



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

---

# OBYWATELE I ICH KONSTYTUCJA

---

FRAGMENTY INFORMACJI O STANIE PRZESTRZEGANIA  
WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA W 2017 R.  
ORAZ O DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH  
- PRAWA OSÓB STARSZYCH



# Jak wygląda realizacja praw seniorów w Polsce?

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje wiele skarg i niepokojących sygnałów. Reaguje na nie nie tylko podejmując indywidualne interwencje, ale także analizując prawo i wskazując, gdzie jego stosowanie lub niejasne czy nieadekwatne do standardów praw człowieka sformułowania wymagają zmian. Co roku Rzecznik przedstawia wykaz takich spraw w Informacji dla Parlamentu o stanie przestrzegania praw i wolności.

Informacja za rok 2017 została opublikowana 4 czerwca 2018 r. Tu przedstawiamy te jej fragmenty, które dotyczą praw seniorów. Znalazły się tu więc omówienia generalnych problemów, z jakimi obecnie borykają się ludzie, a dotyczą one praw zagwarantowanych w Konstytucji w następujących artykułach:

<b>Art. 30 – Godność osobista</b> .....	<b>4</b>
Sytuacja mieszkańców w domach pomocy społecznej .....	5
Poznanowanie godności w miejscach publicznych .....	6
<b>Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie</b> .....	<b>7</b>
Skargi na naruszenie zasady równego traktowania .....	8
Nierówne traktowanie opiekunów osób z niepełnosprawnościami – niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego o świadczeniach pielęgnacyjnych .....	8
Nierówne traktowanie w kontekście uprawnień emerytalnych (np. rocznik 1953) .....	10
Nierówne traktowanie osób starszych .....	11
<b>Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania</b> .....	<b>16</b>
Sytuacja osadzonych w wieku senioralnym .....	17
<b>Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP</b> .....	<b>18</b>
Karty parkingowe dla kombatantów .....	19
<b>Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego</b> .....	<b>19</b>
Prawo do emerytury .....	20
Zasady wydawania zaświadczeń poświadczających posiadanie prawa do ulgi na przejazd .....	27
Zasady ustalania dochodu dla osób pobierających świadczenia honorowe .....	28
Kolizja uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób, które osiągnęły wiek 75 lat .....	29
Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa .....	30
<b>Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych</b> .....	<b>32</b>
Opieka geriatryczna .....	33
<b>Art. 76 – Ochrona praw konsumentów</b> .....	<b>34</b>
Archiwizowanie rozmów telefonicznych z konsumentem .....	35
Czytelność druków stosowanych przez przedsiębiorców .....	35
 <b>DODATEK. Raport z prac Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich</b> .....	 <b>36</b>
Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych .....	36
Działania Komisji .....	37



## Art. 30 – Godność osobista

*Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.*

*Bezpośrednie naruszenia godności jednostki to sytuacje nietypowe, ekstremalne, głęboko ingerujące w nasze poczucie sprawiedliwości. Niemniej zdarzają się także w Polsce i wymagają nieustającej uwagi i wrażliwości.*

*Konstytucja wywodzi nasze prawa z trzech fundamentalnych wartości: godności, wolności i równości. Godność jest najważniejszym z tych terminów. Możemy rozumieć ją zarówno jako źródło i podstawę wolności i praw człowieka lub jako odrębne, przysługujące nam prawo.*

*Godność przysługuje każdemu z nas, każdemu człowiekowi, bez względu na jakiegokolwiek cechy – wiek, płeć, niepełnosprawność, chorobę, pochodzenie, poglądy itd. – niezależnie również od naszego zachowania.*

*Obowiązkiem państwa, społeczeństwa i innych ludzi jest uznawanie i nienaruszanie tej godności. Oznacza to zapewnienie wszystkim „minimum szacunku” oraz takich ram do samorealizacji, które umożliwią działanie zgodne z naszą wolą i systemem wartości. Naruszeniem godności będzie każda sytuacja, gdy człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę.*

*Godność jest przyrodzona – jej źródłem nie jest Konstytucja lub inny akt prawny, ale sam fakt bycia człowiekiem (prawo naturalne). Jest również nienaruszalna – co oznacza, że żaden, nawet najważniejszy interes publiczny nie może uzasadniać ingerencji w naszą godność. Nie można jej w żaden sposób stracić, nawet wskutek najbardziej nagannego zachowania czy popełnienia najcięższego przestępstwa, nie może zostać nam odebrana i nie możemy się jej zrzec.*

*Godność jest więc z jednej strony matką innych praw, „pojęciem-kluczem” dla rozumienia całego systemu, gwarantem naszych wolności. Z drugiej zaś osobnym prawem, pewnego rodzaju buforem bezpieczeństwa dla jednostki. Niektóre naganne działania, które formalnie nie naruszają innych praw lub wolności wynikających z Konstytucji, mogą stanowić naruszenie samej godności i właśnie dlatego być niedopuszczalne. Bardzo rzadko jednak prawnicy powołują się na pojęcie godności bezpośrednio – zazwyczaj godność naruszana jest wskutek naruszenia innego przysługującego nam prawa.*

## Sytuacja mieszkańców w domach pomocy społecznej

**Ciągle zdarza się, że mieszkańcy domów pomocy społecznej są karceni, a nawet bici, nie jest szanowana ich prywatność a wolność bywa ograniczana. Takie są wnioski z kompleksowego raportu RPO przedstawionego w 2017 r.**

Raport miał odpowiedzieć na pytanie, jak wygląda sytuacja w domach pomocy społecznej, jak respektowane są prawa mieszkańców, w tym godność i prawo do decydowania o sobie. Został przygotowany na podstawie wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 141 domach pomocy społecznej w całym kraju prowadzonych od 2009 r.<sup>1</sup>

Najczęstsze problemy (wynikające także z tego, że nie mamy jasnych reguł prawnych pomagających rozwiązywać trudne sytuacje) to:

- karcenie a nawet bicie, kary – nakazy prac (w tym nakaz wykonywania czynności higienicznych wobec innych),
- nieszanowanie prywatności (np. wchodzenie bez pukania do pokoju),
- zakazy wyjścia poza teren (albo inne ograniczanie wolności). To trudne zagadnienie, bo w wielu wypadkach dobro mieszkańca uzasadnia wprowadzenie pewnych ograniczeń,
- infantyilizacja, niewłaściwe zwracanie się do mieszkańców (jeśli w domu panuje rodzinna atmosfera, to zrozumiałe jest, że ludzie zwracają się do siebie po imieniu. Przechodzenie na „ty” nie może być jednak automatyczne. Opiekun musi mieć na to zgodę mieszkańca).

Bardzo poważnym – i nieuregulowanym problemem – jest nadużywanie alkoholu przez niektórych mieszkańców. Prawo nie nadąża za potrzebami DPS nie dając podstaw do zatrudnienia tam lekarzy i pielęgniarek. DPSy radzą sobie zatrudniając konieczną przecież pomoc, ale na etatach pozamedycznych, a to wiąże się z ograniczeniami (np. pielęgniarki nie mogą wówczas podawać kroplówek, a za przekroczenie uprawnień grozi im nawet utrata prawa do wykonywania zawodu).

Raport odwołuje się do standardów międzynarodowych. Podpowiada rozwiązania, odpowiedzialnym za polityki publiczne wskazuje, jak poprawić regulacje. Może się przydać każdemu, kto szuka pomocy dla osoby bliskiej i nie wie, na co zwracać uwagę przy wyborze placówki opiekuńczej – o co się pytać pracowników i mieszkańców.

Wskazania z Raportu ważne są także dla komercyjnych placówek opieki. Ze względu na pojawiające się w mediach informacje o naruszeniach praw człowieka mieszkańców tych

---

<sup>1</sup> [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/KMPT\\_raport\\_o\\_domach\\_pomocy\\_spoecznej.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/KMPT_raport_o_domach_pomocy_spoecznej.pdf)

placówek, RPO objął je także wizytacjami prewencyjnymi, by wspierać dobre praktyki i pomagać rozstrzygać najtrudniejsze dylematy. Istotą działań Rzecznika jest bowiem zapobieganie naruszeniom praw, a nie szukanie winnych po fakcie.

## **Poszanowanie godności w miejscach publicznych**

**Brak dostępu do toalet może być powodem naruszeń godności człowieka. Nadal nie mamy gwarancji, że nie powtórzy się sytuacja seniora, który załatwiając sprawę w banku nie mógł skorzystać z toalety.**

Pracownica banku uniemożliwiła klientowi banku higieniczne załatwienie potrzeby fizjologicznej, przez co starszy mężczyzna musiał wrócić do domu na piechotę w zabrudzonej odzieży. Sprawa trafiła do Sądu Najwyższego na skutek skargi kasacyjnej RPO. Sąd Najwyższy w wyroku z 17 września 2014 r. stwierdził naruszenie godności klienta banku i zobowiązał bank do udostępnienia toalety. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy przyjął, że bank może bezprawnie naruszyć dobro osobiste swojego klienta nie tylko przez nieudostępnienie mu toalety, ale również przez stworzenie zagrożenia, że w przyszłości nie udostępni toalety.

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2017 r. przypominał o tym standardzie ochrony praw człowieka w korespondencji ze Związkiem Banków Polskich, zwłaszcza że w środkach masowego przekazu pojawiają się regularnie doniesienia o nieudostępnianiu toalety przez banki osobom korzystającym z ich usług<sup>2</sup>.

Prezes Związku Banków Polskich odpowiedział<sup>3</sup>, że biorąc pod uwagę aspekty cywilizacyjne oraz związane z nimi respektowanie standardu ochrony praw człowieka ustanowionego przez Sąd Najwyższy, Związek Banków Polskich traktuje udostępnianie toalet klientom jako kwestię do rozwiązania w możliwie najlepszy sposób. Niemniej ponieważ liczba placówek bankowych w Polsce oscyluje wokół 14 tys., zapewnienie dostępu do toalet będzie musiało być z konieczności rozłożone w czasie. Jest też procesem, który powinien przebiegać z przestrzeganiem zasad bezpieczeństwa, w tym infrastruktury informatycznej banków oraz szerokiego zakresu obowiązujących regulacji prawnych, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

---

<sup>2</sup> VII.501.78.2016, pismo z 2 sierpnia 2017 r.

<sup>3</sup> [VII.501.78.2016, pismo z 16 października 2017 r.](#)

## **Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie**

*Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

*Równość — wraz z godnością i wolnością — stanowi podstawę porządku ustrojowego i w tym powiązaniu należy ją rozpatrywać. Jest to zarówno zasada konstytucyjna, jak i zasada systemu praw i wolności.*

*Zasada równości wyznacza sposób i zakres korzystania z innych wolności i praw, oraz określa zakres dopuszczalnych ograniczeń.*

*Konstytucja gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Oznacza to, że nierówności społeczne będą niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy są efektem obowiązującego prawa.*

*Równość rozumiana jako prawo podmiotowe może być traktowana jako „równość wobec prawa” oraz „równość w prawie”, tak w stanowieniu jak i w stosowaniu prawa. Zasadę równości rozpatruje się w relacjach jednostka – władza publiczna.*

*Zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednolitej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej.*



## Skargi na naruszenie zasady równego traktowania

W okresie objętym Informacją RPO do Biura Rzecznika wpłynęło 560 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. W ocenie Rzecznika jest to jednak liczba dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce. Osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne często nie mają zaufania do instytucji publicznych i nie wiedzą, kto może oferować pomoc ofiarom dyskryminacji.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika<sup>4</sup>, że aż 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji, nie zgłosiło tego żadnej instytucji publicznej, przede wszystkim ze względu na brak przekonania, że zgłoszenie coś mogłoby zmienić. Może to też wskazywać na niską efektywność prawnych i praktycznych mechanizmów wspierania równego traktowania. Należy przy tym odnotować, że większość badanych osób umie wskazać, jakie działania mają charakter dyskryminujący. Znacznie mniej osób ma świadomość, że są to również działania niezgodne z prawem<sup>5</sup>.

**Poniżej znajdują się wybrane przykłady naruszeń praw obywateli gwarantowanych w art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

### **Nierówne traktowanie opiekunów osób z niepełnosprawnościami – niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego o świadczeniach pielęgnacyjnych<sup>6</sup>**

**Opiekunowie osób z niepełnosprawnością stwierdzoną w wieku dorosłym dostają wsparcie niższe niż opiekunowie, u których podopiecznych niepełnosprawność stwierdzono w dzieciństwie lub przy urodzeniu.**

Takie regulacje ustawowe Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją już w 2014 r.<sup>7</sup> Trybunał uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania

---

<sup>4</sup> [Badania przeprowadzone przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, listopad 2016 r.](#)

<sup>5</sup> M. in.

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

<sup>6</sup> [III.7064.257.2014](#)

<sup>7</sup> Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13

niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodne z ustawą zasadniczą. Mimo to przepisy różnicujące wsparcie dla opiekunów nadal nie zostały zmienione.

Oznacza to, że konsekwencje błędów ustawodawcy zostały przerzucone w całości na obywateli, którzy nadal nie mogą uzyskać należnych im świadczeń.

Rzecznik poparł stanowisko środowiska opiekunów sprawujących pieczę nad bliskimi osobami z niepełnosprawnością. Opiekunowie ci oczekują kompleksowych i pilnych rozwiązań w obszarze świadczeń opiekuńczych oraz wyrażają głębokie niezadowolenie ze zbyt długiego oczekiwania na opracowanie projektu ustawy.

W przekonaniu Rzecznika priorytetem w działalności państwa na rzecz tej grupy osób powinno być:

- wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w celu przywrócenia równego traktowania opiekunów osób niepełnosprawnych,
- wyeliminowanie ograniczeń w dostępie do świadczeń opiekuńczych i stworzenie możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu prawa do świadczenia opiekuńczego i świadczeń emerytalno-rentowych (zdarza się w tej chwili, że osoby uprawnione do świadczeń z ZUS a opiekujące się bliskimi z niepełnosprawnościami, dostają wsparcie niższe, niż gdyby otrzymywały świadczenia opiekuńcze),
- wyeliminowanie ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych dla osób nieobciążonych obowiązkiem alimentacyjnym (tak by osobą z niepełnosprawnością mógł się zająć nie tylko jego rodzic lub dziecko),
- doprecyzowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na rzecz rodzica ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Rzecznik zwrócił się<sup>8</sup> do Prezesa Rady Ministrów o objęcie nadzorem prac legislacyjnych na rzecz przywrócenia równego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki społecznej, któremu powierzono przygotowanie odpowiedzi, poinformował<sup>9</sup>, że prowadzi analizy możliwych zmian w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin oraz opiekunów. Wskazał również, że działaniem zwiększającym wsparcie materialne dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin jest także znaczne podwyższenie udzielanych świadczeń: świadczenia pielęgnacyjnego, minimalnej emerytury, renty socjalnej. Wsparcie dla rodzin z osobami niepełnosprawnymi realizowane jest także poprzez Program „Rodzina 500+”.

<sup>8</sup> [III.7064.257.2014 z 2 października 2017 r.](#)

<sup>9</sup> Pismo z 6 listopada 2017 r.

### ***Sprawa pana Z. – wyrok sądu administracyjnego w sprawie opiekuna osoby z niepełnosprawnościami***

Przykładem problemu opiekunów jest sprawa mieszkańca południowej Polski, który zajmuje się matką wymagającą stałej opieki. Gminny ośrodek pomocy społecznej (GOPS) odmówił mu świadczenia pielęgnacyjnego, ponieważ matka utraciła sprawność już jako osoba dorosła. GOPS powołał się na ustawę, która różnicuje wsparcie dla opiekuna w zależności od tego, w jakim wieku jego podopieczny utracił sprawność. Właśnie to rozwiązanie Trybunał Konstytucyjny uznał w 2014 r. za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równego traktowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił zatem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w Nowym Sączu o uznanie decyzji GOPS za nieważną. Powołał się na wyrok TK. W kwietniu 2017 r. SKO w Nowym Sączu uchyliło decyzję pozbawiającą syna opiekującego się matką prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W listopadzie ośrodek pomocy społecznej w N. powiadomił RPO, że świadczenie zostało temu panu przyznane.

Jest to przykład jednej ze spraw, do których przystępuje RPO po to, by wspierać opiekunów osób z niepełnosprawnościami w oczekiwaniu, aż ustawodawca naprawi swój błąd.

### **Nierówne traktowanie w kontekście uprawnień emerytalnych (np. rocznik 1953)<sup>10</sup>**

**W 2017 r. w dalszym ciągu wpływały do RPO skargi kobiet z rocznika 1953 na zmienione z dniem 1 stycznia 2013 r. zasady ustalania emerytury osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały tzw. wcześniejszą emeryturę.**

Jeśli ktoś pobiera emeryturę wcześniejszą, to po osiągnięciu wieku emerytalnego może wystąpić o emeryturę powszechną<sup>11</sup>. Do 2013 r. wysokość tej nowej emerytury w niektórych przypadkach mogła być korzystniejsza od dotychczas pobieranej. Jednak od 1 stycznia 2013 r. podstawa obliczenia nowej emerytury jest zmniejszana o kwoty wcześniej pobranych emerytur<sup>12</sup>. To znaczy, że emerytury kobiety z rocznika 1953, które wiek emerytalny (60 lat) osiągnęły już po tych zmianach, podlegają mniej korzystnym przeliczeniom.

Rzecznik zwrócił się do senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z poparciem petycji o zmianę przepisów (petycja P 9-29/16). Senatorowie zgodzili się z jego argumentami i podjęli prace nad projektem zmian. Ostatecznie jednak w 2017 r. Senat odrzucił

<sup>10</sup> [III.7060.370.2014](#)

<sup>11</sup> ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 ze zm.)

<sup>12</sup> art. 25 ust. 1b tejże ustawy

projekt przyjmując argumenty rządu, że z podobnymi wnioskami wystąpią kolejne roczniki emerytury, a nie ma na to środków w budżecie.

Rzecznik przedstawia kolejne argumenty prawne za koniecznością rozwiązania problemu tych osób.

Na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny czeka też pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, do którego udział zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, a dotyczące zgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej z Konstytucją RP.

## Nierówne traktowanie osób starszych

**Procesy demograficzne i powszechna dziś obojętność na potrzeby osób starszych każą się obawiać, że dojdzie w Polsce i na świecie do kryzysu humanitarnego. Tak wiele będzie bowiem samotnych i wymagających wsparcia osób starszych bez wystarczających zasobów i pozbawionych podstawowej pomocy.**

Rzecznik obserwuje narastające problemy związane z przestrzeganiem podstawowych praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek.

### *Polityka senioralna państwa – wsparcie dla osób starszych<sup>13</sup>*

Zdaniem Rzecznika w przedstawionej informacji Rady Ministrów o sytuacji osób starszych brakuje pogłębionej refleksji w kwestii spraw dyskryminacyjnych ze względu na wiek.

Seniorzy w Polsce doświadczają bowiem różnych ograniczeń w codziennym życiu, a dostępna pomoc jest ograniczona. Skutkiem tego jest dyskryminacja seniorów w:

- dostępie do usług medycznych specyficznych dla wieku starszego,
- dostępie do lekarzy specjalistów (np. geriatrów, okulistów wykonujących zabiegi usunięcia zaćmy),
- dostępie do badań profilaktycznych.

Przykładem dyskryminacji osób starszych są odnotowane przez Urząd Regulacji Energetyki przypadki stosowania przez sprzedawców energii elektrycznej nagannych technik marketingowych. Nadużycia przejawiają się nie tylko w braku pełnej informacji co do skutków ewentualnej transakcji, ale także poprzez stosowaną w umowach małą czcionkę – dodatkową barierę dla osób starszych o słabszym wzroku.

---

<sup>13</sup> [XI.503.2.2016](#)

Starania, by to zmienić podejmowane w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odnoszą się tylko do wycinka potrzeb.

### *Konwencja ONZ o prawach osób starszych*<sup>14</sup>

Rzecznik rekomenduje szersze podejście do problemu i udział w pracach nad konwencją ONZ o prawach osób starszych. Kluczowe znaczenie dla równego traktowania bez względu na wiek ma bowiem debata publiczna, jaką przy tej okazji można by w Polsce prowadzić.

Sama konwencja – która stanowiłaby zbiór norm i wprowadzała mechanizmy zapewniające włączenie społeczne osób starszych – mobilizowałaby też do wprowadzania nowatorskich, systemowych rozwiązań na poziomie administracji państwowej i samorządowej. Rzecznik uczestniczy w pracach na rzecz takiej regulacji na arenie międzynarodowej zgodnie z przysługującym mu mandatem oraz zachęca obywateli do angażowania się w debatę (Akcja „Za starość naszą i waszą”)<sup>15</sup>.

Dotychczasowa korespondencja Rzecznika z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotycząca polityki senioralnej prowadzi do wniosku, że resort, mimo swojego zaangażowania, nie dostrzega skali problemu. W ocenie Rzecznika Polska powinna wnieść swój wkład w globalną dyskusję o prawach osób starszych.

Istotne jest, że w 2017 r. Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania podzielił<sup>16</sup> stanowisko Rzecznika<sup>17</sup> o konieczności zapewnienia osobom starszym ochrony, prawa do godnego życia oraz włączenia ich w życie społeczne.

### *Kierunki polityki senioralnej państwa*<sup>18</sup>

Bez strategicznych dokumentów zobowiązujących administrację do konkretnych działań na rzecz osób starszych będziemy skazani na rozwiązania cząstkowe i niekompletne.

Dlatego dla poprawy sytuacji seniorów bardzo ważne jest wypracowanie *kierunków polityki senioralnej*. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z pytaniem, czy dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo* będzie obligował konkretne resorty do podejmowania określonych, strategicznych działań. O tym, że taki dokument jest potrzebny, mowa jest już w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020* przyjętych

---

<sup>14</sup> XI.503.2.2016

<sup>15</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/sprawa/za-starosc-nasza-i-wasza>

<sup>16</sup> Pismo z 13 lipca 2017 r.

<sup>17</sup> [XI.503.2.2016 z 7 czerwca 2017 r.](#)

<sup>18</sup> XI.503.2.2016

w grudniu 2013 r. Każdy rok zwłoki w przygotowaniu *Polityki...* przekłada się na opóźnienia we wprowadzeniu potrzebnych zmian i tym samym pozostawia osoby starsze bez wsparcia koniecznego do godnego życia. Dlatego, zdaniem Rzecznika, optymalnym rozwiązaniem byłaby równoległa praca nad *kierunkami rozwoju oraz planem działania* na rzecz ich wdrożenia.

Minister zapowiedział<sup>19</sup>, że Rada Ministrów przyjmie dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych...* do końca 2017 roku. W dokumencie tym znaleźć się miało także zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemoc i zaniedbaniom wobec osób starszych i standaryzacja usług asystenckich i opiekuńczych na rzecz osób starszych<sup>20</sup>.

Natomiast projekt: „Profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób wymagających wsparcia – nowe standardy kształcenia i opieki” jest realizowany, a jego zakończenie zaplanowano na 30 czerwca 2019 r.

Znaczenie tego ostatniego zagadnienia wiąże się z działaniami podjętymi jeszcze w ramach unijnego programu operacyjnego POWER na rzecz standaryzacji jakości usług asystenckich i opiekuńczych dla osób starszych (a realizowanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), a także z projektem „Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi”, prowadzonego w ramach programu PROGRESS.

Rzecznik zwrócił się o udostępnienie standardów wypracowanych w ramach tych projektów i zaleceń oraz o wyjaśnienie, czy podjęto już działania umożliwiające ich wdrożenie zwłaszcza na poziomie samorządu gminnego.

### *Przemoc wobec osób starszych*<sup>21</sup>

Rzecznik otrzymuje sygnały o rosnącej skali przemocy wobec osób starszych. Wydaje się, że problemu tego władze nie dostrzegają.

Wśród 13 obszarów zawartych w informacji o sytuacji osób starszych (przedstawianej przez resort rodziny i pracy Sejmowi i Senatowi zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o osobach starszych)<sup>22</sup> brakuje problemu narażenia na przemoc i jej doświadczania przez seniorów. Rzecznik wskazał na konieczność odpowiedniej nowelizacji ustawy o osobach starszych tak, aby ten ważny obszar podlegał systematycznemu przeglądowi.

<sup>19</sup> Pismo z 26 czerwca 2017 r., pismo z 14 listopada 2017 r.

<sup>20</sup> XI.503.2.2016

<sup>21</sup> XI.503.2.2016

<sup>22</sup> [www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultpisy/10621/1/1/Informacja\\_o\\_sytuacji\\_osob\\_starszych\\_w\\_Polsce\\_za\\_rok\\_2016\\_r.\\_do\\_konsultacji.pdf](http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultpisy/10621/1/1/Informacja_o_sytuacji_osob_starszych_w_Polsce_za_rok_2016_r._do_konsultacji.pdf)

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie<sup>23</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a ten wyjaśnił, że w resorcie przygotowywana jest nowelizacja ustawy o osobach starszych.

### *Polityki senioralne na poziomie lokalnym – wsparcie środowiskowe dla osób starszych*<sup>24</sup>

Prognozy dotyczące starzenia się społeczeństwa każą poważnie myśleć o infrastrukturze wsparcia osób starszych.

Dokumenty międzynarodowe, w tym rezolucja nr 46/91 Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz Plan Madrycki, wskazują na wartości i zasady, którymi powinny kierować się państwa oraz decydenci różnych szczebli administracji w budowaniu społeczeństwa przyjaznego osobom w starszym wieku. Dlatego Rzecznik zlecił badanie społeczne, jak wartości te są rozumiane i wdrażane w praktyce.

Wyniki tych badań zostały wykorzystane w:

- raporcie *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli województwa dolnośląskiego*<sup>25</sup>
- oraz monografii *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu.*

Większość wniosków z badania dotyczy działań samorządów. Chodzi tu np. o to, że gminy nie przygotowują strategii w zakresie polityki senioralnej, usługi senioralne realizują doraźnie, a pojęcie dyskryminacji seniorów rozumieją bardzo wąsko. Badania te pokazują jednak, że poza zmianami na poziomie lokalnym potrzebne są także działania na szczeblu centralnym.

Samorządy powinny być obligowane – poprzez polityki krajowe, odpowiednią strategię i plany działania – do przygotowywania lokalnych strategii rozwoju z uwzględnieniem kwestii starzenia się społeczeństwa w oparciu o rzetelną diagnozę potrzeb starszych mieszkańców gminy.

Państwo powinno wyraźnie wskazać, że ważne jest odchodzenie od opieki instytucjonalnej i wspieranie opieki środowiskowej, oraz przedstawić środki i sposoby realizacji tego celu.

---

<sup>23</sup> [XI.503.2.2016 z 24 października 2017 r.](#)

<sup>24</sup> XI.420.1.2017

<sup>25</sup> [Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli województwa dolnośląskiego](#)

### ***Sprawy osób starszych. Realizacja „Modelu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania”***

W 2017 r. RPO promował przygotowany wspólnie przez współpracujących z nim ekspertów z Komisji ds. osób starszych „Model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania”<sup>26</sup>.

Model jest propozycją kompleksowych działań, które mogą poprawić sytuację seniorów i umożliwić jak najdłuższe zachowanie zdrowia i samodzielności w swoim środowisku i prawa do podejmowania decyzji o swoim życiu.

Rzecznik omawiał założenia „Modelu” na spotkaniach z samorządowcami i ekspertami w całym kraju. W 2017 r. w ramach wyjazdów regionalnych odbyło się osiem spotkań poświęconych osobom starszym, w tym na pięciu był prezentowany „Model” (w Krapkowicach, Lesznie, Stargardzie, Sosnowcu, Bielsku Białej). Celem spotkań było nie tylko upowszechnianie wiedzy o „Modelu”, ale i zbieranie informacji o dobrych praktykach realizowanych w samorządach. Rzecznik podkreśla, że opieka nad seniorem nie jest wyłącznie zadaniem jego rodziny, ale całej wspólnoty lokalnej.

- ☛ Więcej o „Modelu” w części dot. pracy Komisji Ekspertów ds. osób starszych – [patrz Załącznik nr 2](#)
- ☛ O problemie opieki geriatrycznej mowa jest także w omówieniu art. 68 ust. 3 Konstytucji ([Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych](#))

---

<sup>26</sup> [System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu](#)



## **Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania**

*Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.*

*Humanitarne traktowanie to coś więcej niż zakaz tortur, okrutnego, poniżającego i nieludzkiego traktowania. Oznacza ono takie obchodzenie się z osobą pozbawioną wolności, które uwzględnia i respektuje pewne minimalne potrzeby każdego człowieka, odnosząc je do standardów danego społeczeństwa. Warto podkreślić, że sposób traktowania osób pozbawionych wolności określono za pomocą najbardziej pojemnego terminu.*

*Twórcy Konstytucji wykorzystali pojęcie humanitarnego traktowania, kierując się założeniem o możliwości resocjalizacji i powrotu do społeczeństwa. Dlatego rolą państwa jest także tworzenie warunków sprzyjających resocjalizacji i podejmowanie na szeroką skalę działań wychowawczych.*

## Sytuacja osadzonych w wieku senioralnym<sup>27</sup>

**Ponieważ osób starszych jest coraz więcej, rośnie też liczna seniorów w jednostkach penitencjarnych.**

Z badań sondażowych dotyczących sytuacji osadzonych po 75. roku w 2017 r. („Wykonywanie tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności wobec osób w wieku senioralnym”) wynika, że potrzeby więźniów seniorów nie zawsze są uwzględniane. Dotyczy to zwłaszcza warunków w celi mieszkalnej, pomocy w sprawach związanych z codzienną egzystencją i szybkim umieszczeniem w oddziale szpitalnym dla przewlekle chorych.

Zdaniem Rzecznika trzeba wypracować koncepcję wykonywania kary pozbawienia wolności wobec tej kategorii skazanych. Rzecznik zwrócił się<sup>28</sup> do Dyrektora Generalnego SW o informację, czy w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej prowadzone są takie prace. Poprosił również o wskazanie, czy planowane jest zwiększenie liczby oddziałów dla przewlekle chorych w szpitalach więziennych, a także czy istnieje możliwość zorganizowania większej liczby kursów opiekuna osób starszych i niepełnosprawnych.

Dyrektor zapewnił<sup>29</sup>, że Służba Więzienna przestrzega zasad równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. W 2016 r. w jednostkach penitencjarnych prowadziła szereg działań na rzecz skazanych z niepełnosprawnością oraz starszych wiekiem w tym m.in. spotkania edukacyjne i programy resocjalizacji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, uczące postaw tolerancji, szacunku i akceptacji; wolontariat skazanych w domach pomocy społecznej i hospicjach. Wszyscy osadzeni, niezależnie od wieku, otrzymują odpowiednie dla nich świadczenia zdrowotne.

Wprowadzenie nowej grupy klasyfikacyjnej (seniorów) nie wydaje się konieczne, a tworzenie odrębnych oddziałów dla skazanych starszych wiekiem nie sprzyja ich integracji społecznej.

---

<sup>27</sup> IX.517.1692.2016

<sup>28</sup> [IX.517.1692.2016 z 9 sierpnia 2017 r.](#)

<sup>29</sup> Pismo z 7 września 2017 r.

## **Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP**

- 1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.*
- 2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*
- 3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.*
- 4. Obywatela polskiego nie można wydrzeć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.*
- 5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.*

*Swoboda poruszania się jest tradycyjną, klasyczną wolnością jednostki, zazwyczaj traktowaną jako przejaw realizacji wolności osobistej (art. 31 ust. 2). Artykuł 52 należy postrzegać również jako przejaw prawa do decydowania o życiu osobistym (art. 47) oraz jako przykład ogólnego, wolnościowego statusu jednostki (art. 31 ust. 1).*

*Wolność poruszania się oznacza możliwość zmiany miejsca pobytu, zamieszkiwanie (jeśli dysponuje się mieszkaniem) lub pobyt (niezależnie od posiadania mieszkania i tymczasowości). Konstytucja reguluje także swobodę wyjazdu z Polski w dowolnym celu oraz swobodę emigrowania. Wolności te przysługują nie tylko obywatelom RP, ale każdej jednostce.*

*Obywatel polski przebywający w Rzeczypospolitej, nie może być deportowany do innego państwa (zakaz wydalenia z kraju), nie można mu również zakazać powrotu do kraju.*

*Cudzoziemcy, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone, mają zaś prawo osiedlenia się na stałe na terytorium Polski.*

## Karty parkingowe dla kombatantów<sup>30</sup>

Przedstawiciele stowarzyszeń kombatanckich skarżyli się, że nowe zasady wydawania kart parkingowych naruszają prawa kombatantów z niepełnosprawnościami. Nowelizacja Prawa o ruchu drogowym<sup>31</sup> pozbawiła uprawnień część z nich. Przed nowelizacją uprawnienie to przysługiwało kombatantom o obniżonej sprawności ruchowej, bez względu na stopień niepełnosprawności. W ten sposób ich wolność poruszania się została ograniczona.

Konstytucja nakłada na państwo obowiązek zapewnienia specjalnej opieki (pomocy) weteranom walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidom wojennym. Dlatego zdaniem Rzecznika słuszne wydaje się wprowadzenie regulacji przyznających prawo do karty parkingowej wszystkim weteranom legitymującym się orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność (bez względu na jej stopień). Na wniosek RPO<sup>32</sup> Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP podjęła<sup>33</sup> prace nad wprowadzeniem tej zmiany.

### Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

*Podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego jest obywatel Polski. Adresatem obowiązków, które z niego wynikają, są władze publiczne.*

*Z artykułu tego wynika zatem nakaz ustanowienia systemu zabezpieczenia społecznego i określenia sposobu jego finansowania. Rzeczywisty zakres i formy zabezpieczenia społecznego określi dopiero ustawodawca, który ma dużą swobodę regulacyjną w tym zakresie.*

*Treścią tego prawa jest zagwarantowanie obywatelom świadczeń na wypadek:*

- *niezdolności do pracy ze względu na chorobę,*
- *niezdolność do pracy z powodu niepełnosprawności,*
- *osiągnięcia wieku emerytalnego,*
- *pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadanie innych środków utrzymania.*

<sup>30</sup> V.511.521.2015

<sup>31</sup> Ustawa z 23 października 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1446, ze zm.)

<sup>32</sup> [V.511.521.2015 z 27 stycznia 2017 r.](#)

<sup>33</sup> Druk senacki nr 623.

## Prawo do emerytury

### *a) Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek<sup>34</sup>*

Obywatele skarżyli się Rzecznikowi, że złożenie wniosku o emeryturę w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do złożenia wniosku w pozostałych jedenastu miesiącach. Różnice mogą wynosić od ok. 50 do nawet 300 zł.

Zróżnicowanie to związane jest ze sposobem przeprowadzenia waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego. Waloryzację składek przeprowadza się systemem rocznym do czasu, gdy ubezpieczony zgłosi wniosek o emeryturę. Wówczas składki (kapitał) waloryzuje się dodatkowo kwartalnie za okres, za który nie były objęte waloryzacjami rocznymi. Przy czym ustawa emerytalna zawiera zastrzeżenie, że w wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan konta nie może ulec obniżeniu (art. 25 ust. 3 ustawy emerytalnej).

Zgodnie z praktyką organu rentowego w przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który była przeprowadzona ostatnia waloryzacja roczna, jak również kapitał początkowy i składki zewidencjonowane we wcześniejszym okresie, podlegają dodatkowo również waloryzacji kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacji kwartalnym.

W konsekwencji taki sposób waloryzacji znacząco wpływa na wysokość świadczenia. Ubezpieczeni nie są przy tym świadomi konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu, nie uzyskują wyczerpujących pouczeń ze strony organu rentowego. Momentu złożenia wniosku o emeryturę nie mogą wybrać osoby, którym przyznana będzie emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Osoby pobierające świadczenie przedemerytalne czy emeryturę pomostową, do których prawo ustaje z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu, również mogą stracić na wysokości świadczenia. Rzecznik zwrócił się<sup>35</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska.

---

<sup>34</sup> III.7060.122.2016

<sup>35</sup> [III.7060.122.2016 z 15 września 2017 r.](#)

Minister poinformował<sup>36</sup>, że problem jest znany i Ministerstwo skłania się do korekty regulacji. Jednym z możliwych rozwiązań byłoby wprowadzenie zasady, że w przypadku zgłoszenia przez ubezpieczonego wniosku o emeryturę w czerwcu danego roku, tj. w ostatnim miesiącu drugiego kwartału, organ rentowy ustalałby podstawę obliczenia emerytury tak samo, jak w przypadku wniosku zgłoszonego w tym samym kwartale, ale miesiąc wcześniej, gdyby było to dla zainteresowanego korzystniejsze.

Rzecznik oczekuje<sup>37</sup> na informacje o przebiegu zapowiedzianych prac legislacyjnych.

### *b) Niepodwyższenie emerytur z urzędu do kwoty najniższej emerytury obowiązującej od 1 marca 2017 r.<sup>38</sup>*

**Rzecznik interweniował w 2017 r. w sprawie pominięcia emerytury z urzędu przy podnoszeniu najniższych świadczeń od 1 marca 2017 r.**

1 marca 2017 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>39</sup> podniesiono jednorazowo wysokość:

- najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej z kwoty 882,56 zł do kwoty 1000 zł,
- renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy z kwoty 676,75 zł do kwoty 750 zł.

Podwyższenie gwarantowanych kwot najniższych świadczeń zostało przeprowadzone niezależnie od waloryzacji. Jednak przepisy nie gwarantowały podniesienia emerytur z urzędu, czyli takich, które przyznaje się automatycznie rencistom niezdolnym do pracy (całkowicie lub częściowo), którzy osiągną wiek emerytalny. W przepisach, na podstawie których świadczenia zostały podniesione, zachowano bowiem wymóg posiadania odpowiednio długiego stażu ubezpieczeniowego, a tego osoby niezdolne całkowicie lub częściowo do pracy mogą nie mieć.<sup>40</sup>

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił<sup>41</sup>, że resort zaproponował doprecyzowanie art. 85 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które usunie wszelkie wątpliwości interpretacyjne.

Z dniem 1 grudnia 2017 r.<sup>42</sup> uzupełniono kwestionowaną przez Rzecznika regulację poprzez dodanie art. 85 ust. 2a: jeżeli w wyniku waloryzacji emerytura przyznana<sup>43</sup> osobie

<sup>36</sup> Pismo z 11 października 2017 r.

<sup>37</sup> Pismo z 11 stycznia 2018 r.

<sup>38</sup> III.7060.283.2017

<sup>39</sup> Ustawa z 2 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2).

<sup>40</sup> [III.7060.283.2017 z 19 maja 2017 r.](#)

<sup>41</sup> Pismo z 13 czerwca 2017 r.

<sup>42</sup> Na mocy ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych z 29 września 2017 r. (Dz. z 2017 r. poz. 2120).

niemającej okresu składkowego i nieskładkowego jest niższa od nowych kwot najniższych rent z tytułu niezdolności do pracy, emeryturę tę podwyższa się tak jak i inne świadczenia (do 1000 zł w przypadku renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i 750 zł z tytułu częściowej niezdolności do pracy).

Ponownego ustalenia wysokości emerytury z urzędu, zgodnie ze znowelizowanym przepisem dokonano z dniem 1 marca 2018 r. z wyrównaniem od 1 marca 2017 r.

*c) Sytuacja opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy po zakończeniu sprawowania opieki ubiegają się o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy<sup>44</sup>*

**Do Rzecznika wpływały skargi opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy po zakończeniu sprawowania opieki ubiegali się o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.**

Jedna z takich skarg dotyczyła osoby ubiegającej się o świadczenie rentowe, wobec której orzeczono całkowitą niezdolność do pracy i która udowodniła łączny staż ubezpieczeniowy (okresy składkowe i okresy nieskładkowe) w wymiarze ponad 30 lat, w tym ponad 29 lat tylko okresów składkowych. Organ rentowy odmówił jednak przyznania świadczenia z uwagi na niespełnienie jednego z wymaganych warunków, tj. określonego w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>45</sup> warunku posiadania okresu składkowego i nieskładkowego w wymiarze 5 lat, przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Ośrodek pomocy społecznej nie był bowiem zobowiązany do opłacania składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, co spowodowało, że ubezpieczony nie miał wymaganego 5-letniego okresu składkowego i nieskładkowego.

W ocenie Rzecznika w przypadku osób, które zrezygnowały z zatrudnienia w celu sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad chorym członkiem rodziny i legitymują się stażem ubezpieczeniowym przekraczającym 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, jedynym warunkiem wymaganym do uzyskania prawa do świadczenia rentowego powinno być orzeczenie całkowitej niezdolności do pracy. Rzecznik zwrócił się<sup>46</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. W odpowiedzi dowiedział się<sup>47</sup>, że Prezes Rady Ministrów

---

<sup>43</sup> Na podstawie art. 24a lub art. 27a ustawy emerytalnej

<sup>44</sup> III.7060.470.2016

<sup>45</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.)

<sup>46</sup> [III.7060.470.2016 z 29 maja 2017 r.](#)

<sup>47</sup> Pismo z 20 czerwca 2017 r.

powołał międzyresortowy Zespół ds. **Opracowania Rozwiązań** w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin. Jego celem jest analiza sytuacji i opracowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych i systemowych mających na celu poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnościami i członków ich rodzin.

Resort rodziny, pracy i polityki społecznej zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, a jednocześnie Przewodniczącego Zespołu, z propozycją zainicjowania dyskusji w przedmiocie konieczności zmiany obowiązujących przepisów w kierunku zapewnienia ochrony rentowej osobom, które z uwagi na legitymowanie się odpowiednio długim stażem ubezpieczeniowym w okresie pobierania świadczeń opiekuńczych nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia.

#### *d) Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa*

**W 2017 r. pojawił się problem skutków tzw. ustawy z 16 grudnia 2016 r., która pozbawiła części świadczeń tych funkcjonariuszy MSW z czasów PRL, którzy choć jeden dzień przepracowali w jednostkach wskazanych w ustawie.**

Do Rzecznika wpłynęło ponad 1,5 tys. wniosków od osób objętych ustawą, nie tylko byłych funkcjonariuszy PRL, ale także wdów i sierot po tych funkcjonariuszach, w tym osób z niepełnosprawnościami, którym w wyniku nowych przepisów zostały obniżone świadczenia. Do Rzecznika zgłosili się m.in.

- członkowie rodziny żołnierki AK, łączniczki w czasie Powstania Warszawskiego, funkcjonariuszki Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW;
- rodzina wymagającej wsparcia już wdowy po zmarłym funkcjonariuszu Służby Więziennej, poddawany w niemieckim Dachau w czasie wojny eksperymentom medycznym;
- sportowcy z klubów gwardyjskich;
- informatycy tworzący system PESEL, kryptolodzy, funkcjonariusze pionu łączności;
- oficerowie zasłużeni w walce z przestępczością zorganizowaną z pionu kryminalnego Policji (PZ, CBS);
- zasłużony żołnierz jednostki specjalnej utworzonej w 1990 r.;
- funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Służby Celnej, a także służb specjalnych UOP, ABW, AW, CBA.



### ***Sprawa górnika, który nie dostał wcześniejszej emerytury***<sup>48</sup>

Rzecznik zakwestionował skargą kasacyjną prawomocny wyrok, że wnioskodawca nie ma prawa do wcześniejszej emerytury, ponieważ nie przepracował 15 lat w szczególnych warunkach.

W opinii Rzecznika stanowisko Sądu Apelacyjnego zostało oparte na błędnej wykładni przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa dopuszcza także możliwość przyznania tej emerytury w przypadku wykazania na dzień 1 stycznia 1999 r. co najmniej pięcioletniego okresu pracy górniczej, albo pracy górniczej, wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy na odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego oraz w kopalniach otworowych siarki.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 stycznia 2017 r.<sup>49</sup> uznał, że skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy.

### ***Sprawa pani J., która występowała o rentę z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach***<sup>50</sup>

W trakcie awantury domowej wnioskodawczyni odniosła bardzo poważne obrażenia broniąc matki przed agresywnym ojcem. Dziś porusza się na wózku i jest całkowicie niezdolna do pracy. Wymaga intensywnej rehabilitacji. Pomoc, jaką dostaje, na to nie wystarcza (otrzymuje zasiłek stały, zasiłek pielęgnacyjny oraz zasiłki celowe na leki. Dostaje też żywnościowe z Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, a także pracę socjalną). Rzecznik wyjaśniał tę sprawę.

ZUS wskazał, że wnioskodawczyni występowała o przyznanie prawa do renty socjalnej, jednorazowego odszkodowania oraz renty z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach. Gdy otrzymała decyzje odmawiające, poddała je kontroli sądowej.

14 grudnia 2016 r. w Sądzie Rejonowym odbyła się rozprawa w sprawie jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach. Sąd wydał wyrok częściowy, uznając roszczenie za usprawiedliwione w zasadzie oraz odroczył rozpoznanie sprawy, bez wyznaczenia terminu. Z kolejnych wyjaśnień ZUS wynika, że organ rentowy nie wniósł apelacji od powyższego wyroku. W tym stanie rzeczy

<sup>48</sup> III.7060.1336.2014

<sup>49</sup> Sygn. akt II UK 566/15

<sup>50</sup> III.7063.23.2016

zdarzenie uznane zostało za wypadek w szczególnych okolicznościach. Stwarzało to podstawę do podjęcia przez ZUS z urzędu postępowania w sprawie renty. Na tej podstawie ZUS decyzją z dnia 20 marca 2017 r. przyznał wnioskodawczyni prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach, poczynając od 1 września 2016 r. Sąd prowadzi dalsze postępowanie w przedmiocie ustalenia procentowego uszczerbku na zdrowiu wnioskodawczyni.

### ***Sprawa pani N. i wysokości jej polskiej emerytury przy zsumowaniu ze świadczeniem francuskim<sup>51</sup>***

ZUS odmówił podwyższenia emerytury do kwoty najniższej emerytury. Wnioskodawczyni ma udowodniony okres około 5 lat okresów składkowych oraz około 17 lat okresów ubezpieczenia rolniczego. Prócz emerytury polskiej jest uprawniona także do świadczenia francuskiego.

W odpowiedzi na podjętą przez Rzecznika interwencję ZUS poinformował, że brak jest podstaw do podwyższenia emerytury polskiej do emerytury minimalnej, gdyż świadczenie to – po zsumowaniu ze świadczeniem francuskim – przekracza już kwotę emerytury minimalnej. Rzecznik nie zgodził się z takim stanowiskiem i zwrócił uwagę, że emerytura polska powinna zostać podniesiona do emerytury minimalnej zanim zostanie zsumowana z emeryturą francuską. Zauważył też, że ustawa emerytalna, gwarantując ubezpieczonemu wypłatę świadczenia w kwocie najniższej, pozwala uwzględnić w nim także okresy ubezpieczenia rolniczego (okres, za który ustalono zwiększenie rolnicze).

ZUS uznał argumentację Rzecznika i podwyższył emeryturę polską wnioskodawczyni do kwoty najniższej emerytury oraz wypłacił jej wyrównanie za trzy lata wstecz.

### ***Sprawa pana A., który musiał w sprawie swojej renty korespondować po norwesku<sup>52</sup>***

Pan A. starał się o przyznanie renty z tytułu pracy za granicą. Otrzymał świadczenie rentowe z Hiszpanii i starał się o podobne z Norwegii, ale właściwy w sprawach osób zatrudnionych w Norwegii Oddział ZUS w Sz. nie wykazywał aktywności w tej sprawie. Pisma z Norwegii wpływały do skarżącego – po angielsku i norwesku. Z jednego z tych pism, które

---

<sup>51</sup> III.7060.280.2017

<sup>52</sup> BPG.7060.20.2016

zostały mu przetłumaczone, wynikało, że sprawy dotyczące emerytur i rent załatwiane są pomiędzy organami rentowymi państw, w których ubezpieczony pracował i zamieszkuje. Zatem – wskazał piszący – to ZUS powinien podejmować działania, by uzyskać świadczeń rentowych z państw obcych. Ponadto wnioskodawca zakwestionował decyzję o skierowaniu jego sprawy do Centrali ZUS.

W odpowiedzi na wystąpienie Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku ZUS wyjaśnił, że sprawy wnioskodawcy zostały przekazane do właściwego Oddziału w celu ustalenia prawa do polskiej renty z tytułu niezdolności do pracy na dalszy okres. W związku z tym ZUS nie miał możliwości odniesienia się do trybu postępowania w sprawie renty. Jednocześnie organ wyjaśnił, że instytucje właściwe państw członkowskich UE/EOG zobowiązane są do przekazywania informacji i wystawiania dokumentów w terminach określonych w ustawodawstwie danych państw członkowskich. ZUS nie dysponuje zatem środkami prawnymi, które mogą wymusić na stronie norweskiej niezwłoczne zakończenie postępowania i przekazanie do ZUS decyzji kończącej postępowanie w sprawie renty. Postępowanie dotyczące instytucji norweskiej trwa kilkanaście miesięcy i, z powodu znacznej opieszałości w udzielaniu odpowiedzi na prośby ZUS miała zostać podjęta interwencja na szczeblu instytucji łącznikowych.

### ***Sprawa pani K., która nie dostała świadczenia rodzicielskiego, bo opiekunem prawnym jej dziecka została babka (matka pani K.)***<sup>53</sup>

Organ administracji uchylił swą decyzję o przyznaniu małoletniej matce świadczenia rodzicielskie po tym, jak opiekunem prawnym dziecka została babcia, matka wnioskodawczyni. W opinii Rzecznika doszło tu do rażącego naruszenia prawa. Fakt ustanowienia opiekuna prawnego dla dziecka małoletniej matki nie stanowi podstawy do uchylenia wydanej już decyzji przyznającej świadczenie rodzicielskie.

W wyniku interwencji Rzecznika Samorządowe Kolegium Odwoławcze unieważniło decyzję organu uchylającą prawo do świadczenia rodzicielskiego. Świadczenie rodzicielskie zostało przyznane wnioskodawczyni i wypłacone za okres wsteczny.

---

<sup>53</sup> III.7064.185.2017

## Zasady wydawania zaświadczeń poświadczających posiadanie prawa do ulgi na przejazd<sup>54</sup>

Wątpliwości Rzecznika budzi sposób wydawania emerytom i rencistom legitymacji uprawniających do zniżek w transporcie zbiorowym.

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem zasad wydawania zaświadczeń o prawie do ulgi, o której mowa w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>55</sup>. Wydają je podmioty uprawnione na mocy rozporządzenia w sprawie dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>56</sup>. Podmioty te pobierają opłaty za zaświadczenia i często uzależniają wysokość opłat od członkostwa w stowarzyszeniu.

Zasady pobierania opłat za zaświadczenie pozwalające korzystać z ustawowego uprawnienia powinny być ujednocnione i mieć podstawę prawną. Pobieranie tych opłat nie powinno prowadzić do uprzywilejowania osób będących członkami poszczególnych stowarzyszeń. Rzecznik zwrócił się<sup>57</sup> do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie stosownych zmian legislacyjnych.

Minister wskazał<sup>58</sup>, że przepisy nie przewidują możliwości pobierania opłat za wystawianie zaświadczeń uprawniających do ulg, ani tym bardziej nie uzależniają tych opłat od członkostwa w organizacji. Jeżeli obecna sytuacja prawna stwarza wątpliwości i różnice interpretacyjne, należałoby tę kwestię uregulować. Jednakże, zgodnie ze stanowiskiem rządu wprowadzanie jakichkolwiek zmian do ustawy o ulgach, do momentu wypracowania kompleksowej polityki państwa w zakresie ulg na przejazdy, uszczelnienia systemu refundacji oraz nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jest przedwczesne.

### ***Sprawa pana L., któremu ZUS nie chciał wypłacić zasiłku zasiłku pogrzebowego po śmierci żony, bo uznał, że zrobili to już Brytyjczycy<sup>59</sup>***

ZUS odmówił wypłaty zasiłku pogrzebowego z tytułu śmierci żony. Wnioskodawca pobrał bowiem w Wielkiej Brytanii świadczenie, które ZUS uznał za świadczenie żałobne „bereavement

<sup>54</sup> VII.612.29.2016

<sup>55</sup> Ustawa z 20 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1138 ze zm.)

<sup>56</sup> Rozporządzenie z 25 października 2002 r.. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1427)

<sup>57</sup> [VII.612.29.2016 z 20 stycznia 2017 r.](#)

<sup>58</sup> Pismo z 4 lipca 2017 r.

<sup>59</sup> III.7060.690.2015

payment” (BPT). W rozumieniu przepisów o koordynacji takie świadczenie nie może się kumulować z zasiłkiem pogrzebowym w Polsce.

Okazało się jednak, że pobrane przez wnioskodawcę świadczenie nie ma charakteru świadczenia BPT. Po sprawdzeniu dokumentów Oddział ZUS wydał decyzję o przyznaniu zasiłku pogrzebowego.

## Zasady ustalania dochodu dla osób pobierających świadczenia honorowe<sup>60</sup>

**Gdy mieszkaniec domu pomocy społecznej kończy 100 lat, musi więcej płacić za pobyt w DPS. Jest tak dlatego, że uzyskuje prawo do dodatkowego świadczenia honorowego, a ono podwyższa jego dochód.**

Świadczenie honorowe przyznawane jest przez organ emerytalno-rentowy (ZUS, KRUS, Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojskowe Biuro Emerytalne lub Biuro Emerytalne Służby Więziennej) z urzędu każdej osobie, która osiąga wiek 100 lat. Jest to swoista gratyfikacja, którą otrzymują nieliczni obywatele. W opinii Rzecznika tego typu świadczenie nie powinno być traktowane jak każdy inny dochód. Wliczanie go do dochodu ustalanego na potrzeby ustawy o pomocy społecznej rodzi uzasadnione poczucie niesprawiedliwości i w istocie zatracą swój wyjątkowy charakter, gdyż faktycznie do rąk seniora trafia wsparcie w znacznie obniżonej wysokości z racji zwiększenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Rzecznik zwrócił się<sup>61</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie inicjatywy ustawodawczej. W odpowiedzi Minister wskazał<sup>62</sup>, że środki finansowe pochodzące z opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przeznaczone są na prowadzenie działalności tej jednostki. Wpływają również na poprawę jakości świadczonych usług, co jest szczególnie istotne w przypadku osób w wieku przekraczającym 100 lat. Zwiększenie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej często pozwala na pokrycie pełnej opłaty z dochodu mieszkańca, bez konieczności udziału rodziny (małżonka, zstępnych przed wstępnymi) i gminy. W uzasadnionych przypadkach gmina może zwolnić osoby wnoszące opłaty z jej ponoszenia, częściowo lub całkowicie, na ich wniosek.

---

<sup>60</sup> III.7065.172.2017

<sup>61</sup> [III.7065.172.2017 z 5 października 2017 r.](#)

<sup>62</sup> Pismo z 25 października 2017 r.

## Kolizja uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób, które osiągnęły wiek 75 lat<sup>63</sup>

Osoba, która ukończyła 75 lat, ma formalnie prawo do zasiłku pielęgnacyjnego (jeśli potrzebuje opieki) i do dodatku pielęgnacyjnego. Nie można jednak obu świadczeń łączyć, a dodatek przyznawany jest automatycznie, co praktycznie wyklucza seniorów z zasiłku pielęgnacyjnego (a jeśli go dostali, powinni go zwrócić).

- Zasiłek pielęgnacyjny zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>64</sup> przyznaje się na wniosek osoby zainteresowanej, w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje on m.in. osobie, która ukończyła 75 lat.
- Dodatek pielęgnacyjny otrzymują, stosownie do przepisu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>65</sup>, osoby uprawnione do emerytury lub renty, jeżeli zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyły 75 lat.

Prawo do dodatku przysługuje 75-latkom bez potrzeby weryfikowania stanu zdrowia przez lekarza orzecznika ZUS. W praktyce organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niejako z urzędu przyznają prawo do dodatku pielęgnacyjnego emerytom/rencistom, którzy ukończyli 75. rok życia.

Teraz wystarczy sobie wyobrazić osobę starszą z niepełnosprawnością, która ma bezterminowo ustalone prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, a po ukończeniu 75 lat dostaje z urzędu (bez wniosku i woli tej osoby) dodatek pielęgnacyjny. Prawo uznaje, że osoba taka w sposób nienależny pobiera zasiłek pielęgnacyjny.

Wątpliwości Rzecznika budzi fakt, iż konsekwencje działań ZUS w takich przypadkach przerzucane są wyłącznie na obywatela. Konieczne jest stosowne doprecyzowanie regulacji ustawowych określających dostęp osób nabywających z tytułu ukończenia 75. roku życia prawo do dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku pielęgnacyjnego. Nie bez znaczenia jest wzmocnienie współdziałania organów rentowych z jednostkami pomocy społecznej. Rzecznik zwrócił się<sup>66</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska. W 2017 r. nie dostał odpowiedzi.

---

<sup>63</sup> III.7064.186.2017

<sup>64</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518, ze zm.)

<sup>65</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.)

<sup>66</sup> [III.7064.186.2017 z 25 października 2017 r.](#)

## **Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa<sup>67</sup>**

**Od początku 2017 r. do Rzecznika wpłynęło blisko 1,5 tys. wniosków od osób objętych nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej z dnia 16 grudnia 2016 r.<sup>68</sup>, nie tylko byłych funkcjonariuszy służb PRL, ale także wdów i sierot po tych funkcjonariuszach, w tym osób z niepełnosprawnościami, którym w wyniku nowych przepisów zostały obniżone świadczenia.**

W ocenie Rzecznika przyjęta metoda obniżania świadczeń bez indywidualnej oceny postępowania poszczególnych funkcjonariuszy, poprzez postawienie ich w pozycji znacznie mniej korzystnej od funkcjonariuszy skazanych za określone przestępstwo lub pozbawionych praw publicznych ingeruje w przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka. Funkcjonariusze prawomocnie skazani za przestępstwo lub pozbawieni praw publicznych mają prawo nabycia prawa do emerytury na korzystniejszych zasadach (obowiązujących w systemie powszechnym). Sytuacja ta pozwala także na postawienie zarzutu niewspółmiernej ingerencji w gwarantowane przez Konstytucję prawo do zabezpieczenia społecznego.

Ustawa wprowadza dla byłych funkcjonariuszy służb PRL specjalny reżim emerytalno-rentowy w ramach systemu zaopatrzeniowego, bez możliwości odejścia do systemu powszechnego. Obniżenie świadczeń nie ma żadnego związku z indywidualną oceną ich postępowania, a sprowadza się do negatywnej oceny wyboru miejsca pracy.

Zastosowany przez ustawodawcę rygoryzm nabiera szczególnego znaczenia wobec osób, które po transformacji ustrojowej państwa kontynuowały swoją służbę w Rzeczypospolitej Polskiej, a po jej zakończeniu przez wiele lat pobierały przysługujące im świadczenie emerytalne. Taka sytuacja oznacza zawsze naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, niezależnie od oceny dokonywanej przez pryzmat zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Należy podkreślić, że każdy funkcjonariusz oraz żołnierz potencjalnie naraża zdrowie i życie – obowiązek taki zawiera rota ślubowania. Niektórzy pełniąc służbę w szczególnych warunkach doznali ciężkiego i trwałego inwalidztwa (z tego tytułu pobierają renty inwalidzkie), inni zginęli, a renty rodzinne otrzymują po nich wdowy i sieroty. Tymczasem po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. renty inwalidzkie i rodzinne po zmarłych lub zaginionych funkcjonariuszach nie mogą być wyższe niż przeciętne renty inwalidzkie i rodzinne w ZUS. W najlepszym razie, inwalidzi mundurowi otrzymali przeciętne renty za nieprzeciętną służbę. Jednak im dłuższa służba w PRL tym większa szansa na ustalenie renty inwalidzkiej w minimalnej wysokości (1000 zł brutto).

---

<sup>67</sup> WZF.7060.504.2017

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2270)

*Problem art. 8a ust 1 znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej – zasady, na jakich Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może zmienić decyzję obniżając świadczenie*

Wątpliwości wnioskodawców dotyczyły m.in. art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz ich rodzin<sup>69</sup>. Z treści przepisu wynika, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może utrzymać świadczenie emerytalne w dotychczasowej wysokości przy spełnieniu niedookreślonych warunków: krótkotrwałej służby przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.

Wątpliwości dotyczą w szczególności drugiego z wymienionych wymogów, bowiem dostęp do informacji pozwalających na jego rzetelne ustalenie (tzn. do akt osobowych i konkretnych spraw prowadzonych przez niektórych funkcjonariuszy realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze po 31 lipca 1990 r.) może być utrudniony.

Względy ustrojowe tzn. brak zasad i trybu współdziałania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z innymi ministrami czy organami administracji rządowej w zakresie normowania art. 8a oraz ograniczone możliwości dowodowe byłego funkcjonariusza realizującego czynności operacyjno-rozpoznawcze, związanego tajemnicą państwową prowadzi do wniosku, że prawo do rzetelnego postępowania, na które składają się m.in. zasada równości broni, prawo wglądu do akt oraz prawo do uzasadnienia orzeczenia, może zostać naruszone. Uprawnienie to wynika z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (świadczenie emerytalne) albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Rzecznik zwrócił się<sup>70</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie sprawy. Minister nie podzielił<sup>71</sup> wątpliwości Rzecznika. Zauważył ponadto, że w analizowanej regulacji nie chodzi w istocie o ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego (co pozostaje w zakresie kompetencji właściwego organu emerytalnego, podlegając zaskarżeniu przed sądem powszechnym), lecz o możliwość zastosowania, poprzez wydanie decyzji uznaniowej, w drodze wyjątku, szczególnych rozwiązań odnoszących się do zasad ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych (rentowych) określonych osób.

<sup>69</sup> Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 132, ze zm.)

<sup>70</sup> [WZF.7060.504.2017 z 7 kwietnia 2017 r.](#)

<sup>71</sup> Pismo z 16 maja 2017 r.



## **Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych**

*Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.*

*Konieczność zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom z niepełnosprawnościami i w podeszłym wieku stanowi wyjątek od obowiązku zapewnienia wszystkim obywatelom – niezależnie od ich sytuacji materialnej – równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.*

*Art. 68 ust. 3 Konstytucji RP nie jest uważany za źródło praw podmiotowych dla wymienionych w nim osób. Nie oznacza to jednak, że władze publiczne mogą lekceważyć wynikające z niego obowiązki. Nie można jednoznacznie stwierdzić, jakie konkretne działania, zgodnie z wolą twórców Konstytucji należałoby zaliczyć do szczególnej opieki zdrowotnej. Władze publiczne mają w tym zakresie daleko idącą swobodę.*

## Opieka geriatryczna

**Z uwagi na starzenie się polskiego społeczeństwa, państwo powinno przykładać coraz większą wagę do polepszenia opieki zdrowotnej dedykowanej seniorom.**

Tymczasem nie wypracowaliśmy kompleksowego modelu całościowej i skoordynowanej opieki geriatrycznej. Do tego sytuacji nie poprawiło wdrożenie tzw. sieci szpitali. W ustawie o niej nie uwzględniono bowiem oddziałów geriatrycznych w specjalizacji szpitali. Ustawodawca założył, że świadczenia geriatryczne będą udzielane np. na oddziałach internistycznych, czy też poza szpitalem, w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, czy w poradniach przyszpitalnych, co rodzi poważne obawy z punktu widzenia dobra i bezpieczeństwa zdrowotnego osób starszych. Kontynuując działania dotyczące opieki zdrowotnej osób starszych z lat ubiegłych, Rzecznik przedstawił te wątpliwości Ministrowi Zdrowia<sup>72</sup>.

### ***Sprawy seniorów. Konferencja „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki”, 26 września 2017 r.***

Gdyby taka konferencja odbywała się np. w Szkocji, to głos zabierałyby też osoby żyjące z chorobą Alzheimera. U nas nawet trudno to sobie wyobrazić. I od razu widać, ile jeszcze możemy w Polsce zrobić – mówili eksperci i praktycy w czasie konferencji organizowanej przez rzecznika praw obywatelskich Adama Bodnara w Warszawie.

Ludzie, których dotknął problem choroby Alzheimera w rodzinie, zastanawiają się, jak sobie z tym poradzić. Większość myśli, że jest z tym sama. Ale to nie prawda. Możemy liczyć na pomoc organizacji pozarządowych, specjalistów, którzy znają sposoby postępowania i radzenia sobie w tak trudnej sytuacji. Konferencję, w czasie której przedstawiono m.in. dobre praktyki w zakresie wsparcia osób chorych i ich rodzin, można było śledzić online. Wspólne transmisje zorganizowane zostały w kilku miastach.<sup>73</sup>

Warto wiedzieć, że Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 13 lutego 2018 r. przedstawiła stanowisko w sprawie stworzenia Narodowego Planu Alzheimerowskiego w Polsce<sup>74</sup>, co RPO przyjął z zadowoleniem.

<sup>72</sup> V.7012.1.2017, pismo z 7 lipca 2017 r.

<sup>73</sup> Relacja i zapis wideo: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-Alzheimer>

<sup>74</sup> III.7064.45.2018

## **Art. 76 – Ochrona praw konsumentów**

*Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.*

*Przepis ten formułuje kolejną zasadę polityki państwa, która tworzy obowiązki po stronie władz publicznych. Beneficjentami tych obowiązków są konsumenci, użytkownicy i najemcy – nie ma znaczenia zatem kwestia obywatelstwa.*

*Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony praw konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami, które mogą zagrozić ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu. Konstytucja chroni też konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.*

*Celem działań władz publicznych ma być więc stworzenie takiego systemu prawnego, który pozwoli na zapobieganie i przeciwstawianie się naruszeniom w tym zakresie.*

## Archiwizowanie rozmów telefonicznych z konsumentem

Żeby zareklamować towar lub usługę zakupioną przez telefon, często potrzebny jest dostęp do nagrania rozmowy. Tymczasem zasady przechowywania nagrań ze sprzedaży dóbr i usług przez telefon nie chronią dobrze praw konsumentów. Nawet w ustawie o prawach konsumenta<sup>75</sup> brak jest stosownych przepisów.

Podjęcie tego problemu jest jednym z efektów współpracy RPO z rzecznikami konsumentów. Chodzi o wszelkiego rodzaju umowy zawierane z konsumentem za pośrednictwem telefonu, w tym w sektorze usług telekomunikacyjnych, bankowych czy sprzedaży energii, gazu i innych produktów. W ocenie Rzecznika brak uregulowania przez ustawodawcę wprost kwestii przechowywania nagrań z rozmów z konsumentem na każdym etapie zawierania umowy, a także ich udostępniania, pociąga za sobą negatywne skutki po stronie konsumenta. Rzecznik zwrócił się z tym do Ministra Cyfryzacji<sup>76</sup>. W odpowiedzi Minister wskazał<sup>77</sup>, że obowiązek przechowywania i udostępniania konsumentowi nagrania z rozmowy telefonicznej należałoby uregulować w ustawie o prawach konsumenta. Należy ten pogląd skonsultować m.in. z Ministrem Sprawiedliwości oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

## Czytelność druków stosowanych przez przedsiębiorców

Stałym przedmiotem zarówno skarg (kierowanych do Rzecznika pisemnie, jak i zgłaszanych w trakcie spotkań regionalnych) jest wielkość czcionki stosowanej przez przedsiębiorców na różnego rodzaju drukach.

Przeciętny konsument często ma problemy z odczytaniem przedstawianych mu informacji. Jeżeli dojdą do tego problemy z widzeniem (związane chociażby z wiekiem), to zapoznanie się z umową na standardowym druku wymaga użycia szkła powiększającego. W 2017 r. Rzecznik przedstawił Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawę wzorców umów, na których używano bardzo małej czcionki, stosowanych przez jednego z operatorów energetycznych<sup>78</sup>. Wątpliwości Rzecznika<sup>79</sup> wzbudziły również – kompleksowo uregulowane<sup>80</sup> – zasady sporządzania ulotek informacyjnych leków. Przewidziany w nich wymóg stosowania czcionki o wielkości co najmniej (w praktyce: dokładnie) 8 punktów w skali Didota nie jest wystarczający w odniesieniu do osób starszych. Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych poinformował jednak<sup>81</sup>, że ze skarg wynika nie to, że standard czcionek jest niewystarczający, ale że po prostu nie jest przestrzegany.

<sup>75</sup> Ustawa z 30 maja 2014 r. (Dz.U. poz. 827, ze zm.)

<sup>76</sup> [V.7224.89.2016 z 11 kwietnia 2017 r.](#)

<sup>77</sup> V.7224.89.2016, 18 września 2017 r.

<sup>78</sup> V.7224.157.2017, pismo z 28 grudnia 2017 r.

<sup>79</sup> V.7224.174.2017

<sup>80</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie wymagań dotyczących oznakowania opakowań produktu leczniczego i treści ulotki (Dz.U. z 2015 r. poz. 1109); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie badania czytelności ulotki (Dz.U. Nr 84 poz. 551)

<sup>81</sup> Pismo z 29 grudnia 2017 r.

## **DODATEK. Raport z prac Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.**

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych została powołana Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>82</sup> celem wspierania Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych, wskazuje ważne kwestie dotyczące osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko lub podjąć do realizacji, opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji, instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

### **Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych**

- dr hab. prof. UW Barbara Szatur-Jaworska – współprzewodnicząca
- Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca
- prof. dr hab. Barbara Bień
- dr hab. Piotr Błędowski
- Wiesława Borczyk
- Anna Chabiera – sekretarz (do 12 marca 2017 r.)
- dr med. Jarosław Derejczyk
- Kinga Dękiejowska
- dr hab. Waldemar Hoff
- Ewa Kamińska
- prof. nzw. dr hab. Ewa Kozdroń
- Dagmara Krzesińska
- Ewa Kulisz
- Magdalena Kuruś
- Joanna Mielczarek
- dr hab. Barbara Mikołajczyk
- Jarosław Mojsiejuk
- Danuta Parlak
- dr hab. Jolanta Perek-Białas
- ks. dr Norbert Piłkuła
- Jolanta Piotrowska

---

<sup>82</sup> Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011 i Zarządzenie RPO z 24 maja 2017 r., nr 27/2017

- Krystyna Rawska
- dr Magdalena Rosochacka-Gmitrzak
- dr hab. Barbara Rysz-Kowalczyk
- Tomasz Schimanek
- Dorota Siwiec
- Grażyna Staniszevska
- Małgorzata Stanowska
- Hanna Szczeblewska
- dr hab. n. med. Katarzyna Szczerbińska
- Beata Tokarz-Kamińska
- Ewa Tułodziecka-Czapska – sekretarz (od 13 marca 2017 r.)
- dr prof. WSH w Sosnowcu Maria Zrałek

## Działania Komisji

### *Monitorowanie prac nad Konwencją ONZ o prawach osób starszych*

W 2010 r. powstała grupa robocza do spraw starzenia się OEWG, a w 2012 r. powierzono jej przygotowanie elementów międzynarodowego aktu prawnego. Obecnie trwają dyskusje o formie i zakresie Konwencji. Do udziału w sesjach OEWG zaproszono narodowe instytucje ochrony praw człowieka. W Polsce funkcję tę pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. Prace Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych w 2017 r. były w dużej części poświęcone tematom aktualnie omawianym przez grupę roboczą do spraw starzenia się OEWG, tj. dyskryminacji, wykluczeniu, przemocy i nadużyciom wobec osób starszych.

Podczas posiedzeń Komisji omówiono międzynarodowe standardy antydyskryminacyjne. Wskazano na zbyt mały nacisk w przepisach prawa międzynarodowego na kwestię dyskryminacji ze względu na wiek. Nawet w tak ważnym dokumencie jak Europejska Konwencja Praw Człowieka<sup>83</sup>, w art. 14 „Zakaz dyskryminacji” wiek nie jest wymieniony jako przesłanka dyskryminacji. Komisja zapoznała się także z wynikami badań w zakresie nierównego traktowania i wykluczenia osób starszych. Ponadto, eksperci z KE zdiagnozowali obszary dyskryminacji i wykluczenia osób starszych: świadomość (wykazano związek między poglądami nt. starości a odczuwaną dyskryminacją), zdrowie (np. przejawy dyskryminacji lekowej), praca i zatrudnienie, strukturalne wykluczenie osób starszych (np. przymusowy wiek emerytalny).

Komisja zwróciła uwagę na brak jasnej definicji „osoby starszej”. Najpopularniejsze jest kryterium wieku, określające wiek starczy na 65 lat, choć geriatrzy stawiają granicę na 75–80 latach, a gerontolodzy

---

<sup>83</sup> Dz.U. z 1993. nr 61, poz. 284

jako wiek starczy określają ostatnie 12 lat przeciętnej długości życia. Istotną kwestią jest nazewnictwo: czy sformułowania „osoba stara”, „osoba starsza”, „senior” mogą być stosowane na równi i wymiennie.

Niezbędna jest powszechna edukacja zarówno skarżących, jak i instytucji oskarżanych o dyskryminację i złe traktowanie oraz zmiana postaw społecznych. Bardzo ważna jest także kwestia propagowania dobrych praktyk, tworzenia prawa zwyczajowego, stworzenia mody na pewne zachowania, co może przełożyć się na zrozumienie przez społeczeństwo specyfiki praw i potrzeb osób starszych.

Poprawy efektywności przeciwdziałania przemocy i nadużyciom można spodziewać się po wprowadzeniu zmian w prawie. Szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy proceduralne oraz na potrzebę wyeliminowania z przepisów Kodeksu cywilnego i konstytucyjnych ograniczeń nakładanych na osoby ubezwłasnowolnione. Drugą ważną kwestią jest uzupełnienie lub wykreślenie przepisów określających przestępstwa motywowane uprzedzeniami.

Zdaniem Komisji w Konwencji o prawach osób starszych powinny znaleźć się:

1. Rozstrzygnięcie, kim jest osoba starsza i jakiego nazewnictwa można używać;
2. Uwzględnienie obok przemocy także zaniedbań względem osób starszych;
3. Wyszczególnienie, czego dotyczy przemoc i zaniedbanie ( przemoc fizyczna, psychiczna, ekonomiczna, ale również seksualna oraz symboliczna, czyli na poziomie języka i kodu kulturowego);
4. Katalog miejsc, w których dokonują się akty przemocy;
5. Ocena, co jest przemocą;
6. Zalecenie stosowania wielu różnych instrumentów przeciwdziałania przemocy, dyskryminacji, (edukacyjnych, informacyjnych, kadrowych, infrastruktury, finansowych);
7. Katalog źródeł przemocy;
8. Zapis o potrzebie stworzenia w poszczególnych krajach instrumentów do monitorowania przemocy i zaniedbania;
9. Listę podmiotów uprawnionych do egzekwowania Konwencji (obok organów ścigania i instytucji wymiaru sprawiedliwości powinny znaleźć się na niej także podmioty zaliczane do służb społecznych, edukacyjnych itd.);
10. Zapis zakazu dyskryminacji ze względu na wiek;
11. Jednoznaczne regulacje potępiające dyskryminację ze względu na wiek i penalizujące osoby ją stosujące.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich Konwencja stanowiłaby pomoc w aktywnym, systemowym podejmowaniu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństw.

## *Komunikacja w relacjach z osobami starszymi – przejawy ageizmu*

Komisja podjęła temat komunikacji w relacjach z osobami starszymi. Przedstawiono negatywne skutki dla osób starszych używania wobec nich języka protekcyjnego, który jest powszechną formą komunikacji stosowaną zarówno przez opiekunów, jak i bliskich, wynikającą z postrzegania starości w sposób negatywny, stereotypowy. Omówiono cztery specyficzne przykłady komunikacji z osobami starszymi: **Baby-talk** – styl mowy stosowany do małych dzieci, **Elderspeak** – specyficzna mowa skierowana do osób starszych, **Patronizing communication** – komunikacja protekcyjna, zawierająca dwa elementy – z jednej strony ochronę, troskę, a z drugiej wyższościowe, poniżające traktowanie osób starszych oraz **Ageist pattern speech** – dyskryminacyjny wzorzec mowy.

Zdaniem Komisji niezbędne jest dotarcie z informacją o zjawisku mowy dyskryminującej zarówno do osób starszych, jak i personelu świadczącego opiekę nad seniorami. Konieczne wydaje się także włączenie do programów kształcenia kadr odpowiednich treści, mających zapobiegać stygmatyzacji osób starszych i w konsekwencji ich dyskryminacji.

Temat był prezentowany także podczas Forum III Wieku w Nowym Sączu.

## *Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych*

10 kwietnia 2017 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie odbyła się uroczystość wręczenia wyróżnień laureatom II edycji konkursu „Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych”. Wyróżnionych zostało 11 projektów<sup>84</sup>.

Natomiast we wrześniu 2017 r. została ogłoszona III edycja Złotej Księgi Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych.

## *Konferencja „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki”*

Konferencja została zorganizowana 26 września 2017 r. we współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich i Polskiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom z chorobą Alzheimera<sup>85</sup>. Pokazano, z czym na co dzień borykają się chorzy i ich opiekunowie oraz przykłady dobrych działań wspomagających osoby żyjące z chorobą Alzheimera i ich najbliższych.

<sup>84</sup> Pełna lista laureatów jest dostępna pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zlota-ksiega-dobrych-praktyk-na-rzecz-spolecznego-uczestnictwa-osob-starszych-ii-edycja>

<sup>85</sup> O konferencji – także przy okazji omówienia zagadnień związanych z art. 68 ust. 3 Konstytucji (Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych)



Konferencja była transmitowana przez internet. W 10 miastach (Kolbuszowa, Kraków – dwa wydarzenia, Radom, Rzeszów, Słupsk, Strzyżów, Suwałki, Swarzędz, Tychy i Wałbrzych), zorganizowano spotkania z udziałem przedstawicieli organizacji seniorskich, samorządów, opiekunów, a także samych pacjentów, dotkniętych chorobą Alzheimera.

### *Model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania.*

W roku 2017 kontynuowano upowszechnianie modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania. Model był prezentowany na spotkaniach w ramach wyjazdów regionalnych Rzecznika: w Krapkowicach (22.II.), Lesznie (26.IV.) Stargardzie (20.IX.), Sosnowcu (17.X.) i Bielsku Białej (19.X.) oraz podczas konferencji w Pile, a także na Kongresie „Obywatel-Senior” w Chorzowie oraz na Forum III Wieku w Nowym Sączu.

Bardzo ważnym wydarzeniem był I Kongres Praw Obywatelskich (8-9 grudnia 2017 r.), podczas którego odbył się panel „Starzenie się w miejscu zamieszkania – prawem osób starszych – odpowiedzialnością wspólnot lokalnych”.

Konsultacje z samorządami i organizacjami społecznymi mają pomóc wypracować rozwiązania, które będzie można wdrożyć w każdej gminie i w każdej społeczności. Mają także zwrócić uwagę na konieczność kompleksowych, skoordynowanych działań, uwzględniających indywidualne potrzeby osoby starszej, stanowiących także alternatywę dla opieki w domach pomocy społecznej.

Do katalogu podstawowych wartości, jakie stanowią aksjologiczne ramy modelu, należą: godność, podmiotowość jednostki, wolność wyboru, wolność wyrażania pragnień (preferencji) i opinii, sprawiedliwość społeczna, równość (rozumiana jako przeciwieństwo dyskryminacji), solidarność.

### *Publikacje Komisji*

W 2017 r. wydano dwie publikacje:

- Syntezę publikacji „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji propozycja modelu” uzupełnioną o skrót z raportu z badań „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego – analiza i zalecenia”.
- Złotą Księgę Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych (II edycja).

.