbędne jest:

- jednakowe traktowanie wszystkich trzech form wspieranego zakwaterowania, regulowanych w drodze ustawy o pomocy społecznej, także w zakresie sposobu finansowania, dając osobie z niepełnosprawnością możliwość wyboru miejsca i formy zamieszkania, a przede wszystkim umożliwiając jej pozostanie w środowisku lokalnym;
- zwiększenie dostępności usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością. Usługi te powinny być nieodpłatne;
- uwzględnienie w przepisach z zakresu pomocy społecznej usług asystenta osoby niepełnosprawnej, odrębnie od usług opiekuńczych;
- należy wprowadzić stosowne zmiany legislacyjne tak, by możliwe było zawieranie umowy najmu lokalu komunalnego na czas oznaczony. Poprzez uwolnienie części zasobów samorządy lokalne uzyskałyby bowiem większą elastyczność w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy, co jest niezbędnym warunkiem do racjonalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najsłabszych kategorii mieszkańców. Obecnie mieszkania komunalne są wynajmowane tylko na czas nieoznaczony, co sprawia że latami mieszkają w nich osoby, które nie spełniają już kryteriów uprawniających do najmu takiego mieszkania;
- należy w sposób precyzyjny uregulować prawa i obowiązki niepełnosprawnych mieszkańców domów pomocy społecznej tak, aby szanując prawa, wolę i preferencje osób z niepełnosprawnościami, zapewniać im jednocześnie bezpieczeństwo i ochronę przed nadużyciami.

## Artykuł 20 – Mobilność

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Zgodnie z postanowieniami ustawy – Prawo przewozowe<sup>143</sup>, regulującej przewóz osób i rzeczy, wykonywany odpłatnie na podstawie umowy, przez uprawnionych do tego przewoźników, z wyjątkiem transportu morskiego i lotniczego, przewoźnik powinien podejmować działania ułatwiające podróżnym, w szczególności osobom o ograniczonej zdolności ruchowej oraz osobom niepełnosprawnym, korzystanie ze środków transportowych. Podobne regulacje nie znalazły się w ustawie o transporcie drogowym<sup>144</sup> ani w ustawie o transporcie kolejowym<sup>145</sup>.

Ponadto w polskim systemie prawnym, co do zasady, bezpośrednie zastosowanie mają akty prawa unijnego, w tym: rozporządzenie 181/2011 dotyczące praw pasażerów w transporcie

<sup>143</sup> Art. 14 ust. 2 ustawy - Prawo przewozowe.

<sup>144</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.).

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013, poz. 1594 ze zm.).

autobusowym i autokarowym<sup>146</sup>, rozporządzenie 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>147</sup>, rozporządzenie 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą<sup>148</sup> oraz rozporządzenie 1177/2010 o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową<sup>149</sup>, które w szerokim zakresie odnoszą się do praw pasażerów z niepełnosprawnościami.

Podobnie jednak jak w przypadku dostępności architektonicznej, dostępność środków transportu dla osób z niepełnosprawnościami w przeważającej większości przypadków oznacza wyłącznie uwzględnienie potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową. Stanowi to istotną barierę w praktyce stosowania przepisu art. 20 KPN w Polsce.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa do mobilności

Dla zapewnienia qmobilności osób z niepełnosprawnościami poruszającym się własnymi samochodami niezbędne jest odpowiednie dostosowanie dróg i miejsc parkingowych. Ważną zmianą w tym zakresie było umożliwienie nałożenia sankcji karnej na osoby, które naruszyły zakaz parkowania w miejscach przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami, nawet w przypadku miejsc parkingowych znajdujących się na terenie, który jest prywatną własnością (np. na parkingach w centrach handlowych). Odpowiednia nowelizacja przepisów weszła w życie w 2010 r.<sup>150</sup>

Wśród publicznych środków transportu, najlepiej dostosowanym do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jest transport lotniczy, co jest następstwem standardów ustanowionych w drodze przywołanego powyżej rozporządzenia (WE) nr 1107/2006. Rozporządzenie to nakazuje stworzenie korzystnych warunków do podróżowania dla każdego pasażera oraz stanowi o zakazie dyskryminacji z zastrzeżeniem względów bezpieczeństwa. Przepisy te mają zastosowanie zarówno do przewoźników, jak i organu zarządzającego portem lotniczym.

Obecnie lotniska znajdujące się w największych miastach w Polsce zostały dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Warto przy tym zwrócić uwagę na przygotowany *Kodeks Dobrego Postępowania Przy Obsłudze Naziemnej Osób Niepełnosprawnych oraz Osób z Ograniczoną Sprawnością Ruchową na Lotnisku Chopina w Warszawie*<sup>151</sup>. Mimo nazwy, sugeru-

<sup>146</sup> Rozporządzenie (WE) nr 181/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U.UE.L.2011.55.1).

<sup>147</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U.UE.L.2007.315.14).

<sup>148</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz.U.UE.L.2006.204.1).

<sup>149</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1177/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U.UE.L.2010.334.1).

<sup>150</sup> Zmiana art. 1 ust. 2 wprowadzona ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 152, poz. 1018).

<sup>151</sup> Dokument dostępny pod adresem: <http://www.lotnisko-chopina.pl/pl/pasazer/na-lotnisku/pasazer-PRM/kodeks-dobrego-postepowania-przy-obsłudze-naziemnej-osob-niepełnosprawnych-oraz-osob-z-ograniczona-sprawnoscia-ruchowa-na-lotnisku-chopina-w-warszawie>.



jącej dokument skierowany do pracowników lotniska, Kodeks zawiera wskazówki dla osób z niepełnosprawnościami co do sposobu poruszania się po lotnisku i zamawiania usługi asysty. Podobny dokument, którego odbiorcami są pracownicy lotniska, został także przygotowany przez port lotniczy Kraków-Balice<sup>152</sup> oraz inne porty lotnicze.

Z uznaniem należy także zauważyć, że coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w dużych miastach, dostrzega konieczność dostosowania transportu miejskiego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Co istotne, niektóre jednostki prowadzą kampanie edukacyjne na temat konieczności ustąpienia miejsca lub zaoferowania wsparcia osobom z niepełnosprawnościami, a także szkolą kierowców transportu miejskiego w zakresie uwzględniania potrzeb pasażerów z niepełnosprawnościami.

### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa do mobilności

#### A. Transport miejski

Wciąż nie obowiązują regulacje prawne, które nakazywałyby przewoźnikom zapewniać pojazdy i usługi dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Obowiązująca od 2010 r. ustawa o transporcie zbiorowym<sup>153</sup> nie przewiduje żadnych obowiązków, które wprost poprawiłyby dostępność transportu zbiorowego dla potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Ustawa nakłada wprawdzie konieczność stworzenia *planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego* dla określonego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego i określonego transportu, w którym należy uwzględnić potrzeby osób z niepełnosprawnościami oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Ustawodawca wprowadził tę ogólną klauzulę, jednakże nie określił, jakie dokładnie rozwiązania powinien zawierać prawidłowo sporządzony plan. Z tego względu, powyższa regulacja pozostaje wyłącznie postulatem, z którego nie wynikają konkretne prawa dla osób z niepełnosprawnościami.

Podobnie kształtuje się regulacja ustawy w aspekcie udzielania zamówienia na wykonywanie publicznego transportu. Ustawa przewiduje, że w specyfikacji istotnych warunków zamówienia *można uwzględnić w szczególności powszechną dostępność świadczonych usług w tym m.in. rozwiązania techniczne zastosowane w środkach transportu służące zwłaszcza zapewnieniu ochrony środowiska oraz dogodnej obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej*. Ustawa umożliwia więc uwzględnienie przewozu osób niepełnosprawnych przy udzielaniu zamówienia, jednakże nie nakłada na jednostki udzielające zamówienia obowiązku w tym zakresie.

#### B. Transport samochodowy

Ważnym elementem umożliwiającym osobom z niepełnosprawnościami samodzielne poruszanie się oraz wykonywanie niektórych zawodów jest możliwość uzyskania prawa jazdy. Część osób z niepełnosprawnościami ma możliwość prowadzenia samochodu, ale wyłącznie

<sup>152</sup> Kodeks dobrego postępowania przy obsłudze PRM, dostępny pod adresem: file:///C:/Users/miksa\_k/Downloads/prm\_kodeks%20(2).pdf (także w języku angielskim).

<sup>153</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.).

w odpowiednio dostosowanych pojazdach. Taki pojazd jest także niezbędny osobie z niepełnosprawnością w trakcie zdawania egzaminu na prawo jazdy. Zgodnie z ustawą o kierujących pojazdami<sup>154</sup>, obowiązek dostarczenia dostosowanego samochodu na część praktyczną egzaminu został nałożony na osobę egzaminowaną. W ocenie Rzecznika, taka regulacja stawia osoby z niepełnosprawnościami w gorszej sytuacji niż pozostałych zdających, którym pojazd zapewnia ośrodek egzaminujący. Nieuzasadnione jest bowiem zwolnienie podmiotów realizujących zadania publiczne w postaci egzaminowania kierowców i otrzymujących na ten cel środki pieniężne z obowiązku zapewnienia odpowiedniego pojazdu określonej grupie osób – wymagających udogodnień technicznych w prowadzonych samochodach – i przerzucenie obowiązku i związanych z tym niedogodności na osobę z niepełnosprawnością. Zdaniem Rzecznika, przyjęte rozwiązanie prowadzi do naruszenia wynikającej z Konstytucji zasady równości, a także narusza obowiązek urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten narusza także art. 20 Konwencji. Z tego względu, Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego<sup>155</sup> o uznanie regulacji za niezgodną z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych.

Grupą, która ma szczególne problemy z uzyskaniem uprawnienia do kierowania pojazdami są osoby głuche. Egzamin na prawo jazdy składa się z dwóch części: teoretycznej, przeprowadzanej w formie testu, oraz praktycznej. Tłumacz języka migowego mógł być w przeszłości obecny w trakcie obu części i tłumaczyć osobie głuchej zarówno pytania na części teoretycznej, jak i komunikaty egzaminatora w trakcie części praktycznej egzaminu. Aktualnie, obecność tłumacza jest możliwa wyłącznie w części praktycznej, a zaliczenie części teoretycznej egzaminu dla osób posługujących się językiem migowym jest bardzo utrudnione. Pytania egzaminacyjne zostały przetłumaczone także na język angielski oraz niemiecki, ale nie na polski język migowy. Problemem jest także nałożenie obowiązku zapewnienia w trakcie części praktycznej egzaminu tłumacza języka migowego, na własny koszt, przez osobę głuchą. Ośrodki ruchu drogowego, w przeciwieństwie do organów władzy publicznej, nie zostały objęte zakresem ustawy o języku migowym<sup>156</sup>, która zobowiązuje do zapewnienia usługi tłumacza na wniosek osoby głuchej. Z tego względu koszt egzaminu dla osoby głuchej znacząco wzrasta. Niezapewnienie usługi tłumacza w trakcie egzaminu praktycznego przez ośrodek egzaminujący oraz nieprzetłumaczenie pytań części teoretycznej jest poważną przeszkodą w uzyskaniu przez osoby głuche prawa jazdy.

Ponadto osoby głuche nie mają obecnie możliwości uzyskania innej kategorii prawa jazdy niż A i B (uprawniające do kierowania motocyklem i samochodem osobowym), nie mogą więc uzyskać prawa do kierowania samochodami ciężarowymi. Wynika to z przepisów wewnętrznych, które regulują, jaki ubytek słuchu uprawnia do prowadzenia samochodu ciężarowego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców<sup>157</sup> ubytek słuchu nie może przekraczać 35 dB. Takie ograniczenie uniemożliwia osobom

<sup>154</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.).

<sup>155</sup> Wniosek z dnia 14 sierpnia 2013 r., znak prawy RPO-658549-V/10/BA. Trybunał rozpozna sprawę pod sygn. K 37/13.

<sup>156</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.).

<sup>157</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i

głuchym wykonywanie zawodu kierowcy, mimo że wiele państw członkowskich Unii Europejskiej dopuszcza taką możliwość. W ocenie Rzecznika, z punktu widzenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, takie ograniczenie nie jest uzasadnione, tym bardziej że osoby głuche mają możliwość uzyskania prawa do kierowania motocyklem oraz samochodem osobowym.

### C. Transport kolejowy

W Polsce drugim najczęściej wybieranym środkiem transportu, po transporcie drogowym, jest komunikacja kolejowa – w 2012 r. skorzystało z niej ok. 270 mln pasażerów, co stanowi 35% wszystkich pasażerów (63% transport samochodowy; następny w kolejności transport lotniczy to jedynie 0,9% wszystkich pasażerów)<sup>158</sup>.

W kontekście transportu kolejowego największym problemem jest brak dostępności dla osób z niepełnosprawnościami budynków dworców, peronów oraz taboru kolejowego. Zmianę w tym zakresie miało zapewnić przywołane powyżej rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1371/2007. Przepisy rozporządzenia wprowadzają rozwiązania, które mają ułatwić osobom z niepełnosprawnością ruchową poruszanie się transportem kolejowym, nakładając szereg obowiązków na zarządców stacji i przewoźników. Polski ustawodawca wyłączył jednak bezterminowo stosowanie art. 21 ust. 1 tego rozporządzenia w stosunku do miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozów osób. Przepis rozporządzenia nakłada na przedsiębiorstwo kolejowe i zarządcę stacji obowiązek zapewnienia dostępności stacji, peronów taboru kolejowego i innych pomieszczeń do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej. W ocenie Rzecznika, stosownie do przepisów cytowanego rozporządzenia możliwe jest czasowe wyłączenie stosowania niektórych przepisów w tym zakresie, ale wyłączenie to nie może mieć charakteru bezterminowego. Z tego względu, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o transporcie kolejowym z Konstytucją RP oraz z art. 9 ust. 1 lit. a KPON<sup>159</sup>.

## 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

W następstwie omówionych powyżej regulacji szczególnie niski jest poziom dostępności infrastruktury taboru kolejowego oraz dworców dla osób z niepełnosprawnościami. Z badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w roku 2007<sup>160</sup> (a więc po podpisaniu Konwencji przez Polskę, ale przed jej ratyfikacją) wynika, że tylko 2 dworce z 223 czynnych obiektów w Polsce były w pełni dostosowane do obsługi osób z niepełnosprawnościami. Dworce nie posiadały dostosowanych toalet i parkingów, sprawnych wind i podnośników, dostosowanych kas (wzmacniacze głosu, obniżone pulpity). Jedynie 2,3% eksploatowanego taboru kolejowego było dostosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych. Najczęściej występującymi barie-

osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2013 r. poz. 133).

<sup>158</sup> Dane Głównego Urzędu Statystycznego, *Transport. Wyniki działalności w 2012 r.*, Warszawa 2013 r., s. 90.

<sup>159</sup> Wniosek RPO z dnia 12 listopada 2012 r., znak sprawy: RPO-715862-V-12/ST. Trybunał rozpozna sprawę pod sygn. K 47/12.

<sup>160</sup> Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i przygotowania kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, październik 2008 r.

rami były: wąskie drzwi, niedostosowane toalety, nadmierna odległość pomiędzy wagonem a krawężnią peronu. Od czasu ostatniej tak kompleksowej kontroli infrastruktury kolejowej wiele budynków dworców zostało poddanych gruntownej przebudowie, a tabor kolejowy jest sukcesywnie modernizowany. Jak wynika jednak z kontroli doraźnych prowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacje pozarządowe, część spośród przebudowanych obiektów pozostaje niedostępna dla osób z niepełnosprawnościami.

Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji przeprowadziło badania na temat dostępności największego węzła kolejowego w Polsce, znajdującego się w Warszawie<sup>161</sup>. Warszawski węzeł kolejowy jest ważnym elementem infrastruktury kolejowej – krzyżują się tam połączenia zarówno o znaczeniu międzynarodowym, jak i regionalnym. Z przeprowadzonych badań wynika, że **tylko 29% dworców można określić jako dostępne, a 71% jako niedostępne**. Najczęstszą przyczyną niedostępności był brak alternatywy dla schodów oraz niesprawne windy<sup>162</sup>. Najbardziej wyraźnym przykładem niesystemowego podejścia do dostępności dworców był niedokończony remont jednego z trzech największych warszawskich dworców, przeprowadzony przed organizowanymi w Polsce Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej. Dworzec znajduje się na parterze, a osoby niepełnosprawne ruchowo mogą dostać się do budynku dworca bez żadnych przeszkód. Wprowadzono także udogodnienia dla osób z innymi niepełnosprawnościami. Nie zostały jednak wyremontowane przejścia podziemne i z tego względu jedyną drogą na perony pozostają strome schody<sup>163</sup>.

Fundacja Widzialni zbadała natomiast dostępność dla osób niewidomych, słabowidzących oraz głuchych stron internetowych największych przewoźników kolejowych w Polsce, a także stron dla pasażerów kolei<sup>164</sup>. Najlepiej dostosowane okazały się serwisy Urzędu Transportu Kolejowego i prowadzona przez ten organ strona dla pasażerów – **serwisy były dostępne odpowiednio w 83% oraz 85% i uzyskały ocenę dobrą** (co jednocześnie oznacza, że żaden serwis internetowy nie był w 100% dostępny). **Kolejne dwa portale internetowe otrzymały ocenę dostateczną** (Szybka Kolej Miejska w Warszawie 73%, Koleje Mazowieckie 72%), **a kolejne serwisy były dostępne w stopniu niedostatecznym**<sup>165</sup>.

## 5. Najważniejsze rekomendacje

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do mobilności niezbędne jest:

- uchwalenie szczegółowych regulacji precyzujących obowiązki przewoźników w zakresie pasażerów z wszystkimi rodzajami niepełnosprawności;

<sup>161</sup> Dostępność warszawskich stacji i przystanków kolejowych. Raport SISKOM, Warszawa 2013, (dostępny pod adresem: [http://mapabariier.siskom.waw.pl/wp-content/uploads/2013/05/SISKOM\\_Dostepnosc\\_warszawskich\\_stacji\\_i\\_przystankow\\_kolejowych.pdf](http://mapabariier.siskom.waw.pl/wp-content/uploads/2013/05/SISKOM_Dostepnosc_warszawskich_stacji_i_przystankow_kolejowych.pdf))

<sup>162</sup> *Ibidem*, s. 24-25.

<sup>163</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>164</sup> "Fundacja Widzialni. Strony internetowe bez barier", 2014 r., dostępny pod adresem: <http://widzialni.org/container/raport-kolei.pdf>

<sup>165</sup> *Ibidem*, s. 20.

- określenie odpowiednich ram czasowych dla zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej oraz innych środków transportu oraz bieżące monitorowanie postępów w tym zakresie;
- udostępnianie informacji na peronach i dworcach kolejowych i autobusowych oraz na lotniskach w formach dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami, w tym w polskim języku migowym;
- uchylenie regulacji dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby głuche w zakresie możliwości uzyskania prawa jazdy.

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

### **1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka**

Prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i niedyskryminacyjnego dostępu do informacji oraz wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii realizuje się w trzech podstawowych obszarach. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na działania państwa, które mają na celu nakłonienie instytucji prywatnych do dostarczania informacji i usług w formie dostępnej dla osób niepełnosprawnych. Po drugie istotne są środki podjęte w celu oficjalnego uznania języka migowego i zagwarantowania korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami we wszystkich sprawach urzędowych z wybranych przez nie środków komunikacji, takich jak język migowy, alfabet Braille'a, komunikacja wspomagająca (augmentatywna) i alternatywna oraz wszelkie inne dostępne środki. Wreszcie warunkiem realizacji praw osób z niepełnosprawnościami jest dostępność publicznych stron internetowych zgodnych ze standardami *Web Accessibility Initiative* (WAI). Kwestie związane z dostępnością środków masowego przekazu zostały omówione w części sprawozdania poświęconej realizacji art. 30 KPON.

### **2. Postępy i sukcesy w realizacji wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji**

W ostatnich latach w polskim systemie prawnym nastąpił szereg istotnych zmian mających na celu poprawę realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do dostępu do informacji oraz wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii. Jednym z przykładów takich zmian jest nowelizacja ustawy – Prawo telekomunikacyjne<sup>166</sup>, w efekcie której zobowiązano dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych do zapewnienia, w miarę możliwości technicznych, użytkownikom będącym osobami niepełnosprawnymi dostępu do świadczonych przez siebie usług telefonicznych równoważnego dostępowi do usług telefonicznych, z jakiego korzysta większość użytkowników.

<sup>166</sup> Art. 79 c ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r., poz. 243).

Ponadto w roku 2011 uchwalono ustawę o języku migowym<sup>167</sup>, która zmieniła status języka migowego<sup>168</sup>. Podstawowym obowiązkiem wynikającym z ustawy jest zapewnienie przez organy administracji publicznej, na wniosek osoby głuchej lub głuchoniewidomej, usługi tłumacza języka migowego lub SKOGN (systemy komunikacji osób głuchoniewidomych) w terminie trzech dni. Alternatywnie, urząd ma możliwość zatrudnienia pracownika znającego język migowy. Inne obowiązki to informowanie o usłudze i możliwości jej zamówienia, zapewnianie dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy w dostępnej dla osoby uprawnionej formie oraz zapewnienie możliwości komunikowania się z urzędem w wybranej formie (poczta elektroniczna, faks, wiadomości tekstowe). Ważnym rozwiązaniem jest także umożliwienie otrzymania dofinansowania na szkolenie z języka migowego oraz SKOGN przez osoby głuche i głuchoniewidome, a także członków ich rodzin oraz inne osoby mające stały kontakt z osobami uprawnionymi.

Widoczne postępy poczyniono także w zakresie dostępności publicznych stron internetowych. Na podstawie przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>169</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności<sup>170</sup> określono minimalne wymagania dla systemów informatycznych, w tym sposoby zapewnienia dostępu do zasobów informacji podmiotów publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Rozporządzenie to określa ponadto sposoby postępowania podmiotów realizujących zadania publiczne, które mają na celu zapewnienie obywatelom oraz przedsiębiorcom dostępności usług świadczonych przez te podmioty w postaci elektronicznej. Standard w tym zakresie stanowią wymagania *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG 2.0) dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, które podmioty realizujące zadania publiczne muszą uwzględniać w procesie projektowania stron internetowych, na których publikują przetwarzane przez siebie treści z uwzględnieniem poziomu AA.

Zasady udzielania informacji publicznej regulowane są w drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>171</sup>. Zgodnie z tą ustawą wprowadzono narzędzie o nazwie Biuletyn Informacji Publicznej. Biuletyn Informacji Publicznej to ujednoczony system stron internetowych, stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z przywołanym powyżej rozporządzeniem w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności strony Biuletynu Informacji Publicznej muszą spełniać standardy dostępności dla użytkowników z niepełnosprawnościami, w tym zwłaszcza *HTML 4.01*, *XHTML 1.0* lub *HTML 3.2* oraz *WCAG 2.0*.

Systemy informatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne muszą być dostosowane do wymagań w nich określonych **do końca pierwszego kwartału 2015 r.**<sup>172</sup>

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.).

<sup>168</sup> Zob. też część sprawozdania poświęconą definicji języka i komunikacji.

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r., poz. 235 ze zm.).

<sup>170</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. poz. 526).

<sup>171</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782).

<sup>172</sup> § 19 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności.

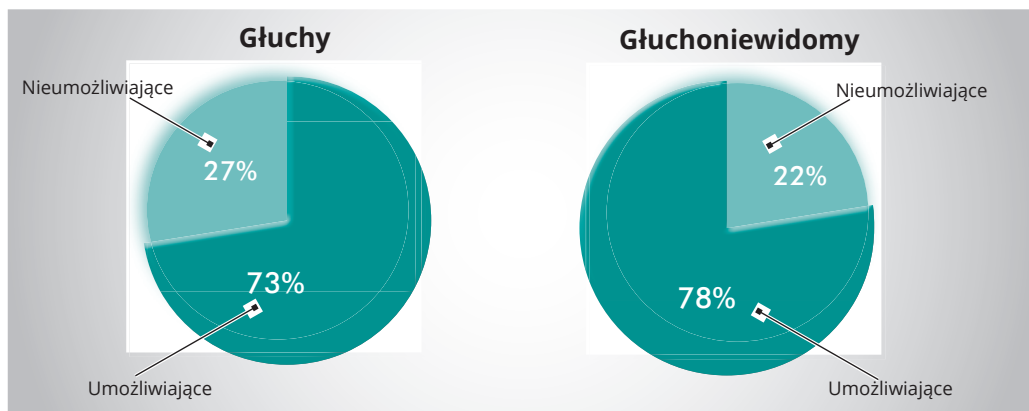
### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii oraz dostępu do informacji – wyniki badań

#### A. Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej

Mimo że ustawa o języku migowym stanowi ogromny krok w kierunku ułatwienia funkcjonowania osobom głuchym i głuchoniewidomym oraz wdrożenia art. 21 Konwencji, Rzecznik dostrzega istotne wady tej regulacji. Przepisy ustawy są w wielu miejscach nieprecyzyjne, a ustawodawca nie przewidział instrumentów pozwalających na wyegzekwowanie skutecznego wypełnienia nałożonych na urzędy obowiązków. Dużą wadą regulacji jest także nałożenie obowiązku zapewnienia usługi tłumacza wyłącznie na organy administracji publicznej. Z tego względu, takiej usługi nie muszą zapewniać przykładowo szpitale i przychodnie oraz szkoły (dla kontaktu z rodzicami uczniów), niezależnie od tego, czy świadczą usługi prywatnie czy finansowane są one ze środków publicznych. Obowiązku zapewnienia tłumacza nie mają także tzw. samorządowe osoby prawne, którymi są m.in. wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego przeprowadzające egzaminy na prawo jazdy<sup>173</sup>.

W roku 2013 Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził kontrolę realizacji przepisów ustawy o języku migowym<sup>174</sup>. Wyniki badania wskazują, że poziom wdrożenia ustawy jest bardzo niski. W przypadku osób głuchych, odsetek urzędów deklarujących możliwość skorzystania z pomocy wyznaczonego tłumacza wyniósł **73%**, z czego w **41%** funkcję tłumacza pełniłby wyłącznie przeszkolony urzędnik. W przypadku osób głuchoniewidomych analogiczne wartości wyniosły **22%** oraz **3%**.

#### Odsetek urzędów deklarujących możliwość skorzystania z usługi tłumacza



Oprac. BRPO na podstawie badań *Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się*

<sup>173</sup> Więcej na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisu art. 20 Konwencji.

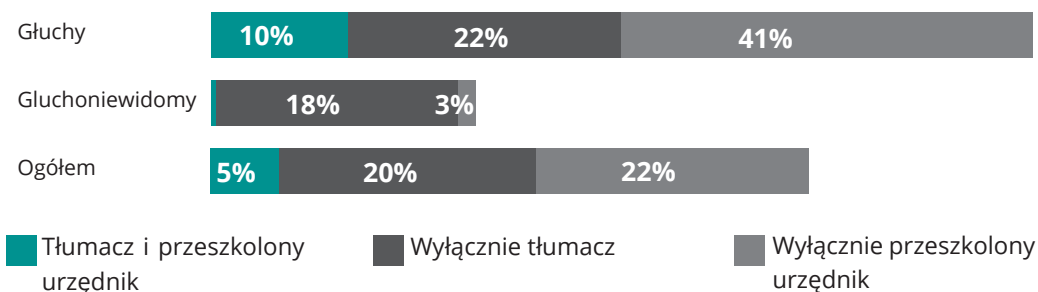
<sup>174</sup> Na podstawie przeprowadzonych badań powstał raport Rzecznika Praw Obywatelskich pn. *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka. Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia*. dostępny pod adresem: [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

Oznacza to, że w przypadku osób głuchych **ponad jedna czwarta urzędów (27%) nie wywiązuje się z obowiązków** nałożonych na nie w drodze ustawy o języku migowym, a w przypadku osób głuchoniewidomych **liczba ta rośnie do ponad trzech czwartych (78%)**.

Warto także zauważyć, że choć ustawodawca dopuszcza obsługę osób głuchych lub głuchoniewidomych przez przeszkolonego w tym zakresie pracownika to urzędnik taki rzadko kiedy będzie w stanie zastąpić zawodowego tłumacza. Powszechną praktyką jest bowiem organizowanie szkoleń z zakresu języka migowego (najczęściej systemu językowo-migowego, który nie jest naturalnym językiem osób głuchych) dla pracowników urzędów, które to szkolenia obejmują zazwyczaj około 60 godzin zajęć sprowadzających się do podstawowych znaków i zwrotów w języku migowym. Nie pozwala to na sprawną obsługę osoby głuchej nawet w zakresie najprostszycch spraw życia codziennego.

W związku z powyższym, przeszkolony urzędnik powinien uzupełniać, nie zaś zastępować tłumacza zawodowego. **Możliwość skorzystania z pomocy zarówno przeszkolonego urzędnika, jak i zawodowego tłumacza, deklarowało jednak jedynie 10% urzędów w stosunku do osób głuchych i zaledwie 1% w stosunku do osób głuchoniewidomych.**

### Odsetek urzędów umożliwiających skorzystanie z pomocy tłumacza lub przeszkolonego urzędnika

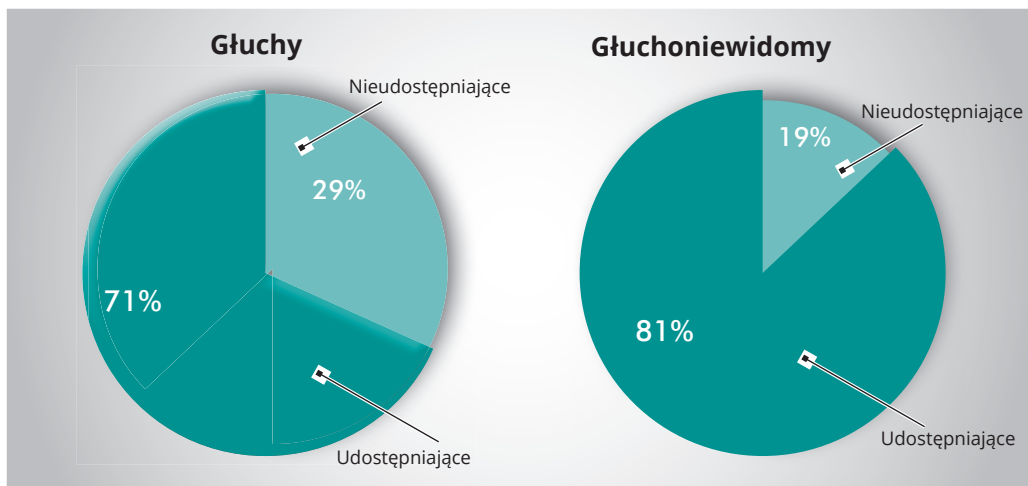


Oprac. BRPO na podstawie badań *Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się*

Ustawa nakłada na podmioty zobowiązane do zapewnienia usługi tłumacza także obowiązek informacyjny – poinformowanie w przyjęty w danym podmiocie sposób, a w szczególności na stronie internetowej oraz w budynku urzędu, o dostępnej usłudze tłumacza oraz o sposobie jej zamówienia przez osobę głuchą. Otrzymane wyniki pokazują, że **tłumacz był dostępny w 73% urzędów, a tylko 29% z nich zamieściło na ten temat informację na stronie internetowej. W przypadku osób głuchoniewidomych, na 22% urzędów deklarujących dostępność usługi tłumacza, 19% zamieściło odpowiednią informację na stronie internetowej.** Tylko nieliczne urzędy udostępniają informacje na powyższy temat w języku migowym.



## Odsetek urzędów umieszczających informacje o formie obsługi osób uprawnionych na stronie internetowej urzędu



Oprac. BRPO na podstawie badań *Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się*

Oprócz usługi tłumacza ustawa o języku migowym nakłada obowiązek zapewnienia innych usług pozwalających na komunikowanie się z urzędem. Dostępność tych metod jest jednak niska, nawet bowiem komunikowanie się za pomocą powszechnej obecnie formy – poczty elektronicznej – zadeklarowało tylko 79% urzędów.

Relatywnie niski poziom dostępności środków wspierających komunikowanie się musi budzić uzasadniony niepokój. Współcześnie Internet stał się podstawową metodą komunikacji, stąd możliwość skontaktowania się z urzędem drogą poczty elektronicznej jest szczególnie istotna. Mając to na uwadze, dostępność tej formy komunikacji na poziomie 79% nie jest wynikiem satysfakcjonującym. Należałoby raczej zauważyć, że aż jedna piąta przebadanych urzędów nie oferuje tej formy komunikacji. Przy braku innych środków wspierających komunikowanie się, konieczna staje się osobista wizyta w urzędzie.

\*\*\*

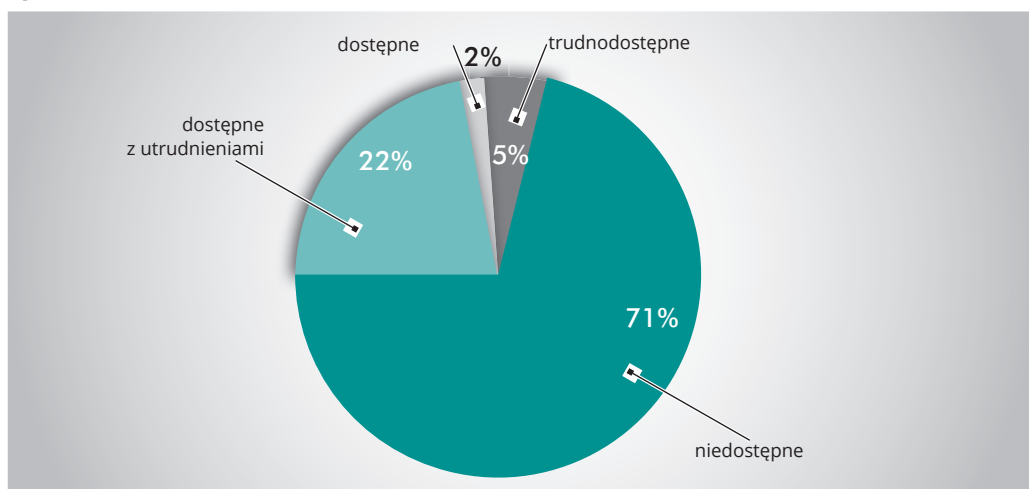
Jednocześnie żadne **przepisy prawa nie pozwalają na korzystanie przez osoby z niepełnosprawnościami w sprawach urzędowych z alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej.**

## B. Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami

W roku 2013 Rzecznik Praw Obywatelskich opublikował raport z badań dotyczących dostępności stron internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami<sup>175</sup>. Badania przeprowadzono w ostatnim kwartale 2012 r. (a więc tuż po ratyfikowaniu Konwencji przez Polskę) oraz w lipcu 2013 r. W następstwie kontroli okazało się, że **ani jeden spośród badanych portali nie był w 100% dostępny dla osób z niepełnosprawnościami** oraz innych osób narażonych na wykluczenie cyfrowe. Podstawowe wnioski płynące z raportu są następujące:

- **70,5%** badanych publicznych serwisów internetowych **było trudno dostępnych** dla osób wykluczonych cyfrowo;
- na **23,9%** portali **sporadycznie występowały różne problemy** w dostępie do informacji;
- **5,5%** badanych serwisów **nie było dostępnych w najmniejszym stopniu**;
- jedynie **2,3%** publicznych serwisów internetowych **było dostępnych dla większości osób niepełnosprawnych i wykluczonych cyfrowo**.

### Dostępność stron internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami



Oprac. BRPO na podstawie badań Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego

<sup>175</sup> Raport pn. *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka. Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami* jest dostępny pod adresem: <http://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-r%C3%B3wnego-traktowania-prawo-i-praktyka-nr-11-dost%C4%99pno%C5%9B%C4%87-witryn-internetowych-instytucji> Raport przygotowano na podstawie badań prowadzonych przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Badanie poziomu dostępności publicznych serwisów internetowych zostało przeprowadzone z wykorzystaniem narzędzia Utilitia ([www.validator.utilitia.pl](http://www.validator.utilitia.pl)).

Jednocześnie porównanie wyników badań z roku 2012 i 2013 pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

- coraz więcej publicznych serwisów internetowych jest udostępnianych osobom cyfrowo wykluczonym;
- wzrost liczby dostępnych serwisów na przestrzeni 6 miesięcy wyniósł 1,5%;
- wzrost liczby serwisów dostępnych ze sporadycznie występującymi barierami w dostępie do informacji na przestrzeni 6 miesięcy wyniósł 2,3%;
- kierunek zmian jest pozytywny, lecz ich tempo jest niewystarczające – przy zachowaniu dotychczasowego wskaźnika wzrostu w 2015 r.<sup>176</sup> jedynie 7,8%, zamiast zakładanych 100%, publicznych serwisów będzie dostępnych dla osób cyfrowo wykluczonych.

#### 4. Najważniejsze rekomendacje

W ocenie Rzecznika w celu realizacji wolności wypowiedzenia się i wyrażania opinii przez osoby z niepełnosprawnościami oraz prawa do informacji, niezbędne jest:

- zintensyfikowanie działań zmierzających do nakłonienia instytucji prywatnych różnych sektorów do dostarczania informacji i usług w formie dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami;
- istotne poszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia usług tłumacza PJM, SJM i SKOGN tak, aby obowiązek ten dotyczył wszystkich instytucji finansowanych ze środków publicznych a w dalszej perspektywie także instytucji prywatnych oferujących usługi dla ogółu społeczeństwa;
- istotne poprawienie praktyki stosowania ustawy o języku migowym tak, aby uprawnienia osób głuchych i głuchoniewidomych mogły być faktycznie realizowane – zintensyfikowanych działań wymaga w szczególności sytuacja w obszarze służby zdrowia;
- położenie większego nacisku na kształcenie w zakresie polskiego języka migowego (PJM), jako naturalnego języka osób głuchych;
- umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami korzystanie w sprawach urzędowych z alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej;
- znaczne przyspieszenie dostosowywania stron internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami;
- przeprowadzanie szkoleń technicznych z zakresu dostępności i standardu WCAG 2.0 dla osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemów wymiany informacji oraz serwisów internetowych;
- przeprowadzanie regularnych kontroli poziomu dostępności publicznych stron internetowych.

<sup>176</sup> Systemy informatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne muszą być dostosowane do wymagań w nich określonych do końca pierwszego kwartału 2015 r.

## Artykuł 23 – Poszanowanie domu i rodziny

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Stosownie do postanowień Konstytucji RP, małżeństwo i rodzina znajdują się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej<sup>177</sup>. Katalog zakazów małżeńskich określono natomiast w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym<sup>178</sup>. Zgodnie z przepisem art. 11 § 1 K.r.o., małżeństwa nie może zawrzeć osoba ubezwłasnowolniona całkowicie. Ponadto nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Tylko w wyjątkowych przypadkach sąd może zezwolić na zawarcie małżeństwa przez takie osoby, jeżeli ich stan zdrowia lub umysłu nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa<sup>179</sup>. Wobec powyższego Polska złożyła zastrzeżenie do treści art. 23 KPON oświadczając, że: *na podstawie art. 46 konwencji Rzeczpospolita Polska zastrzega sobie prawo do niestosowania postanowienia art. 23 ust. 1 lit.(a) konwencji do czasu zmiany przepisów prawa polskiego. Do momentu wycofania zastrzeżenia osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wynika z choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego, a która jest w odpowiednim do zawarcia małżeństwa wieku, nie będzie mogła zawrzeć związku małżeńskiego, chyba że sąd zezwoli na zawarcie małżeństwa, stwierdzając, że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu, ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie. Uwarunkowania te wynikają z art. 12 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.)*<sup>180</sup>.

### 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do poszanowania ich domu i rodziny

W Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Projekt ten zakłada odstąpienie od ubezwłasnowolnienia całkowitego jako przeszkody małżeńskiej, a także rezygnację z określonych w prawie rodzinnym przeszkód do zawarcia małżeństwa w postaci choroby psychicznej i niedorozwoju umysłowego, z równoczesnym wprowadzeniem regulacji, zgodnie z którą nie będzie mogła zawrzeć małżeństwa osoba z zaburzeniami psychicznymi, które są tego rodzaju, że nie pozwalają tej osobie kierować swoim postępowaniem oraz wyłączają świadomość znaczenia instytucji małżeństwa jak też konsekwencji wynikających z tego związku. Przyjęcie tej nowelizacji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, powinno pozwolić na odstąpienie od zastrzeżenia złożonego przez Polskę do treści art. 23 KPON.

<sup>177</sup> Art. 18 Konstytucji RP.

<sup>178</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm., dalej jako: K.r.o.).

<sup>179</sup> Art. 12 § 1 K.r.o.

<sup>180</sup> Więcej na ten temat w części sprawozdania poświęconej zastrzeżeniom i oświadczeniu interpretacyjnemu złożonymi przez Polskę do postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do poszanowania ich domu i rodziny

Do czasu zmiany obowiązujących przepisów prawnych, niektóre osoby z niepełnosprawnościami są pozbawione prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny lub prawo to zostało im w istotny sposób ograniczone<sup>181</sup>. Należy przy tym podkreślić, że przesłanka *braku zagrożenia zdrowia przyszłego potomstwa* rozumiana jest w Polsce bardzo szeroko. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego: *chodzi tu nie tylko o to, czy choroba psychiczna może być „przekazana” ewentualnemu potomstwu, ale także o to, czy stan psychiczny tej osoby nie wyłącza prawidłowego, zgodnego z przyjętymi zasadami, wychowania dzieci i w ogóle wykonywania władzy rodzicielskiej*<sup>182</sup>.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi wskazujące na przypadki rozszerzającej wykładni opisanych powyżej zakazów małżeńskich. W roku 2011 Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego dotyczącego wyrażenia zgody na zawarcie związku małżeńskiego przez kobietę dotkniętą konsekwencjami dziecięcego porażenia mózgowego. W sprawie tej ostatecznie wyrażono zgodę na zawarcie małżeństwa, jednak stanowi ona dobry przykład barier, z którymi spotykają się osoby z niepełnosprawnościami nawet jeśli są sprawne intelektualnie i psychicznie – a więc z formalnego punktu widzenia przepisy prawa nie zakazują im wstąpienia w związek małżeński.

Przywołany przepis art. 12 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego został zaskarżony w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jako niezgodny z Konstytucją. Sprawa oczekuje na rozpoznanie<sup>183</sup>.

### 4. Najważniejsze rekomendacje

W ocenie Rzecznika w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do poszanowania ich domu i rodziny niezbędne jest:

- odstąpienie od zakazów małżeńskich sformułowanych w przepisach art. 11 i 12 K.r.o. tak, aby zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami prawo do zawarcia małżeństwa na podstawie swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków.

## Artykuł 24 – Edukacja

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Przepis art. 24 gwarantujący osobom z niepełnosprawnościami prawo do nauki bez dyskryminacji i na zasadach równych szans znajduje odzwierciedlenie w ogólnych ramach

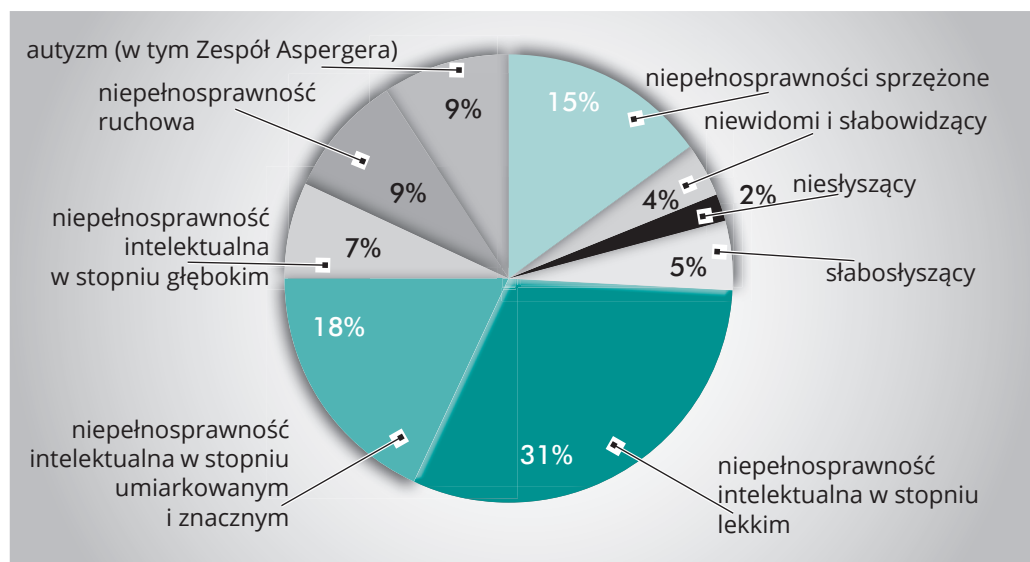
<sup>181</sup> Problem ten był wielokrotnie podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich, m.in. w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2011 r., znak: RPO-673676-IV/11/MK.

<sup>182</sup> Wyrok Sadu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1978 r., sygn. akt II CR 475/78 - główne tezy orzeczenia pozostają aktualne w polskiej praktyce sądowej.

<sup>183</sup> Pytanie prawne zadał w tej sprawie Sąd Apelacyjny w Katowicach. Sprawa oczekuje na rozpoznanie pod sygn. akt P 58/13.

prawnych tworzących polski system edukacji. Zgodnie z art. 70 Konstytucji RP *Każdy ma prawo do nauki (...). Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia.* Zgodnie natomiast z art. 1 ustawy o systemie oświaty<sup>184</sup>: *system oświaty zapewnia w szczególności: (...) możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami, a także opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych.* W warunkach polskich edukacja uczniów z niepełnosprawnościami (kształcenie specjalne) odbywa się w szkołach ogólnodostępnych (w których realizowana jest edukacja włączająca), szkołach integracyjnych oraz w szkołach specjalnych.

### **Uczniowie z niepełnosprawnościami według rodzaju niepełnosprawności (stan na 30 września 2013 r.):**



Oprac. Agnieszka Dudzińska na podstawie danych Centrum Informatycznego Edukacji z Systemu Informatyki Oświatowej. Publikacja: „Najważniejsze problemy zarządzania edukacją. Poradnik praktyków dla praktyków”, wyd. Municipium S.A.

W zakresie szkolnictwa wyższego ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>185</sup> wskazuje w art. 13 na *konieczność stwarzania osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych.*

<sup>184</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej jako: ustawa o systemie oświaty).

<sup>185</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

Można zatem uznać, że ogólne ramy prawne pozwalają na realizację prawa osób z niepełnosprawnościami do edukacji. Wyzwaniem są jednak niektóre przepisy szczegółowe, które sprawiają, że choć prawo do edukacji może być realizowane, to nie istnieją odpowiednie rozwiązania prawne gwarantujące właściwą realizację dostępu do edukacji i egzekucję prawa.

W praktyce oznacza to niską efektywność całego systemu edukacji włączającej, jak i wiele problemów z dostępem do edukacji w życiu codziennym. Może też prowadzić do podwójnego wykluczenia, bowiem egzekucję prawa w przypadku sytuacji konfliktowych łatwiej mogą sobie zapewnić osoby z niepełnosprawnościami z odpowiednim zapleczem społeczno-ekonomiczno-kulturowym, natomiast w szczególnie trudnej sytuacji znajdują się osoby narażone na wykluczenie ze względu na inne czynniki, takie jak status społeczno-ekonomiczny, czy pochodzenie.

Oddzielnym wyzwaniem jest też negatywne nastawienie do edukacji włączającej zarówno kadry pedagogicznej, na co wskazują choćby wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli<sup>186</sup>, jak i części rodziców dzieci pełnosprawnych.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa do edukacji

Bez wątpienia sukcesem jest wielokrotne i jednoznaczne wskazanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), że edukacja włączająca jest trwałym elementem systemu polskiej edukacji, jak i pełne poparcie dla realizacji postanowień Konwencji. Wśród sukcesów w realizacji poszczególnych praw zagwarantowanych Konwencją należy wskazać te związane z zapewnieniem dostępności podręczników. Przygotowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej elementarz dla klas pierwszych został opracowany w wersji dostępnej nie tylko dla osób niewidomych i niedowidzących, ale także w Polskim Języku Migowym i dla osób posługujących się alternatywnymi formami komunikacji. Strona rządowa zapowiedziała również dalsze systematyczne dostosowywanie pozostałych podręczników. Wskazano również na planowane zmiany w systemie orzekania o specjalnych potrzebach edukacyjnych, tak by w większym stopniu odzwierciedlało ono potrzeby i poziom funkcjonowania uczniów.

Wśród zadań zrealizowanych przez polski rząd należy wskazać cykl spotkań poświęconych kształceniu specjalnemu i edukacji włączającej, jak i przygotowanie materiałów informacyjnych dla rodziców oraz nauczycieli na temat kształcenia specjalnego<sup>187</sup>. Warto również podkreślić istnienie oddolnych inicjatyw prowadzonych przez organizacje pozarządowe, a dotyczących poradnictwa prawnego oraz wsparcia merytorycznego dla rodziców dzieci z niepełnosprawnościami. Mają one jednak fragmentaryczny, a nie systemowy charakter.

Najlepiej przedstawia się sytuacja osób z niepełnosprawnościami kształcących się na uczelniach wyższych. W szczególności w dużych ośrodkach akademickich, w których funkcjonują biura lub pełnomocnicy do spraw osób z niepełnosprawnościami, studentom za-

<sup>186</sup> „Kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami o specjalnych potrzebach edukacyjnych” <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4585,vp,5892.pdf>

<sup>187</sup> [http://www.ore.edu.pl/strona-ore/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=106&Itemid=1081](http://www.ore.edu.pl/strona-ore/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=106&Itemid=1081)

pewniana jest szeroko rozumiana pomoc obejmująca zarówno dostosowanie materiałów dydaktycznych, transport, pomoc w uzyskaniu wsparcia finansowego, jak i niekiedy pomoc psychologiczną. Jest to też jedyny etap edukacyjny, na którym w całości wdrożono ideę edukacji włączającej.

### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa do edukacji

Jedną z istotnych barier w ocenie realizacji poszczególnych praw zagwarantowanych Konwencją jest ograniczona, niewielka liczba danych statystycznych, badań i wskaźników realizacji praw osób z niepełnosprawnościami. Stąd trudno o pełen obraz sytuacji osób z niepełnosprawnościami nie tylko w zakresie edukacji, ale także wielu aspektów życia codziennego.

Z całą pewnością problemem jest system finansowania specjalnych potrzeb edukacyjnych. Choć na każde dziecko z orzeczoną niepełnosprawnością naliczana jest dodatkowa waga subwencyjna z tytułu niepełnosprawności, która trafia z budżetu państwa do organu prowadzącego szkołę – w przypadku szkół publicznych jest to samorząd lokalny, to nie ma prawnych gwarancji przekazania tych kwot z samorządu do szkoły, w której uczy się dziecko. W praktyce w szkołach ogólnodostępnych gwarantowane jest minimum wsparcia – dwie godziny zajęć rewalidacyjnych tygodniowo. Natomiast możliwość uzyskania wsparcia adekwatnego do potrzeb jest uzależniona od zamożności samorządu lokalnego oraz aktywności dyrektora szkoły i rodziców ucznia z niepełnosprawnością, a nie obiektywnych potrzeb dziecka.

Przy tej okazji warto wspomnieć, że szczegółowe regulacje prawne, w tym i finansowe, dotyczą jedynie dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością, co sprawia że wiele dzieci ze specyficznymi problemami w edukacji, ale bez formalnego potwierdzenia niepełnosprawności może liczyć na znacznie mniejsze wsparcie. Tym samym sposoby definiowania niepełnosprawności w ramach Konwencji i systemu oświaty różnią się.

Problemy z zapewnieniem wsparcia ze względów finansowych, jak i merytorycznych – brak odpowiednio przeszkolonej kadry oraz stereotypy dotyczące niepełnosprawności sprawiają, że wielu nauczycieli przekonanych jest, że miejscem ucznia z niepełnosprawnością jest szkoła specjalna i tylko tam może on uzyskać odpowiednie wsparcie – patrz cytowany powyżej raport NIK.

Nie powinno zatem dziwić, że zgodnie z danymi statystycznymi **około połowy uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego z tytułu niepełnosprawności uczy się w szkołach specjalnych, około jednej piątej w szkołach integracyjnych, a jedynie trzech na dziesięciu w szkołach ogólnodostępnych, które zapewniają edukację włączającą**<sup>188</sup>. Ponadto widać wyraźnie, że odsetek uczniów uczących się w ramach edukacji włączającej zmniejsza się wyraźnie wraz z wiekiem i o ile w przedszkolach odsetek uczniów w szkołach specjalnych sięgał około jednej czwartej, to z każdym kolejnym etapem edukacyjnym ulega on zwiększeniu i w szkołach ponadgimnazjalnych sięga już trzech czwartych

<sup>188</sup> Patrz: dane Systemu Informacji Oświatowej na wrzesień 2013 r. <http://www.cie.men.gov.pl/index.php/dane-statystyczne/139.html>



uczniów z orzeczeniami. We wrześniu 2012 r. (a więc w chwili ratyfikowania Konwencji przez Polskę), systemem oświaty objętych było blisko 159 tys. uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego.

Powyższe dane wskazują wyraźnie na „wypadanie” uczniów z niepełnosprawnościami z włączającego systemu edukacji. Co ma swoje konsekwencje zarówno w **odsetku osób z niepełnosprawnością osiągających poziom studiów wyższych – 7,7% w 2013 r.** (osoby pełnosprawne 20,6%)<sup>189</sup>, jak i rynku pracy. Aktywna na rynku pracy jest tylko co szósta osoba z niepełnosprawnością – współczynnik aktywności zawodowej – 17,2%. Dla porównania, wśród osób sprawnych, wskaźnik ten wynosi 56%, czyli aktywna na rynku pracy jest co druga osoba pełnosprawna<sup>190</sup>.

### Uczniowie niepełnosprawni na różnych poziomach edukacji – udział ogółem i odsetek w szkołach specjalnych

Poziom edukacji	Udział uczniów niepełnosprawnych w ogólnej liczbie uczniów	Odsetek w szkołach specjalnych
Przedszkole	0,9%	23%
Szkoła podstawowa (obowiązkowa)	2,5%	45%
Gimnazjum (obowiązkowe)	3,3%	51%
Szkoła ponadgimnazjalna	1,6%	78%

Oprac. Agnieszka Dudzińska na podstawie danych Centrum Informatycznego Edukacji z Systemu Informacji Oświatowej. Publikacja: „Najważniejsze problemy zarządzania edukacją. Poradnik praktyków dla praktyków”, wyd. Municipium S.A.

Istotnym problemem pozostaje także prowadzenie edukacji w językach i przy pomocy sposobów i środków komunikacji najodpowiedniejszych dla uczniów z niepełnosprawnościami, w szczególności uczniów głuchych i głuchoniewidomych (zgodnie z przepisem art. 24 ust. 3 lit. b i c KPN). Z danych Polskiego Związku Głuchych wynika, że do chwili obecnej **żadna ze szkół, w której uczą się uczniowie głusi nie prowadzi edukacji w polskim języku migowym, a więc naturalnym języku osób głuchych**<sup>191</sup>.

<sup>189</sup> Patrz: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach-edukacja/>

<sup>190</sup> Za: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski II kwartał 2013 r.*, GUS

<sup>191</sup> Więcej na temat definicji pojęcia „język” w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisów art. 1-4 Konwencji. Problem edukacji głuchych uczniów został poruszony w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocniczki Rządu do spraw Równego Traktowania z dnia 16 czerwca 2013 r., znak: RPO-734684-I/13/AM.

## 4. Najważniejsze rekomendacje

Punktem wyjścia do rekomendacji jest konstatacja, że analiza stanu prawnego oraz przede wszystkim praktyki stosowania regulacji prawnych nie pozwala uznać, że obecny system w pełni realizuje postanowienia art. 24 Konwencji, natomiast jednym z priorytetowych działań powinna być promocja włączającego systemu edukacji osób z niepełnosprawnościami. Wśród proponowanych rekomendacji należy wskazać na:

- zmianę systemu finansowania edukacji uczniów z niepełnosprawnościami tak, aby środki finansowe przeznaczone na ten cel kierowane były do placówki oświatowej, w której faktycznie uczy się dane dziecko z niepełnosprawnością oraz bieżące monitorowanie procesu kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami;
- wykorzystanie potencjału szkół specjalnych i zatrudnionej tam kadry, przede wszystkim w ramach tworzenia systemu wsparcia nauczycieli pracujących z uczniem niepełnosprawnym w szkołach ogólnodostępnych;
- wsparcie psychologiczne dla nauczycieli, rodziców i uczniów oraz stworzenie szybkiej „ścieżki reagowania” i mediacji w sytuacjach konfliktowych;
- ujednoczenie systemu orzekania o niepełnosprawności uczniów oraz uelastycznienie systemu wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami;
- większą dostępność: architektoniczną, systemów komunikacyjnych i informacyjnych, podręczników i pomocy dydaktycznych;
- prowadzenie edukacji w językach i przy pomocy sposobów i środków komunikacji najodpowiedniejszych dla uczniów z niepełnosprawnościami, w szczególności nauczanie głuchych uczniów w polskim języku migowym.

## Artykuł 26 – Rehabilitacja

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Rehabilitacja to usprawnianie, ale też podtrzymywanie posiadanego zakresu sprawności funkcjonalnej i zapobieganie jego zmniejszeniu. Pojęcie rehabilitacji obejmuje oddziaływania lecznicze, terapeutyczne, edukacyjne czy socjalne. Poza sferą usług zdrowotnych do najistotniejszych oddziaływań należy rehabilitacja społeczna. Za rehabilitację społeczną należy uznać nie tylko specyficzne pozamedyczne oddziaływania terapeutyczne, których celem jest usprawnianie funkcjonalne, ale też aktywizację zawodową, edukację czy świadczenia z pomocy społecznej w środowisku zamieszkania.

W Polsce działania z zakresu tak szeroko pojętej rehabilitacji przewidziane są w licznych regulacjach wewnętrznych<sup>192</sup>. Podstawowym źródłem finansowania rehabilitacji społecznej

<sup>192</sup> Do najważniejszych regulacji w tym zakresie należą: ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127 poz.

jest **Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych** (dalej jako PFRON). W roku 2013 wydatkował on 4,9 mld zł, z czego 74% na rehabilitację zawodową, a 26% na różne programy rehabilitacji społecznej. Ponieważ główne źródło przychodów Funduszu stanowią wpłaty pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych, stąd do wydatków obli-gatoryjnych należą przede wszystkim określone kwotowo dofinansowania do wynagrodzeń, wypłacane pracodawcom, którzy zatrudniają osoby niepełnosprawne (ponad 3,2 mld zł w 2013), a także inne mniejsze programy z zakresu rehabilitacji zawodowej. Natomiast więk-szość środków Funduszu przeznaczonych na rehabilitację społeczną wydatkowana jest obli-gatoryjnie na finansowanie warsztatów terapii zajęciowej (0,36 mld zł w 2013), które również jest ustalone kwotowo na podstawie liczby uczestników. Żaden z pozostałych programów rehabilitacji społecznej nie ma obligatoryjnego charakteru ani stałego finansowania. Decyzje o rozdziale środków na poszczególne programy podejmowane są przez ich realizatorów w oparciu o wielkość środków<sup>193</sup>.

PFRON poza środkami wypłacanymi bezpośrednio pracodawcom zatrudniającym oso-by z niepełnosprawnościami i osobom z niepełnosprawnościami prowadzącym własną działal-ność gospodarczą dystrybuuje swoje środki poprzez samorządy lokalne – głównie powiaty (0,8 mld zł w 2013), a w niewielkim stopniu także przez organizacje pozarządowe (0,17 mld w 2013).

Środki przekazane przez PFRON powiaty kierują głównie do indywidualnych osób z nie-pełnosprawnościami na cele związane z ich rehabilitacją w różnych formach, a w mniejszym stopniu także do organizacji i innych podmiotów pracujących bezpośrednio z osobami z nie-pełnosprawnościami<sup>194</sup>. Największym zainteresowaniem wśród programów PFRON przerna-

721, ze zm.); ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r Nr 231 poz. 1375 ze zm.) wraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128); ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.); ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.); ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.); ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) wraz z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej (Dz. U. poz. 1522).

<sup>193</sup> Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Reha-bilitacji Osób Niepełnosprawnych w roku 2013, dostępne 4.03.2015 na stronie <http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html>.

<sup>194</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Fundu-szu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1190), **powiaty mogą realizować następujący katalog zadań**: sport, kultura, rekreacja i turystyka osób niepełnosprawnych; zaopa-trzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów; likwidacja barier architektonicznych, w ko-munikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych; rehabilitacja dzieci i młodzieży; szkolenie i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych; usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Dodatkowo na podstawie ustawy o rehabilitacji realizują one **zadania PFRON z zakresu rehabilitacji zawodowej**: zwrot kosztów zatrudnienia pra-cowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy, zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy, zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i nie pozostających w zatrudnieniu, jednorazowe dofinansowanie rozpoczęcia

czonych na wsparcie indywidualne cieszy się dofinansowanie do sprzętu rehabilitacyjnego i środków pomocniczych, dofinansowanie do turnusów rehabilitacyjnych oraz dofinansowanie do likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i transportowych.

Dodatkową ścieżką finansowania wsparcia kierowanego bezpośrednio dla osób z niepełnosprawnościami jest realizowany od 2012 roku program Rady Nadzorczej PFRON „Aktywny Samorząd” (budżet w wysokości: 0,11 mld zł w 2013 r.). Jedną z części tego programu obejmuje likwidację barier utrudniających aktywizację społeczną i zawodową (58 mln zł w 2013 r.)<sup>195</sup>:

- transportowej (zakup i montaż oprzyrządowania do samochodu, uzyskanie prawa jazdy),
- w dostępie do uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym (zakup sprzętu elektronicznego, szkolenia w zakresie obsługi nabytego w ramach programu sprzętu),
- w poruszaniu się (zakup elektrycznego wózka inwalidzkiego, utrzymanie sprawności technicznej elektrycznego wózka inwalidzkiego, zakup nowoczesnej protezy kończyny, utrzymanie sprawności technicznej protezy kończyny),
- utrzymanie aktywności zawodowej poprzez zapewnienie opieki dla osoby zależnej.

Dofinansowanie ze środków PFRON mogą otrzymać tylko te osoby, które nie przekraczają kryterium dochodowego. Wysokość dofinansowania jest też limitowana co do maksymalnej kwoty<sup>196</sup>.

Natomiast rehabilitacja społeczna w formie usług i zajęć prowadzona jest w głównej mierze przez organizacje pozarządowe. Dotyczy to zarówno prowadzenia warsztatów terapii zajęciowej (2/3 z nich są prowadzone przez lokalne organizacje)<sup>197</sup>, jak i prawdopodobnie turnusów rehabilitacyjnych (brak w tym zakresie szczegółowych danych liczbowych). Jednak większość działań z zakresu stałej rehabilitacji społecznej organizacje finansują w trybie konkursowym w formie krótkotrwałych projektów<sup>198</sup>, ubiegając się corocznie o ograniczoną pulę środków publicznych z różnych źródeł: poza samym PFRON także z samorządów lokalnych,

---

działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, dofinansowanie do oprocentowania kredytu bankowego, finansowanie szkoleń organizowanych przez kierownika powiatowego urzędu pracy, zwrot kosztów szkoleń organizowanych przez pracodawcę, a także **zadania PFRON z zakresu rehabilitacji społecznej**: dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych, dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej. Mogą one też zlecać fundacjom oraz organizacjom pozarządowym zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej.

<sup>195</sup> Drugą znaczącą część programu „Aktywny Samorząd” stanowi moduł wspomagający osoby niepełnosprawne w uzyskaniu wyższego wykształcenia (49 mln zł w 2013 r.), głównie w postaci wypłacania niepełnosprawnym studentom zryczałtowanego dodatku. Jest on kontynuacją wcześniejszego programu „Student”, który był realizowany bezpośrednio przez PFRON.

<sup>196</sup> Zob. „Informator dla osób niepełnosprawnych 2014” i „Informator dla opiekuna dziecka niepełnosprawnego”, dostępne na stronie PFRON: <http://www.pfron.org.pl/#d3>.

<sup>197</sup> Raport „Analiza działalności warsztatów terapii zajęciowej w 2008 roku”, PFRON, Warszawa, maj 2009, dostępny na stronie [http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania\\_i\\_analizy/Raport\\_z\\_badania\\_-\\_Analiza\\_dzialalnosci\\_wtz\\_w\\_2008\\_roku.pdf](http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania_i_analizy/Raport_z_badania_-_Analiza_dzialalnosci_wtz_w_2008_roku.pdf)

<sup>198</sup> Regulująca organizowanie tych konkursów ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.) dopuszcza maksymalnie 5-letni okres realizacji projektu, w praktyce jednak dominują konkursy roczne, najwyżej trzyletnie.

programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, programów dla organizacji pozarządowych służących różnym celom (np. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, programy sportowe czy kulturalne). W konkursie organizowanym przez PFRON zapotrzebowanie na nowe projekty w roku 2014 wyniosło 275 mln zł. Dodatkowa kwota ok. 115 mln zł. wynikała z zawartych w latach poprzednich umów wieloletnich. Popyt na finansowanie projektów organizacji pozarządowych zaspokajany jest tylko częściowo.

### A. Rehabilitacja dzieci i młodzieży

Drugim znaczącym źródłem finansowania rehabilitacji jest **system oświaty**, w ramach którego dzieci i młodzież mają teoretycznie zapewnioną możliwość korzystania z dodatkowych zajęć rehabilitacyjnych. Przepisy oświatowe przewidują różne jej formy. Teoretycznie system oświaty dysponuje też odpowiednimi środkami, by zaspokoić wszystkie potrzeby rehabilitacyjne dzieci na terenie placówek oświatowych, gdyż znacząca część subwencji oświatowej naliczana jest przez algorytm, uwzględniający liczbę uczniów z niepełnosprawnościami oraz typ tych niepełnosprawności. W roku 2013 kwota ta wynosiła ok. 4 mld zł., przy czym wykazuje ona stałą tendencję wzrostową.

Nie istnieje jednak mechanizm naliczania dla szkoły środków na konkretnego niepełnosprawnego ucznia. Środki naliczone z racji niepełnosprawności konkretnego dziecka trafiają w pełnej wysokości do organów prowadzących szkoły (gmin i powiatów), lecz tylko niewielka ich część jest faktycznie przeznaczana na rehabilitację uczniów niepełnosprawnych. Zgodnie z przepisami o finansach publicznych samorządy traktują środki z budżetu państwa jako całość i pokrywają z nich ogół zadań oświatowych, głównie wynagrodzenia nauczycieli<sup>199</sup>. Wzrostowi wydatków publicznych na cele związane z niepełnosprawnością uczniów nie towarzyszy zatem większy stopień zaspokajania ich specyficznych potrzeb. Sytuacja ta utrzymuje się od wielu lat<sup>200</sup>.

Problemem związanym z rehabilitacją dzieci z niepełnosprawnością jest też, podobnie jak w stosunku do osób dorosłych, brak katalogu usług i świadczeń dla uczniów niepełnosprawnych, które mogłyby być realizowane w szkole.

### B. Mieszkańcy wsi

Na wsi mieszka 37% osób z niepełnosprawnościami<sup>201</sup>. Ich udział w korzystaniu z poszczególnych form wsparcia finansowanego z PFRON nie odbiega znacząco od tej proporcji, zarówno liczbowo, jak i kwotowo, jednak niższy jest udział w turnusach rehabilitacyjnych oraz w imprezach sportowych, kulturalnych i rekreacyjnych. Tymczasem ze względu na rozproszenie przestrzenne i wynikającą stąd mniejszą możliwość kontaktów i wzajemnego wspierania się należałoby oczekiwać, że te dwie formy wsparcia będą bardziej dostępne dla tej kategorii osób.

<sup>199</sup> Więcej na ten temat w części sprawozdanie poświęconej realizacji przepisu art. 24 KPON.

<sup>200</sup> Zob. informacje z realizowanego od 2009 roku przez Stowarzyszenie „Nie-Grzeczne Dzieci” projektu Wszystko Jasne, dostępne na [www.wszystkojasne.waw.pl](http://www.wszystkojasne.waw.pl), zwłaszcza podsumowanie działalności Rzecznika Uczniów Niepełnosprawnych za rok 2011 i za rok 2012.

<sup>201</sup> Dane Narodowego Spisu Powszechnego 2011, dostępne na stronie: <http://www.niepelnospawni.gov.pl/niepelnospawnosc-w-liczbach-/dane-demograficzne/informacje-i-dane-demograficzne/>.

## Udział mieszkańców wsi w wybranych formach wsparcia

Forma wsparcia	OGÓŁEM		WIEŚ			
	Liczba osób	Kwota w zł	Liczba osób	Kwota w zł	Udział liczbowo	Udział kwotowo
<b>Turnusy rehabilitacyjne</b>	60 282	48 574 810	14 498	12 865 387	24%	26%
<b>Imprezy sportowe, kulturalne i rekreacyjne</b>	190 357	8 371 248	50 649	2 252 720	27%	27%
<b>Sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze</b>	178 375	109 931 166	70 184	42 339 882	39%	39%
<b>Bariery architektoniczne, w komunikowaniu się i techniczne</b>	14 579	51 185 333	5 071	17 309 340	35%	34%

Źródło: Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2013 roku.

### C. Usługi socjalne

W Polsce nadal dominuje archaiczny model totalnej opieki instytucjonalnej zamiast usług wspierających świadczonych w środowisku zamieszkania. Świadczy o tym stały wzrost liczby domów pomocy społecznej i liczby ich mieszkańców oraz towarzyszący mu spadek liczby osób korzystających z dziennych domów pomocy i niewystarczająca podaż usług opiekuńczych świadczonych w środowisku<sup>202</sup>.

### D. Rehabilitacja w placówkach opiekuńczych

Mimo że w przepisach dotyczących całodobowych instytucji opiekuńczych (domów pomocy społecznej) nie ma wprost mowy o rehabilitacji, są one ustawowo zobowiązane do świadczenia usług wspomagających<sup>203</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie domów pomocy społecznej<sup>204</sup>, usługi te polegają na: umożliwieniu udziału w terapii zajęciowej, podnoszeniu sprawności i aktywizowaniu mieszkańców domu, umożliwieniu zaspokojenia potrzeb religijnych i kulturalnych, zapewnieniu warunków do rozwoju samorządności mieszkańców domu, stymulowaniu nawiązywania, utrzymywania i rozwijania kontaktu z rodziną i społecznością lokalną, działaniu zmierzającym do usamodzielnienia, pomocy w podjęciu pracy, szczególnie mającej charakter terapeutyczny, zapewnieniu bezpiecznego przechowywania środków pieniężnych i przedmiotów wartościowych, finansowaniu mieszkańcowi nieposiadającemu własnego dochodu wydatków na niezbędne przedmioty osobistego użytku, zapewnieniu

<sup>202</sup> Szeroko na ten temat w części sprawozdania poświęconej przepisowi art. 19 KPN.

<sup>203</sup> W zakresie rehabilitacji medycznej domy pomocy społecznej nie mają określonych obowiązków. Ustawa o pomocy społecznej stanowi tylko, że mają one *umożliwiać i organizować mieszkańcom pomoc w korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych* (art. 58 ust. 2).

<sup>204</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. poz. 964).

przestrzegania praw mieszkańców domu oraz zapewnieniu dostępności do informacji o tych prawach, sprawnym wnoszeniu i załatwianiu skarg i wniosków mieszkańców domu.

Przywołane powyżej rozporządzenie stanowi też, że w zakresie usług opiekuńczych i wspomagających zapewnia się mieszkańcom: pracę socjalną, terapię zajęciową, możliwość korzystania z biblioteki oraz codziennej prasy, możliwość zapoznania się z przepisami prawnymi dotyczącymi domów, organizację świąt i uroczystości, udział w imprezach kulturalnych i turystycznych, kontakt z kapłanem i udział w praktykach religijnych, kontakt z dyrektorem domu, sprawienie pogrzebu.

Z kolei rodzinne domy pomocy (nielicznie występujące) zapewniają wyłącznie usługi bytowe i opiekuńcze, podobnie jak o wiele liczniejsze komercyjne placówki opiekuńcze. W odniesieniu natomiast do mieszkań chronionych wspomina się o *formach wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu*. Są one określone w rozporządzeniu w sprawie mieszkań chronionych<sup>205</sup> i obejmują: pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, naukę lub utrzymywanie posiadanego poziomu sprawności w zakresie samoobsługi, samodzielności życiowej, rozwijania kontaktów społecznych i pełnienia ról społecznych, a także pomoc w przemieszczaniu się, wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym, realizacji kontaktów społecznych, zagospodarowaniu czasu wolnego, w tym z wykorzystaniem usług dostępnych w środowisku lokalnym oraz ubieganiu się o uzyskanie mieszkania.

### **E. Niepełnosprawność psychiczna**

W zakresie dostępu do rehabilitacji szczególnie trudna jest sytuacja osób z niepełnosprawnością psychiczną. W Polsce nadal nie udało się wdrożyć modelu psychiatrii środowiskowej, która mogłaby ograniczyć częstość i długość silnie stygmatyzującej hospitalizacji.

Mieszkańcy domów pomocy społecznej dla osób psychicznie chorych stanowią najliczniejszą grupę spośród wszystkich kategorii mieszkańców (21,8 tys. osób). Jest ich więcej nawet niż mieszkańców w podeszłym wieku (19,7 tys.) czy mieszkańców chorych somatycznie (20,2 tys.)<sup>206</sup>. Liczba tych domów jest natomiast mniejsza niż dla innych kategorii, co oznacza że są to najgęściej zaludnione domy pomocy społecznej – z reguły mieszka w nich ponad 100 osób. Liczba osób z niepełnosprawnością psychiczną objętych całodobową opieką instytucjonalną wykazuje tendencję wzrostową.

Osoby z niepełnosprawnością psychiczną w praktyce nie uzyskują więc wsparcia w środowisku zamieszkania, mimo że w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego przewidziano dla nich dodatkowe formy środowiskowej opieki zdrowotnej: dzienne oddziały psychiatryczne, hostele, zespoły opieki środowiskowej. Formy te nie funkcjonują jednak w rzeczywistości ze względu na niewystarczające finansowanie z Narodowego Funduszu Zdrowia.

O systemowych zaniedbaniach w tym zakresie świadczy też *Informacja rządu o realizacji działań wynikających z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w roku 2012*<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 305).

<sup>206</sup> Źródło: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, dane za rok 2012, dostępne na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

<sup>207</sup> Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/B8107E8F9AB94B64C1257CB700339155/%24File/2303.pdf>

Jej treść wskazuje, że ochrona zdrowia psychicznego w Polsce nadal traktowana jest jako zagadnienie marginalne. Problematyka ta jest o tyle istotna, że zaburzenia psychiczne często towarzyszą innym niepełnosprawnościom jako niepełnosprawność wtórna. Badania wykazują m.in. związek niepełnosprawności z depresją<sup>208</sup>. Szczególnie dotkliwy w tym kontekście jest więc niedostatek usług psychoprofilaktycznych dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa do rehabilitacji

W styczniu 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie zajęć rehabilitacji społecznej w domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi<sup>209</sup>. Zawiera ono katalog form rehabilitacji, który może być podstawą do ujednoczenia tych form nie tylko dla różnych typów domów pomocy społecznej, ale też dla rehabilitacji środowiskowej osób z różnymi niepełnosprawnościami.

Ponadto w krajowym *Programie Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój*, który będzie współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014-2020<sup>210</sup>, przewidziano między innymi priorytet inwestycyjny 9.4 „Aktywne włączenie”. Wśród jego czterech celów szczegółowych znajduje się cel 4: „Przygotowanie podmiotów polityk publicznych do pełnej implementacji postanowień *Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*”. Z kolei jednym z celów priorytetu inwestycyjnego 9.7 „Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym” jest poprawa jakości usług społecznych i zdrowotnych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W efekcie prowadzonych działań mają zostać wypracowane standardy usług świadczonych w ramach polityki włączenia.

## 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa do rehabilitacji

Problematyka rehabilitacji osób niepełnosprawnych dotyczy wielu działów administracji. W strukturach administracyjnych państwa brakuje jednak instytucji, która koordynowałaby całość tej problematyki. Podobnie jest na szczeblu lokalnym. Pozornie funkcję taką pełni Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, jednak jego formalne kompetencje ograniczone są w zasadzie do jednej ustawy (o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Nie wykazywał on dotąd inicjatywy w zakresie uporządkowania zagadnień związanych z dostępem do rehabilitacji. Skutkiem tego jest brak odpowiedniej komunikacji między resortami i powiązania między świadczeniami rehabilitacyjnymi z różnych systemów w zakresie zadań o charakterze rehabilitacyjnym dotyczących osób z niepełnosprawnością.

<sup>208</sup> Czapiński Janusz *Niepełnosprawność*, w: „Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013”, red. I. E. Kotowska, Warszawa 2014, s. 213.

<sup>209</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie zajęć rehabilitacji społecznej w domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi (Dz. U. poz. 250).

<sup>210</sup> [https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/Documents/PO\\_WER\\_08012014.pdf](https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/PO_WER_08012014.pdf)



Brak jest – poza rehabilitacją leczniczą – koszyka gwarantowanych bezpłatnie usług rehabilitacyjnych. Tym samym dostęp osób niepełnosprawnych do tych usług zależy od istnienia w ich środowisku lokalnym pozarządowego podmiotu i pozyskania przez niego środków na finansowanie krótkotrwałych projektów. Istnieje zatem stałe zagrożenie, że osiągnięte w wyniku rehabilitacji postępy zostaną zaprzepaszczone wskutek utraty dostępu do dalszej rehabilitacji.

Organy publiczne w Polsce nie dysponują rejestrem osób z niepełnosprawnościami, mimo że muszą one posiadać formalne orzeczenie, by móc korzystać z uprawnień. Orzeczenia wydawane są w ramach kilku odrębnych systemów. Można posiadać więcej niż jedno orzeczenie, gdyż wydawane są dla różnych celów (wg szacunkowych danych z reprezentatywnych badań dotyczy to ok. 0,5% osób niepełnosprawnych, a więc ponad 200 tys. osób<sup>211</sup>). Bazy poszczególnych instytucji nie są scalone. Brak podstawowych danych o populacji utrudnia prowadzenie racjonalnej polityki społecznej, w tym określenie skali potrzeb rehabilitacyjnych. W orzeczeniach o niepełnosprawności zapisuje się tylko ogólne, sztywne wskazania, bez opisu funkcjonowania danej osoby i jej deficytów. Brak wnikliwej oceny indywidualnego funkcjonowania i wynikających z niej wskazówek co do wsparcia utrudnia zapewnienie właściwej rehabilitacji. Nie uwzględnia się rekomendowanej przez WHO *międzynarodowej klasyfikacji funkcjonowania ICF*. Nawiązanie do niej ułatwiłoby komunikację międzyresortową, zwłaszcza z resortem zdrowia i edukacji.

Obecnie różne formy rehabilitacji „przydzielane” są w chaotyczny, niepowiązany ze sobą sposób, przez co ich skutki mogą się nawzajem niwelować. Osoba z niepełnosprawnością nie jest objęta wsparciem w zakresie koordynacji dostępu do usług z różnych źródeł, mimo że większość takich osób z powodu niepełnosprawności ma trudności z „zarządzaniem” swoją rehabilitacją. Nie jest też w stanie profesjonalnie określić swoich potrzeb w tym zakresie ani zidentyfikować źródeł wsparcia<sup>212</sup>. Problem ten jest szczególnie dotkliwy w przypadku dzieci oraz osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

Zadania z zakresu rehabilitacji społecznej zostały zdecentralizowane, a więc nie są świadczone przez administrację centralną, ale przez samorządy lokalne. Rolą instytucji szczebla centralnego powinno być jednak monitorowanie osiągania celów polityki państwa. Brak takiego monitoringu stwarza szereg problemów. Przykładowo warsztaty terapii zajęciowej rozmieszczono nieadekwatnie do zapotrzebowania. Istnieją powiaty, w których nie ma ani jednego warsztatu, podczas gdy w innych jest ich po kilka. Nie jest brana pod uwagę odległość, jaką muszą pokonywać uczestnicy, by dojechać na zajęcia, ani koszty transportu. Inny przykład to turnusy rehabilitacyjne. Mimo obowiązkowego prowadzenia przez wojewodów rejestru ich organizatorów i rejestru ośrodków, nie zarządza się w żaden sposób podażą miejsc o określonym profilu.

Samorządy lokalne, które rozpatrują wnioski osób indywidualnych o różne rodzaje wsparcia, w największym stopniu starają się zaspokajać potrzeby dotyczące zaopatrzenia

<sup>211</sup> Czapiński, op. cit., s. 209 i nast.

<sup>212</sup> Seweryn Rudnicki opisuje to zjawisko jako istotną dyskryminację: systemy instytucjonalne wytarzają złożoność i obciążają osobę niepełnosprawną koniecznością jej redukcji. Zob. S. Rudnicki *Niepełnosprawność i złożoność*, w: „Studia Socjologiczne” nr 2/2104, s. 43-61.

w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, gdyż ten rodzaj wsparcia cieszy się największym zainteresowaniem wśród programów PFRON dla osób indywidualnych. W roku 2013 do powiatów wpłynęło 228 tys. wniosków. Drugie miejsce pod względem liczby zainteresowanych zajmują turnusy rehabilitacyjne (164 tys. wniosków). Mniejsze zapotrzebowanie zgłaszane jest na likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i transportowych (39 tys. wniosków), zapewne dlatego że krąg osób uprawnionych do takiego wsparcia ogranicza się do niektórych niepełnosprawności<sup>213</sup>.

Popyt na wszystkie te formy jest zaspokajany tylko częściowo. W roku 2013 w ramach powyższych programów zawarto umowy na odpowiednio: 78%, 41% i 37% liczby wniosków. Kwotowo wskaźniki te są jeszcze niższe, co świadczy dodatkowo o zawieraniu umów na mniejsze niż wnioskowano kwoty. **Niepokojący jest też niższy stopień zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie każdego z tych trzech zadań w roku 2013 w stosunku do roku 2012** (wówczas było to odpowiednio 94%, 83% i 63%)<sup>214</sup>.

Nawet w przypadku wsparcia, które ma najwyższy stopień zaspokojenia popytu, czyli dofinansowania sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych **powiatom nie udaje się zaspokoić potrzeb co czwartego wnioskodawcy**. Podkreślić trzeba, że zaledwie 2% tych osób otrzymuje sprzęt rehabilitacyjny (kwotowo 5% środków), natomiast pozostali ubiegają się o dofinansowanie do elementarnych przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. Całe to zadanie służy uzupełnieniu niewystarczającego finansowania tych samych przedmiotów z Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>215</sup>. Ze względu na kryterium dochodowe uprawniające do ubiegania się o wsparcie można też przypuszczać, że wykazywany w sprawozdaniach popyt jest i tak zaniżony, gdyż wnioski składają tylko osoby spełniające to kryterium.

**Tak niskie wskaźniki zaspokojenia zapotrzebowania osób niepełnosprawnych na wsparcie rehabilitacyjne świadczą o braku postępu w realizacji art. 26 Konwencji.**

<sup>213</sup> Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w roku 2013, dostępne 4.03.2015 na stronie <http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html>.

<sup>214</sup> Sprawozdania z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności PFRON z lat 2011, 2012, 2013, dostępne 4.03.2015 na stronie <http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html>.

<sup>215</sup> Uzyskanie dodatkowego dofinansowania z PFRON wymaga od osób z niepełnosprawnościami uciążliwego występowania do dwóch różnych organów i przez to niesłychanie komplikuje procedury dostępu. Dostęp do tych przedmiotów powinien zostać w całości objęty finansowaniem z Narodowego Funduszu Zdrowia.

## Stopień zaspokojenia zgłaszanych potrzeb osób niepełnosprawnych w ramach programów PFRON

	2011			2012			2013		
	Wnioski	Umowy	Wskaźnik zaspokojenia potrzeb	Wnioski	Umowy	Wskaźnik zaspokojenia potrzeb	Wnioski	Umowy	Wskaźnik zaspokojenia potrzeb
<b>Zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, środki ortopedyczne i pomocnicze</b>									
kwota w mln zł	164	114	70%	184	153	83%	172	110	64%
liczba osób	217 087	195 061	90%	240 686	22 5227	94%	<b>228 112</b>	17 8375	78%
<b>Turnusy rehabilitacyjne</b>									
kwota w mln zł		42			120			55	
liczba osób	168 676	58 702	35%	180 110	149 487	83%	<b>164 000</b>	67 000	41%
<b>Likwidacja barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych</b>									
kwota w mln zł	220	52	24%	252	110	44%	204	51	25%
liczba osób	38 194	15 747	41%	51 579	32 299	63%	<b>38 926</b>	14 579	37%

Źródło: Sprawozdania z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2011, 2012 i 2013.

Ponadto obecna formuła realizacji programu „Aktywny samorząd” tworzy stałe zagrożenie dla jego kontynuacji. Rada Nadzorcza PFRON podejmuje decyzje o swoich programach w cyklu rocznym, bez gwarancji kontynuacji dotychczasowych programów. Zwiększa to niestabilność programów. Tymczasem program ten stanowi istotne uzupełnienie oferty powiatów dla osób niepełnosprawnych. Brak stabilności programu rodzi obawy o możliwość ukończenia studiów przez tych niepełnosprawnych studentów, dla których środki PFRON są niezbędne, by pokryć zwiększone koszty wynikające z niepełnosprawności.

Wreszcie stałemu wzrostowi wydatków publicznych na cele związane z niepełnosprawnością uczniów nie towarzyszy większy stopień zaspokajania specyficznych potrzeb niepełnosprawnych dzieci objętych systemem oświaty. **Ponieważ sytuacja ta utrzymuje się od wielu lat, świadczy to o braku postępu w realizacji art. 26 Konwencji w odniesieniu do dzieci i młodzieży.**

## 4. Najważniejsze rekomendacje

Mając powyższe na uwadze, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do rehabilitacji, niezbędne jest:

- zapewnienie gwarantowanego koszyka usług rehabilitacyjnych określonych indywidualnie dla każdej osoby w oparciu o cyklicznie weryfikowaną diagnozę funkcjonalną. Konieczna do tego jest głęboka reforma orzecznictwa lub zastąpienie orzekania o fakcie niepełnosprawności wydawaniem indywidualnych decyzji o przyznaniu określonych usług rehabilitacyjnych. Katalog usług i świadczeń rehabilitacyjnych powinien być spójny i po-

- winien uwzględniać realizację działań przez różne resorty (polityki społecznej, zdrowia, edukacji);
- zapewnienie bezpłatnego dostępu do potrzebnych usług rehabilitacyjnych dla wszystkich osób niepełnosprawnych, bez względu na ich dochody. Należy znieść kryterium dochodowe dla tej kategorii osób w przepisach o pomocy społecznej oraz w przepisach o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Wynika to wprost z konstytucyjnej zasady solidarności społecznej i z losowego charakteru niepełnosprawności. Koszty rehabilitacji prowadzą do pogorszenia sytuacji materialnej również tych osób i rodzin, które przekraczają kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń, przez co ich poziom życia ulega znacznemu obniżeniu. Zjawisko to jest potęgowane przez niewystarczającą podaż usług rehabilitacyjnych, zarówno medycznych jak i społecznych, które muszą być uzupełniane na zasadach komercyjnych. Dotyczy to zwłaszcza dzieci, których rodzice chcą zmaksymalizować ich szanse rozwojowe. W konsekwencji rodziny te są często niepotrzebnie spychane poniżej progu dochodowego, popadając w ubóstwo i wykluczenie;
  - znaczne uproszczenie systemu finansowania rehabilitacji osób niepełnosprawnych i uczynienie go bardziej przejrzystym. Ta sama uwaga dotyczy programów realizowanych ze środków PFRON. Ich struktura i warunki dostępności są niezrozumiałe dla przeciętnej osoby niepełnosprawnej. Skazuje to odbiorców tych programów na pośrednictwo urzędników w poruszaniu się w gąszczu nakładających się na siebie regulacji;
  - katalog zadań finansowanych ze środków PFRON jest zbyt szeroki. Konieczne jest dostosowanie podaży usług rehabilitacyjnych finansowanych przez PFRON do popytu. W związku z tym, że powiaty decydują się wydatkować większość środków z PFRON na cele bezpośredniej rehabilitacji społecznej, należy ograniczyć finansowanie z tych środków innych zadań;
  - sport, kultura, rekreacja i turystyka osób niepełnosprawnych powinny być finansowane z programów powszechnych, np. z zastosowaniem dodatkowych punktów dla wnioskodawców z tej grupy. Rehabilitacja medyczna i zaopatrzenie medyczne powinno być w całości finansowane z Narodowego Funduszu Zdrowia, zaś instrumenty i usługi rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami oraz koszty wyposażenia ich stanowisk pracy czy zatrudnienia pracownika wspomagającego – z Funduszu Pracy, a nie ze środków PFRON przekazywanych powiatom dla urzędów pracy;
  - obecnie dofinansowanie sportu, kultury, rekreacji i turystyki stanowi 1,3% ogółu wydatków powiatów ze środków PFRON, zadań wobec osób niepełnosprawnych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy – 6,7%, a dofinansowanie przedmiotów objętych powszechnym finansowaniem przez Narodowy Fundusz Zdrowia stanowi aż 17% wydatków powiatów ze środków PFRON. Powiaty byłyby w stanie znacząco zwiększyć finansowanie rehabilitacji indywidualnych osób niepełnosprawnych nawet przy utrzymaniu obecnego poziomu alokacji. Szacunkowo dodatkowo uzyskana kwota to ok. 160 mln zł (niezaspokojony popyt na te formy wsparcia szacuje się w roku 2013 na ok. 240 mln zł);
  - więcej środków należy przeznaczyć na zadania rehabilitacyjne zlecane organizacjom pozarządowym. Niezbędne jest wprowadzenie stabilnego finansowania, np. poprzez usztywnienie algorytmu naliczania środków PFRON dla powiatów na ten cel i kontraktowanie świadczeń rehabilitacyjnych zgodnie ze zgłaszanym przez osoby niepełnosprawne zapotrzebo-

- waniem;
- zadania z programu „Aktywny samorząd” należy finansować w ramach ogólnego algorytmu, zwiększonego o kwoty z wniosków o te formy wsparcia, nie zaś rocznego programu Rady Nadzorczej. Moduł wsparcia dla studentów w ramach tego programu powinien zostać przejęty przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w postaci stypendiów specjalnych;
  - należy tak przekształcić algorytm przekazywania środków PFRON dla powiatów, by uwzględniał on odsetek ludności wiejskiej w danym powiecie (ogółem lub wśród osób niepełnosprawnych);
  - konieczne może być zwiększenie nakładów z budżetu państwa na rehabilitację osób niepełnosprawnych. Wielkość tego zwiększenia może jednak okazać się mało znacząca, jeśli zreformuje się orzecznictwo o niepełnosprawności i system finansowania rehabilitacji dzieci w placówkach oświatowych;
  - o rehabilitacji, dotyczącego celów warsztatów terapii zajęciowej. Warsztaty te powinny zostać uznane za placówki służące przede wszystkim rehabilitacji społecznej, a więc zapewnieniu wzajemnych kontaktów i wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i ich otoczenia, nie tylko w zakresie *pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia*. Obecne brzmienie sugeruje bowiem, że celem jest podjęcie zatrudnienia. Tymczasem prozatrudnieniowy potencjał warsztatów terapii powinien być traktowany jako wtórny. Zatrudnianiu uczestników WTZ powinna towarzyszyć gwarancja dalszego wspierania przez macierzysty warsztat, a także powrotu do warsztatu, o ile będzie to potrzebne;
  - niezbędne jest wprowadzenie obowiązkowej ewaluacji osiągania celów polityki wobec osób z niepełnosprawnościami w oparciu o trafnie dobrane wskaźniki dostępu do rehabilitacji. Ewaluacja taka powinna być dokonywana przez odpowiedzialne za rehabilitację resorty w cyklu rocznym.

## Artykuł 27 – Praca i zatrudnienie

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Podstawowe uprawnienia w zakresie zatrudnienia osoby z niepełnosprawnościami wywodzą – jak wszyscy obywatele, przede wszystkim z Konstytucji, która gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, przy czym wyjątki mogą zostać określone w ustawie<sup>216</sup>. Konstytucja wskazuje ponadto, że minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Każdy obywatel ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, każdy pracownik ma prawo do wypoczynku na warunkach wskazanych w ustawie. Konstytucja nakłada również obowiązek kształtowania maksymalnych norm czasu pracy w trybie ustawy. Władze publiczne zobowiązane są prowadzić politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez

<sup>216</sup> Art. 65 Konstytucji RP.

realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Wobec samych osób z niepełnosprawnościami Konstytucja przewiduje również, że władze publiczne udzielają im, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej<sup>217</sup>. Konstytucja zapewnia zatem podstawowe prawa w zatrudnieniu i stanowi szczególne zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania efektywnego mechanizmu wspierania osób niepełnosprawnych<sup>218</sup>. Wybór właściwych środków kreujących ów mechanizm wsparcia pozostawiony jest ustawodawcy zwykłemu. Od niego w dużej mierze zależy skuteczność realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu. Najważniejszym aktem ustawowym w dziedzinie zatrudnienia jest Kodeks pracy, który rozwija wartości konstytucyjne. Zawiera m.in. obszerny katalog norm poświęconych równemu traktowaniu i zakazowi dyskryminacji, gdzie niepełnosprawność występuje jako jedna z negatywnych przesłanek różnicujących pracowników na wszystkich etapach zatrudnienia. Stanowi o obowiązku równego traktowania i zakazie dyskryminacji w zakresie wszystkich warunków zatrudnienia. Przewiduje sankcje odszkodowawcze za ich naruszenie.

Na straży równego traktowania stoi również ustawa o równym traktowaniu, która znajduje zastosowanie m.in. do warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy (w zakresie nieuregulowanym w K.p.) albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej<sup>219</sup>.

Aktem prawnym poświęconym wyłącznie osobom z niepełnosprawnościami w dziedzinie zatrudnienia jest ustawa o rehabilitacji. Reguluje kwotowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przewidziany w niej katalog uprawnień pracowników niepełnosprawnych obejmuje czas pracy, odpoczynki w czasie dnia pracy, dodatkowy urlop wypoczynkowy, czy zwolnienia od pracy. Pracodawcy zatrudniający osoby z niepełnosprawnościami mogą korzystać z dofinansowania do wynagrodzeń, zwrotu kosztów m.in. wyposażenia stanowiska pracy, bądź dostosowania stanowiska pracy, dofinansowania oprocentowania kredytów i niektórych zwolnień podatkowych<sup>220</sup>. Ustawa przewiduje możliwość udzielenia jednorazowego wsparcia w podejmowaniu działalności gospodarczej, rolniczej albo przy wniesieniu wkładu do spółdzielni socjalnej. Osoba z niepełnosprawnością prowadząca działalność gospodarczą albo własne albo dzierżawione gospodarstwo rolne może otrzymać dofinansowanie do wysokości 50% oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności. Przysługuje jej także pełna lub częściowa refundacja składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Na podstawie ustawy o rehabilitacji funkcjonują zakłady pracy chronionej zobowiązane zapewniać pracownikom specjalistyczną pomoc, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne

<sup>217</sup> Art. 69 Konstytucji RP.

<sup>218</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07, OTK-A 2007/9/106, Dz.U. z 2007 r. Nr 200, poz. 1446.

<sup>219</sup> Szeroko na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji art. 5 KPON.

<sup>220</sup> Niektóre uprawnienia przysługują pracodawcom zatrudniającym pracownika niepełnosprawnego przy spełnieniu dodatkowych warunków (np. art. 26, 26e) lub pracodawcom prowadzącym zakład pracy chronionej (art. 32).

oraz tworzyć zakładowe fundusze rehabilitacji osób niepełnosprawnych z przeznaczeniem na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym na indywidualne programy rehabilitacji i indywidualną pomoc. Ustawa stwarza warunki do tworzenia zakładów aktywności zawodowej, których zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna. Oba typy zakładów zapewniają warunki pracy chronionej i zatrudniają przede wszystkim osoby niepełnosprawne, których wskaźnik zatrudnienia zależy między innymi od typu zakładu, stopnia i rodzaju niepełnosprawności. Inną jeszcze formę rehabilitacji stanowią warsztaty terapii zajęciowej – placówki mające za zadanie stwarzać osobom niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w celu pozyskania lub przywrócenia umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Wreszcie ustawa stwarza możliwość organizowania turnusów rehabilitacyjnych będących zorganizowaną formą aktywnej rehabilitacji połączonej z elementami wypoczynku, której celem jest ogólna poprawa psychofizycznej sprawności oraz rozwijanie umiejętności społecznych uczestników.

System finansowania rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ma zinstytucjonalizowaną postać. Jego obsługę sprawuje Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – fundusz celowy posiadający osobowość prawną, nad którym istnieje kontrola społeczna w postaci Rady Nadzorczej koncentrującej m.in. przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych (związków zawodowych i organizacji pracodawców). Poza wymienionymi wyżej zadaniami, które są realizowane bądź wspierane przez środki z PFRON, Fundusz ten przeznaczają część środków na realizację działań wyrównujących różnice między regionami, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego z wysoką stopą bezrobocia, lub tam gdzie nie utworzono warsztatu terapii zajęciowej albo zakładu aktywności zawodowej, na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez fundacje i organizacje pozarządowe; na realizację programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej na rzecz osób niepełnosprawnych przewidzianych do wdrożenia w danym roku; na dofinansowanie zadań wynikających z programów rządowych, w tym ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, a także pomoc rodzinom, których członkami są osoby niepełnosprawne; na szkolenia z zakresu języka migowego i innych środków komunikowania się, na finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz dotyczących rehabilitacji oraz na inne jeszcze zadania wymienione w ustawie.

Wśród pozostałych aktów prawnych wymienić należy ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawierającą rozwiązania w zakresie usług i instrumentów rynku pracy dla bezrobotnych i poszukujących pracy<sup>221</sup>, przepisy regulujące działanie spółdzielni socjalnych, jak i dotyczące zatrudnienia socjalnego<sup>222</sup>.

<sup>221</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.). Jeśli z usług lub instrumentów pracy chce skorzystać osoba z niepełnosprawnością nie mająca statusu osoby bezrobotnej, lecz będąca osobą poszukującą pracy, nie pozostającą w zatrudnieniu i zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy finansowanie tych usług i instrumentów odbywa się ze środków PFRON, zamiast środków Funduszu Pracy.

<sup>222</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.), ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, (Dz.U. z 2011 r. Nr 43 poz. 225 ze zm.).

Prawo zamówień publicznych przewiduje możliwość stosowania zamówień zastrzeżonych, czy klauzul społecznych pozwalających bądź zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, bądź określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia m.in. osób niepełnosprawnych<sup>223</sup>.

Przedstawiona charakterystyka stanowi jedynie krótki zarys przepisów prawnych związanych z art. 27 Konwencji. W ocenie Rzecznika informacja przygotowana przez stronę rządową zawiera bowiem pogłębioną informację o stanie prawnym i podejmowanych inicjatywach w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które to informacje i podejmowane działania dają ogólną wiedzę na temat systemu wsparcia aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w Polsce. System ten, nawet jeśli niedoskonały, nie odbiega od standardów międzynarodowych. W swoim formalnym kształcie gwarantuje osobom niepełnosprawnym podstawowe prawa w zakresie zatrudnienia. Zaś realizacja praw osób niepełnosprawnych zależy od charakteru sprawy może być egzekwowana w trybie administracyjnym aż po możliwość odwołania do sądu administracyjnego lub przed sądem powszechnym.

W ocenie Rzecznika niezbędna jest jednak krytyczna ocena funkcjonujących rozwiązań w kontekście realizacji art. 27 Konwencji oraz sytuacji faktycznej osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Należy bowiem mieć na uwadze, że nominalnie mieszczące się w standardach międzynarodowych rozwiązania nie są dostosowane do aktualnej sytuacji na polskim rynku pracy, nie mają zapewnionego właściwego (skutecznego) mechanizmu ich realizacji, a niekiedy po prostu nie są realizowane w praktyce.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy

Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej sukcesywnie wdraża rozwiązania międzynarodowe dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu i zakazu dyskryminacji, które odnoszą się między innymi do osób niepełnosprawnych. Stopniowo podejmuje działania służące realizacji społecznego modelu niepełnosprawności i promocji zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Przyjęła w ostatnich latach pozytywne zmiany na rzecz zatrudnienia na otwartym rynku pracy zrównując wysokość dofinansowania dla pracodawców do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników z dofinansowaniem przysługującym na rynku chronionym. Przed tą zmianą, dofinansowania do wynagrodzeń były wyższe dla pracodawców z chronionego rynku pracy. Polska podejmowała również w ostatnim okresie działania afirmatywne w tym kierunku poprzez kampanie promujące zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Dokonano zmiany w dostępie do stanowisk w administracji rządowej (służba cywilna i urzędy państwowe) oraz administracji samorządowej, przyznając na zasadach określonych w ustawach kandydatom z niepełnosprawnością pierwszeństwo zatrudnienia w tych organach administracji, które

<sup>223</sup> Art. 22 ust. 2 i art. 29 ust. 4 pkt 1 b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).



nie przekraczają 6%-go ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jeśli tylko spełniają wymagania kwalifikacyjne na równi z innymi wyłonionymi kandydatami. Zmianę tę po 2 latach obowiązywania poddano częściowej ewaluacji<sup>224</sup>.

Pomimo wysokiej skuteczności w pozyskiwaniu pracy przez agencje zatrudnienia specjalizujące się w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ich udział na rynku do niedawna – z racji braku systemowych rozwiązań, był niewielki. Nadzieje wiązano ze zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która zacieśnia i systematyzuje współpracę publicznych służb zatrudnienia z agencjami. Pierwsze oceny nowych rozwiązań są krytyczne<sup>225</sup>, lecz z pewnością należy poczekać na zafunkcjonowanie tych rozwiązań w praktyce.

Institucje rządowe prowadzą, bądź wspierają, szereg programów i projektów ze środków publicznych, których bogatą listę wymienia sprawozdanie rządowe. Efekty programów rzadko jednak stanowią źródło trwałej zmiany i poprawy u osób objętych programem. Rzadko też stają się stałym elementem rynku pracy. Dlatego pośród nich szczególne nadzieje wiąże się w środowisku osób z niepełnosprawnościami z projektem zatytułowanym *Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*<sup>226</sup>. W projekcie zostają wypracowywane, testowane oraz wdrażane ujednolicone procedury naboru, szkolenia, monitorowania i zarządzania pracą *trenera pracy*, jako skutecznej formy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Projekt korzysta z doświadczeń międzynarodowych i opiera się na założeniu, że skuteczne wsparcie dla osoby wymagającej indywidualnego podejścia w ramach zatrudnienia wspomaganego polega na współpracy różnych specjalistów na kolejnych etapach zatrudnienia. Zakłada wypracowanie systemowego wsparcia w zatrudnieniu wspomaganym i standardów świadczonych usług.

Przy projektowaniu i realizacji *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020* (PO WER) Polska będzie brała pod uwagę postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020, a także doświadczenia organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami<sup>227</sup>.

### 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy

Pomimo że rozwiązania prawne zapewniają pod względem formalnym równy dostęp do zatrudnienia, zakazują dyskryminacji na wszystkich jego etapach, przypadki dyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność w zasadzie nie trafiają do organów kontroli i wymiaru spra-

<sup>224</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Kontroli i nadzoru, 6 czerwiec 2013 r.

<sup>225</sup> Por.np. M. Paluszkiwicz, *Agencje zatrudnienia po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/2014, s. 15-16.

<sup>226</sup> Projekt realizowany przez PFRON w partnerstwie z PFON, POPON i KARE w okresie 31 XII 2012-31.XII.2014 r. ze środków UE w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

<sup>227</sup> Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, stan prawny styczeń 2014 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

wiedliwości<sup>228</sup>. Przy niewielkim w ogóle odsetku skarg do Państwowej Inspekcji Pracy z tytułu dyskryminacji nie odnotowano w ogóle skarg opartych na zarzucie dyskryminacji z tytułu niepełnosprawności<sup>229</sup>. Wynika to między innymi z niskiej świadomości przysługujących praw i ograniczonego dostępu do pomocy prawnej<sup>230</sup>.

Pomimo istnienia systemu finansowego wsparcia w zatrudnieniu, **wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce należy do najniższych w Europie**. Poważnym problemem jest **brak koherencji pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych a systemem wsparcia zatrudnienia**. W Polsce istnieje od lat zdiagnozowane i nierozwiązane zjawisko pułapki świadczeniowej zniechęcającej do aktywności zawodowej osoby niepełnosprawne pobierające świadczenia rentowe<sup>231</sup>. Ponadto obowiązujący w Polsce model wsparcia poprzez subsydiowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, choć jest jednym z popularniejszych w Europie, okazuje się nie spełniać swojej funkcji. Mechanizm jego funkcjonowania nie przyczynia się do stałego, sukcesywnego wzrostu zatrudnienia. Około połowa aktywnych zawodowo wśród osób niepełnosprawnych funkcjonuje poza rynkiem subsydiowanym, nie mając gwarancji analogicznego wsparcia. System wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie jest dostosowany do aktualnej struktury zatrudnienia w Polsce. Nie uwzględnia wysokiego wskaźnika osób pozostających poza zatrudnieniem pracowniczym (subsidiowanym), to jest osób zatrudnionych w ramach umów prawa cywilnego, osób prowadzących działalność gospodarczą w Polsce, osób odbywających staże, czy uczestniczące w innych formach aktywizacji. Badania wskazują ponadto na wysokie bariery biurokratyczne przy ubieganiu się o środki wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych, podczas, gdy Polska ma bardzo wysoki odsetek osób zatrudnionych w MŚP<sup>232</sup>.

Pomimo wzmocnienia uprawnień osób niepełnosprawnych w dostępie do stanowisk w administracji publicznej odsetek zatrudnionych w niej osób niepełnosprawnych rośnie bardzo powoli. Wyniki kontroli przeprowadzonej tylko wśród ministerstw mające na celu weryfikację skuteczności dokonanej w przepisach zmiany pokazały, że **naład żadne z ministerstw nie przekroczyło nawet ustawowego progu 6%**<sup>233</sup>.

Kluczowe dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych rozwiązania koncentrują się na utrzymaniu wskaźnika zatrudnienia pracowniczego i pochłaniają na ten cel zdecydowaną część budżetu PFRON (¾ środków). Jak pokazują statystyki tylko w niewielkim stopniu sprzy-

<sup>228</sup> Do wyjątków należy sprawa z tytułu odmowy zatrudnienia osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II PK 218/11, OSNP nr 9-10/2013, poz. 105.

<sup>229</sup> Opierały się na zarzutach dyskryminacji z uwagi na płeć, wiek, przynależność związkową i narodowość. Szeroko na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji art. 5 KPON.

<sup>231</sup> L. Klyszcz, Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, Kraków 2011 r., A. Waszkielewicz, Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2012 r., s. 63.

<sup>232</sup> Szacuje się, że 44 % pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne rezygnuje z ubiegania się o dofinansowanie do wynagrodzenia z uwagi na niechęć do biurokratycznych procedur, B. Gąciarz, B. Giermanowska, *Zatrudniająca niepełnosprawnych. Wiedza, opinie, doświadczenia pracodawców*. Warszawa 2009 r., s. 56.

<sup>233</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Kontroli i Nadzoru, 6 czerwiec 2013 r., s. 5.

jają one utrzymaniu pracy, ale już nie pomagają w rozwijaniu umiejętności zawodowych, podnoszeniu kwalifikacji zawodowych przez osoby niepełnosprawne. Co jest wysoce niepokojące, u kontrolowanych pracodawców z chronionego rynku pracy w 35% maszyny i urządzenia nie spełniały wymagań bhp, w około 20% wymagań tych nie spełniały budynki, pomieszczenia, stanowiska pracy i urządzenia higieniczno-sanitarne<sup>234</sup>.

Nie do zaakceptowania jest brak intensyfikacji działań i determinacji instytucji publicznych we wzmocnieniu tych elementów, które powinny służyć aktywizacji osób biernych zawodowo oraz przechodzeniu na otwarty rynek pracy osób pozostających od lat na chronionym rynku pracy. Powołany ustawą rehabilitacyjną wielostopniowy system aktywizacji zawodowej, który w założeniu powinien prowadzić do przechodzenia jak największej grupy osób z chronionego na otwarty rynek pracy nie spełnia swojej roli, bo nie istnieją żadne elementy motywujące podmioty prowadzące warsztaty terapii zajęciowej, czy zakłady aktywności zawodowej funkcjonujące na chronionym rynku do kierowania osób niepełnosprawnych po okresie rehabilitacji społecznej i zawodowej na otwarty rynek pracy.

W ocenie Rzecznika system wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zbyt małym stopniu uwzględnia również rzeczywiste, indywidualne potrzeby pracowników z niepełnosprawnością. W niedostatecznym stopniu zapewnia możliwość udzielania zindywidualizowanego wsparcia, dostosowanego pod względem rodzaju, formy, ilości tego wsparcia w sytuacjach, w których ze względu na stan zdrowia i bariery jakie napotykają osoby niepełnosprawne nie są one w stanie samodzielnie podjąć aktywności zawodowej, uzyskać i utrzymać zatrudnienia, czy też wymagają pomocy przy nawiązaniu kontaktu z pracodawcą, a niekiedy choćby czasowego wsparcia w trakcie zatrudnienia. Istniejąca w Polsce instytucja pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy funkcjonuje w praktyce w marginalnym zakresie. Zaś instytucja trenera pracy jest dopiero w fazie testowej.

Wreszcie w dobie powszechnego dostępu do środków porozumiewania się na odległość i możliwości pracy zdalnej szczególną wagę należy przykładać do dostępności z jednej strony ofert pracy, projektów i programów aktywizujących dla osób niepełnosprawnych, z drugiej do tworzenia warunków sprzyjających telepracy.

#### 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Powszechnie i cyklicznie weryfikowana jest w Polsce aktywność ekonomiczna osób z niepełnosprawnościami. Badania prowadzone są według stopnia niepełnosprawności, typu gospodarstwa domowego, wybranych cech demograficznych, wymiaru czasu pracy, wybranych sekcji PKD i statusu. Bezrobocie wśród osób niepełnosprawnych liczone jest w staty-

<sup>234</sup> Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2013 r., s. 145.

stykach według kategorii bezrobotnych, okresu poszukiwania pracy, wybranych metod poszukiwania pracy, przyczyn bierności i stopnia niepełnosprawności. **Populacja osób niepełnosprawnych prawnie w 2013 r. w wieku powyżej 16 lat wynosiła 3.332 tys. osób, a w wieku produkcyjnym – 1.914 tys. osób z czego w wieku produkcyjnym aktywnych zawodowo było 527 tys. osób, a wśród nich 432 tys. pracowało.** Liczba osób bezrobotnych wynosiła 94 tys. osób w wieku produkcyjnym, natomiast 1.388 w wieku produkcyjnym było biernych zawodowo<sup>235</sup>. **Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosi 25,7%, wskaźnik zatrudnienia – 21%, zaś stopa bezrobocia – 18,4%**<sup>236</sup>.

Co pewien czas prowadzone są również tzw. badania modułowe poświęcone osobom niepełnosprawnym na rynku pracy. Ostatnie, za okres 2011 r., zostało przygotowane na analogicznych zasadach, jak w każdym z krajów członkowskich Unii Europejskiej po to, by zgromadzić „wszechstronny i porównywalny zestaw danych dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych (...), aby umożliwić monitorowanie postępów wdrażania art. 27 konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych (dotyczącego pracy i zatrudnienia) oraz celów europejskiej strategii zatrudnienia i europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności, a także aby zmierzyć zmiany w uczestnictwie osób niepełnosprawnych w rynku pracy”<sup>237</sup>. Badanie służyło analizie rodzaju schorzeń odczuwanych przez respondentów, charakteru niepełnosprawności, wpływu niepełnosprawności na liczbę przepracowanych tygodniowo godzin, wpływu niepełnosprawności na typ wykonywanej pracy, konieczności korzystania ze specjalnych urządzeń lub pomocy innych przy wykonywaniu pracy przez osobę niepełnosprawną<sup>238</sup>. Badaniem objęte były osoby w wieku 15-64 lata biologicznie niepełnosprawne, tj. w subiektywnym odczuciu cierpiące na długotrwałe dolegliwości zdrowotne lub choroby oraz osoby, którym wykonywanie podstawowych czynności sprawiało duże trudności w życiu codziennym.

<sup>235</sup> Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w 2013 roku. Informacja analityczna na temat sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w 2013 r. na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (GUS BAEL) z pierwszych trzech kwartałów 2013 r., dostępna na <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-rynek-pracy/informacje-i-dane-dotyczace-rynk/>

<sup>236</sup> Dane wg GUS za I kw. 2014 r., dostępne na <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/bael/>

<sup>237</sup> Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 317/2010 z 16 kwietnia 2010 r. (Dz.U. L 97 z 17.4.2010, str. 3—9).

<sup>238</sup> Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s.15.

## Osoby niepełnosprawne w Polsce w wieku 15-64 lata według statusu na rynku pracy i rodzaju odczuwanych trudności w wykonywaniu podstawowych czynności<sup>239</sup>

Wyszczególnienie	Ogółem		Pracujący		Bezrobotni	Bierni zawodowo
			razem	w pełnym wymiarze czasu pracy		
	w tys.		w %			
OGÓŁEM	26653	100,0	60,0	55,6	6,4	33,7
Widzenie, nawet w okularach	325	100,0	34,2	28,6	5,2	60,6
Słyszenie, nawet z aparatem słuchowym	115	100,0	28,7	22,6	6,1	65,2
Chodzenie, wchodzenie po schodach	1480	100,0	26,3	21,3	3,9	69,9
Siedzenie lub stanie	453	100,0	37,1	31,8	3,8	59,2
Zapamiętywanie, koncentrowanie się	373	100,0	15,0	10,7	4,0	80,7
Komunikowanie się, np. rozumienie lub bycie rozumianym	257	100,0	9,3	5,4	1,2	89,5
Sięganie po coś lub wyciąganie/rozciąganie się	207	100,0	32,9	28,0	1,9	65,2
Podnoszenie i noszenie	1869	100,0	36,7	30,8	4,5	58,8
Schylanie się	1078	100,0	40,0	34,1	4,9	55,1
Trzymanie, chwytanie lub obracanie	171	100,0	32,2	28,1	4,7	63,2
Żadna czynność nie sprawia trudności	22931	100,0	64,2	60,0	6,7	29,2

Wśród innych danych warto wskazać na konieczność korzystania w pracy z pomocy innych osób. U osób chorych lub odczuwających dolegliwości zdrowotne albo trudności w wykonywaniu podstawowych czynności według konieczności korzystania z pomocy innych przy wykonywaniu pracy oraz wieku, płci i miejsca zamieszkania 14,3% korzysta lub korzystałoby z pomocy innych osób, w tym najniższy odsetek występuje wśród osób z wyższym wykształceniem – 4,6%, a najwyższy wśród osób z wykształceniem podstawowym i niższym 25%<sup>240</sup>. Poziom wykształcenia różnicuje również skalę konieczności korzystania ze specjalnych warunków pracy. Przy czym jako specjalne warunki pracy traktowano w badaniu sposób wykonywania bądź charakter pracy (np. praca siedząca, możliwość wykonywania pracy w domu) czy też wymiar i organizację czasu pracy. Im niższy poziom wykształcenia, tym wyższy udział osób, które wymagają specjalnych warunków pracy. W przypadku osób z wykształceniem wyższym – co 8 (12,5%) z nich potrzebowałaby lub korzysta ze specjalnych warunków pracy,

<sup>239</sup> Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 36.

<sup>240</sup> Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 50.

natomiast w przypadku osób z wykształceniem podstawowym bądź niższym takie potrzeby zgłosiła co 3 osoba (30,1%). Z drugiej strony relatywnie najczęściej konieczność taką przewidują osoby bierne zawodowo, wśród których 35,3%, zadeklarowało taką konieczność, wśród osób bezrobotnych sytuacja taka dotyczyła 24,2% tej grupy, natomiast wśród pracujących ze specjalnych warunków pracy korzysta 11,8%<sup>241</sup>.

Konieczność korzystania ze specjalnego wyposażenia lub adaptacji miejsc pracy (tj. np. dostosowanie wejść do budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych, dostępność wind, podjazdów, specjalnych miejsc parkingowych, przystosowanie toalet, modyfikacja w obrębie bezpośredniego miejsca pracy, itp. specjalne wyposażenie umożliwiające pracę, np. drukarki drukujące w alfabecie Braille'a, urządzenia przetwarzające głos, itp.) relatywnie (procentowo) najczęściej dotyczyła osób młodszych, tj. będących w wieku 15-34 lat, jednakże najliczniejszą grupą osób o takich wymaganiach były osoby w wieku 55-64 lata – konieczność specjalnej organizacji miejsca pracy dotyczyła 277 tys. osób<sup>242</sup>.

Spośród badań prowadzonych przez instytucje naukowe warto przytoczyć niektóre wyniki badań projektu pt. *Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności*<sup>243</sup>. Wśród powodów zatrudniania osób niepełnosprawnych zarówno dla instytucji jak i firm na pierwszym miejscu pojawiają się kwalifikacje zawodowe, misja i kultura organizacji oparta na zasadach niedyskryminacji, ale bezpośrednio za nimi korzyści finansowe i wreszcie wrażliwość kadry zarządzającej. Zupełnie bez znaczenia wśród powodów zatrudniania osób niepełnosprawnych, jako incydentalne, pojawiły się kłopoty z pozyskaniem sprawnych pracowników na dane stanowisko, czy postulaty organizacji reprezentujących pracowników, w tym związków zawodowych<sup>244</sup>. Rekrutacja odbywa się najczęściej poprzez kontakt z powiatowym urzędem pracy (59%), na dalszym miejscu są sytuacje samodzielnego zgłoszenia się kandydata, czy odpowiedzi kandydata na ogłoszenie internetowe.

Polscy pracodawcy korzystają najczęściej ze stałych lub podnoszących wartość przedsiębiorstwa form wsparcia finansowego, tj. z dofinansowania do wynagrodzeń, zwrotu kosztów organizacji i wyposażenia nowego stanowiska pracy (60,3% i 37,5%). W niewielkim stopniu korzysta się np. z możliwości zwrotu kosztów podnoszących kwalifikacje pracowników (9,6%). W przywołanym badaniu weryfikowano również wskaźniki korzystania z niektórych usług stanowiących bezpośrednie wsparcie dla osób niepełnosprawnych (np. zatrudnienie pracownika pomagającego osobie niepełnosprawnej – 1,4%, asystent/trener pracy – 6,7%)<sup>245</sup>.

<sup>241</sup> Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 54-56.

<sup>242</sup> Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 51- 52.

<sup>243</sup> Projekt realizowany przez Wydział Nauk Humanistycznych Akademii Górniczo-Hutniczej im. S. Staszica w Krakowie w latach 2012-2014 pod kier. nauk. prof. B. Gąciarz, finansowany przez PFRON., Kraków 2014 r.

<sup>244</sup> E. Giermanowska (red.) *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014 r., s. 73.

<sup>245</sup> E. Giermanowska (red.) *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014 r., s. 71-72.

## 5. Najważniejsze rekomendacje

W opinii Rzecznika, decyzje podejmowane w dziedzinie zatrudnienia powinny być spójne z rozwiązaniami w dziedzinie edukacji, zdrowia i zabezpieczenia społecznego. Niezbędne są działania, które będą podążały za zmianami w strukturze rynku pracy, tam gdzie następuje intensyfikacja aktywności zawodowej obywateli, w tym osób z niepełnosprawnościami. Zdecydowana większość z nich może podejmować zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Tymczasem kształt rozwiązań wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami i udzielana im przez władze publiczne pomoc w przysposobieniu do pracy nie przyczyniają się w pożądanym stopniu do wzrostu wskaźnika ich zatrudnienia, utrzymania zatrudnienia, bądź powrotu na rynek pracy. Z kolei rozwiązania służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, instytucje kształtujące różne formy pracy chronionej nie wzmacniają aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami, nie uwzględniają rzeczywistych potrzeb tych osób i nie tworzą mechanizmu przechodzenia osób z niepełnosprawnościami z chronionego na otwarty rynek pracy.

## Artykuł 28 – Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna<sup>246</sup>

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Niezależnie od wieku osoby z niepełnosprawnościami ze względu na mniej lub bardziej ograniczoną sprawność organizmu mają większe potrzeby podstawowe związane m.in. z rehabilitacją lub z koniecznością zapewnienia odpowiedniej opieki. Z kolei osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym mają mniejsze możliwości finansowania zaspokojenia tych i innych potrzeb podstawowych poprzez dochody z własnej pracy. Te dwa fakty decydują o zwiększonym ryzyku ubóstwa wieloosobowych gospodarstw domowych, w których znajdują się takie osoby lub też jednoosobowych gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnościami.

Polska podobnie jak inne kraje rozwinięte stworzyła rozbudowany system zabezpieczenia społecznego, który w części ubezpieczeniowej uwzględnia ryzyko całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz przewiduje rekompensowanie utraconych zarobków w związku z jego wystąpieniem (**renta z tytułu niezdolności do pracy**). System ten ma wbudowane zabezpieczenie przed zbyt niskim wymiarem świadczenia ubezpieczeniowego w postaci regulacji ustalającej, że żadna renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy nie powinna być niższa niż świadczenia minimalne (zróżnicowane w zależności od tego czy niezdolność do pracy ma charakter częściowy czy całkowity).

<sup>246</sup> Problematyka dotycząca dostępu osób z niepełnosprawnościami do mieszkań została omówiona w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisu art. 19 KPON.

Ponadto uwzględniono również dwie dodatkowe sytuacje. Pierwsza wynika z możliwości nabycia niepełnosprawności w dzieciństwie, co uniemożliwia lub znacznie utrudnia uzyskanie uprawnień ubezpieczeniowych do renty z tytułu niezdolności do pracy – **renta socjalna**. Druga wynika z możliwości doświadczania ubóstwa finansowego przez osoby z niepełnosprawnościami mimo istnienia ubezpieczenia rentowego (z określeniem poziomu minimalnego) i renty socjalnej – **zasiłek okresowy i stały z pomocy społecznej**.

W przypadku rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami ich większe potrzeby uwzględnione są poprzez **dotatki do zasiłku rodzinnego** (co do zasady przeznaczone tylko dla rodzin ubogich). Ponadto w sytuacji, gdy dzieci z niepełnosprawnościami są niesamodzielne i wymagają stałej opieki przewidziano też odrębne świadczenie dla rodzica, a mianowicie **świadczenie pielęgnacyjne**.

System ten w swym założeniu powinien w pełni zabezpieczyć osoby z niepełnosprawnościami oraz ich rodziny przed ubóstwem finansowym, co jednak w Polsce nie ma miejsca. Gospodarstwa z osobami dorosłymi i/lub dziećmi z niepełnosprawnościami są bardziej zagrożone ubóstwem skrajnym niż gospodarstwa bez takich osób. Jest to jeden z największych problemów systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, który nie chroni w pełni rodzin przed ubóstwem skrajnym.

## 2. Postępy i sukcesy oraz najważniejsze problemy w realizacji prawa do odpowiednich warunków życia i ochrony socjalnej

Wskazanie postępów i sukcesów jakie poczyniono w Polsce w zakresie ograniczania ubóstwa osób z niepełnosprawnościami jest niezwykle trudne z uwagi na brak bezpośrednich i wymiernych celów oraz wskaźników w tym obszarze. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych przewiduje prawo do zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym<sup>247</sup>. Monitoring realizacji tego prawa w praktyce (coroczne informacje rządu przedstawiane w parlamencie) nie uwzględnia jednak wskaźników zagrożenia ubóstwem osób z niepełnosprawnościami. Informacja rządu koncentruje się przede wszystkim na przedstawianiu danych o świadczeniach z pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych oraz rozwiązaniach przewidzianych w systemie podatkowym.

Tymczasem informacje na temat liczby osób z niepełnosprawnościami (lub ich rodzin), które otrzymują wsparcie dochodowe z takiego czy innego tytułu niewiele mówi o tym, czy i w jakim zakresie wsparcie to przyczynia się do ograniczenia ubóstwa związanego z niepełnosprawnością. Ponadto istotnym problemem wskazywanym przez niektórych specjalistów pozostaje tzw. pułapka rentowa lub świadczeniowa. Ma ona polegać na tym, że uzyskanie i utrzymanie stałego dochodu z tytułu świadczeń pieniężnych przewidzianych dla osób z nie-

<sup>247</sup> § 1 pkt 7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).



pełnosprawnościami i ich opiekunów jest bardziej opłacalne niż podejmowanie pracy<sup>248</sup>.

W jednym przypadku konflikt między pracą a świadczeniem jest ewidentny i wynika z konstrukcji kryteriów uprawniających. Nie dotyczy to samych osób z niepełnosprawnościami, ale **świadczenia pielęgnacyjne dla opiekunów** osób (w tym dzieci) ze zwiększonymi potrzebami opiekuńczymi (legitymujących się orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji). Jednym z warunków jego przyznania jest bowiem rezygnacja opiekuna z pracy. Z przyczyn formalnych więc opiekun nie może łączyć pracy z otrzymywaniem tego świadczenia. W ostatnich latach podjęto w tym obszarze wiele działań reformatorskich. Nie były one jednak powodowane intencją umożliwienia łączenia pracy i opieki nad osobami niesamodzielnymi w celu zwiększenia ochrony gospodarstw domowych tych osób przed ubóstwem. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r. zniesiono kryterium dochodowe dla świadczeń pielęgnacyjnych co spowodowało przyrost liczby osób uprawnionych. W konsekwencji przywrócono więc częściowo kryterium dochodowe dla opiekunów dorosłych osób niesamodzielnych (specjalny zasiłek opiekuńczy), co z kolei spowodowało wykluczenie części opiekunów z kręgu świadczeniobiorców. W następstwie kolejnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>249</sup>, wprowadzono świadczenie dla tych opiekunów, którzy utracili świadczenie opiekuńcze na skutek poprzednich zmian prawnych (zasiłek dla opiekuna). Przy okazji znacznie zwiększono świadczenia pielęgnacyjne dla opiekunów dzieci z niepełnosprawnościami, pozostawiając jednak kryteria, które wykluczają takiego opiekuna z rynku pracy<sup>250</sup>.

Świadczenia pielęgnacyjne to jednak tylko jeden z elementów w systemie świadczeń rodzinnych. Drugim typem świadczenia opiekuńczego jest **zasiłek pielęgnacyjny** wypłacany osobom z niepełnosprawnościami, który od dawna pozostaje na tym samym poziomie – 153 zł. (około 37 euro). Z jednej więc strony można wskazać na kolejne działania nastawione na zwiększanie świadczeń dla opiekunów przy jednoczesnym zaniedbaniu świadczeń przeznaczonych bezpośrednio dla osób z niepełnosprawnościami wymagających stałej opieki.

Do świadczeń rodzinnych należą przede wszystkim **zasiłki rodzinne i dodatki do tych zasiłków**. Są one w większości selektywne, a więc przeznaczone wyłącznie dla uboższych rodzin – z kryterium dochodowym (próg wsparcia rodziny), które jest wyższe dla rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami (623 zł na osobę od 2012 r., od listopada 2014 ma wynieść 664 zł). Ponadto jeden z dodatków wypłacany jest w związku z potrzebami rehabilitacyjnymi dzieci (60 zł – około 14,5 euro miesięcznie na dziecko do lat 5, 80 zł – około 19,2 euro na dzieci w wieku 6-24 lata), a kilka dodatków w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami jest wyższych (z tytułu samotnego wychowywania dziecka – 250 zł – około 60,2 euro oraz z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania – 90 zł – około 21,5 euro miesięcz-

<sup>248</sup> Zob. np. A. Waszkielewicz, *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Błaszczak (red.), „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”, wyd. BRPO, Warszawa 2012, s. 56 i nast.

<sup>249</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13.

<sup>250</sup> W chwili obecnej dyskutowany jest postulat uzawodowienia opieki, czyli traktowanie opieki jak pracy, za którą będzie płacić państwo - docelowo świadczenie pielęgnacyjne w tym przypadku zostałoby określone na poziomie płacy minimalnej.

nie). Ze świadczeń tego typu korzystało w 2009 r. 183,5 tys. (z tego 20% uprawnionych to osoby bez dochodu lub z bardzo niskim dochodem miesięcznym do 100 zł), a w 2012 roku już tylko 146,3 tys. rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi. Wypadanie rodzin z systemu było spowodowane między innymi niepodnoszeniem kryteriów dochodowych przez 6 lat. Łącznie zasiłków rodzinnych z pracą jest możliwe, ale pod warunkiem nieprzekraczania kryterium dochodowego (zwiększonego o kwotę najniższego zasiłku rodzinnego, jeżeli zasiłek przysługiwał w poprzednim okresie). Zasiłki rodzinne i dodatki do nich mają charakter kwotowy, więc po przekroczeniu progów rodziny tracą całe wynikające stąd wsparcie dochodowe, co część rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami może zniechęcać do zwiększania dochodu z pracy (ze względu na dodatki i zwiększenia dodatków dochód utracony jest większy niż w przypadku innych rodzin). W gospodarstwach domowych z dwojgiem dorosłych może zniechęcać to przede wszystkim kobiety do podejmowania pracy.

Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego, a więc renty z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz rentę socjalną można łączyć z dochodami z pracy, ale z ograniczeniami. W przypadku renty socjalnej ograniczenia te znacznie zmniejszono po podniesieniu progu zarobków z 30% do 70% przeciętnej płacy (od 2012 r.). Jedną z podstawowych barier w podejmowaniu aktywności zawodowej, pozostaje jednak niepewność co do zmiany orzeczenia po podjęciu aktywności zawodowej w szczególności na otwartym rynku pracy.

W 2013 r. 32,8% osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy otrzymywało świadczenie w wysokości od 500 do 900 zł tj. od około 120 do 217 euro (w przedziale od 500 do 700 zł. to wyłącznie renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy), przy czym nie dotyczy to osób z orzeczoną całkowitą niezdolnością do pracy i do samodzielnej egzystencji, w tym przypadku 59% uprawnionych pobierało świadczenia w najniższej wysokości od 1000 do 1200 zł tj. od około 240 do 290 euro<sup>251</sup>.

Osoby z niepełnosprawnościami całkowicie niezdolne do pracy, których gospodarstwa domowe mają dochody niższe niż kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej<sup>252</sup> mogą ubiegać się o **zasiłki pieniężne** określone w tej ustawie. W 2009 r. 55,7 tys. takich osób otrzymywało **zasiłki okresowe**, a 184,2 tys. **zasiłki stałe** (niemniej jednak w tej liczbie znajdują się również osoby całkowicie niezdolne do pracy ze względu na wiek), w 2012 r. tych pierwszych było 47,2 tys., a drugich 197,8 tys. W tym też roku na jednego niepełnosprawnego świadczeniobiorcę zasiłku okresowego przypadało 66 zł tj. około 16 euro miesięcznie (dla porównania w roku 2009 było to 69,5 zł), a zasiłku stałego 300 zł. tj. około 72 euro (w 2009 r. było to 281 zł)<sup>253</sup>.

W projektowanej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej uznano, że osoby starsze i niepełnosprawne *wymagają szczególnej ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną*. Jedną z proponowanych zmian jest zapowiedź wyznaczania wysokości nowego zasiłku socjalnego bez uwzględniania dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, co w praktyce

<sup>251</sup> Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 2013 r.

<sup>252</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

<sup>253</sup> Dane za: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych” za rok 2009 i 2012.

oznaczać będzie wyższe świadczenia o te sumy dla osób z niepełnosprawnościami, które są uprawnione do pobierania tych świadczeń.

### 3. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Na wstępie warto przytoczyć wyniki badań budżetów gospodarstw domowych porównujące sytuację gospodarstw domowych, w których znajdują się osoby z niepełnosprawnościami z gospodarstwami bez takich osób. Pod względem miesięcznego rozporządzalnego dochodu, wydatków oraz wyposażenia w dobra trwałe użytku w tym zaawansowane technologicznie, systematycznie stwierdzane są różnice między wskazanymi powyżej typami gospodarstw domowych na niekorzyść tych, w których znajdują się osoby z niepełnosprawnościami<sup>254</sup>. Przeciętne miesięczne dochody rozporządzalne gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z dochodami gospodarstw bez takich osób **były mniejsze o 240 zł w 2009 r. i o 280 zł w 2013 r.** W przypadku przeciętnych wydatków miesięcznych **były mniejsze odpowiednio o 180 zł i o 189 zł.** Wynika stąd, że różnice w poziomie życia mierzonym dochodami i wydatkami w ciągu kilku ostatnich lat utrzymują się w zasadzie na podobnym poziomie i w niewielkim stopniu, ale zwiększają się.

W Polsce nie prowadzi się systematycznego monitoringu ubóstwa osób z niepełnosprawnościami. Jest to jednak jedna z kategorii uwzględniana w prezentowaniu wyników badań budżetów gospodarstw domowych w postaci wskaźników statystycznych ubóstwa. Są one obliczane na podstawie zastosowania różnych granic ubóstwa. Żadna z nich nie uwzględnia jednak specyficznych potrzeb gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi. W szczególności dotyczy to linii minimum egzystencji, które obliczane jest dla kilku typów rodzin pracowniczych i emeryckich bez uwzględnienia potrzeb specyficznych dla osób z niepełnosprawnościami. Na podstawie podobnej metodologii proponowane są progi uprawniające do pomocy społecznej (próg interwencji socjalnej) i do świadczeń rodzinnych (próg wsparcia rodziny). Tylko w przypadku tego drugiego przewidziano wyższą wartość w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym. Ten próg nie jest jednak uznawany za oficjalną linię ubóstwa i nie jest uwzględniany w badaniach ubóstwa.

Biorąc pod uwagę to, że ani minimum egzystencji, ani też próg interwencji socjalnej nie uwzględniają potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wprowadzenie tych potrzeb spowodowałoby podniesienie granicy ubóstwa, a tym samym zaliczenie większej liczby rodzin z osobami z niepełnosprawnościami do ubogich, wzrosłyby więc również wskaźniki statystyczne ubóstwa. Dane te są więc zaniżone. Mimo tego wskaźniki statystyczne ubóstwa, np. stopa ubóstwa są wyższe dla gospodarstw domowych z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu do gospodarstw bez takich osób.

Różnica między wskaźnikami obliczonymi według granicy minimum egzystencji dla obu grup zwiększa się od 2009 r. Wtedy **stopa ubóstwa skrajnego dla gospodarstw z co**

<sup>254</sup> Dane Głównego Urzędu Statystycznego z 2014 r.

najmniej jedną osobą niepełnosprawną (7,6%) była wyższa od stopy ubóstwa dla gospodarstw bez takich osób (5,1%) o 2,5 punktu procentowego, a w 2013 r. różnica ta była już prawie dwukrotnie większa i wzrosła do 4,4 (z 10,8% do 6,4%). Zwiększenie tej różnicy związane było z szybszym wzrostem ubóstwa skrajnego w rodzinach z co najmniej jedną osobą z niepełnosprawnościami w porównaniu z rodzinami bez takich osób.

Porównując stopy ubóstwa skrajnego dla wszystkich gospodarstw domowych z tymi, w których jest co najmniej jedno dziecko z niepełnosprawnością okazuje się, że różnice są wyższe, ale trend jest malejący. **W 2009 r. różnica między tym wskaźnikiem dla rodzin z co najmniej jednym dzieckiem z niepełnosprawnościami (11,8%) w stosunku do ogółu (5,7%) wynosiła 6,1 punktu procentowego, w 2013 r. zmniejszyła się do 4,1 punktu procentowego (z 11,5% do 7,4%).** Zmniejszenie tej różnicy miało jednak miejsce nie ze względu na znaczący spadek ubóstwa skrajnego rodzin z co najmniej jednym dzieckiem z niepełnosprawnościami, ale z powodu wzrostu wskaźnika ubóstwa dla ogółu gospodarstw domowych.

W komunikatach z analizy ubóstwa prowadzonych na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych jeszcze jedna informacja dotyczy osób z niepełnosprawnościami, a mianowicie poziom ubóstwa w zależności od głównego źródła utrzymania. Jedną z kategorii analizy są gospodarstwa domowe utrzymujące się głównie z renty (należy przyjąć, że w większości były to renty z tytułu niezdolności do pracy, ale trzeba pamiętać, że jest też kilka innych świadczeń o nazwie „renta”, w tym renty niezwiązane bezpośrednio z niepełnosprawnością, np. renty rodzinne). Można więc porównywać poziom ubóstwa gospodarstw domowych rencistów z poziomem ubóstwa gospodarstw ogółem i utrzymujących się z innych źródeł.

Ubóstwo skrajne gospodarstw domowych rencistów jest wyższe niż w przypadku ubóstwa tego rodzaju ogółem. **W 2009 r. różnica między stopą ubóstwa dla gospodarstw rencistów (11,2%) a tym samym wskaźnikiem dla gospodarstw ogółem (5,7%) wynosiła 5,5 punktu procentowego. Cztery lata później jej poziom był podobny i wynosił 5,8 (13,2% do 7,4%).** Oba wskaźniki wzrosły więc w tym czasie w podobnej skali. Zmienność poziomu ubóstwa w tym okresie dla gospodarstw domowych rencistów była jednak dużo większa, przykładowo **w roku 2010 stopa ubóstwa skrajnego dla tych gospodarstw zmniejszyła się do 9,6%, aby w 2011 wzrosnąć do 13%.**

Wychodząc poza miary dochodowo-wydatkowe ubóstwa w metodologii Unii Europejskiej uwzględnia się również koncepcję deprywacji materialnej, która badana jest poprzez deklaracje przedstawicieli gospodarstw domowych. W jednej z takich analiz na podstawie danych z 2009 r. stwierdzono, że dla kilku potrzeb wskaźnik deprywacji materialnej dla osób z niepełnosprawnościami jest wyższy niż ten dla osób bez niepełnosprawności.

**Brak możliwości pokrycia nagłych i nieoczekiwanych wydatków zgłaszało 60,6% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami i 46,3% gospodarstw bez takich osób.** Na pytanie o to, **czy stać gospodarstwo domowe na wyjazd wakacyjny poza miejsce zamieszkania na tydzień, 73% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami odpowiadała, że je nie stać,** w porównaniu z 57% gospodarstw bez takich osób. **Niezdolność do wiązania końca z końcem zgłaszało 47,3% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z 31% gospodarstw bez takich osób.** Z kolei **niemożność ogrzania domu lub mieszkania zgłaszało 23,1% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami**

w porównaniu z 14,5% gospodarstw bez takich osób. Nawet w przypadku **możliwości zjedzenia co drugi dzień posiłku mięsnego różnica wynosiła prawie 10 punktów procentowych: 24,1% do 15,1%**<sup>255</sup>.

Z analiz wskaźników statystycznych wyłania się dość klarowny obraz, że niższym poziomem życia, ubóstwem skrajnym oraz deprivacją materialną bardziej zagrożone są gospodarstwa domowe prowadzone przez osoby z niepełnosprawnościami lub też mające w swoim składzie takie osoby. System zabezpieczenia społecznego nie rekompensuje więc czynników, które sprawiają, że osoby z niepełnosprawnościami są bardziej narażone na ubóstwo skrajne i deprivację materialną podstawowych potrzeb.

#### 4. Najważniejsze rekomendacje

Mając powyższe na uwadze, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do odpowiednich warunków życia i ochrony socjalnej, niezbędne jest:

- takie zaprojektowanie systemu zabezpieczenia społecznego, aby z jednej strony zapewnić rekompensowanie osobom z niepełnosprawnościami i rodzinom, w których znajdują się takie osoby, wyższe koszty utrzymania, z drugiej zaś usunąć lub znacznie zmniejszyć bariery w podejmowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Nie można przy tym wykluczyć, że nawet zreformowany rynek pracy – bardziej przyjazny dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, a także system rentowy będzie nadal wymagał uzupełnienia w postaci świadczeń pieniężnych adresowanych do ubogich gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnościami lub z takimi osobami w składzie;
- konieczne jest lepsze rozpoznanie ubóstwa osób dorosłych i dzieci z niepełnosprawnościami. Dlatego w badaniach nad budżetami odniesienia (minimum egzystencji i minimum socjalnym) prowadzonymi przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych należy uwzględnić zwiększone koszty utrzymania związane z niepełnosprawnością. W tym celu należy wykorzystać badania budżetów gospodarstw domowych (wydatki związane z niepełnosprawnością i opieką) oraz badania jakościowe z osobami z niepełnosprawnościami oraz opiekunami dzieci i dorosłych w takiej sytuacji. Powinno to zaowocować wprowadzeniem dodatkowych kategorii w budżetach odniesienia – poza rodzinami pracowniczymi i emeryckimi – rodziny z osobami (w tym dziećmi) z niepełnosprawnościami. Należy uwzględnić zwiększone koszty związane z opieką nad osobami z niepełnosprawnościami, które mają zwiększone potrzeby opiekuńcze;
- wyniki tych badań należy uwzględnić w procedurze obliczania progu wsparcia rodziny i progu interwencji socjalnej (próg stosowany jest jako podstawa do uaktualniania progów dochodowych w pomocy społecznej). Progi te powinny wyznaczać standard pomocy i być chronione przed decyzjami politycznymi o charakterze doraźnym, które doprowadziły w przeszłości do utraty przez nie realnej wartości;

<sup>255</sup> A. Zaidi, *The situation of working-age people with disabilities across the EU*, Social Situation Observatory, 2011.

- powinno to zaowocować wprowadzeniem i trwałym utrzymywaniem wyższego kryterium-standardu zasiłków rodzinnych i zasiłków z pomocy społecznej dla gospodarstwa domowych z dziećmi i osobami z niepełnosprawnościami. Urealnienie tych progów nie wpłynie na wysokość świadczeń rodzinnych, które są wyznaczone kwotowo, wpłynie jedynie na zwiększenie liczby rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami uprawnionych do ich otrzymywania. W związku z tym konieczne jest również stopniowe lecz istotne zwiększanie dodatków rehabilitacyjnych oraz zasiłków pielęgnacyjnych;
- uzupełniające wsparcie dochodowe ostatniej szansy (zasiłki z pomocy społecznej), ma gwarantować społecznie uzgodnione minimum dochodu dzieci i osób z niepełnosprawnościami, które znajdują się w sytuacji ubóstwa, a wszystkie inne możliwości, zasoby i uprawnienia zostały wyczerpane. Należy więc, jak to wskazano wyżej, urealnić progi dochodowe, które w tym przypadku są również standardami wysokości wsparcia dochodowego. Należy też pilnie doprowadzić do sytuacji, w której zasiłki okresowe będą wypłacane wszystkim osobom z niepełnosprawnościami, które spełniają kryteria dochodowe w 100% ich wysokości, (w chwili obecnej gwarantowane jest jedynie 50%);
- w ramach strategii działań państwa na rzecz ograniczania ubóstwa należy uwzględnić jako odrębny cel – zmniejszanie ubóstwa dzieci i osób dorosłych z niepełnosprawnościami. Cel ten należy zoperacjonalizować wykorzystując wspomniane wyżej badania i modyfikacje w metodologii budżetów odniesienia i opartych na nich instrumentach. W sprawozdaniach rządu w tym obszarze należy w związku z tym uwzględniać co najmniej następujące informacje: 1) cel ograniczania ubóstwa dzieci i osób dorosłych z niepełnosprawnościami oraz ścieżkę dochodzenia do niego; 2) kontynuowane i nowe działania podejmowane przez państwo w celu osiągnięcia wyznaczonego celu; 3) oszacowanie wpływu działań podejmowanych w przeszłości na ubóstwo osób z niepełnosprawnościami na tle pozostałych czynników.

## Artykuł 29 – Udział w życiu politycznym i publicznym

### 1. Wprowadzenie

Stosownie do postanowień Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Konstytucja gwarantuje ponadto wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń a obywatelom polskim czynne i bierne prawo wyborcze. Co do zasady niepełnosprawność nie jest samodzielną przesłanką, skutkującą ograniczeniem w realizacji wymienionych powyżej praw. Niemniej jednak, zgodnie z przepisem art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądu zostały ubezwłasnowolnione. W praktyce dotyczy to w szczególności osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną. Inne ograniczenia odnoszące się do udziału w życiu politycznym i publicznym uregulowano na poziomie ustaw zwykłych omówionych poniżej.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym i publicznym

Od 2009 r. do polskiego prawa wyborczego sukcesywnie wprowadzano mechanizmy umożliwiające osobom z niepełnosprawnościami realny udział w wyborach. Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego z 2011 r.<sup>256</sup> osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności<sup>257</sup> mogą skorzystać z alternatywnych form głosowania w postaci **głosowania przez pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego**. Kodeks wyborczy wprowadził również – adresowaną do osób niewidomych, możliwość oddawania głosu z wykorzystaniem **nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a**. Osoby z niepełnosprawnościami podczas głosowania mogą także korzystać z pomocy osób trzecich, niebędących członkami obwodowej komisji wyborczej ani mężami zaufania kandydatów.

Stopniowo wzrasta też wymagana liczba lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Do dnia 31 grudnia 2014 r. gminy powinny dostosować co najmniej 1/3 lokali wyborczych<sup>258</sup>. Wyborca niepełnosprawny może dopisać się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb.

Kodeks wyborczy wprowadził także szereg obowiązków informacyjnych względem osób z niepełnosprawnościami. Wyborca z niepełnosprawnościami ma prawo uzyskać bezpłatne informacje na temat najważniejszych kwestii związanych z wyborami od pracownika urzędu gminy w tym telefonicznie lub w formie drukowanych materiałów informacyjnych (także w formie elektronicznej). Państwowa Komisja Wyborcza została natomiast zobowiązana do zamieszczenia informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom z niepełnosprawnościami na portalu internetowym w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności. Ponadto PKW przygotowuje niezbędne materiały informacyjne w alfabecie Braille’a, które przekazuje na żądanie osobom zainteresowanym.

## 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym i publicznym – wyniki badań i dane statystyczne

Pomimo wprowadzenia mechanizmów służących dostosowaniu procedur wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz ustanowienia obowiązków informacyjnych, poziom wiedzy na temat alternatywnych form głosowania wśród osób uprawnionych jest nie-

<sup>256</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm; dalej jako: Kodeks wyborczy).

<sup>257</sup> Zob. uwagi do stosowanej w Polsce definicji „niepełnosprawności”, str. 9-11 sprawozdania.

<sup>258</sup> Szczegółowe wytyczne w zakresie warunków technicznych, którym powinny odpowiadać te lokale zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158, poz. 938).

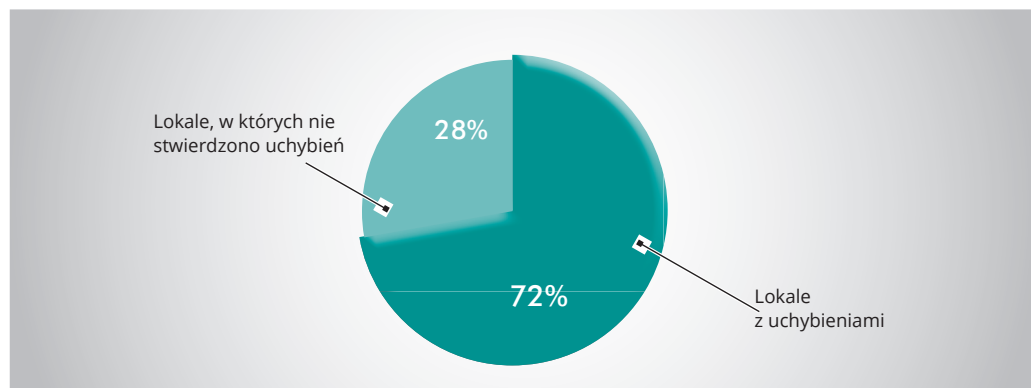
wielki. Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich wynika, że zaledwie **32% wyborców legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności wie, że może skorzystać z procedury głosowania korespondencyjnego**. Niewiele więcej, bo zaledwie **34% ankietowanych posiada wiedzę na temat możliwości głosowania przez pełnomocnika**<sup>259</sup>. Ta niska świadomość na temat ułatwień w głosowaniu wynika paradoksalnie z braku wiedzy osób z niepełnosprawnościami na temat źródeł i możliwości uzyskania informacji wyborczych.

W efekcie tylko niewielki procent osób uprawnionych korzystał do tej pory z alternatywnych form głosowania.

W kwestii własnych preferencji, polscy wyborcy są tradycjonalistami – spośród różnych procedur najchętniej wybraliby możliwość oddania głosu w lokalu wyborczym (68%). Warto podkreślić, że również ankietowani niepełnosprawni wskazują głosowanie w lokalu wyborczym jako preferowany sposób udziału w wyborach. Tymczasem **co piąta osoba z niepełnosprawnością deklaruje, że zdarzało się, iż ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność, utrudniającą udział w wyborach, rezygnowała z głosowania**. Zwraca to uwagę na ogromną rolę właściwego dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami<sup>260</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich systematycznie kontroluje dostosowanie lokali wyborczych wskazanych przez poszczególne gminy jako lokale dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. W wyniku kontroli przeprowadzonej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (maj 2014 r.), pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzili uchybienia w **113 kontrolowanych lokalach**, co stanowiło **72% wszystkich wizytowanych lokali wyborczych**.

**Wyniki kontroli lokali wyborczych wskazanych jako dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami:**



Oprac. BRPO na podstawie badań własnych

<sup>259</sup> Zob. Komunikat nr 55/2014 z badań CBOS we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich - *Ułatwienia w głosowaniu - opinie, oczekiwania i wiedza*, Warszawa 2014.

<sup>260</sup> Ibidem.



Rzecznik Praw Obywatelskich analizował także zagadnienie dotyczące **biernego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnościami**. Zgodnie bowiem z regulacjami Kodeksu wyborczego, mandat wójta (odpowiednio także burmistrza lub prezydenta miasta) wygasa m.in. w przypadku orzeczenia niezdolności do pracy<sup>261</sup>. Tymczasem, jak zaznaczono już w części sprawozdania poświęconej definicji „niepełnosprawności” w prawie polskim, orzeczenie o niezdolności do pracy nie oznacza zakazu pracy, a wiele osób legitymujących się takim orzeczeniem pracuje także na otwartym rynku pracy. Tak ukształtowane przepisy nie gwarantują rzeczywistej i obiektywnej oceny możliwości pełnienia przez te osoby stanowiska wójta, burmistrza lub prezydenta miasta a w konsekwencji prowadzą do dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. W efekcie przeprowadzonej analizy, Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 492 § 1 pkt 6 ustawy – Kodeks wyborczy z przepisami Konstytucji oraz Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. Trybunał uznał jednak zaskarżony przepis za zgodny z Konstytucją i umorzył postępowanie w zakresie jego zgodności z przepisem art. 29 KPON<sup>262</sup>. W konsekwencji regulacja ta pozostaje w mocy.

Jednym z najistotniejszych problemów w zakresie udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym pozostaje **status prawny osób ubezwłasnowolnionych**<sup>263</sup>. Po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu, osoby te są automatycznie skreślane z listy wyborców oraz nie posiadają biernego prawa wyborczego. Mając na uwadze stanowisko Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych wyrażone w orzeczeniu w sprawie *Zsolt Budosó i inni przeciwko Węgrom*<sup>264</sup>, należy uznać, że regulacja ta narusza przepisy art. 29 KPON<sup>265</sup>.

Ponadto **osoby ubezwłasnowolnione nie mogą w Polsce zakładać stowarzyszeń ani być ich członkami**<sup>266</sup>, a także nie mogą organizować zgromadzeń publicznych (choć mogą w nich uczestniczyć)<sup>267</sup>. W ocenie Rzecznika rozwiązania te mogą naruszać przepis art. 29 KPON<sup>268</sup>.

<sup>261</sup> Art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego.

<sup>262</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12.

<sup>263</sup> Szeroko na ten temat w części sprawozdanie poświęconej realizacji przepisu art. 12 KPON.

<sup>264</sup> Orzeczenie Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 9 września 2013 r. nr CRPD/C/10/D/4/2011 w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 4/2011.

<sup>265</sup> Problem ten został poruszony w wystąpieniu generalnym Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r.; znak: I.602.4.2014.JZ.

<sup>266</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.). Rzecznikowi znany jest także przypadek odmowy rejestracji stowarzyszenia przez sąd rejestrowy, które w swoim statucie przewidywało, że członkami tego stowarzyszenia mogą być osoby chorujące psychicznie. Należy podkreślić, że jest to niedopuszczalna wykładnia rozszerzająca bowiem sam fakt występowania niepełnosprawności psychicznej nie przesądza o braku zdolności do czynności prawnych.

<sup>267</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397).

<sup>268</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, w którym kwestionował konstytucyjność przepisu wyłączającego prawo osób ubezwłasnowolnionych do organizowania zgromadzeń publicznych. Jednym ze wskazanych przez RPO wzorców kontroli był przepis art. 29 KPON. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) uznał jednak, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją RP oraz art. 29 Konwencji.

## 4. Najważniejsze rekomendacje

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu politycznym i publicznym na równych zasadach z innymi obywatelami, niezbędne jest:

- istotne zwiększenie poziomu wiedzy osób z niepełnosprawnościami o przysługujących im uprawnieniach w zakresie procedur wyborczych przykładowo poprzez szeroko zakrojoną akcję informacyjną przed każdymi kolejnymi wyborami powszechnymi z wykorzystaniem indywidualnego zawiadomienia o wyborach;
- przyśpieszenie prac nad dostosowywaniem lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami;
- zagwarantowanie, że osoby z niepełnosprawnościami będą mogły sprawować funkcje publiczne tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta na zasadzie równości z innymi osobami i przy wykorzystaniu racjonalnych usprawnień;
- zagwarantowanie, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną nie będą w sposób arbitralny pozbawiane czynnego i biernego prawa wyborczego;
- stworzenie warunków do realizacji wolności zrzeszania się i wolności zgromadzeń przez wszystkie osoby niepełnosprawne, włączając osoby z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną.

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

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Artykuł ten należy rozpatrywać łącznie z przepisem art. 73, zapewniającym każdemu wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

W polskim systemie prawnym znajduje się szereg przepisów prawnych, których celem jest zapewnienie osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności możliwości udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie na zasadzie równości z innymi osobami.

Do osób z niepełnosprawnościami odnoszą się stosowne postanowienia ustawy o prawie autorskim<sup>269</sup>, ustawy o radiofonii i telewizji<sup>270</sup> czy ustawy o sporcie<sup>271</sup>. Mimo to, Rzecznik

<sup>269</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.).

<sup>270</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.).

<sup>271</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 715).

Praw Obywatelskich otrzymuje liczne sygnały o dyskryminacji lub całkowitym wykluczeniu osób z niepełnosprawnościami z życia kulturalnego.

## 2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa do udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie

W ostatnim czasie do ustaw regulujących ten zakres tematyczny dodano przepisy mające zapewnić dostęp osób z niepełnosprawnościami do kultury i wypoczynku, a także wsparcia dla sportowców z niepełnosprawnościami na zasadzie równości z innymi sportowcami.

Zgodnie z przepisem art. 33<sup>1</sup> ustawy o prawie autorskim, *wolno korzystać z już rozpowszechnionych utworów dla dobra osób niepełnosprawnych, jeśli to korzystanie odnosi się bezpośrednio do ich upośledzenia, nie ma zarobkowego charakteru i jest podejmowane w rozmiarze wynikającym z natury upośledzenia*. Stosownie natomiast do przepisu art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji, nadawcy programów telewizyjnych zobowiązani są do *zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia*.

W chwili obecnej medaliści igrzysk paraolimpijskich oraz igrzysk głuchych otrzymują świadczenia olimpijskie na takich samych zasadach jak medaliści igrzysk olimpijskich. Takie same świadczenia przyznano także osobom, które zdobyły medale na zawodach sportowych będących odpowiednikami igrzysk paraolimpijskich rozgrywanych przed 1989 r. oraz odpowiednikami igrzysk głuchych rozgrywanych przed 2001 r.

Stosownie natomiast do ustawy o rehabilitacji<sup>272</sup>, osoby z niepełnosprawnościami mają prawo wstępu z psami asystującymi, w tym przewodnikami, do parków narodowych i rezerwatów przyrody a także na plaże i kąpieliska.

## 3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa do udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie – dostępne dane

Oceniając pozytywnie omówione powyżej regulacje trzeba jednocześnie wskazać pewne ich mankamenty, wskutek których dostęp osób z niepełnosprawnościami do dóbr kultury jest ograniczony.

Przepis art. 33<sup>1</sup> ustawy o prawie autorskim w obecnym kształcie nie pozwala na opracowanie audiodeskrypcji czy tłumaczenia na język migowy bez zgody właściciela praw autor-

<sup>272</sup> Zmiany wprowadzono w drodze ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 73).

skich. W efekcie takich działań powstaje bowiem utwór zależny wykorzystywany również w celach komercyjnych (przykładowo przez stacje telewizyjne). Stanowi to poważną barierę w zakresie realizacji praw osób z niepełnosprawnościami.

Problemem jest również niejasna treść przepisu art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji, z którego nie wynika w sposób precyzyjny, czy ustawowy wymóg 10% dostosowanych programów należy odnosić do wszystkich technik oddzielnie (tłumacz języka migowego, napisy, audiodeskrypcja) czy łącznie, a jeśli łącznie, to w jakiej proporcji w stosunku do poszczególnych technik. Od początku obowiązywania tego przepisu pojawiły się trzy jego interpretacje. Pierwsza z nich wynika z uzasadnienia do projektu ustawy – zgodnie z tą interpretacją wskazany w ustawie wymóg 10% powinien odnosić się proporcjonalnie do wszystkich trzech technik. Odmianą wykładnię tego przepisu zaproponowali nadawcy, zdaniem których wymóg 10% odnosi się do wszystkich trzech udogodnień łącznie i może być dzielony przez nadawcę w sposób dowolny. Z kolei zdaniem organizacji osób z niepełnosprawnościami, nadawcy są zobowiązani do emisji przynajmniej 10% programów z każdym z tych udogodnień<sup>273</sup>. W chwili obecnej na mocy porozumienia zawartego przez przedstawicieli nadawców, wdrożono w życie interpretację najmniej korzystną dla osób z niepełnosprawnościami. Należy również zauważyć, że ustawa o radiofonii i telewizji – wbrew zasadzie stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw społecznych, nie przewiduje systematycznego wzrostu obowiązków nadawców w zakresie nadawania programów z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami<sup>274</sup>.

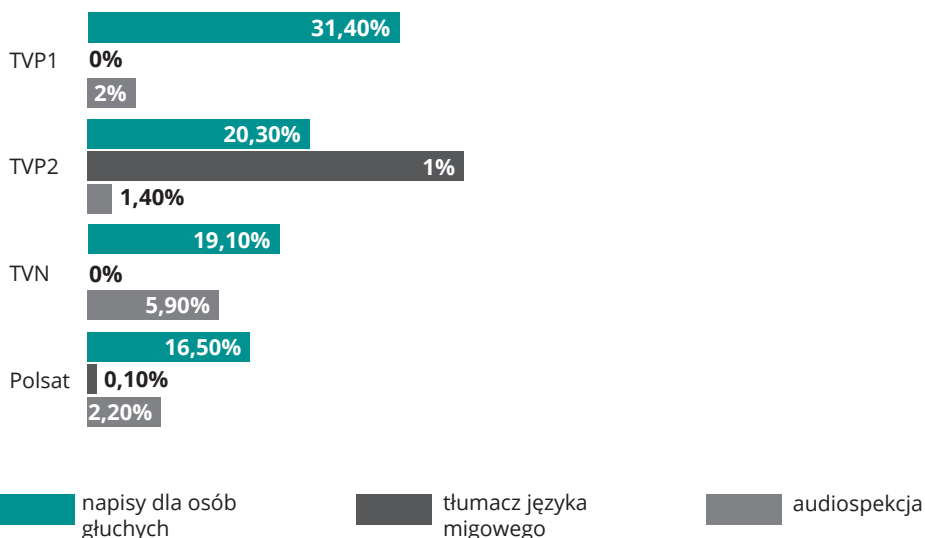
Wątpliwości związane z interpretacją przepisów ustawy o radiofonii i telewizji co do obowiązku dostosowania określonego czasu audycji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami powodują, że wciąż niewielki odsetek programów jest dostępnych dla osób niepełnosprawnych. Z danych uzyskanych od Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wynika przykładowo, że w I kwartale 2014 r. największe publiczne stacje – **TVP1 i TVP2 – zapewniały odpowiednio 31,4% i 20,3% programów z napisami. Wśród największych prywatnych stacji, TVN zapewnił 19,1% a Polsat 16,5%**. Zapewnienia tak dużej liczby programów z napisami może tłumaczyć koszt tego udogodnienia – spośród trzech technik, zapewnienie napisów jest najtańsze.

**Liczba programów nadawanych z audiodeskrypcją jest o wiele niższa: 2% (TVP1), 1,4% (TVP2), 5,9% (TVN) oraz 2,2% (Polsat).** Z kolei zapewnienie programów z **tłumaczeniem na język migowy** jest właściwie marginalne – **żadnego programu nie dostosowała w ten sposób TVP1 ani TVN, a TVP2 oraz Polsat zapewniły odpowiednio 1,2% oraz 0,1% programów.**

<sup>273</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienia do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie wykładni art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 21 stycznia 2013 r. sygn. RPO-715848-I/12/KK oraz do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nieprecyzyjności art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 22 lipca 2013 r. sygn. RPO-715848-I/12/KK.

<sup>274</sup> Wzrost taki opinii Rzecznika jest niezbędnym elementem odpowiedniego wdrażania Konwencji. Ponadto obowiązek stopniowego zwiększania liczby dostosowanych programów wynika wprost z przepisu art. 7 dyrektywy 2010/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich.

## Procentowy odsetek czasu audycji emitowany przez największe stacje telewizyjne w okresie styczeń-marzec 2014 r.



Oprac. BRPO na podstawie danych udostępnionych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji

Opisane powyżej dane statystyczne obrazują, że stacje telewizyjne, jeżeli emitują dostosowane programy, to w sposób niejednorodny, nie zapewniając dostępności osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. W konsekwencji, osoby z niepełnosprawnościami nie mają możliwości wyboru programów o różnej tematyce, zgodnej z ich zainteresowaniami. Niektóre stacje, biorąc pod uwagę rodzaj stosowanego dostosowania, są dostępne wyłącznie dla osób niewidomych, inne wyłącznie dla osób niesłyszących znających język polski. Taka sytuacja nie sprzyja zapewnieniu jak najszerszego dostępu do dóbr kultury osobom niepełnosprawnym.

## 4. Najważniejsze rekomendacje

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie niezbędne jest:

- takie ukształtowanie przepisów chroniących prawa autorskie, aby nie stanowiły one faktycznej przeszkody dla dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu;
- precyzyjne uregulowanie obowiązków nadawców programów telewizyjnych tak, aby osoby z wszystkimi rodzajami niepełnosprawności miały dostęp do tych programów na zasadzie równości z innymi osobami przy uwzględnieniu zasady stopniowej realizacji praw społecznych;

- położenie większego nacisku na promocję sportu osób z niepełnosprawnościami oraz zapewnienie kompleksowego wsparcia reprezentantom Polski z niepełnosprawnościami na zawodach międzynarodowych;
- zintensyfikowania działań zmierzających do nakłonienia instytucji prywatnych różnych sektorów do dostarczania informacji i usług w obszarze kultury, rekreacji, wypoczynku i sportu w formie dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami, w tym z wykorzystaniem alfabetu Braille'a, polskiego języka migowego i innych form komunikacji alternatywnej (np. język łątwy do czytania, formy wspomagające).

## V. INFORMACJA O WNIESIONYCH PRZEZ POLSKĘ ZASTRZEŻENIACH I OŚWIADCZENIU INTERPRETACYJNYM DO POSTANOWIEŃ KONWENCJI

---

Stosownie do wytycznych Komitetu, państwa-strony powinny w swoim sprawozdaniu wskazać zastrzeżenia lub oświadczenia interpretacyjne złożone do poszczególnych artykułów Konwencji wraz z informacją, czy zastrzeżenia te pozostają aktualne<sup>275</sup>. Ponadto w zakresie zastrzeżeń złożonych m.in. do przepisu art. 12 Konwencji, państwa-strony powinny dodatkowo przedstawić informacje na temat interpretacji i obowiązywania tych zastrzeżeń. Informacje te nie znalazły się w treści sprawozdania rządowego. Tym samym, poniżej przedstawiona została ocena Rzecznika Praw Obywatelskich co do treści i aktualności jednostronnych oświadczeń złożonych przez Polskę w chwili podpisywania i ratyfikowania Konwencji.

Polska wniosła zastrzeżenia do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zarówno w chwili jej podpisania, jak i w momencie złożenia dokumentu ratyfikacyjnego. Wskazane przez rząd polski obszary, które zostały uznane za szczególnie problemowe z punktu widzenia zgodności z prawem krajowym dotyczą trzech obszarów: równości wobec prawa (art. 12 KPON), prawa do zawarcia związku małżeńskiego (art. 23 ust. 1 lit. a KPON) oraz zdrowia seksualnego i prokreacyjnego, a także prawa osób niepełnosprawnych do podejmowania swobodnych i odpowiedzialnych decyzji o liczbie i czasie urodzenia dzieci (art. 23 ust. 1 lit. b i art. 25 lit. a KPON).

### 1. Oświadczenie Polski do przepisu art. 12 KPON – równość wobec prawa

W momencie ratyfikowania Konwencji Polska złożyła oświadczenie (zatytułowane: oświadczenie interpretacyjne) o następującej treści: *Rzeczpospolita Polska oświadcza, że interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie wewnętrznym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub*

---

<sup>275</sup> Pkt A.10 wytycznych dla państw-stron Konwencji przyjętych podczas drugiego posiedzenia Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych w Genewie w dniach 19-23 października 2009 r. nr CRPD/C/2/3 - *Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*

*innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem*<sup>276</sup>.

Mając na uwadze kształt polskiej instytucji ubezwłasnowolnienia należy uznać, że oświadczenie Polski nie tyle precyzuje postanowienia Konwencji, co *de facto* wyłącza ich stosowanie odnośnie do równej zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami, które – w myśl obowiązującego w Polsce prawa, zostały ubezwłasnowolnione. Zgodnie bowiem z treścią oświadczenia, instytucję ubezwłasnowolnienia regulowaną w drodze przepisów polskiego Kodeksu cywilnego zrównuje się ze środkiem, o którym mowa w art. 12 ust. 4 Konwencji. Oznacza to istotną zmianę treści Konwencji w zakresie równości osób z niepełnosprawnościami wobec prawa. Polski model ubezwłasnowolnienia jest bowiem klasycznym przykładem zastępczego podejmowania decyzji, który w zasadniczy sposób odbiega od wymagań opisanych w art. 12 KPON. W konsekwencji, niezależnie od nazwy użytej na określenie oświadczenia złożonego przez Polskę, mając na uwadze skutek jaki oświadczenie to wywołuje wobec zakresu przedmiotowego stosowania Konwencji, mamy do czynienia z zastrzeżeniem, do którego zastosowanie mają ograniczenia wymienione w art. 19 lit. c Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>277</sup> oraz art. 46 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych tj. wymóg zgodności z celem i przedmiotem traktatu.

W ocenie Rzecznika oświadczenie (zastrzeżenie) złożone przez Polskę do art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie spełnia powyższych kryteriów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest ono niezgodne z celem Konwencji, do którego należy m.in. zapewnienie równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne<sup>278</sup>. Polska instytucja ubezwłasnowolnienia nie odpowiada standardom opisanym w art. 12 Konwencji i nie spełnia żadnego z opisanych w tym przepisie wymagań co do dopuszczalnych środków odnoszących się do korzystania ze zdolności do czynności prawnych przez osoby z niepełnosprawnościami. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że Polska realizuje postanowienia Konwencji, stosując instytucję ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie.

**Rząd polski powinien zintensyfikować prace nad nowelizacją przepisów prawa cywilnego regulujących instytucję ubezwłasnowolnienia oraz wprowadzić system wspieranego podejmowania decyzji. Nowelizacja ta powinna odpowiadać standardom opisanym w przepisie art. 12 KPON, co pozwoli na wycofanie złożonego oświadczenia, które w chwili obecnej nie odpowiada celom Konwencji.**

<sup>276</sup> Oświadczenie Polski do art. 12 KPON złożone w języku angielskim brzmi: *the Republic of Poland declares that it will interpret Article 12 of the Convention in a way allowing the application of the incapacitation, in the circumstances and in the manner set forth in the domestic law, as a measure indicated in Article 12.4, when a person suffering from a mental illness, mental disability or other mental disorder is unable to control his or her conduct*. Treść złożonego oświadczenia odpowiada treści art. 13 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm., dalej jako: k.c.) z wyłączeniem przesłanki pijaństwa i narkomanii. Problematyka statusu prawnego osób ubezwłasnowolnionych w Polsce wraz z kontrowersjami dotyczącymi polskiego tłumaczenia tekstu Konwencji oraz interpretacją i skutkami obowiązywania przywołanego powyżej oświadczenia zostały szczegółowo omówione w części sprawozdania poświęconego równości osób z niepełnosprawnościami wobec prawa.

<sup>277</sup> Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

<sup>278</sup> Art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.



## 2. Zastrzeżenie Polski do przepisu art. 23 ust. 1 lit. a KPN – prawo do zawarcia związku małżeńskiego

Zgodnie z zastrzeżeniem wniesionym przez Polskę w chwili złożenia dokumentu ratyfikacyjnego: *art. 23 ust. 1(a) konwencji dotyczy uznania prawa wszystkich osób niepełnosprawnych, które są w odpowiednim do zawarcia małżeństwa wieku, do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny, na podstawie swobodnie wyrażonej i pełnej zgody przyszłych małżonków. Na podstawie art. 46 konwencji Rzeczpospolita Polska zastrzega sobie prawo do niestosowania postanowienia art. 23 ust. 1 lit.(a) konwencji do czasu zmiany przepisów prawa polskiego. Do momentu wycofania zastrzeżenia osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wynika z choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego, a która jest w odpowiednim do zawarcia małżeństwa wieku, nie będzie mogła zawrzeć związku małżeńskiego, chyba że sąd zezwoli na zawarcie małżeństwa, stwierdzając, że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu, ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie. Uwarunkowania te wynikają z art. 12 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.)<sup>279</sup>. Jak łatwo zauważyć, już z samej treści tego zastrzeżenia wynika, że ma ono charakter czasowy i – zgodnie z intencją rządu – zostanie wycofane po nowelizacji przepisów krajowych.*

W tym miejscu warto podkreślić, że przekonanie o potrzebie nowelizacji dyskryminujących regulacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dzielą zarówno organizacje pozarządowe reprezentujące osoby z niepełnosprawnościami, Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>280</sup>, jak i przedstawiciele rządu. W Ministerstwie Sprawiedliwości został już opracowany projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Projekt ten zakłada odstąpienie od ubezwłasnowolnienia całkowitego jako przeszkody małżeńskiej, a także rezygnację z określonych w prawie rodzinnym przeszkód do zawarcia małżeństwa w postaci choroby psychicznej i niedorozwoju umysłowego, z równoczesnym wprowadzeniem regulacji, zgodnie z którą nie będzie mogła zawrzeć małżeństwa osoba z zaburzeniami psychicznymi, które są tego rodzaju, że nie pozwalają tej osobie kierować swoim postępowaniem oraz wyłączają świadomość znaczenia instytucji małżeństwa jak też konsekwencji wynikających z tego związku<sup>281</sup>.

<sup>279</sup> Zastrzeżenie Polski do art. 23 ust. 1 lit a KPN złożone w języku angielskim brzmi: *Article 23.1(a) of the Convention refers to the recognition of the right of all persons with disabilities who are of marriageable age to marry and to found a family on the basis of free and full consent of the intending spouses. By virtue of Article 46 of the Convention the Republic of Poland reserves the right not to apply Article 23.1(a) of the Convention until relevant domestic legislation is amended. Until the withdrawal of the reservation a disabled person whose disability results from a mental illness or mental disability and who is of marriageable age, can not get married without the court's approval based on the statement that the health or mental condition of that person does not jeopardize the marriage, nor the health of prospective children and on condition that such a person has not been fully incapacitated. These conditions result from Article 12§1 of the Polish Code on Family and Guardianship (Journal of Laws of the Republic of Poland of 1964, No. 9, item 59, with subsequent amendments).*

<sup>280</sup> Zob. wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2011 r. znak: 673676-IV/11/MK, dostępne pod adresem: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1584251>.

<sup>281</sup> Pismo Ministra Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 marca 2013 r. znak: DPrC-

Powszechny konsensus co do potrzeby zmiany obowiązujących obecnie regulacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a także poziom zaawansowania prac legislacyjnych w tym zakresie pozwala więc mieć nadzieję, że zastrzeżenie złożone przez Polskę do art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji, zostanie w niedalekiej przyszłości wycofane, co zostało zapowiedziane w samej treści tego zastrzeżenia.

### **3. Zastrzeżenie Polski do przepisów art. 23 ust. 1 lit. b i art. 25 lit. a KPN – zakaz aborcji**

Trzecie zastrzeżenie dotyczy zakazu aborcji i odnosi się zarówno do tych przepisów Konwencji, które regulują kwestie związane z życiem rodzinnym i planowaniem rodziny, jak i ochroną zdrowia. Mając na uwadze regulacje krajowe, w dniu podpisywania Konwencji Polska zastrzegła, że: *postanowienia art. 23.1 (b) i 25 (a) nie mogą być interpretowane w sposób uznający indywidualne prawo do aborcji lub nakładający na państwo obowiązek zapewnienia dostępności aborcji*<sup>282</sup>. Deklarację tą powtórzono w chwili ratyfikacji Konwencji przez Polskę: *Rzeczpospolita Polska rozumie, że artykuł 23 ust. 1 lit. b i artykuł 25 lit. a nie powinny być interpretowane jako przyznające jednostce prawo do aborcji czy też nakaz dla stron zapewnienia dostępu do takiego prawa, z wyjątkiem kiedy jest to wyraźnie określone w prawie krajowym*<sup>283</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce prawem dopuszczalność zabiegów przerywania ciąży została przewidziana jedynie w trzech przypadkach: gdy ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu lub gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego<sup>284</sup>. W ocenie Rzecznika celem wniesionego zastrzeżenia jest zapewnienie Polsce autonomii w zakresie regulacji dopuszczalności zabiegu przerywania ciąży w drodze aborcji i jako takie pozbawione jest treści normatywnej i nie wywiera wpływu na sytuację prawną lub faktyczną osób z niepełnosprawnościami w Polsce.

---

072-1/12.

<sup>282</sup> Tekst zastrzeżenia złożony w języku angielskim: *the Republic of Poland understands that Articles 23.1 (b) and 25 (a) shall not be interpreted in a way conferring an individual right to abortion or mandating state party to provide access thereto.*

<sup>283</sup> Tekst zastrzeżenia złożony w języku angielskim: *the Republic of Poland understands that Article 23.1 (b) and Article 25 (a) shall not be interpreted in a way conferring an individual right to abortion or mandating state party to provide access thereto, unless that right is guaranteed by the national law.*

<sup>284</sup> Art. 4a ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 ze zm.).

## VI. INFORMACJA O PROCEDURZE KONSULTACJI I ZAANGAŻOWANIU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W PROCES PRZYGOTOWYWANIA RAPORTU ALTERNATYWNEGO

---

Koncepcję, strukturę oraz treść Sprawozdania Rzecznika opracowano po konsultacjach z działającą przy Rzeczniku Praw Obywatelskich stałą Komisją Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością. W skład Komisji wchodzi przedstawiciele świata nauki oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w ochronę praw osób z niepełnosprawnościami, w tym same osoby z niepełnosprawnościami.

Sprawozdanie zostało także poddane szerokim konsultacjom społecznym. Konsultacje odbywały się w ramach regionalnych spotkań, w których udział wzięły osoby z niepełnosprawnościami, opiekunowie osób z niepełnosprawnościami, przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także pracownicy instytucji publicznych zajmujących się problematyką niepełnosprawności. Spotkania konsultacyjne odbyły się w czterech miastach Polski (Gdańsk, Katowice, Warszawa, Wrocław). Łącznie odbyło się 14 spotkań, w których udział wzięło 140 osób. Wszystkie spotkania były otwarte i dostępne dla osób z każdym rodzajem niepełnosprawności. Dodatkowe spotkania zorganizowano także dla osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz dla osób głuchych. Projekt syntezy Sprawozdania został przetłumaczony na język migowy i był dostępny dla wszystkich uczestników spotkań konsultacyjnych.

Jednocześnie konsultacje prowadzono w oparciu o ankietę internetową przygotowaną zgodnie z wytycznymi WCAG 2.0. i poddaną audytowi dostępności. Tym sposobem uzyskano dodatkowo 45 opinii i uwag na temat treści Sprawozdania Rzecznika.

Ostateczna wersja Sprawozdania jest dostępna w polskim języku migowym.

## BIBLIOGRAFIA:

---

- M. Anasz i in., „Życie w integracji. Stargardzki model lokalnego systemu rehabilitacji i wsparcia społeczno-zawodowego osób z niepełnosprawnością intelektualną”, PFON, 2012;
- J. Czapiński, *Niepełnosprawność*, w: I. E. Kotowska (red.) „Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013”, Warszawa 2014;
- A. Dudzińska, A. Sobczak, *Potrzeby i oczekiwania osób z różnymi niepełnosprawnościami dotyczące przyszłej sytuacji mieszkaniowej*, w: A. Sobczak (red.), „Niezależne życie i pełne uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym”, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012;
- B. Gąciarz, B. Giermanowska, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie, doświadczenia pracodawców*. Warszawa 2009 r.;
- E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014 r.;
- Z. Grabusińska, „Domy pomocy społecznej w Polsce”, Warszawa 2013;
- L. Klyszcz, „Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych”, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków, 2011;
- K. Kurowski, *Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej*, „Niepełnosprawność. Zagadnienia, problemy, rozwiązania”, Nr II/2014(11);
- K. Kurowski, „Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami”, wyd. BRPO, Warszawa 2014;
- M. Paluszkiwicz, *Agencje zatrudnienia po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, w: „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/2014;
- P. Piaskowski, *Wykluczenie i włączenie cyfrowe osób i gospodarstw domowych*, w: D. Verger i in. (red.) „Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce”, GUS, Warszawa 2013;
- S. Rudnicki *Niepełnosprawność i złożoność*, w: „Studia Socjologiczne” nr 2/2104;
- A. Waszkielewicz, *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, w: A. Błaszczak (red.), „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach osób Niepełnosprawnych, RPO, 2012;
- A. Waszkielewicz, „Reforma systemu zabezpieczeń społecznych”, 2013;
- J. Wciórka (red.), *Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki*, wyd. BRPO, Warszawa, 2014;
- S. Trociuk (red.), *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.*, raport Rzecznika Praw Obywatelskich z serii Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa, lipiec 2013;

- S. Trociuk (red.), *Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.*, raport Rzecznika Praw Obywatelskich z serii Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa, grudzień 2013;
- S. Trociuk (red.), *Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia.*, raport Rzecznika Praw Obywatelskich z serii Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa, wrzesień 2014;
- A. Zaidi, *The situation of working-age people with disabilities across the EU*, "Social Situation Observatory", 2011;
- M. Zima-Parjaszewska, *Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych*, w: A. Błaszczak (red.), „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”, wyd. BRPO, Warszawa 2012.

## Wykaz powołanych raportów i innych opracowań

- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2009 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r.;
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r.;
- Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń – grudzień 2009, MPiPS, 2010;
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.;
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2013 r.;
- Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2013 roku, ZUS 2013;
- Aktywność ekonomiczna ludności Polski II kwartał 2013 r., GUS, 2013;
- Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, Informacja sygnałna, GUS, 2014;
- Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli *Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim*, nr ewid. 171/2012/P12127/LBI;
- Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego I przygotowania kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, październik 2008 r.;
- Informacja o wynikach kontroli: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Kontroli i Nadzoru, 2013 r.;
- Komunikat nr 55/2014 z badań CBOS we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich – Ułatwienia w głosowaniu – opinie, oczekiwania i wiedza, Warszawa 2014;
- *Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych. Część II – raport z badania profesjonalistów*. Badania zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na próbie 100 osób – pracowników Policji, jednostek publicznej służby zdrowia, ośrodka po-

mocy społecznej i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie – przez Polską Akademię Nauk, Instytut Psychologii, Warszawa 2009;

- *Raporty z działalności Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie za 2012 r., Warszawa, sierpień 2012, załącznik nr 2 do Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2012 r.*

## Wykaz powołanych aktów prawnych

- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169);
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378);
- Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192);
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439);
- ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121);
- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.);
- ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.);
- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.);
- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.);
- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.);
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.);
- ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.);
- ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.);
- ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700);
- ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.);

- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.);
- ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.);
- ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403 ze zm.);
- ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2010 r. Nr 101 poz. 648 ze zm.);
- ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 66 ze zm.);
- ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 67 ze zm.);
- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.);
- ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.);
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.);
- ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.);
- ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 ze zm.);
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.);
- ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1173 ze zm.);
- ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r., poz. 243);
- ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.);
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.);
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 54 ze zm.);
- ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2013 r. poz. 397);
- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98 poz. 1070 ze zm.);
- ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2008 r. Nr 136 poz. 857 ze zm.);
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.);
- ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139 poz. 993 ze zm.);
- ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. Nr 106 poz. 681 ze zm.);

- ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 ze zm.);
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. nr 180, poz. 1493 ze zm.);
- ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.);
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.);
- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013, poz. 1594 ze zm.);
- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.);
- ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r., poz. 235 ze zm.);
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782);
- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.);
- ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 ze zm.);
- ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze zm.);
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.);
- ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 ze zm.);
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.);
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.);
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 ze zm.);
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, (Dz. U. z 2011 r. Nr 43 poz. 225 ze zm.);
- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.);
- ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.);
- ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.);
- ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 715);
- rozporządzenie (WE) nr 181/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U.U.E.L.2011.55.1);
- rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U.U.E.L.2007.315.14);



- rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz.U.U.E.L.2006.204.1);
- rozporządzenie (WE) nr 1177/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U.U.E.L.2010.334.1);
- rozporządzenie Komisji (UE) nr 317/2010 z dnia 16 kwietnia 2010 r. przyjmujące specyfikacje modułu ad hoc dla 2011 r. dotyczącego zatrudnienia osób niepełnosprawnych na potrzeby badania reprezentacyjnego siły roboczej, przewidzianego rozporządzeniem Rady (WE) nr 577/98 (Dz. U. L 97z 17.4.2010, str. 3-9);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. poz. 526);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz. U. Nr 220, poz. 1881);
- rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1190);
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. poz. 964);
- rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2013 r. poz. 133);
- rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej (Dz. U. poz. 1522);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. poz. 964);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 305);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie zajęć rehabilitacji społecznej w domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi (Dz. U. poz. 250);
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158, poz. 938);

- uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475);
- uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 (M.P. poz. 445);
- zarządzenie nr 26 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. MPiPS poz. 27 ze zm.).

## Wykaz powołanych orzeczeń sądowych

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 stycznia 2013 r. w sprawie *D.G. przeciwko Polsce*, skarga nr 45705/07;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12;
- Wyrok Sadu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1978 r., sygn. akt II CR 475/78;
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2000 r., sygn. akt. III UKN 374/99;
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II PK 218/11;
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt I ACa 300/11;
- Orzeczenie Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 9 września 2013 r. nr CRP-D/C/10/D/4/2011 w sprawie *Zsolt Bujdosó i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 4/2011.

## Załącznik 1

wyciąg z zarządzenia nr 23/2013 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie realizacji zadań niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

# ZADANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH JAKO NIEZALEŻNEGO ORGANU DS. POPIERANIA, OCHRONY I MONITOROWANIA REALIZACJI POSTANOWIEŃ KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

---

Do zadań Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji należą w szczególności:

- 1) działania prewencyjne i monitorujące;
- 2) działania interwencyjne;
- 3) działania informacyjne i promocyjne;
- 4) działania ukierunkowane na włączenie społeczeństwa obywatelskiego, w tym osób z niepełnosprawnościami oraz reprezentujących je organizacji, w proces monitorowania Konwencji.

**Działania prewencyjne i monitorujące** obejmują w szczególności:

- prowadzenie bieżącej analizy sytuacji prawnej i faktycznej osób z niepełnosprawnościami w Polsce;
- prowadzenie kontroli prewencyjnych działalności organów i instytucji publicznych zobowiązanych do działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami;
- prowadzenie badań społecznych w zakresie sytuacji faktycznej osób z niepełnosprawnościami i praktyki stosowania przepisów prawa;
- systematyczne analizowanie orzecznictwa sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w zakresie istotnych problemów dotyczących ochrony praw osób z niepełnosprawnościami;
- systematyczne analizowanie orzecznictwa Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ w zakresie istotnych problemów dotyczących ochrony praw osób z niepełnosprawnościami;
- sporządzanie sprawozdania (*shadow report*) z wykonywania przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji w terminach, określonych w art. 35 ust. 1 i 2 Konwencji.

**Działania interwencyjne** obejmują w szczególności:

- rozpoznawanie i prowadzenie spraw z zakresu ochrony praw osób z niepełnosprawnościami zainicjowanych w drodze skargi indywidualnej lub z urzędu;
- podejmowanie interwencji i kierowanie wystąpień generalnych pod adresem organów i instytucji publicznych w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami;
- żądanie wszczęcia postępowania, a także przystępowanie do toczących się postępowań sądowych i wnoszenie środków zaskarżenia w sprawach z zakresu ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

**Działania informacyjne i promocyjne** obejmują w szczególności:

- wydawanie materiałów i broszur informacyjnych przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami;
- inicjowanie i prowadzenie akcji społecznych mających na celu:
- podniesienie świadomości społeczeństwa, w sprawach dotyczących osób z niepełnosprawnościami;
- wzmocnienie poszanowania praw i godności osób z niepełnosprawnościami;
- promowanie dobrych praktyk dotyczących ochrony praw osób z niepełnosprawnościami;
- zwalczanie stereotypów, uprzedzeń i szkodliwych praktyk wobec osób z niepełnosprawnościami, w tym związanych z płcią i wiekiem, we wszystkich dziedzinach życia;
- prowadzenie warsztatów i szkoleń z zakresu ochrony praw osób z niepełnosprawnościami skierowanych m.in. do przedstawicieli organizacji pozarządowych i urzędników państwowych;
- organizowanie konferencji, seminariów i spotkań poświęconych ochronie praw osób z niepełnosprawnościami.

**Działania ukierunkowane na włączenie społeczeństwa obywatelskiego**, w tym osób z niepełnosprawnościami oraz reprezentujących je organizacji, **w proces monitorowania wdrażania Konwencji** obejmują w szczególności:

- prowadzenie współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami;
- prowadzenie interaktywnej strony internetowej poświęconej ochronie praw osób z niepełnosprawnościami.

## Załącznik 2

Karolina Majdzińska  
Paweł Kubicki

# REALIZACJA POSTANOWIEŃ KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA POZIOMIE LOKALNYM – RAPORT Z BADAŃ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

---

### Wprowadzenie

Poniższy raport jest oparty na wynikach zrealizowanego po raz pierwszy przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich badania poświęconego monitoringowi realizacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na poziomie lokalnym. Badanie to stanowiło uzupełnienie działań związanych z pełnioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcją niezależnego mechanizmu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Jednocześnie stanowi rozszerzenie i uzupełnienie pierwszego sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich z wykonania przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Całościowe wyniki badania są dostępne pod adresem: [www.ankieta.pelnoprawni.gov.pl](http://www.ankieta.pelnoprawni.gov.pl)

### Podstawowe dane o badaniu

Omawiane badanie zostało zrealizowane w drugiej połowie 2014 r. z wykorzystaniem wspomaganej komputerowo ankiety internetowej (ang. CAWI - *Computer Assisted Web Interview*), a wykonawcą była Fundacja Aktywizacja.

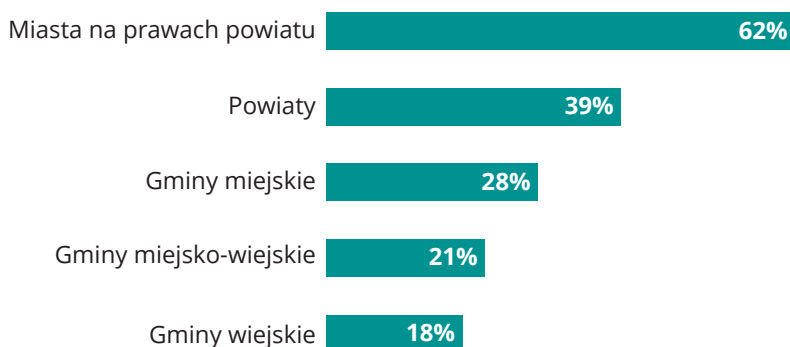
W badaniu mogli wziąć udział przedstawiciele wszystkich gmin i powiatów, którzy otrzymali od Rzecznika Praw Obywatelskich prośbę o jej wypełnienie. Wraz z prośbą gminom i powiatom przekazane zostały dane niezbędne do zalogowania w serwisie. W badaniu wzięła udział nieco ponad jedna piąta uprawnionych gmin (21%) i ponad jedna trzecia powiatów (39%), co należy uznać za spory sukces. Jednocześnie martwi relatywnie duża liczba ankiet wypełnionych jedynie w części oraz odpowiedzi – brak danych. Ryzyko to było znane twórcom kwestionariusza ankiety, którzy w trakcie przygotowań stanęli przed wyborem, czy wymuszać poprzez odpowiednią konstrukcję skryptu wypełnienie całego kwestionariusza, czy też pozwolić na odpowiedzi jedynie na wybrane pytania, by uzyskać informacje zwrotne od większej liczby podmiotów. Wybrano tę drugą opcję<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W związku z tym w dalszej części raportu przy podawaniu wyników uzyskanych w badaniu określana jest liczba gmin i powiatów udzielających odpowiedzi (n).

Kwestionariusz przedstawiany do wypełnienia respondentom składał się z czterech części oraz metryczki. Całość rozpoczynała się od serii pytań dotyczących jednostki samorządu terytorialnego, które pozwalały na przyporządkowanie gmin i powiatów do odpowiedniej kategorii. Pierwszy blok pytań dotyczył zagadnień ogólnych, w tym istniejących dokumentów o charakterze strategicznym. Kolejne trzy miały charakter szczegółowy i obejmowały zagadnienia z zakresu **edukacji, rynku pracy i dostępności**. Większość pytań miała charakter zamknięty, ale w ankiecie występowały również pytania półotwarte, jak i otwarte. Czas wypełniania kwestionariusza wynosił od kilkunastu minut – przy odpowiedziach na kluczowe pytania, do ponad godziny.

### Wykres 1. Procent gmin i powiatów, które wzięły udział w badaniu według ich typów



Źródło: Opracowanie własne.

Kwestionariusz wypełniło w sumie **642 jednostek samorządu terytorialnego** (24%): 521 gmin (spośród 2479) i 121 powiaty (spośród 314)<sup>2</sup>, w tym 285 gmin wiejskich, 127 gmin miejsko-wiejskich, 68 gmin miejskich, 41 miast na prawach powiatu oraz 121 powiatów. Tabela 1. pokazuje stosunek poszczególnych typów gmin i powiatów zarówno w grupie wszystkich istniejących w dniu 01.01.2014 r. samorządów lokalnych<sup>3</sup>, jak i w grupie gmin i powiatów, które wzięły udział w badaniu. Można dzięki niej zauważyć znaczną nadreprezentację powiatów i miast na prawach powiatów oraz znacznie mniejszą liczbę respondentów z gmin wiejskich. Biorąc jednak pod uwagę wybraną konstrukcję kwestionariusza i sposób przeprowadzenia badania, nie ma to wpływu na przedstawioną w niniejszym raporcie interpretację wyników.

<sup>2</sup> Dane te różnią się od tych przedstawionych na stronie badania (<http://ankieta.pelnoprawni.gov.pl/>) ze względu na wprowadzone przez autorów korekty w zbiorze, które związane były z przypisaniem gmin i powiatów do odpowiednich typów.

<sup>3</sup> Dane według informacji dostępnych na stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: <https://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> (dostęp 10.11.2014).

**Tabela 1. Zestawienie liczby i stosunku gmin i powiatów według ich typów**

	Liczba istniejących podmiotów na dzień 01.01.2014 r.		Liczba podmiotów, które wzięły udział w badaniu	
Powiaty	314	11%	121	19%
Gminy wiejskie	1566	56%	285	44%
Gminy miejsko-wiejskie	608	22%	127	20%
Gminy miejskie	239	9%	69	11%
Miasta na prawach powiatu	66	2%	40	6%
<b>RAZEM</b>	<b>2727</b>	<b>100%</b>	<b>642</b>	<b>100%</b>
Gminy miejskie i miasta na prawach powiatu	305	11%	109	17%

Źródło: Opracowanie własne.

## Powiatowy Program Działania na Rzecz Osób Niepełnosprawnych

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>4</sup> stanowi, że do zadań powiatów należy opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Na pytanie o istnienie takiego programu odpowiedzi twierdzącej udzieliło 373 jednostek samorządu terytorialnego ( $n=512$ ), w tym 107 powiatów i 37 miast na prawach powiatu. Część gmin i powiatów wskazało (70 odpowiedzi, w tym 3 powiatów i 1 miasta na prawach powiatu), że nie posiadają takiego dokumentu, jednak działania na rzecz osób niepełnosprawnych są opisane w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

Dla odmiany na pytanie „jakim dokumentem kieruje się gmina w realizacji działań skierowanych do osób z niepełnosprawnością?” większość samorządów lokalnych (ponad 71%)<sup>5</sup> wskazało Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych, a 15% z nich Powiatowy Program Działania na Rzecz Osób Niepełnosprawnych. 8% podmiotów, które udzieliło odpowiedzi na to pytanie, nie kieruje się zaś żadnym dokumentem. Równocześnie niewiele mniej niż połowa z samorządów lokalnych stwierdziła<sup>6</sup>, że gmina brała udział w tworzeniu Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych.

W tworzeniu Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych (Powiatowy Program) według respondentów ( $n=200$ ) najczęściej brały udział instytucje po-

<sup>4</sup> Art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123 poz. 776 z późn. zm.)

<sup>5</sup>  $n=373$

<sup>6</sup> 47% spośród udzielonych odpowiedzi ( $n=367$ ).

mocy społecznej (51% wskazań<sup>7</sup>), następnie samorząd powiatowy (35%) i gminny (32%) oraz powiatowe urzędy pracy (30%). Trochę rzadziej wskazywane były organizacje pozarządowe działające w środowisku osób z niepełnosprawnościami (26%), powiatowe społeczne rady ds. osób niepełnosprawnych (23%) czy zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności (22%). Jeszcze rzadziej wymieniane były natomiast instytucje edukacyjne (15%), zakłady aktywności zawodowej lub warsztaty terapii zajęciowej (14%) czy instytucje kultury i sportu (10%). W tworzeniu programu prawie wcale (pomiędzy 1 a 2% wskazań) nie uczestniczą przedstawiciele pracodawców (niezależnie czy to z otwartego rynku pracy czy zakładów pracy chronionej bądź spółdzielni socjalnych). Grupy najbardziej zainteresowane, czyli osoby niepełnosprawne (14%) oraz organizacje rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych (9%), według respondentów w tworzeniu Powiatowego Programu brały udział na równi z zakładami aktywności zawodowej czy instytucjami kultury i sportu.

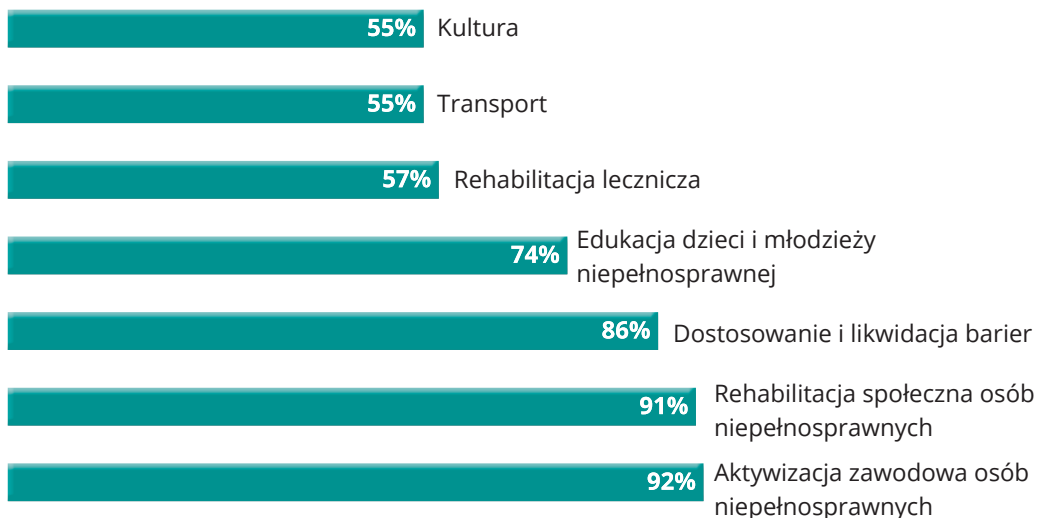
W konsultacjach Powiatowego Programu według respondentów najczęściej brały udział (podobnie jak w jego tworzeniu) instytucje pomocy społecznej (46%), samorządy gminne (36%), organizacje pozarządowe działające w środowisku osób z niepełnosprawnościami (31%), powiatowe społeczne rady ds. osób niepełnosprawnych (26%) i osoby niepełnosprawne (24%). Kolejną grupę najczęściej wskazywanych podmiotów tworzą natomiast powiatowe urzędy pracy (20%), instytucje edukacyjne (19%), zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności (19%), organizacje rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych (19%), samorządy powiatowe (18%), zakłady aktywności zawodowej lub warsztaty terapii zajęciowej (18%) oraz instytucje kultury i sportu (15%). Wśród najrzadziej wymienianych podmiotów znajdują się zakłady pracy chronionej (7%), pracodawcy z otwartego rynku pracy (7%), zrzeszenia pracodawców (6%) czy spółdzielnie socjalne (5%).

Widoczna jest tendencja znana również w innych obszarach z zakresu lokalnej polityki społecznej, że **w dalszym ciągu głównym podmiotem współtworzącym i konsultującym dokumenty dotyczące osób z niepełnosprawnościami są instytucje pomocy społecznej, a jedynie w nieznacznym stopniu same osoby zainteresowane czy organizacje pozarządowe je reprezentujące**. Należy natomiast odnotować, że w przypadku konsultacji wzrosła częstotliwość wskazań uczestnictwa osób niepełnosprawnych oraz organizacji rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych. Jest ona jednak niższa niż można by było się spodziewać biorąc pod uwagę art. 4 ust. 3 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i podkreśloną tam konieczność ścisłej konsultacji z osobami niepełnosprawnym w zakresie spraw z nimi związanych.

<sup>7</sup> Było to pytanie wielokrotnego wyboru, stąd procenty poszczególnych odpowiedzi nie sumują się do 100%.



## Wykres 2. Obszary regulowane w Powiatowych Programach Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych według częstotliwości wskazań ( $n=383$ )



Źródło: Opracowanie własne.

## Dostępność gmin i powiatów dla osób z niepełnosprawnościami

Kolejnym z badanych zagadnień była problematyka *dostępności*, wskazywana jako jeden z kluczowych obszarów w ramach Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Została ona omówiona zarówno ogólnie, jak i w sposób bardziej szczegółowy jako dostępność przestrzenna, czy w komunikowaniu się. Na początku poproszono gminy i powiaty, aby określiły w jakich zakresach przeprowadziły ocenę swojej dostępności. Sama dostępność została podzielona na sześć obszarów<sup>8</sup>, na temat których poproszono samorządy lokalne o wypowiedzenie się<sup>9</sup>. Najczęściej ocenę dostępności gminy i powiaty przeprowadziły w obszarze budynków przez siebie administrowanych, jak i stron internetowych, najrzadziej zaś w zakresie systemu komunikacji personalnej oraz systemu transportu. Są to przy tym dwa obszary, co do których duża część gmin i powiatów nie planuje przeprowadzić oceny dostępności.

Ocena dostępności jest również rzadko przeprowadzana przy udziale osób niepełnosprawnych<sup>10</sup> lub organizacji pozarządowych działających na rzecz tych osób<sup>11</sup>. Dodatkowo warto zauważyć, że ponad jedna trzecia z wybieranych odpowiedzi dotyczyła deklaracji o

<sup>8</sup> Były to: przestrzeń publiczna, budynki administrowane przez gminy i powiaty, system transportu, system komunikacji personalnej, strony internetowe, informacje kierowane do mieszkańców.

<sup>9</sup>  $n=477$

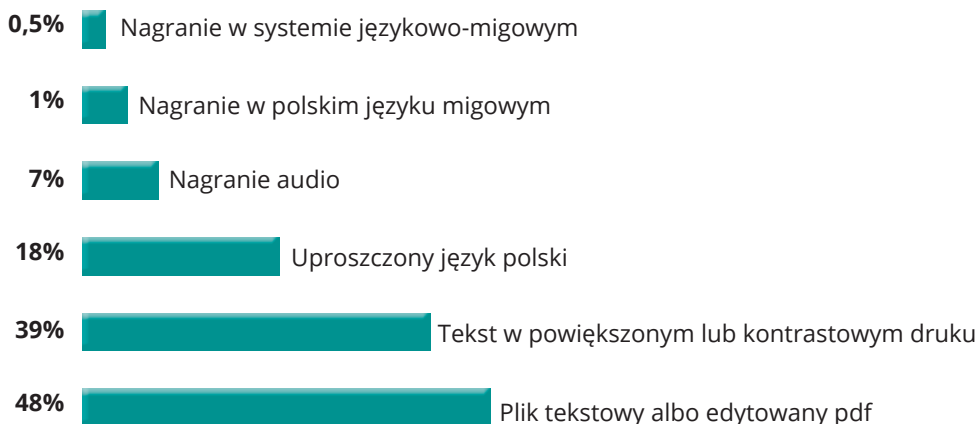
<sup>10</sup>  $n=301$

<sup>11</sup>  $n=303$

braku danych na temat zaangażowania tych podmiotów w ocenę dostępności. Rzadko też osoby niepełnosprawne lub organizacje pozarządowe były angażowane w ocenę dostępności całego procesu. Częściej proszono ich o ocenę jedynie wybranych elementów. Na podstawie odpowiedzi respondentów można też stwierdzić, że do oceny dostępności, gminy i powiaty biorące udział w badaniu, częściej angażowały osoby niepełnosprawne niż organizacje pozarządowe działające na ich rzecz.

W obszarach dotyczących budynków administrowanych przez gminy i powiaty, przestrzeni publicznej, stron internetowych czy systemu transportu istniejące braki w dostępności najczęściej – zgodnie z deklaracjami ankietowanych - usunięto w całości lub w części. W mniejszym stopniu braki zostały usunięte w zakresie informacji kierowanej do mieszkańców, czy systemu komunikacji personalnej. Jest to spójne z wynikami badania świadczącymi<sup>12</sup>, że u około jednej trzeciej respondentów informacje w Biuletynie Informacji Publicznej nie są dostępne w alternatywnych formatach.

### Wykres 3. Dostępność alternatywnych formatów informacji zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej (n=560)

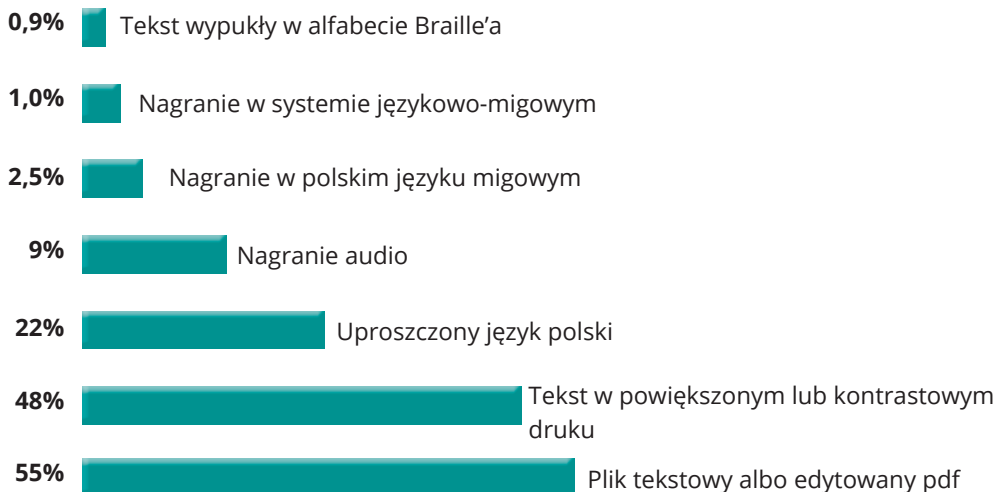


Źródło: Opracowanie własne.

Jak widać na Wykresie 3. - zgodnie z deklaracjami ankietowanych - w Biuletynie Informacji Publicznej prawie wcale nie zamieszczono nagrań w polskim języku migowym (6 odpowiedzi na 560 respondentów), czy systemie językowo-migowym (3 odpowiedzi na 560 respondentów). Podobnie kształtuje się możliwość otrzymania alternatywnych formatów na życzenie osoby z niepełnosprawnością, choć można odnotować dwukrotnie większą liczbę odpowiedzi dotyczących nagrań w polskim języku migowym (14 odpowiedzi na 556 respondentów), czy systemie językowo-migowym (6 odpowiedzi na 556 respondentów).

<sup>12</sup> n=560

#### Wykres 4. Dostępność alternatywnych formatów informacji zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej na specjalne życzenie osoby niepełnosprawnej (n=556)



Źródło: Opracowanie własne.

Niewielki odsetek samorządów lokalnych (16%) zbiera informacje o potrzebach osób z niepełnosprawnością w zakresie dostosowania informacji<sup>13</sup>. Jednak więcej z nich, bo 34 % posiada strony internetowe, które zostały zaprojektowane w całości lub częściowo zgodnie z wytycznymi WCAG 2.0<sup>14</sup>. Dodatkowo, kolejne 55% gmin i powiatów jest w trakcie prac nad takimi stronami lub je planuje, jedynie 11% nie widzi takiej potrzeby. Warto zwrócić uwagę, że takie deklaracje wskazują, bądź to na nieznaną obowiązującego prawa, bądź też na jego celowe ignorowanie. Obowiązek dostosowania witryn internetowych instytucji publicznych wynika bowiem wprost z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>15</sup>

Strony internetowe według wytycznych WCAG 2.0 są też, obok tłumacza języka migowego, głównymi sposobami gmin i powiatów mającymi na celu zapewnienie dostępności ich usług dla osób niepełnosprawnych (n=406). Dwukrotnie rzadziej respondenci wskazywali zaś na prowadzenie szkoleń dla urzędników z zakresu problemów, czy praw osób niepełnosprawnych bądź na kierowanie się dostępnością i użytecznością dla osób z niepełnosprawnościami przy dokonywaniu zakupu towarów i usług. Jest to również zgodne z deklaracjami, że jedynie 3% gmin i powiatów posiada regulacje w zakresie stosowania klauzul społecznych w

<sup>13</sup> n=558

<sup>14</sup> n=553

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. 2012 poz. 526).

zamówieniach publicznych<sup>16</sup>.

Na koniec tej części poświęconej ogólnie problematyce dostępności warto podkreślić, że ponad połowa (58%) z biorących udział w badaniu gmin i powiatów (n=533) nie konsultuje wcale swoich działań z osobami z niepełnosprawnościami.

## Dostępność przestrzenna (architektoniczna) i w komunikowaniu się

Podobnie jak w innych obszarach również w zakresie realizacji działań związanych z udostępnianiem przestrzeni publicznej osobom niepełnosprawnym większość gmin i powiatów kieruje się Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych (40%), 26% Powiatowym Programem Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych a 31% nie kieruje się żadnym dokumentem<sup>17</sup>. Dodatkowo warto zauważyć, że jedynie w 3% gmin i powiatów został opracowany plan udostępniania przestrzeni publicznej osobom niepełnosprawnym<sup>18</sup>. Najczęściej takie plany, czy programy działań były konsultowane z instytucjami pomocy społecznej (71%), następnie z samorządem gminnym (50%) i organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami (46%) oraz z powiatowym urzędem pracy (38%), powiatową społeczną radą ds. osób niepełnosprawnych (35%), lokalnymi organizacjami pozarządowymi (35%), samorządem powiatowym (35%), czy w końcu z osobami niepełnosprawnymi (34%)<sup>19</sup>. Najrzadziej działania te były natomiast konsultowane z zespołami ds. orzekania o niepełnosprawności (26%), instytucjami edukacyjnymi (24%), instytucjami sportu i kultury (23%) oraz zakładami aktywności zawodowej lub warsztatami terapii zajęciowej (20%).

Biorąc pod uwagę stan budynków, w których gminy lub powiaty prowadzą działalność, to w części z nich (średnio w 9,5%) przeprowadzono audyt pod kątem dostępności architektonicznej<sup>20</sup>. Najwięcej audytów przeprowadzono w budynkach, w których jest prowadzona działalność socjalna (13%), aktywizacji zawodowej i pośrednictwo pracy (13%) oraz działalność kulturalna (11%), a następnie sportowa i rekreacyjna (9%) oraz edukacyjna (9%). Najrzadziej audyt dostępności architektonicznej był przeprowadzony w budynkach, w których prowadzona jest obsługa administracyjna mieszkańców (2%).

Kolejnym zagadnieniem, które poruszono w badaniu, był sposób w jaki osoba niepełnosprawna może dostać się do wybranego urzędu, w tym urzędu gminy, ośrodka pomocy społecznej (OPS), urzędu powiatu, powiatowego centrum pomocy rodzinie (PCPR) lub powiatowego urzędu pracy<sup>21</sup>. W przypadku wszystkich rodzajów urzędów najczęściej wskazywanym sposobem transportu była komunikacja prywatna, a następnie publiczna nie przystosowana do potrzeb

<sup>16</sup> n=544

<sup>17</sup> n=583

<sup>18</sup> n=561

<sup>19</sup> n=370

<sup>20</sup> n=500

<sup>21</sup> Na to i kolejne pytania respondenci odpowiadali kolejno dla każdego rodzaju urzędu. Wyniki przedstawione w tej części raportu oparte są o porównania tych odpowiedzi, przy czym nie są podawane liczby gmin i powiatów udzielających odpowiedzi.

osób z niepełnosprawnościami i zdecydowanie w mniejszym stopniu<sup>22</sup> komunikacja publiczna przystosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową w minimum 50% taboru.

W zakresie odległości od punktu przyjazdu do wejścia do budynku, z którego może skorzystać osoba poruszająca się na wózku, odpowiedzi zarówno na temat podmiotów gminnych i powiatowych były zbliżone, choć w gminnych jest nieznacznie „bliżej do wejścia”. Średnio dla wszystkich instytucji w 55% gmin i powiatów odległość ta wynosi 10 metrów albo mniej, w 28% – więcej niż 10 metrów i mniej lub w przybliżeniu 25 metrów, a w 17% – więcej niż 25 metrów. Inaczej kształtuje się to w przypadku odległości od miejsca postojowego dla osób niepełnosprawnych od wejścia do budynku, z którego może skorzystać osoba poruszająca się na wózku. Średnio dla wszystkich instytucji w 52% gmin i powiatów odległość ta wynosi 10 metrów albo mniej, w 29% – więcej niż 10 metrów i mniej lub w przybliżeniu 25 metrów, a w 11% – więcej niż 25 metrów.

Warto zauważyć, że w urzędach powiatu - PCPR i PUP (średnio 81%) główne wejście jest też tym dostępnym dla osób z niepełnosprawnościami, przy czym także w budynkach tych podmiotów są z większą częstotliwością spełnione odpowiednie warunki ułatwiające dostęp osób niepełnosprawnych. Są to występujące w ponad połowie wszystkich podmiotów: twarda równa powierzchnia bez progów; brak stopni, schodów i stromych nachyleń; twarda powierzchnia o minimalnych wymiarach 1,7 m x 1,7 m. Podjazd lub rozkładane pochylnie oraz oznaczenia, symbole i znaki zaprojektowane tak, aby były łatwe do zauważenia i czytelne są natomiast zastosowane jedynie w około połowie podmiotów na poziomie powiatu.

Podobnie wewnątrz budynków (w tym dojście do recepcji, szatni, punktu obsługi, toalet oraz innych pomieszczeń najczęściej odwiedzanych w budynku) jest według respondentów w większym stopniu dostępne w podmiotach powiatowych niż w urzędach gmin czy OPS. Szczególnie powszechnymi ułatwieniami w ponad połowie wszystkich podmiotów są: twarda powierzchnia, korytarze o szerokości minimum 1,2 m (nie dotyczy to przewężeń do minimum 0,9m na maksymalnej długości 0,5 m) oraz wejścia do pomieszczeń wewnątrz budynku o szerokości minimum 90 cm. W ponad połowie urzędów powiatu, PCPR i PUP są również zastosowane: toalety z powierzchnią manewrową o minimalnych wymiarach 1,5m x 1,5m i 0,9 m wolnej przestrzeni przynajmniej z jednej strony miski ustępowej; toaleta przystosowana ogólnodostępna; toaleta wyposażona w pochwyty po obu stronach toalety i umywalki, w umywalkę niskosyfonową, w baterię umywalkową automatyczną lub z przedłużonym uchwytem, lustro zamocowane na wysokości minimum 1,2 m lub uchylne, instalację alarmową; progi nie wyższe niż 2 cm lub ścięte.

Urząd powiatu, PCPR i PUP wypadają także lepiej na tle urzędu gminy i OPS biorąc pod uwagę dostępność budynków (w tym w zakresie posiadanego sprzętu) w podziale na poszczególne grupy niepełnosprawności. Stanowiska obsługujące mieszkańców są dostępne dla osób m. in. poruszających się na wózkach (obniżona lada do wysokości maksymalnie 80 cm) średnio we wszystkich podmiotach w 23% dla wszystkich stanowisk<sup>23</sup>, 24% dla niektórych

<sup>22</sup> O około cztery razy rzadziej w urzędach gminy i OPS oraz o około dwa razy rzadziej w urzędach powiatu, PCPR i PUP.

<sup>23</sup> W podmiotach powiatowych jest to 27%.

stanowisk wyznaczonych do obsługi osób na wózkach<sup>24</sup> i 6% dla jednego stanowiska z obniżoną ladą<sup>25</sup>. W niewiele ponad 60% urzędów gmin i OPS nie ma stanowiska z obniżoną ladą (na poziomie powiatu – średnio 36%). Można też zauważyć, że zarówno urzędy gmin i powiatów wypadają w tym zakresie gorzej w stosunku do instytucji pomocy społecznej i rynku pracy.

Budynki urzędów - jeśli posiadają jakieś udogodnienia dla osób z niepełnosprawnością wzroku to są to najczęściej oznaczenia, symbole i znaki zaprojektowane tak, aby były łatwe do zauważenia i czytelne (średnio 29% wszystkich podmiotów)<sup>26</sup> oraz schody posiadające poręcze wysunięte poza pierwszy i ostatni stopień o minimum 30 cm (średnio 14% wszystkich podmiotów)<sup>27</sup>. Dodatkowo w średnio 11% podmiotów powiatowych schody posiadają kontrastowe oznaczenia (tzn. wysoki kontrast na najwyższych oraz najniższych stopniach). Również duże szklane powierzchnie wyraźnie oznaczone (np. kontrastową naklejką), przyciski windy z oznakowaniem dotykowym (pismem Braille'a lub wypukłym) czy windy z komunikatem głosowym częściej można spotkać w urzędach powiatów, PCPR czy PUP.

Osoby niesłyszące posługujące się językiem migowym lub korzystające ze sprzętu wspomagającego słuch zastaną lepiej przygotowane budynki i pracowników także na poziomie powiatu. Sprzęt pozwalający na zdalne tłumaczenie na język migowy znajduje się bowiem w średnio 9% podmiotów powiatowych a tylko w 3% w gminnych. Podobnie na poziomie powiatu więcej pracowników jest przeszkolonych do korzystania ze sprzętu do zdalnego tłumaczenia na język migowy lub sprzętu wspomagającego słuch. Pętle induktofoniczne (sprzęt wspomagający słuch) są rzadko spotykane u badanych respondentów, jednak częściej znajdują się w urzędach powiatów (5%), PCPR (4%) czy PUP (3%) niż w urzędach gminy czy OPS (oba poniżej procenta). Tłumacz języka migowego jest natomiast dostępny we wszystkich godzinach pracy urzędu w przypadku 26% podmiotów powiatowych i 11% gminnych; w wybranych godzinach pracy urzędu – w 4% i odpowiednio w 2% oraz jest dostępny na żądanie, po wcześniejszym umówieniu – w 36% podmiotów powiatowych i 28% gminnych. Warto zwrócić uwagę, że dane te sugerują, że przynajmniej w części badanych samorządów nie są respektowane przepisy ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>28</sup>, które gwarantują usługę tłumacza migowego lub pomoc przeszkolonego urzędnika w razie wystąpienia takiej potrzeby.

## Edukacja włączająca

Kolejny zagadnieniem poruszonym w badaniu była edukacja włączająca, na którą zwraca uwagę art. 24 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Realizacja wsparcia edukacji włączającej na poziomie lokalnym realizowana jest przede wszystkim w oparciu

<sup>24</sup> W podmiotach powiatowych jest to 31%.

<sup>25</sup> W podmiotach powiatowych jest to 7%.

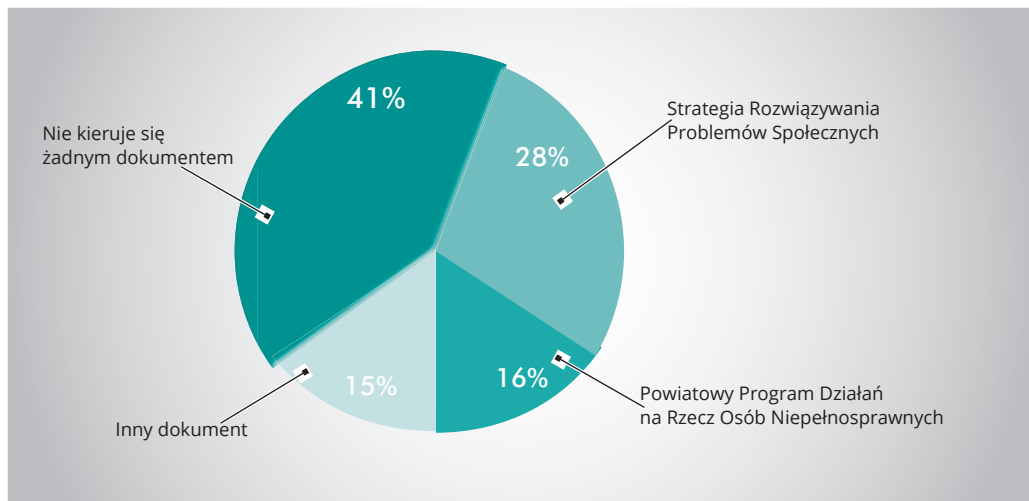
<sup>26</sup> W podmiotach powiatowych jest to 37%.

<sup>27</sup> W podmiotach powiatowych jest to 17%.

<sup>28</sup> Ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. 2011 Nr 209 poz. 1243).

o prawo oświatowe, bowiem rzadko kiedy gminy i powiaty posiadają oddzielne dokumenty o charakterze strategicznym odnoszące się wyłącznie do edukacji. W badaniu dopytano z jednej strony o istnienie lokalnych strategii, gdzie temat ten jest poruszany. Z drugiej zwrócono się z prośbą o odpowiedź na pytania dotyczące praktycznych aspektów realizacji prawa uczniów do edukacji włączającej.

### Wykres 5. Dokumenty jakimi samorząd lokalny kieruje się w działaniach dotyczących wspierania edukacji włączającej na swoim terenie (n=577)



Źródło: Opracowanie własne.

W trakcie prac nad lokalnymi programami wsparcia edukacji włączającej, według respondentów (n=545), najczęściej współpracowali i konsultowali dokument pracownicy szkół (46%), a następnie rodzice lub opiekunowie uczących się dzieci niepełnosprawnych (36%). Jest to więc znaczna różnica biorąc pod uwagę odpowiedzi na ogólne pytanie o udział osób niepełnosprawnych i organizacji w tworzeniu Powiatowych Programów. Kolejnymi wymienionymi grupami byli: pracownicy przedszkoli (33%), pracownicy poradni psychologiczno-pedagogicznej lub innej poradni (33%) oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami (22%). Rzecznik Uczniów Niepełnosprawnych został wskazany jedynie dwukrotnie (0,4%). Jednocześnie trzeba zauważyć, że 47% gmin i powiatów stwierdziło, że nie prowadzi konsultacji w tym zakresie.

Respondenci (n=427) wśród głównych działań wspierających edukację włączającą zawartych w dokumencie kierującym działaniami gmin i powiatów wymienili w kolejności według ilości wskazań:

- zapewnienie wykwalifikowanej kadry nauczycieli i specjalistów wspierających edukację dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami (327),

- usuwanie barier architektonicznych i komunikacyjnych w przedszkolach i szkołach (289),
- wyposażenie przedszkoli i szkół w pomoce i technologie wspierające edukację dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami (222),
- wdrażanie projektów edukacyjnych uwzględniających specjalne potrzeby dzieci i młodzieży z różnymi rodzajami niepełnosprawności (185),
- wdrożenie zintegrowanego systemu wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci od 0 do 6 lat w zakresie diagnozy, poradnictwa i terapii (184),
- współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób (w tym dzieci i młodzieży) niepełnosprawnych (180).

Kolejnym poruszonym w badaniu elementem były dodatkowe środki wynikające ze zwiększonych wag subwencyjnych na realizację zaleceń dla uczniów niepełnosprawnych. Zgodnie z wypowiedziami respondentów w 57% gmin i powiatów kwota tych dodatkowych środków odpowiada iloczynowi uczniów i przypisanych do ich rodzaju niepełnosprawności wag, w przypadku 18% jest ona wyższa, a dla 4% niższa, zaś w 6% gmin i powiatów publiczne szkoły i placówki oświatowe ich nie otrzymują<sup>29</sup>. Te ostatnie wydaje się jednak mało prawdopodobne, bowiem trudno wyobrazić sobie fakt, że samorząd rezygnuje z należnych im pieniędzy z budżetu. Być może mowa tu o przypadkach niepełnosprawności uczniów zgłoszonych w trakcie roku szkolnego, gdzie nie dokonano korekty w Systemie Informacji Oświatowej. Dokładne wyjaśnienie tej sprawy wymagałoby jednak badań jakościowych i wykracza poza niniejsze opracowanie. Warto przy tym zauważyć, że w przypadku 48% gmin i powiatów kwota uzupełniająca pokrywa – w opinii rozmówców – w pełni koszty realizacji zaleceń dla uczniów niepełnosprawnych, w 28% co najmniej połowę i w 5% mniej niż połowę<sup>30</sup>.

Wśród przyczyn nie otrzymywania przez szkoły i placówki oświatowe dodatkowych środków wynikających ze zwiększonych wag subwencyjnych na realizację zaleceń dla uczniów niepełnosprawnych najczęściej wskazywany był brak potrzeby (31%), a 49% respondentów wybrało odpowiedź „brak dostępnych danych na ten temat”<sup>31</sup>. Równocześnie warto podkreślić, że duża część gmin i powiatów, bo 89% deklaruje, że monitoruje prawidłowość oraz celowość wydatkowania i wykorzystania tych zwiększonych środków<sup>32</sup>.

Ustawa o systemie oświaty<sup>33</sup> nakłada na gminy obowiązek zapewnienia uczniom z niepełnosprawnościami bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola albo szkoły. W przypadku przedszkoli 84% gmin i powiatów ( $n=425$ ) czyni temu zadość oraz w przypadku szkół 97% ( $n=429$ ). Niezależnie czy transport odbywa się do przedszkoli czy do szkół, to najczęściej (w ponad połowie) jest on zapewniany zarówno poprzez transport zorganizowany jak i zwrot kosztów indywidualnego dowozu dziecka jego rodzicom bądź opiekunom.

Respondentów poproszono również o ocenę na ile podlegające gminom i powiatom przedszkola i szkoły są dostosowane do potrzeb dzieci i młodzieży niepełnosprawnych ( $n=579$ ). Według nich w największym stopniu (w całości lub w dużym stopniu) są one dostoso-

<sup>29</sup>  $n=569$

<sup>30</sup>  $n=417$

<sup>31</sup>  $n=325$

<sup>32</sup>  $n=460$

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95 poz. 425 z późn. zm.).



wane w obszarze dostępności pomocy dydaktycznych, następnie dostępności architektonicznej, dostępności zajęć pozaszkolnych i dodatkowych, w tym organizowanych poza terenem placówki dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością oraz w niewielki stopniu bądź wcale w obszarze dostępności stron internetowych szkół dla osób niepełnosprawnych i dostosowania formy komunikacji (np. piktogramy, napisy w alfabecie Braille'a, powiększone i kontrastowe napisy).

Wśród powodów niedostosowania (albo tylko dostosowania w niewielkim stopniu) podlegających gminom i powiatom przedszkoli i szkół najczęściej wskazywaną odpowiedzią była ta mówiąca o braku zgłaszania takiej potrzeby (w przypadku dostosowania formy komunikacji – 56%, dostępności stron internetowych szkół dla osób niepełnosprawnych – 50%, dostępności zajęć pozaszkolnych i dodatkowych – 44% oraz dostępności pomocy dydaktycznych – 38%) oraz dodatkowo ta o braku wystarczających środków finansowych (w przypadku dostępności architektonicznej – brak środków 38% i brak potrzeby 22%)<sup>34</sup>.

Głównymi barierami utrudniającymi realizację edukacji włączającej na poziomie lokalnym są według gmin i powiatów ( $n=556$ ):

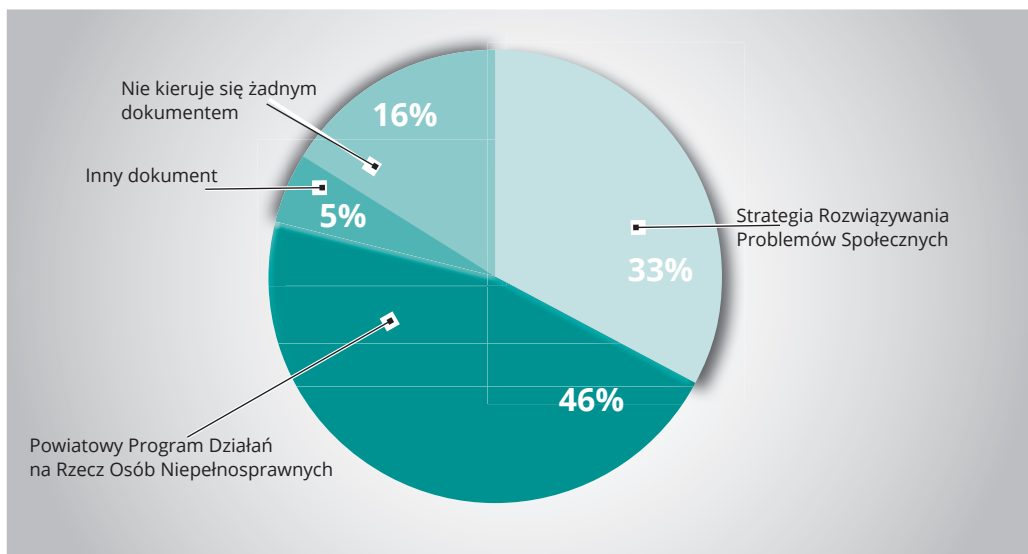
- niejasny podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi instytucjami odpowiedzialnymi za wsparcie edukacyjne dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami (270),
- nadmierna biurokracja związana z zapewnieniem edukacyjnego wsparcia dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami (269),
- brak odpowiedniego finansowania szkoły i przedszkola jako całości (269),
- brak odpowiedniego dofinansowania edukacji uczniów niepełnosprawnych (247),
- brak informacji o problematyce niepełnosprawności dzieci i młodzieży, np. w zakresie prawa, procedur, dostępnych usług (150),
- niska świadomość i niezrozumienie problematyki niepełnosprawności wśród rodziców (129),
- brak na terenie gminy/powiatu odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pedagogów i specjalistów uczących i wspierających dzieci lub młodzież z niepełnosprawnościami (120),
- inne bariery (102),
- brak współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób (w tym dzieci i młodzieży) niepełnosprawnych (97),
- niska świadomość i niezrozumienie problematyki niepełnosprawności w środowisku szkolnym (83),
- niska świadomość i niezrozumienie problematyki niepełnosprawności wśród władz samorządowych (33).

<sup>34</sup>  $n=385$

## Rynek pracy

W obszarze rynku pracy gminy i powiaty<sup>35</sup> w trakcie tworzenia planów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych współpracowały najczęściej (podobnie jak wskazano powyżej) z instytucjami pomocy społecznej (65%). Drugim najliczniej wskazywanym podmiotem były organizacje pozarządowe działające w środowisku osób niepełnosprawnych (40%), co jest odstępstwem od odpowiedzi udzielanych w innych obszarach na analogiczne pytanie. Następnym wymienionym podmiotem były starostwa powiatowe (38%) i dopiero po nich osoby niepełnosprawne (36%), urzędy gminy (31%) czy zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności (22%). Częściej również współpracowano w formułowaniu takich planów z zakładami aktywności zawodowej lub warsztatami terapii zajęciowej (22%) oraz pracodawcami z otwartego rynku pracy (18%), zakładami pracy chronionej (11%), spółdzielniami socjalnymi (7%) czy zrzeszeniami pracodawców (5%). Konsultacji takich, według deklaracji, nie prowadziło 22% podmiotów biorących udział w badaniu.

**Wykres 6. Dokumenty jakimi samorząd lokalny kieruje się przy realizacji działań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych na swoim terenie (n=452)**



Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, to w przypadku zatrudnienia w urzędzie gminy lub powiatu był on równy lub wyższy niż 6%<sup>36</sup> jedynie w 36% badanych

<sup>35</sup> n=448

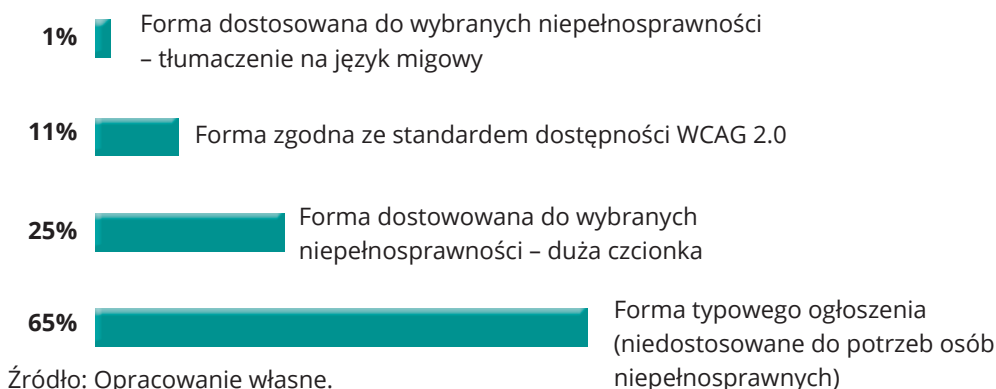
<sup>36</sup> Odsetek ten wynika z art. 21 i 22 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Patrz też: <http://www.pfron.org.pl/ebi/poprzednie-wydania/numer-22012-abc-ryнку/15,Obowiazkowe-wplaty-na-PFRON.html>

podmiotów ( $n=556$ ). Analogicznie zatrudnienie z tak określonym wskaźnikiem w instytucjach samorządowych na terenie danej gminy lub powiatu było niewielkie i wynosiło 12% dla mniejszej liczby niż 10% instytucji, przy czym większość respondentów (84%) wskazało, że nie zbiera takich danych<sup>37</sup>. Wśród przyczyn niskiej liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych najczęściej wymieniano brak wolnych etatów (80%), a ponad trzykrotnie rzadziej brak miejsc pracy dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (26%) czy bariery architektoniczne (19%) ( $n=356$ ).

Dodatkowo można stwierdzić, że promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych w instytucjach samorządowych nie jest w ogóle prowadzona w 40% gmin i powiatów<sup>38</sup>. W pozostałych gminach i powiatach najczęściej promocja ta polega na wpisywaniu odpowiednich zapisów w ogłoszeniach o pracę (49%), a prawie trzykrotnie rzadziej na bezpośrednim kontakcie ze środowiskiem osób niepełnosprawnych (17%) czy współpracą z organizacjami pozarządowymi (16%). Kampanie informacyjne były przy tym najrzadziej wskazywaną formą promocji (9%). Jednocześnie 49% gmin i powiatów deklaruje, że na ich terenie istnieją rozwiązania ułatwiające osobom z niepełnosprawnościami dostęp do wolnych miejsc pracy w urzędach<sup>39</sup>.

Ogłoszenia o wolnych miejscach pracy w urzędach są udostępniane również w sposób raczej nieumożliwiający zapoznanie się z nimi osobom niepełnosprawnym. Respondenci najczęściej wskazywali bowiem Biuletyn Informacji Publicznej jako sposób upowszechniania<sup>40</sup>, jednak w formie niedostosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (65%). Ponad dwukrotnie rzadziej wymieniano Biuletyn Informacji Publicznej w formie dostosowanej do wybranych niepełnosprawności w postaci dużej czcionki (140), najrzadziej zaś oferty udostępniane były w formie tłumaczonej na język migowy (6). Jedynie 5% ogłoszeń o wolnych miejscach pracy w urzędach jest przekazywanych do instytucji specjalizujących się w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami.

### Wykres 7. Formy publikacji ogłoszeń o wolnych miejscach pracy w urzędach w Biuletynie Informacji Publicznej ( $n=553$ )



<sup>37</sup>  $n=538$

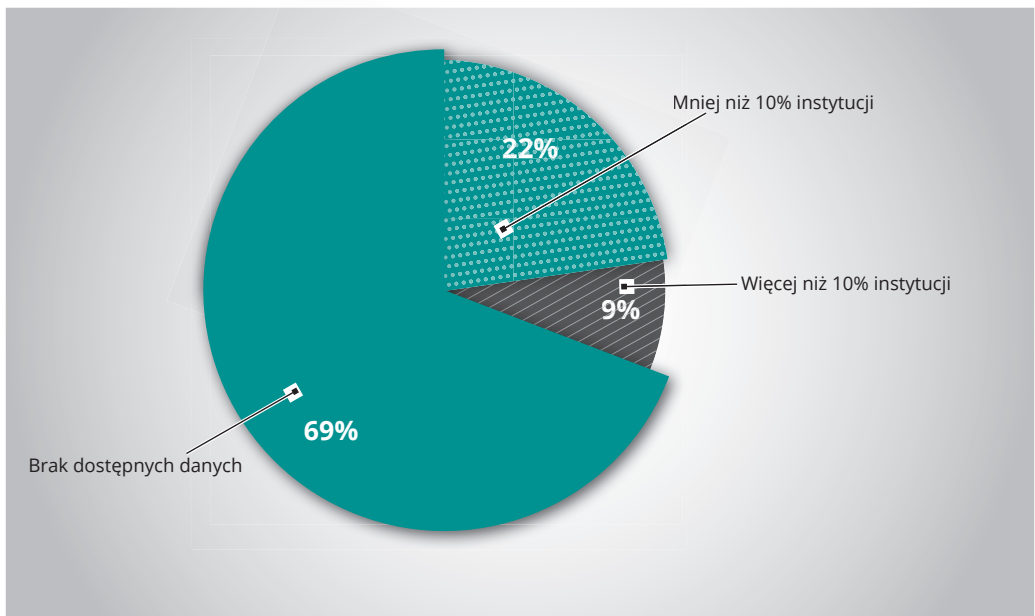
<sup>38</sup>  $n=567$

<sup>39</sup>  $n=560$

<sup>40</sup>  $n=553$

W badaniu pytano również o osoby niepełnosprawne pracujące w instytucjach samorządowych. 45% gmin i powiatów podjęło specjalne działania usprawniające wykonywanie pracy przez te osoby<sup>41</sup>. Najczęściej miało to formę przystosowanego do osób niepełnosprawnych czasu pracy np. w ramach odmiennego systemu lub rozkładu czasu pracy (72%) bądź przystosowania stanowiska pracy (66%) czy też przystosowania zadań i wykonanych obowiązków (60%). Rzadziej wskazywanymi rozwiązaniami było przystosowanie elementów wspólnych z innymi pracownikami, w tym pomieszczeń (28%) lub systemu komputerowego (18%). Najrzadziej wymiennymi formami była zaś telepraca (4%) oraz zatrudnienie wspomaganie przy udziale trenera pracy (3%). Dodatkowo warto zauważyć, że nadal większość gmin i powiatów (86%) posiada niedostępny dla osób z różnymi niepełnosprawnościami wewnętrzny obieg dokumentów między pracownikami<sup>42</sup> i niewiele z nich jest dostosowanych w pełni dla niepełnosprawnych pracowników, czyli w taki sposób, że bez trudu mogą oni dotrzeć do miejsca pracy i swojego stanowiska, poruszać się samodzielnie po całym zakładzie pracy, korzystać z urządzeń sanitarnych i socjalnych bez względu na rodzaj niepełnosprawności<sup>43</sup>.

**Wykres 8. Odsetek urzędów lub innych jednostek samorządu lokalnego dostosowany w pełni dla niepełnosprawnych pracowników (n=552)**



Źródło: Opracowanie własne.

<sup>41</sup> n=564

<sup>42</sup> n=561

<sup>43</sup> n=552; 22% – mniej niż 10% instytucji, 9% – więcej niż 10% instytucji, natomiast 69% respondentów wskazało brak dostępnych na ten temat.

## Powiatowe Urzędy Pracy a osoby z niepełnosprawnościami

Pracownicy Powiatowych Urzędów Pracy (dalej PUP) są – zgodnie z opiniami badanych – w dużym stopniu przeszkoleni do pracy z osobami niepełnosprawnymi (wszyscy lub część z nich), najlepiej w zakresie obsługi klienta z niepełnosprawnościami, następnie z praw i obowiązków pracodawców (w tym dofinansowań dla pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnością) czy też z dostosowania usług do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, słabiej zaś z praw osób niepełnosprawnych oraz przepisów dotyczących niedyskryminacji, choć różnice pomiędzy wymienionymi zakresami nie są duże<sup>44</sup>. Najczęstszym ułatwieniem dla osób niepełnosprawnych w korzystaniu z usług PUP<sup>45</sup> są dostosowania architektoniczne ułatwiające swobodny dostęp do budynku (78%), następnie możliwość skorzystania z usługi tłumacza migowego (63%), strona internetowa ułatwiająca dostęp do niej osobom z uszkodzeniem wzroku lub słuchu (49%), możliwość nagrania CV (18%) czy oznaczenia dla osób niewidomych i słabowidzących (16%).

Część osób z niepełnosprawnością zgłaszających się w ciągu ostatnich 6 miesięcy otrzymała za pośrednictwem PUP propozycję jakiegokolwiek zatrudnienia – 60% respondentów wskazało, że było to więcej niż 10% osób<sup>46</sup>. Większość ofert pracy dla osób niepełnosprawnych pochodziła z otwartego rynku pracy, jednak stanowiły one mniej niż 10% wszystkich ofert pochodzących od pracodawców z otwartego rynku pracy. Dodatkowo PUP mając na celu wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych współpracuje najczęściej z takimi podmiotami jak instytucje pomocy społecznej (89%), organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych (64%), publiczne służby zatrudnienia (61%) czy warsztaty terapii zajęciowej lub zakłady aktywności zawodowej (59%), rzadziej zaś z niepublicznymi agencjami zatrudnienia (33%)<sup>47</sup>. Z tymi ostatnimi PUP najczęściej współpracuje w zakresie bieżących działań (41%) czy spotkań informacyjnych (24%), bardzo rzadko zaś realizuje wspólne projekty (5%) czy zleca usługi rynku pracy (3%)<sup>48</sup>. Najrzadziej PUP współpracują z biurami karier (17%) i organizacjami zrzeszającymi pracodawców osób z niepełnosprawnościami (13%).

Wyniki badania potwierdzają, że PUP przede wszystkim współpracuje z instytucjami pomocy społecznej. Biorąc jednak pod uwagę realizację pilotażowych programów dotyczących zatrudnienia, to kolejnym ważnym partnerem obok instytucji pomocy społecznej (18%) są pracodawcy z otwartego rynku pracy (14%), lecz niestety 74% respondentów wskazało, że nie prowadzi takiej współpracy<sup>49</sup>. Pokazuje to niestety zauważaną już wcześniej w literaturze przedmiotu (Rymsza 2013: 352-355), jak i wspomnianą wcześniej rozłączność poszczególnych podsystemów polityki społecznej i brak chęci współpracy.

<sup>44</sup>  $n=139$

<sup>45</sup>  $n=138$

<sup>46</sup>  $n=133$

<sup>47</sup>  $n=133$

<sup>48</sup>  $n=130$ ; 40% spośród respondentów wskazała brak współpracy między PUP a niepublicznymi agencjami zatrudnienia.

<sup>49</sup>  $n=118$

## Podsumowanie

Omówione powyżej wyniki pozwalają na wskazanie kilku kluczowych obszarów wymagających dalszych prac, ale też systematycznego monitoringu. Po pierwsze widać wyraźnie, że w znacznej części gmin i powiatów o sprawach osób z niepełnosprawnościami mówi się często z pozycji eksperckiej i bez udziału tychże osób. Wskazuje na to niski poziom konsultacji (z osobami niepełnosprawnymi lub organizacjami pozarządowymi działającymi na ich rzecz) dokumentów programowych, w szczególności o charakterze ogólnym. Należy jednak podkreślić, że dokumenty omawiające lokalną politykę na poziomie szczegółowym, np. w zakresie edukacji i rynku pracy są konsultowane relatywnie częściej, niż np. strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Problematyka osób z niepełnosprawnościami jest traktowana raczej drugorzędnie (lub tylko pozornie np. dostosowując oferty pracy w Biuletynie Informacji Publicznej tylko poprzez dopisek o zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami, ale nie w formie niedostępnej dla tych osób), o czym może świadczyć brak części wymaganych dokumentów czy częste wskazywanie w odpowiedzi – braku zgłaszanej potrzeby. Gminy i powiaty cechuje raczej bierna niż aktywna postawa wobec osób z niepełnosprawnościami. Martwi także duży odsetek odpowiedzi – brak danych na ten temat – wydaje się, że odpowiedź ta była w pewnym stopniu ucieczką od udzielenia odpowiedzi (choć nie powinna, bo w badaniu można było po prostu nie udzielić odpowiedzi) lub wskazuje na bardzo słabe rozpoznanie środowiska osób z niepełnosprawnościami i ich potrzeb. Przedstawione wyniki pozwalają postawić hipotezę, że istnieje grupa gmin i powiatów, która nie widzi potrzeby działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami poza tym, co jest literalnie zapisane w odpowiednich ustawach. W skrajnych przypadkach istnieje również wątpliwość, czy nawet literalnie zapisane obowiązki, np. związane z dostępnością stron internetowych, bądź możliwością skorzystania z usług tłumacza języka migowego są zagwarantowane.

Przechodząc do omawiania wyników poświęconych wybranym obszarom można wskazać na unikanie odpowiedzi między innymi w odniesieniu do pytań dotyczących ogólnej dostępności. Odnośnie do pytań szczegółowych widać jednak, że – przynajmniej na poziomie deklaracji – powiaty (urząd powiatu, PCPR lub PUP) oferują wyższy poziom szeroko rozumianej dostępności, niż urzędy gminne czy OPS. Jednocześnie jeżeli coś na poziomie gmin i powiatów jest robione, to najczęściej są to rzeczy związane z usuwaniem barier architektonicznych. Kolejnym obszarem podlegającym dostosowaniu są zagadnienia związane z indywidualnymi potrzebami, np. stanowisko pracy. Podejmowane działania w zakresie wsparcia czy usprawnienia pracy osób niepełnosprawnych są jednak mało nowoczesne i w żadnym stopniu innowacyjne. Rzadko też projektuje się uniwersalnie funkcjonowanie urzędu jako całości lub jego procedury.

## Wykaz aktów prawnych:

- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2012 poz. 1169);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. 2012 poz. 526);
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. 2011 Nr 209 poz. 1243);
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95 poz. 425 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123 poz. 776 z późn. zm.).

## Spis tabel

Tabela 1. Zestawienie liczby i stosunku gmin i powiatów według ich typów

## Spis wykresów

Wykres 1. Procent gmin i powiatów, które wzięły udział w badaniu według ich typów

Wykres 2. Obszary regulowane w Powiatowych Programach Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych według częstotliwości wskazań ( $n=383$ )

Wykres 3. Dostępność alternatywnych formatów informacji zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej ( $n=560$ )

Wykres 4. Dostępność alternatywnych formatów informacji zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej na specjalne życzenie osoby niepełnosprawnej ( $n=556$ )

Wykres 5. Dokumenty jakimi samorząd lokalny kieruje się w działaniach dotyczących wspierania edukacji włączającej na swoim terenie ( $n=577$ )

Wykres 6. Dokumenty jakimi samorząd lokalny kieruje się przy realizacji działań związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych na swoim terenie ( $n=452$ )

Wykres 7. Formy publikacji ogłoszeń o wolnych miejscach pracy w urzędach w Biuletynie Informacji Publicznej ( $n=553$ )

Wykres 8. Odsetek urzędów lub innych jednostek samorządu lokalnego dostosowany w pełni dla niepełnosprawnych pracowników ( $n=552$ )

